

Arturo Fernandez
Margarita Rozas

eh

POLITICAS SOCIALES y Trabajo Social

HV MANTAS

POLITICAS SOCIALES Y
TRABAJO SOCIAL

COLECCION DESARROLLO SOCIAL

Dirigida por SELA B. SIERRA DE VILLAVERDE

ULTIMOS TITULOS PUBLICADOS

Habitat y Política Social, Alberto Florit.

Evaluación de Proyectos Sociales, Mario Espinoza Vergara.

Introducción a la Planificación, Ezequiel Ander Egg

El Trabajo Social de Hoy y el Mito de la Asistente Social, Norberto Alayón - Estela Grassi.

Epistemología del Trabajo Social, Boris A. Lima

Metodología y Práctica de la Animación Socio-Cultural, Ezequiel Ander Egg.

ARTURO FERNANDEZ
MARGARITA ROZAS

Políticas Sociales y Trabajo Social

Editorial
HUMANITAS
Buenos Aires

Fundador: Aníbal Villaverde

Corrector: Gerardo Burton

Adaptación de tapa: Alejandro Arenella

Coordinación y Producción: Osvaldo Dubini

Este libro se terminó de imprimir
en los Talleres Gráficos LITODAR,
Viel 1444, Capital Federal
en el mes de mayo de 1988

© EDITORIAL HVMANITAS, Carlos Calva 644,
Buenos Aires. Prohibida la reproducción total o
parcial en cualquier forma. Hecho el depósito que
establece la Ley N° 11.723 - Impreso en la
Argentina.

ISBN 950-582-097-6.

LOS AUTORES

Margarita Rozas, peruana, es Master en Trabajo Social (Maestría Latinoamericana de Trabajo Social-CELATS). Fue Trabajadora Social de campo en la empresa minera CENTROMIN-Perú y docente de las Universidades "Inca Garcilaso de la Vega" y "San Martín de Porres", ambas de Lima-Perú; asimismo ocupó la Coordinación Académica del Programa de Trabajo Social de dicha Universidad "Inca Garcilaso" durante 1982. Recientemente fue Profesora Visitante en la Licenciatura de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Santiago del Estero.

Arturo Fernández, argentino, es Doctor en Ciencias Políticas (Universidad de Louvain-Bélgica). Fue investigador del Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario y de DESCO (Lima-Perú), y ejerció la docencia en las Universidades "Del Salvador" (Buenos Aires), Nacional de Rosario, Nacional Autónoma de Honduras y de Lima (Perú). Fue Consultor del Centro Interamericano de Administración del Trabajo - OIT, con sede en Lima, durante 1982. Actualmente es becario de CLACSO y docente de la Universidad de Morón.

INTRODUCCION

Este libro es el producto de una reflexión interdisciplinaria, compartida por los autores, y de la también común experiencia de haber dictado cursos de Políticas Sociales para Asistentes o Trabajadores Sociales.

Se esboza en él dicho tema de las políticas sociales, a un nivel introductorio y teórico, así como el de la relación existente entre su realidad y la profesión de Trabajo Social. Ello implica un intercambio, que consideramos indispensable y fructífero, entre la Ciencia Política y el Trabajo Social; pareciera conveniente que este último se enriquezca con los aportes de la Teoría del Estado y, en particular, con sus más recientes enfoques y debates sobre políticas estatales y sociales; recíprocamente, la Ciencia Política ampliaría el ámbito de sus perspectivas, si llegase a incorporar la rica experiencia práctica de los trabajadores sociales en materia de políticas sociales y la pudiese sistematizar a nivel de comprensión metodológica y/o teórica; en realidad, los estudios politológicos de esta cuestión no la han agotado, ni mucho menos.

Por otra parte, una gran cantidad de Asistentes Sociales están abocados a la ejecución y, mucho más excepcionalmente, a la concepción de políticas sociales diversas; por ello, creemos que es importante para la formación de este tipo de profesionales, el introducirlos a los problemas generales del tema, con el fin de facilitar una posible ulterior profundización en el área específica de intervención en la cual se hayan insertado, porque cada política social tiene caracteres propios que es preciso conocer. También hemos observado el profundo interés que despierta entre alumnos

de Trabajo Social de distintos niveles un curso de iniciación sobre la problemática general de las políticas sociales y es ese curso que, en buena medida, hemos volcado en el presente trabajo; con él creemos contribuir a que el Asistente Social, con una debida capacitación, tenga un conocimiento científico del complejo proceso de institucionalización de las políticas sociales para poder administrarlas de forma coherente con las necesidades de los sectores con los cuales trabaja.

Decía Boris Lima, hace algunos años, que "las premisas históricas de lo que hoy se denomina política social, son las mismas del Trabajo Social. Estudiar la evolución de una supone analizar el devenir de la otra (disciplina)"¹. Haber visualizado este paralelismo condujo al citado autor venezolano a revalorizar la importancia de los estudios sobre la actividad institucional de los trabajadores sociales, sosteniendo que estos profesionales pueden "percibir más propiamente el estudio y la comprensión de los variados elementos que constituyen el sector de las políticas sociales, si se arman de nuevas perspectivas de análisis y de acción"; ello se debería a la ubicación del trabajador social en las tareas que caracterizan las mencionadas políticas.

Nuestro trabajo inscribe en esta comprensión de la realidad formativa y técnica del Trabajo Social, y por ello, está dirigido con preferencia a los Asistentes Sociales; sin embargo, sus alcances abarcan a otros ejecutores de políticas sociales y a quienes las abordasen desde el ángulo de las ciencias sociales. El límite explícito y consciente del contenido que brindamos al lector reside en el carácter de introducción teórica al tema desarrollado, que ya señalamos; el presente texto abre la posibilidad de estudios especializados en cada una de las áreas de política social pero no aborda en profundidad los problemas financieros, legales y organizativos que merecerían un tratamiento propio, sea a través de un curso de Planificación General de Políticas Sociales, sea a través de cursos específicos de Administración de la Salud, del Trabajo, de la Seguridad Social, etc.

¹ Lima, Boris, Reflexiones sobre Política Social en Acción Crítica Nº2, Lima, julio de 1977.

Nuestra principal preocupación al desarrollar los temas de este libro ha sido lograr un sustento a la acción, a veces sacrificada y oscura, de los ejecutores de las políticas sociales y ayudarlos a comprender la realidad en que se inserta su tarea profesional.

También queremos transmitir el producto de nuestra común experiencia con diversas realidades latinoamericanas; es característico de la historia del Trabajo Social de nuestro continente haber integrado su evolución profesional a través del intercambio regional de teorías y métodos; pero, en esta hora dramática de la evolución de América Latina, esa práctica se torna una necesidad imperiosa, a la cual rendimos un pequeño tributo².

² En esta Introducción y en el resto del trabajo usamos indistintamente la denominación "Trabajador Social" - "Asistente Social" para referirnos al profesional (y a la profesión) a quien dirigimos preferentemente nuestras reflexiones.

CAPITULO I

ORIGENES Y CONCEPTO DE LAS POLITICAS SOCIALES

Abordar la problemática de las políticas sociales nos obliga a rastrear sus orígenes histórico-sociales y su evolución ulterior, para poder conceptualizar correctamente el tema central que nos preocupa.

En primer lugar, las políticas sociales emergen del Estado capitalista y constituyen un capítulo de la Ciencia Política. Por ello, tendremos que hacer una breve incursión en la cuestión de la naturaleza del Estado y de las políticas estatales, sirviéndonos de los aportes teóricos que nos brinda esa rama de las ciencias sociales.

Por otra parte, incorporaremos, de forma no exhaustiva, algunos avances metodológicos para el estudio y la aplicación de las políticas sociales, como es el caso de los llamados indicadores sociales.

Finalmente, en este primer capítulo trataremos de comprender la dinámica histórica de las políticas sociales a través de una revisión esquemática de los diversos tipos de Estado, a los cuales denominaremos Modelos Políticos; cada uno de ellos genera un desarrollo diferenciado de las políticas sociales, cuyo conjunto constituye la Política Social característica de los diversos Modelos Políticos. Cabe subrayar que el estudio se centrará sobre las formas de ser de las políticas sociales de los países capitalistas desarrollados y subdesarrollados.

1. *El poder y el Estado: naturaleza social y mecanismos de funcionamiento.*

El *poder* en la sociedad humana es la capacidad que tiene un individuo o grupo social de tomar decisiones que afecten las actividades de otros individuos o grupos, según los intereses y la voluntad de quien dispone de esa capacidad. Teniendo en cuenta la evolución del género humano hasta nuestros días, parece conforme a "la naturaleza" de toda sociedad, desde los microgrupos (clubes, sindicatos) hasta las macroestructuras sociales (tribus, polis, naciones), la existencia de una forma de poder, es decir de una relación de mando-obediencia entre una cúpula que dirige y "una base que es dirigida; sin embargo, esta realidad es sólo histórica y actual; puede pensarse una sociedad futura donde el poder se limite mucho o hasta desaparezca y, por lo tanto, se vayan esfumando las diferencias entre dirigentes y dirigidos.

Ahora bien, la realidad del poder implica aspectos contradictorios que conforman la naturaleza de la relación mando-obediencia:

- a) En primer lugar, el poder se ejercita a través de una dosificada combinación de fuerza (o coacción) y de persuasión. La fuerza genera temor a la sanción en el que "debe obedecer" y que sabe que si no obedece será reprimido. La persuasión es ejercida por el que manda para convencer al que "debe obedecer" acerca de las ventajas (morales y/o materiales) que pueden derivarse del acto de sumisión.

Quien detenta el poder pasará alternativamente del uso de la coacción al de la persuasión, haciéndose temer y amar al mismo tiempo. Si el ejercicio del poder se basa exclusivamente sobre la fuerza y la violencia puede ser eficaz en el corto plazo social; pero no podrá perdurar sin una adecuada dosis de esa persuasión, que genera aceptación social en el mediano y largo plazo.

En fin, la coacción es condición básica para el logro

de la disciplina social y la persuasión produce consenso. No hay disciplina social posible, más allá del corte plazo, sin un cierto grado de consenso o acuerdo social.

- b) En segundo lugar, el poder se legitima si se ejerce en función de un mínimo grado de interés común o general de la sociedad dirigida; por lo menos, el que manda debe aparentar y hacer creer que gobierna "para todos" los que obedecen. En este sentido, el poder crea la integración social. Pero, al mismo tiempo, el poder implica lucha entre individuos o grupos por acceder a las posiciones de mando y a las ventajas (en algunos casos los privilegios que de ellas se derivan. La lucha por el poder, que parece estructuralmente ligada a la realidad del poder, conspira contra la integración social, sea en instituciones pequeñas, sea al interior de una clase social o en el seno de una sociedad nacional compleja y estratificada (con división de clases).

La observación de la vida política actual suele partir del "Estado Nacional", sea para considerarlo aisladamente, sea para relacionarlo con otros Estados en lo que se da en llamar las "Relaciones Internacionales". Por ello nuestro primer paso debe ser definir el "Estado" desde un punto de vista teórico, siendo conscientes de que esta conceptualización es provisoria y parcial y que no es el objeto del trabajo agotador la compleja problemática de este tema. En la actualidad hay más de 160 "Estados Nacionales" formalmente independientes y una docena más llegará a serlo en los próximos años. Estas realidades presentan una heterogeneidad y una diversidad extraordinarias: ¿qué hay de menos homogéneo que un Estado como la Unión Soviética, con 260 millones de pobladores, y Naurú, pequeño Estado insular de 21 km² poblado por sólo 7.000 habitantes? Además, estamos hablando de "Estados Nacionales" pero también existen "Estados Multinacionales" y "naciones" divididas entre varios "Estados"³

³ La Comunidad Nacional está constituida por un conjunto de factores económicos, políticos e ideológicos comunes, cuyo desarrollo histórico ha generado una tendencia a construir una sociedad propia, con un Estado propio. Esa tendencia hacia la conformación de un Estado por cada

Lo que encontramos de común a toda esa variedad de realidades sociopolíticas es una tendencia estructural y una forma jurídica. Respecto a la primera tendencia consiste en la creciente participación del Estado en las tareas que aseguran el crecimiento de la sociedad. La aparición del "Estado Moderno" coincide con la toma de responsabilidades productivas por los aparatos estatales hasta el momento en que ese "Estado" garantiza el desarrollo económico, gracias a su intervención permanente en la organización de la división del trabajo social, sea neutralizando el ciclo económico, sea apropiándose de los medios de producción. Respecto a la forma jurídico-política del Estado, ella es anterior a la era contemporánea y puede definírsela como el núcleo del sistema político encargado de la toma de decisiones globales que interesan a una sociedad y determinan las diversas opciones que se presentan a los aparatos estatales, en forma de demandas y problemas económicos, políticos e ideológicos.

Así conceptualizado el Estado, centro de conducción social, juega roles diferentes y a veces ambiguos:

- a) Por una parte, el Estado es un agente de integración de la sociedad, sobre todo porque él monopoliza el ejercicio legítimo y/o legal de la violencia y de la coerción al interior de la comunidad político-social.
- b) Por otro lado, ese Estado puede realizar los cambios sociales demandados por las clases sociales y las fuerzas políticas; pero esos cambios están relativamente limitados por los intereses de la clase dominante de una sociedad, la cual controla en última instancia la acción estatal en la medida que ella constituye el apoyo social hegemónico de las instituciones del Estado.
- c) Los aparatos estatales pueden jugar un rol de árbitros de los conflictos sociales sólo en caso que esas luchas no pongan en peligro los intereses de la clase dominante; cuando esto sucede el Estado representará a esta clase

Comunidad Nacional se ha acentuado en los últimos años y constituye uno de los principales dinamizadores de la historia contemporánea.

porque, por naturaleza, él no puede ser neutro, ya que constituye el soporte político del poder de una clase —o fracción de clase— que posee la hegemonía sobre el conjunto social.

- d) Por lo tanto, es preciso que evitemos caracterizar al Estado como una simple realidad jurídica más o menos inmóvil o inmutable; al contrario, lo esencial de su funcionamiento reside en su naturaleza social. En este sentido, nos parece válido afirmar que el Estado es el teatro y el bastión a ocupar, en los cuales se desenvuelve el conflicto entre las clases y fracciones de clases de una formación social. Esto es decir que las clases dominadas no podrán imponer sus intereses en el seno de los aparatos estatales hasta el momento que ellas puedan obligar a la clase dominante a aceptarlos. Pero para lograr esto, es preciso que ellas desarrollen "poder social" y controlen parcial o totalmente el Estado; sólo en esta hipótesis, la antigua clase dominada podrá lograr una nueva organización social. Todas las luchas políticas, al interior de un Estado o entre Estados, son en última instancia el reflejo de estas contradicciones sociales que se desenvuelven a nivel económico, político e ideológico con el fin de controlar los mecanismos institucionales de mando, cuyo conjunto constituye el Estado.
- e) La acción del Estado se expresa a través de decisiones globales de distinto tipo que podemos denominar "políticas estatales".
- f) En la medida que el Estado es el teatro de los conflictos sociales adquiere una autonomía relativa respecto del bloque social hegemónico.

Pasamos al *análisis del mecanismo de funcionamiento del Estado* como "centro" emisor de decisiones o políticas estatales, después de haber enunciado el problema de la naturaleza social del propio Estado.

Nuestra intención es presentar un esquema descriptivo de ese sistema de poder a nivel de sociedad global, pensando que

dicho esquema ayuda a comprender el surgimiento de las políticas estatales como producto de la relación dialéctica Estado-Sociedad.

Este esquema sería meramente descriptivo y no explicativo, si es que no analizásemos previamente los orígenes del poder ni el desarrollo socio-histórico a través del cual las diversas estructuras sociales condicionan la estructura política.

Relaciones entre la Sociedad Global y el Sistema de Poder

Consideramos a la sociedad global como un conjunto de estructuras (cultural, económica, política), a su vez influenciado por otros sistemas globales (Estados Nacionales); podemos pensar que esa sociedad global genera una infinidad de demandas y presiones sobre el sistema de poder. Cada estructura genera por su parte demandas económicas o sociales diversas y a menudo contradictorias, pues ellas surgen de grupos culturales y económicos opuestos entre sí. Esta afluencia de presiones y demandas se presenta como una realidad multiforme, incongruente y altamente sectorializada. Por ello, el sistema de poder tiene un conjunto de mecanismos para filtrar, poner orden, racionalizar y dar coherencia a esa masa de presiones y demandas.

Entre esos mecanismos podemos distinguir las instituciones de mediación, que son grupos normativamente organizados, los cuales pueden dividirse groseramente, al efecto del tema que nos interesa, en partidito o fracciones políticas y grupos de presión, como los sindicatos.

Los partidos o fracciones políticas son agrupaciones de individuos movidos por ideales comunes que pretenden ocupar los mecanismos concretos de poder, es decir, el Estado. En diversos países del Tercer Mundo, además de los partidos civiles (cuya organización se inspira en el modelo europeo de partido político, aparecido en el siglo XIX), las Fuerzas Armadas suelen cumplir un rol semejante. Los grupos de presión y "factores de poder" son todas las instituciones que, por la naturaleza específica de sus

funciones, no aspiran a ocupar los mecanismos del Estado; pero por la gravitación de su organización, el alcance político de sus finalidades o la complejidad de sus alcances geográficos o funcionales, esas instituciones, periódicamente, tratan de influir sobre los partidos políticos y sobre el Estado para lograr decisiones favorables a sus intereses; son grupos de presión los grupos económicos, los sindicatos obreros y patronal, las iglesias, la Universidad, los gremios estudiantiles y la prensa escrita y audiovisual. La función de estas instituciones de mediación es procesar las referidas demandas y presiones y darles una coherencia decisoria, de forma que un conjunto de presiones quede constituido en una alternativa concreta para que el Estado le dé respuesta. Por ejemplo, decenas de grupos exigen aumentos de salarios; las instituciones de mediación fijan un porcentaje medio esperado por los grupos demandantes, relativamente factible, y transforman el conjunto de presiones en un pedido de reajuste salarial por un porcentaje del 30%; al Estado le queda a continuación la posibilidad de conceder el reajuste demandado, de no otorgarlo o de dar un porcentaje de 15 o de 20%.

El Núcleo del Sistema de Poder

Llegamos así al Estado, que es un conjunto de instituciones que materializan el poder global existente en una sociedad. El Estado moderno se caracteriza por el hecho que sus instituciones están jurídicamente organizadas y limitadas; el conjunto de leyes que regulan la actividad estatal constituyen el derecho constitucional y el derecho administrativo.

Las Constituciones disponen la creación, límites y facultades de los llamados "poderes" ejecutivo, legislativo y judicial, cada uno de los cuales posee un aparato administrativo que contribuye a la ejecución de la función de cada uno de los tres "poderes".

El Mecanismo de Reacción-Acción

Una vez que el Estado toma una decisión, al dictar leyes, decretos, etc., esta decisión revierte sobre la sociedad, es decir

sobre el conjunto de estructuras que la forman, particularmente aquellas que más se pueden sentir afectadas por una decisión concreta.

Como sugerimos antes, una decisión puede satisfacer las demandas que la generaron, puede no satisfacerlas o satisfacerlas a medias. En el primer caso las decisiones serán fuente de apoyos y solidaridad al sistema de poder, con los que la sociedad va a manifestar una respuesta conforme a la determinación de ese poder.

En el caso de que las presiones no hayan sido satisfechas enteramente, las estructuras sociales van a provocar nuevas presiones para tratar de forzar la acción del sistema de poder en un sentido favorable a las demandas.

Es evidente que el Estado puede crear decisiones sin que medien presiones sensibles, en cuyo caso es previsible que lo haga para obtener apoyos al sistema de poder; esto ha sucedido frecuentemente en la génesis histórica de las políticas estatales, como lo veremos más adelante al estudiar las políticas sociales.

Asimismo, hay presiones autogeneradas por las instituciones de mediación, sea para cubrir falencias del cuerpo social de las cuales no hay conciencia pública, sea para congraciarse con el medio social.

También parece evidente que un Estado debe lograr un mínimo de satisfacción social para poder subsistir a largo plazo; desde 1900 son cada vez menos en el mundo los Estados que no tienen por qué preocuparse de la reacción que generan sus decisiones (quizás sea el caso de algunas monarquías teocráticas del mundo árabe). Pero sólo en el largo plazo podrán observarse los efectos explosivos de las decisiones estatales que permanentemente desconocen las presiones del contorno social. Cuando la reacción social nunca se manifiesta en apoyos y, al contrario, implica nuevas y mayores presiones se está en camino a "la revolución"; pero este proceso sólo es posible en plazos largos.

Para amortiguar los efectos de la acción-reacción social, todo Estado implementa una "ideología", que tiende a justificar la

acción del Estado contraria a las presiones recibidas, a disminuir esas presiones y a legitimar el mando ejercido.

Ello puede aplicarse al Estado tiránico o absolutista (antes de 1900) o al Estado nazi; en estos ejemplos la ideología mágico-religiosa o el fanatismo racista servían de apoyatura a quienes gobernaban con una prescindencia de las presiones recibidas y de la reacción social generada por sus decisiones autoritarias.

Las Instituciones Estatales y el Cambio Institucional

Hemos hablado de instituciones políticas y no políticas, estatales y no estatales, etc. Cabe preguntarse qué es una institución, para tratar de comprender una realidad que nos parece bastante variada y diversa.

Si bien el tema ofrece cierta complejidad optamos arbitrariamente por una conceptualización simple que nos sirva de base para adentrarnos en el tema de las Instituciones Estatales. En este sentido afirmamos que una institución es un conjunto de status (situación objetiva que el individuo tiene en la sociedad) y de roles (conducta del individuo esperada por el contorno social); y una institución es también, a nivel de conciencia social, un sistema de valores y de creencias colectivas.

Las instituciones exigen, por lo tanto, un mínimo grado de conciencia entre los que forman parte de ella y un sistema normativo que las rija, el cual puede ser un sistema moral, un sistema de usos y costumbres o un sistema de normas jurídicas; modernamente las instituciones en sentido estricto cuentan precisamente con una normatividad jurídica.

Del alcance de esta juridicidad depende el carácter de las instituciones; aquellas que pueden sancionar el incumplimiento de la ley que las rige a través de la ley son las estatales; y aquellas que tienen que recurrir en última instancia al Estado para sancionar dicho incumplimiento son las privadas, cuyo funcionamiento es, a menudo, autorizado y controlado por ese Estado. Si bien hay Estados que tienden a controlar el mayor número posible de instituciones importantes, no hay país en la

actualidad que no presente esta somera distinción entre instituciones estatales y privadas.

Asimismo, hay una zona intermedia que constituyen las instituciones paraestatales y de participación mixta entre el Estado y los particulares.

Como toda institución es un grupo humano que se crea para llenar una necesidad de ese grupo, es previsible pensar que la armazón institucional corresponde originalmente a los deseos, las demandas y las aspiraciones de quienes la integran; más aún, tiende a armonizar los status y roles de los individuos que se asocian, a través del sistema de creencias comunitario.

Pero esa armazón jurídica no siempre evoluciona con las necesidades cambiantes de los individuos ni con las variaciones que sus miembros experimentan en su situación psicológica y social; es que el derecho ofrece una natural resistencia al cambio social que, por una parte, asegura la estabilidad y la perdurabilidad de los diversos cuerpos sociales, y por otra, tiende a esclerotizarlos, desconociendo la naturaleza cambiante de la vida humana. Este fenómeno, conocido como el de la persistencia institucional, es ambiguo, pues, por un lado, facilita el carácter racional y organizativo de las relaciones humanas pero, al mismo tiempo, genera una cierta rigidez que, tarde o temprano, va a entrar en conflicto con los roles individuales y, eventualmente, con el cuerpo social general; en consecuencia es dable observar una cantidad de instituciones avejentadas, que no responden a las necesidades actuales de la sociedad, pero que se resisten exitosamente al cambio o a la adecuación a la realidad presente. Estas reflexiones son aplicables al proceso de institucionalización de las políticas estatales, que estudiaremos en el capítulo II al referirnos a las políticas sociales.

2. Las políticas estatales.

Para poder organizar y garantizar las relaciones de dominación y desigualdad existentes en una sociedad, el Estado debe abocarse a múltiples tareas que abarcan todos los aspectos de la

vida social. Es característico del desarrollo capitalista la ampliación del campo de actuación del Estado, a medida que el crecimiento económico exige una mayor complejidad de sus aparatos político y administrativo para generar decisiones que denominamos políticas estatales.

En la actualidad pueden distinguirse, al menos, tres áreas de esa acción estatal:

- La de Política Económica, destinada a facilitar la reproducción ampliada del capital, ya que el Estado es, en última instancia, la representación de la base económica de la sociedad; además, el Estado capitalista contribuye en la actualidad a regular los ciclos económicos a través de las políticas financiera, monetaria, crediticia y del endeudamiento público.
- La de Política de Seguridad, destinada a controlar y canalizar los conflictos sociales (Seguridad interna) y los conflictos inter-estatales (Seguridad externa); en este caso, el Estado actúa como expresión político-social de la estructura social dominante.
- La de Política Social, donde el Estado aparece atenuando las diferencias existentes entre sectores sociales con intereses contradictorios.

Así conceptualizada, la Política Social es un conjunto de decisiones que crea derechos y obligaciones en el seno de la sociedad involucrada y en el propio sector social dominante⁴.

Por otra parte, la Política Social también aparece como una variada gama de políticas particulares de Salud, Vivienda, Seguridad Social, Promoción Social, Asistencia Social, etc., cuya gradual depuración ha generado, durante el curso del presente siglo, subconjuntos de medidas específicas, cada una de las cuales tiene rasgos propios y una creciente autonomía técnica y administrativa. Existen pues políticas sociales específicas cuya sumatoria forma la Política Social de un Estado.

⁴ Ver el "Marco de Referencia General", pág. 25.

Por lo tanto, se plantean al menos dos problemas ligados a la noción de Política Social, noción que parece tener una naturaleza común y una operacionalidad cada vez más diversa:

- a) Desde un punto de vista teórico es preciso definir esa naturaleza social y económica común de las políticas sociales -la cual conforma estructuralmente la Política Social-; para ello hay que tener en cuenta el carácter particular de este tipo de políticas estatales.
- b) Desde un punto de vista práctico es preciso procurar, a nivel administrativo, la interrelación, la armonización y la coordinación de las diversas políticas sociales, con lo cual se potenciará su eficacia y se logrará gestar, en el seno del Estado, una Política Social coherente, la que no puede estar divorciada de la Política Económica⁵.

3. Las políticas estatales y las políticas sociales

En el párrafo anterior, hemos afirmado que las políticas sociales aparecen como decisiones del Estado destinadas principalmente a atenuar los efectos negativos de los problemas sociales generados por las desigualdades económicas, es decir que las políticas sociales son un tipo de políticas estatales.

El estudio de estas "actitudes" de los Estados ha preocupado a la Ciencia Política, sea para asesorar en la toma de decisiones, sea para conocer la naturaleza y los mecanismos del propio Estado. En cualquiera de estos niveles pareciera imprescindible estimular la reflexión y el estudio sobre la realidad latinoamericana, dado el permanente cambio que sufren los Estados del área en su intento de controlar el proceso de desarrollo de nuestras sociedades, el cual experimenta una profunda

⁵ Estas reflexiones y las que siguen sobre el concepto de políticas sociales habían sido esbozadas por Arturo Fernández en Documentos de Trabajo preparados para el CIAT-OIT de Lima, Perú, algunos de cuyos colaboradores tuvieron a bien leerlos críticamente, aportándonos un incentivo intelectual para mejorarlos.

mutación durante la década de 1970, y cuyos contornos están diseñándose gradual y progresivamente.

El análisis de las políticas estatales permite una comprensión del Estado "en acción, ubicado en un proceso social en el que se entrecruza con las fuerzas sociales"⁶. No es la única visión posible ni agota el conocimiento del tema político; pero da pistas importantes y, sobre todo, permite obtener conclusiones prácticas, de particular utilidad para los "hacedores de decisiones".

En la Ciencia Política se han realizado estudios de diverso tipo sobre las políticas estatales:

- a) Descripciones de los procesos decisorios, tratando de identificar las causas por las que se adoptó una determinada política estatal.
- b) Descripciones de los efectos o "impactos" en las decisiones del Estado con fines de establecer un diagnóstico social que permita ajustar o corregir ulteriores políticas estatales.
- c) Descripciones simultáneas de los procesos decisorios y de los efectos o impactos que generan las políticas estatales analizadas.
- d) Explicaciones estructurales, como las sugeridas en el mencionado estudio metodológico de O'Donnell y Oszlak. Ellas se basan en la necesidad de comprender las decisiones del Estado como el resultado de un proceso complejo que implica condicionamientos del contexto social sobre el centro decisorio y también una capacidad relativamente autónoma del mismo. El estudio así concebido contiene una dimensión temporal o histórica, a través de la cual pueden observarse el surgimiento de un problema social (como expresión de las demandas y necesidades de ciertos grupos) y su transformación en política estatal (en la medida que el Estado tome posición

⁶ O'Donnell, G.; Oszlak, O., *Estados y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*, Buenos Aires, CEDES, 1976, pág. 6.

respecto de ese" problema y tienda a darle solución). Para esto debe "atender" a los intereses y tomas de posición de diversos grupos privados

La utilidad de estos diversos enfoques varía de acuerdo con el interés y perspectivas del "investigador". Si éste quiere conocer cómo se toma una decisión al interior del aparato político-administrativo o si desea realizar un diagnóstico de los efectos de una política estatal bastarán estudios descriptivos relativamente simples que tienen la ventaja de ser tratables con técnicas estadísticas que les confieren un alto grado de precisión.

Aun así es preciso proceder con cautela respecto del análisis de los procesos decisorios o de "los impactos" de las políticas fuera de su contexto social; por ejemplo, estos impactos pueden considerarse como los cambios operados en la sociedad (variable dependiente) por efecto de una variable independiente, las decisiones del Estado. Sin embargo, si admitimos que las políticas estatales son, en última instancia, el producto de un proceso social complejo, en el cual intervienen presiones de los actores privados, sería preciso medir los impactos teniendo en cuenta la existencia de sucesivos fenómenos de retroacción, que generan distintas tomas de posición del Estado y que contribuyen a la evolución histórica de sus políticas. En síntesis, estudiar los impactos de una política estatal implicaría considerar la evolución de ciertos ámbitos de la sociedad que acompaña la propia transformación de dicha política en el plano temporal.

Una primera aproximación al tema de las políticas estatales nos permite visualizar quiénes son Agentes de las mismas y sus diversos componentes, según "la materia" sobre la cual operan. (Véase Marco de Referencia adjunto, pág. 25).

Subrayamos la participación (real o potencial; activa o pasiva; al inicio de la problemática social que se transforma en política estatal; o simplemente soportando sus efectos) de los sectores y movimientos sociales como agentes constitutivos de las políticas estatales; estos sectores condicionan, apoyan o se oponen a una determinada política estatal. Asimismo ponemos énfasis en la

naturaleza común de los diversos tipos o aspectos de las Políticas Estatales, señalados de forma no exhaustiva en ese marco. Más aún, la creciente complejización y ampliación de las funciones de los Estados, que se corresponden con la diferenciación también creciente de las políticas estatales, es un proceso histórico-social que tiene raíces estructurales comunes y que se inicia en los países industrializados más desarrollados, extendiéndose a nivel planetario con la internacionalización de la economía y la generalización de fenómenos como la diversificación de las estructuras productivas, la multiplicación de las demandas sociales, la urbanización, etc.

Por lo tanto, el estudio de la naturaleza de las políticas sociales no puede separarse de la comprensión y la explicación de las políticas estatales. En ese sentido debería estar precedido de un conocimiento suficiente de la Teoría del Estado y de los mecanismos de la Decisión Política, los cuales dan cuenta de las causas y fundamentos socio-políticos sobre los que se asienta la "producción" del género "políticas estatales" y de la especie "políticas sociales".

Las políticas estatales se integran lógicamente en una misma estrategia y parece acertado evitar toda forma de dualismo, particularmente entre el ámbito económico y el social de las mismas.

MARCO DE REFERENCIA GENERAL
AGENTES Y COMPONENTES DE LAS POLÍTICAS ESTATALES

AGENTES

- Estado Poder Político (nacional, regional y local)
Órganos Administrativos - Empresas Públicas
- Sectores y Movimientos Sociales
- Condicionantes Internacionales
- Cooperación Internacional

POLÍTICAS ECONÓMICAS

- Agricultura
- Industria
- Minería
- Energía
- Comunicaciones
- Transporte
- Exportación
- Etc.
- Finanzas
- Crédito
- Sistema monetario
- Fisco
- Endeudamiento
- Precios
- Fomento productivo
- Etc.

*POLÍTICAS
DE SEGURIDAD*

- Seguridad Interna
- Defensa Militar
- Fronteras
- Migración
- Tratados
- Relaciones Internacionales
- Etc.

POLÍTICAS SOCIALES

- Educación (formal, no-formal, técnica)
- Salud, alimentación, nutrición
- Seguridad social
- Vivienda (organización, auto-construcción).
- Promoción Social
- Asistencia Social
 - Desarrollo rural (Sector Público agrícola; modelos de "Reforma Agraria"; sector no-reformado)
 - Sector trabajo (salarios, empleo, previsión, sindicación, condiciones de trabajo)

Con este enfoque se superan cuestiones no resueltas y por cierto confusas: si la educación tiene un rol predominante económico o social; si la redistribución de ingresos es consecuencia de las políticas económicas o de las sociales, etc. El problema ficticio de "las fronteras" entre políticas económicas y políticas sociales puede ser resuelto por la perspectiva de la coexistencia de dos aspectos u ópticas de la actividad del Estado, los cuales son diferentes pero estructural y lógicamente reunidos en un idéntico proceso social.

En ulteriores capítulos veremos las consecuencias prácticas de esta primera tentativa de caracterización de las políticas sociales como un tipo de las políticas estatales.

4. La depuración del concepto de políticas sociales — El Estado "benefactor".

El concepto mismo de políticas sociales ha sufrido una larga evolución desde el Renacimiento hasta nuestros días; la misma acompaña los profundos cambios que se operan en todos los ámbitos de la vida social a partir de la Modernidad⁷.

Así es que, sin pretender historiar esos cambios en detalle, no puede separarse la comprensión de las políticas sociales de una revisión de los principales hitos históricos que fueron conformando su naturaleza y operacionalidad actuales.

Entre estos "hitos" conserva particular vigencia el "Informe Beveridge", por la resonancia de sus conclusiones en la segunda post-guerra y por la aplicación que ellas tuvieron en los principales países industrializados. Ese informe implica una maximización de la extensión de la idea básica de las políticas sociales como instrumentos estatales para atenuar las desigualdades sociales, además de proveer los mecanismos técnico-económicos que permiten financiar su puesta en práctica; esos mecanismos deben constituir el Presupuesto Social del Estado. Según el Informe

⁷ En el Anexo Bibliográfico, véanse las obras consultadas.

Beveridge, el Estado debe garantizar a los individuos un nivel de vida mínimo y debe abolir las necesidades individuales, asegurando a todos sus habitantes un ingreso suficiente para satisfacerlas y para hacer frente a las principales vicisitudes de la existencia humana: vejez, enfermedad, desempleo u otros casos extraordinarios de pérdida de los medios de subsistencia. Por otra parte, la puesta en práctica de la política social implica la idea de igualdad de oportunidades como objetivo posible y deseable de alcanzar; asegurar esa "igualdad" consiste en otorgar a los individuos la capacidad de obtener ingresos que satisfagan normalmente sus necesidades básicas.

Esta capacidad va a ser denominada ulteriormente "capital humano", es decir, el conjunto de recursos cuantitativos y cualitativos formados por los individuos miembros de una comunidad estatal. El paso de la noción humanista de igualdad de oportunidades a la de capital humano ha permitido el desarrollo cada vez más perfeccionado de las políticas sociales como decisiones económico-sociales eficaces y funcionales del Estado.

En consecuencia:

- Se han racionalizado las políticas sociales, porque ahora puede aplicarse a cada medida social un cálculo económico coherente con el conjunto del sistema social.
- Se han formalizado las políticas sociales, porque la existencia de un mercado conformado por el capital humano permite establecer una lista de medidas prioritarias susceptibles de asegurar el mejoramiento de ese mercado.

La noción de políticas sociales, entendidas como conjunto de medidas destinadas a asegurar la satisfacción mínima de las necesidades vitales, va ligada al desarrollo del Estado de Bienestar Social, meta e instrumento del desarrollo integral.

Habría una construcción plena del Estado de Bienestar Social si sus políticas sociales tuviesen ciertos caracteres generales y respetasen ciertos principios comunes. Por ejemplo, la obligatoriedad y la universalidad de las contribuciones que las financien y de las prestaciones que impliquen; la solidaridad en

sus mecanismos constitutivos y en su puesta en práctica, por la cual todos los habitantes de un Estado participan en el sistema de políticas sociales según sus posibilidades; la coordinación, por los aparatos político-administrativos de ese Estado, del conjunto de medidas de planificación y gestión que comparten la concepción y ejecución de las diversas políticas sociales, etc.

Por otra parte, el *Estado de Bienestar Social o Benefactor* es aquel que satisface las necesidades primordiales de la sociedad a través de sus medidas sociales y cuya meta ideal consiste en llegar a la Sociedad de Bienestar, en la cual todos los grupos sociales encontrarían plenamente satisfechas todas esas necesidades primordiales.

¿Cuál sería el contenido real de lo que denominamos "necesidades primordiales" del ser humano?

En principio, ellas son los elementos esenciales con los cuales debe contar todo ser humano para subsistir: alimento, habitación, vivienda, educación, salud, etc. Sin embargo, no existe una medición universal, no histórica y única de esas "necesidades". Estas varían de acuerdo con el período histórico y el contorno natural y social de cada individuo.

En las sociedades pre-capitalistas, la satisfacción de las necesidades giraba alrededor de la contradicción vida-muerte y esto sucede de forma parecida en algunos de los actuales países subdesarrollados. Por el contrario, en los Estados capitalistas centrales, el tema que nos ocupa adquiere ciertas connotaciones filosóficas, pues la inmensa mayoría de los habitantes ha podido resolver la cuestión vital de su subsistencia; actualmente, partiendo del principio que el aumento puramente cuantitativo de las satisfacciones de necesidades no procura una plena felicidad, se trataría de mejorar la calidad de la satisfacción de esas necesidades vitales e, incluso, se trataría de combatir el consumismo desenfrenado que desarrollan ciertos grupos sociales bajo el influjo de la propaganda vehiculizada por los medios masivos de comunicación.

La creciente intervención del Estado en el desarrollo social deriva de la multiplicación de esas "necesidades primordiales" y

de la complejidad del área de las políticas sociales y su diferenciación de otras políticas estatales.

5. Clasificación de las políticas sociales

Una primera forma de aprehender empíricamente la problemática de las políticas sociales consiste en reagruparlas en categorías sintéticas que nos ayudan a comprender sus articulaciones fundamentales. Sólo desarrollaremos una clasificación de las políticas sociales, atendiendo a la existencia de sus diversas áreas de intervención, las cuales corresponden generalmente a la satisfacción de "necesidades" consideradas como primordiales para los individuos. (Obviamente podrían clasificarse las políticas sociales de acuerdo con otros criterios igualmente importantes: grupos beneficiados, objetivos alcanzados, etc.).

Aun siendo variable y subjetiva la delimitación de los campos de intervención de las políticas sociales, podríamos retener las siguientes "áreas-necesidades sociales":

a) *La existencia de empleo y de un ingreso mínimo:*

Se trata de asegurar la existencia de ingresos y su correspondencia a un mínimo juzgado deseable por la sociedad. Las medidas relativas a la indemnización y absorción del desempleo (formación de jóvenes, mejoramiento de la movilidad geográfica y profesional, etc.) corresponden al primer objetivo. El segundo problema implica la existencia de normas sobre salario mínimo y sobre seguro contra vicisitudes excepcionales (enfermedad, accidentes de trabajo) y contra circunstancias previsibles (la vejez y la necesidad de un retiro indemnizado).

b) *La protección de las condiciones de trabajo:*

Se trata de lograr el respeto a la salud y dignidad del trabajador, a través de una compleja red de medidas que se refieren entre otras, a la reglamentación de la duración del trabajo, a las formas de ejercicio del mismo y al derecho y libertad de sindicación de los trabajadores en la empresa.

c) *La educación, la formación y la cultura:*

Es el conjunto de medidas destinadas a integrar los miembros de una sociedad a sus diversos roles y funciones y a perfeccionar esa integración a través de su expansión intelectual y espiritual. Esas medidas pueden ser categorizadas en tres tipos: las que organizan los mecanismos de transmisión de conocimientos (sistema escolar, universitario, de formación profesional y permanente, etc.); las que financian total o parcialmente la participación de los educandos en esos sistemas educativos; y las que financian actividades culturales, mediante subvenciones a los productores y/o a los consumidores de las mismas.

d) *La higiene pública y la salud:*

Esta política social consiste en un complejo conjunto de medidas destinadas a prever y curar enfermedades individuales y sociales y a desarrollar la Medicina Preventiva y Curativa.

Por lo tanto, algunas de estas medidas corresponden a la creación de una infraestructura general de tipo hospitalario, más o menos complementaria con la existente a nivel privado; y otras se dirigen a las personas enfermas, en la forma de programas de ayuda destinados a abaratar o a hacer eventualmente gratuitos los cuidados a personas sin recursos.

e) *La Asistencia y la Promoción Social:*

Durante el presente siglo la noción de Asistencia Social, más o menos identificada con principios basados en la caridad y el amor al prójimo, pasa a ser comprendida como el derecho que tiene el ser humano a demandar del Estado que cumpla con el deber de asistir a todos los miembros de la sociedad.

La Asistencia Social es entonces definida como un conglomerado de programas y de instituciones y servicios especializados que tienen por objeto satisfacer las necesidades de los seres humanos que no estén incluidas en el resto de las Políticas Sociales y/o en otros tipos de acción sectorial de tipo social. Esto es decir que la Asistencia Social cubre las necesidades "residuales", o sea las que no están satisfechas por los beneficios derivados de las políticas laboral, de salud, vivienda, de seguridad social, etc. Estas necesidades "residuales" son características de sectores sociales que no participan en el proceso productivo porque son

desempleados permanentes q eventuales; pero que, en definitiva, pueden ser una parte potencial de la población económicamente activa. También corresponden a las de sectores que están fuera de la Población Económicamente Activa, como los ancianos, los niños, los impedidos físicos y mentales, etc.

La más reciente evolución de la Asistencia Social configura una nueva política social, la Promoción, con caracteres propios y distintivos del resto de las políticas estatales dedicadas a tratar los problemas sociales. Estos caracteres son:

- El incremento de las actividades del Estado tendientes a coordinar y planificar sus actividades asistenciales.
- La reorientación de esas actividades estatales, abandonando parcialmente una concepción basada en la solución de las necesidades individuales y familiares; en este caso, la acción del Estado se dirige principalmente a tareas de asistir al que "se ayuda a sí mismo", con el fin de organizar e integrar a los sectores sociales marginados gracias a la motivación que ellos desarrollen para solucionar sus propios problemas comunitarios.

f) *El urbanismo y la vivienda:*

La garantía de alojamientos decentes ligados a su distribución adecuada en el espacio constituye uno de los principales dominios de esta política social. Estos dos objetivos deben ser considerados conjuntamente, pues la calidad de un alojamiento depende de sus cualidades intrínsecas tanto como de su localización y entorno.

En este rubro las medidas sociales consisten en la creación de equipamientos urbanísticos, como servicios comerciales, calles, etc.; en la acción del Estado sobre el costo de la construcción de viviendas y sobre el costo de los alquileres o de las condiciones de acceso a la propiedad de la vivienda familiar; y en la reglamentación jurídica relativa a la distribución de alojamientos en el espacio.

g) *El tiempo libre y la recreación:*

Este "dominio" de la política social es de reciente aparición y derivado del de la educación y cultura; asimismo es consecuencia de la reglamentación del tiempo de trabajo y la aparición de las "vacaciones" como un derecho del trabajador. Su novedad reside en sus problemáticas, propias de países industriales avanzados: ellas son la necesidad de evitar la pérdida del tiempo libre, garantizado por la legislación laboral, tanto como la necesidad de llenar de manera agradable y provechosa ese período de recreación.

Las medidas que suelen tomarse para desarrollar esta política social se refieren a la creación de equipamientos recreativos y culturales; a la reglamentación de un tiempo libre mínimo y pagado por el empleador; y a la regulación de formalidades administrativas del transporte, del alojamiento, etc., para que el tiempo de vacaciones sea aprovechado sin dificultades mayores por los usuarios.

De esta clasificación no exhaustiva de las diversas áreas de intervención de las políticas sociales extraemos las siguientes consecuencias significativas:

- a) *El carácter esencialmente idéntico de los fines y los componentes estructurales de todas las políticas sociales.*
- b) La necesidad de armonizar las normas jurídicas y los procesos decisorios que regulan las diversas políticas sociales, cuya complementariedad aparece como una evidencia; y la de coordinar la puesta en práctica de las mismas.
- c) La importancia de las políticas laborales como núcleo motor del conjunto de las políticas sociales. Las políticas sociales están destinadas a facilitar la concertación política entre el capital y el trabajo, incrementando la retribución del trabajador en la forma de un salario indirecto, conformado por las prestaciones sociales organizadas por el Estado en su carácter de árbitro y garante de esa concertación. Por lo tanto, es imprescindible que el mismo Estado coordine y racionalice las políticas sociales,

cohesionando los intereses contradictorios que se expresan en la sociedad y atendiendo a las urgencias del desarrollo económico-social. Por otra parte, unas políticas de salud o de vivienda desvinculadas de la laboral perderían viabilidad y eficacia de contenido. Las condiciones de trabajo o de retribución de los sectores obreros sólo mejorarán realmente si se les resuelven problemas que raramente pueden atender las empresas: el habitacional, el del aprovechamiento del tiempo libre, el de la educación de sus hijos, etc.

6. Problemas ligados al concepto de las Políticas Sociales

La variedad e importancia de las políticas sociales hacen difícil dar cuenta de ellas a través de una sola explicación. Sin embargo, diversas opiniones y consideraciones coinciden en buscar un marco teórico que haga comprensible su naturaleza, la cual es reconocida como esencialmente común.

Se ha pretendido definir las políticas sociales como medios de lucha contra la pobreza; o como instrumento para asegurar el crecimiento económico; o como una forma de control social. Pero en todas estas interpretaciones existe un punto en común: las medidas sociales están relacionadas con el lugar que los individuos ocupan en la sociedad y con el nivel de vida que deriva del mismo. Entonces cabe preguntarse cuáles son las posibilidades de promoción del individuo en la estructura social, y si existe una estructura social con plazas suficientes para asegurar esa promoción. Las respuestas a estas preguntas ofrecen variadas combinaciones posibles y conducen a dos casos extremos: aquél en que los individuos pueden circular libremente en un sistema de plazas que tienden a homogeneizarse (movilidad óptima); y aquél en que la sociedad determina la situación de cada individuo en el seno de una estructura jerárquica y no igualitaria (movilidad nula).

Cuando se intenta explicar las políticas sociales, los científicos sociales contemporáneos se oponen justamente sobre la posibilidad que ellas tienen de generar una tendencia hacia la

movilidad social absoluta. Hay quienes la afirman y hay quienes la niegan; trataremos este tema al analizar la naturaleza de las políticas sociales; ahora podemos relevar simplemente algunas variables que es preciso considerar en casos concretos de análisis, sin perder de vista la totalidad esencial del fenómeno estudiado, es decir la realidad social contradictoria.

a) *Variable histórico-social*

La génesis de las políticas sociales está ligada al conflicto social y a las presiones de las clases subalternas para obtener concesiones de los grupos dominantes. Sin embargo, el desarrollo de los sistemas políticos sociales está condicionado por las posibilidades objetivas y la capacidad de negociación de los dirigentes socio-políticos de estos sectores dominantes.

Parece imprescindible analizar el surgimiento de las políticas sociales a la luz de un análisis histórico-social particular de los Estados, pues ciertas hipótesis generales no son aplicables a todos ellos por igual.

b) *Variable económico-social*

La cuantificación posible de las medidas sociales adquiere relevancia porque permite precisar sus efectos reales (hablaremos de ello al referirnos a los "indicadores sociales"). Además, esta cuantificación posibilita relacionar la actividad económica de un Estado y las políticas sociales, que se encuentran indisolublemente unidas entre sí.

Por lo tanto, existiendo instrumentos de investigación que den cuenta del Bienestar Social de manera más satisfactoria que los indicadores puramente monetarios, se podrá combinar de forma coherente en el tiempo y en el espacio la contabilización social con la del Presupuesto Nacional. Esto es decir que se podrá construir un "Presupuesto Social" como conjunto de informaciones y cálculos relativos a los gastos y a las transferencias sociales. Esta tarea trasciende los límites de las actividades especulativas y se convierte en una necesidad legislativa, reconocida por los Estados

desde la segunda post-guerra. Por ello, la concepción de Políticas Sociales y su estudio o el simple análisis de la viabilidad de las mismas, exigen un conocimiento suficiente de la estructura económica sobre la cual se programa el Presupuesto Social; y asimismo el de los efectos de este Presupuesto en el comportamiento económico global ulterior a su puesta en práctica.

c) Variable institucional-funcional

Implica el conocimiento de los procesos decisorios constitutivos de una política social en el marco complejo de las instituciones estatales que participan en su concepción y ejecución. Este tipo de estudio se centra sobre la problemática jurídico-política de las tomas de decisión en materia de políticas sociales, aunque incluye las variables económica, histórica, etc. Ya hemos advertido sobre los peligros de estudiar los procesos decisorios o sus impactos funcionales sin tomar suficientemente en cuenta el contexto social, que actúa como apoyo y/o como oponente de una determinada política social.

d) Variable espacial-sectorial

Constituye el estudio del comportamiento de un sector social beneficiario de una política social y sus correlaciones con las instituciones estatales generadoras de la misma. Obviamente ese sector social se encuentra ubicado en un espacio geográfico o meramente social que es preciso identificar y poner en relación con otros espacios geográficos y sociales.

e) Variable socio-organizacional

Hemos señalado que las políticas sociales son el producto de la dinámica social contradictoria que se expresa en reivindicaciones de sectores sociales subalternos, respuestas de los grupos hegemónicos, negociaciones, concertación, etc. En esta variable se considera el comportamiento de sectores sociales y su organización frente a una política social determinada, es decir las

actitudes que desarrollan como apoyos o como oponentes (en los casos extremos posibles), frente a la decisión estatal a lograr, a rechazar o a modificar.

Desde un punto de vista estrictamente estatal, la génesis de las políticas sociales y su desarrollo ulterior, está vinculada a dos problemáticas comunes a todas las políticas estatales:

- a) *La Planificación*, que constituye un instrumento importante para lograr la racionalización de las políticas sociales; esa racionalización, si bien depende en última instancia de las condiciones económicas, políticas y sociales de un Estado, también está condicionada por la calidad técnica del proceso de planificación y por su eficiencia y aplicabilidad.
- b) *La administración y gestión*, que se encargan de una adecuada ejecución de las políticas sociales y del contacto y relación con los usuarios de las mismas.

En uno y otro caso, la calidad de la acción del Estado está vinculada a la capacidad de sus administradores y planificadores. Estos deberían evitar una "desviación economicista" en el manejo de las políticas sociales y adquirir una visión de conjunto de sus supuestos e implicancias para perfeccionar su acción. Ello implica una adecuada formación en la Planificación Social y en la Administración de cada Política Social específica, la cual debería proporcionar una óptica global de la problemática "social".

De esta enumeración también no exhaustiva de problemáticas teóricas y aplicadas vinculadas a la génesis y a la puesta en práctica de las políticas sociales, concluimos afirmando la existencia de un campo de análisis vasto y complejo, que merece investigación empírica, propia de cada realidad estatal concreta; que exige una formación técnica específica, la cual parece ser necesariamente pluridisciplinaria, para quienes conciben y ejecutan políticas sociales; y, en fin, que confirma la necesidad de coordinación y armonización en la creación y aplicación de la diversidad de políticas sociales.

7. Indicadores sociales y políticas sociales

Los indicadores sociales "son datos... cifrados sobre el estado de la sociedad y que tienen por objeto expresar el bienestar"⁸.

Su rol es "responder a las necesidades del análisis de fenómenos a largo plazo y a la voluntad de los poderes públicos de mejorar el conocimiento (social) para esclarecer la acción" política⁹.

Su base teórica reside en reflexiones sociales como las que hizo Karl Mannheim. Este autor clásico distinguió entre "racionalidad funcional" y "racionalidad sustancial", relacionando la primera con los indicadores económicos y la segunda con los indicadores "sociales" que él sugiere crear.

En el caso de la racionalidad funcional se trata de maximizar el resultado de una decisión dada, es decir de generar la mayor cantidad de unidades de un valor deseado con la menor "inversión" posible de ese tipo de unidades. Este mecanismo racional se utiliza en todas las actividades económicas (aunque éstas pueden incluir también otro tipo de racionalidad).

La noción de la racionalidad sustancial introduce la idea de optimización del resultado buscado, es decir que no interesa la cantidad de unidades de valor creadas por una decisión dada, sino la mayor o menor calidad de dichas unidades.

"Cuando se dice de los indicadores sociales que ellos introducen lo cualitativo en lugar de lo cuantitativo, ello no significa que se rechaza lo numérico, sino que esos datos numéricos no tienen sentido considerados en sí mismos"¹⁰.

Las cifras adquieren significación cuando se las relaciona con su contorno a través de diferentes combinaciones. Un ejemplo de esta transformación de lo cuantitativo en cualitativo (o del cuánto al cómo) es el sistema de contabilidad social que comprende:

⁸ Greffe, Xavier, *La politique sociale*, París, PUF, 1975, pág. 62.

⁹ Girardeau, V. C., *Les indicateurs sociaux*, en *Statistiques Sociales*, París, INSEE, 1974, pág. 39.

¹⁰ Greffe, X., *op. cit.*, pág. 65.

- Un presupuesto de funcionamiento, que busca las posiciones de equilibrio económico.
- Un presupuesto de estructura, que analiza si los equilibrios obtenidos corresponden a las exigencias de una sociedad dada.

Los autores¹¹ que han desarrollado la concepción de indicadores sociales, contenida teóricamente en el pensamiento de Mannheim, consideran que la rapidez y profundidad de los cambios tecnológicos determinan que hoy interesa más mejorar la calidad de la vida que aumentar la cantidad de bienes.

Aunque este razonamiento surge en países industrializados y encuentra allí su más clara aplicación, nos parece adaptable a países en vías de desarrollo.

Finalmente, los indicadores sociales deben respetar ciertas reglas, definidas por teóricos como los citados Bauer, Biderman y Gross:

- Su definición supone un análisis del campo social considerado: "En el curso de este análisis no se trata tanto de medir variables sociales cuanto de explicar transformaciones" de los hechos sociales¹².
- Deben ser significativos, es decir, expresar la totalidad del fenómeno que les sirve de base.
- Deben ser sensibles, o sea capaces de registrar todas las variaciones de los fenómenos observados.
- Deben ser exclusivos, es decir, corresponder a un fenómeno preciso que no puede ser traducido por ningún otro indicador.

Los indicadores se diferencian, al menos, en función del tipo de información que producen. La distinción más simple es aquella que puede hacerse entre los indicadores de medios e indicadores

¹¹ Bauer y otros, "Social Indicators", Harrard, MIT Press, 1966.

¹² Bauer y otros, *op. cit.*, pág. 43.

de objetivos; y éstos pueden traducir el resultado de una acción, o la calificación de un "estado" u orden existentes en relación con un objetivo determinado.

Así se llega a los siguientes tipos de indicadores sociales, inspirados en la obra de Bauer y otros:

- a) Los indicadores de medios, que caracterizan la intervención en una cierta área social (por ejemplo, número de docentes por alumno, número de médicos por habitantes, etc.).
- b) Los indicadores de producto, que caracterizan los efectos cuantitativos de una intervención (por ejemplo, número de operaciones quirúrgicas efectuadas en una región como consecuencia de la instalación de un hospital).
- c) Los indicadores de "estado" que caracterizan la situación actual en un área social (por ejemplo, tasa de analfabetismo, tasa de deserción escolar, etc.).
- d) Los indicadores de eficacia interna, que relacionan los indicadores de producto con los indicadores de medios (por ejemplo, variación de la tasa de deserción escolar como consecuencia de un gasto realizado para mejorar la calidad de la educación en una escuela o conjunto de escuelas).
- e) Los indicadores de eficacia externa, que relacionan los indicadores de "estado" con los de producto (por ejemplo, variación de la tasa de analfabetismo como consecuencia de campañas de alfabetización de distinta envergadura y caracteres).

En estos dos últimos casos es necesario poseer un sistema de cuantificación uniforme, el cual limita la cantidad de los relacionamientos posibles, pero es la condición básica para establecer indicadores mínimamente coherentes y fiables.

Existen múltiples indicadores sociales cuya lista es difícil-

mente exhaustiva: pirámides de edad; número de jornadas o de horas de huelga; porcentaje de la población que no dispone de un ingreso mínimo vital; tasas de delincuencia establecidas de forma temporal o espacial; etc. Por ello, parece más conveniente clasificar los indicadores sociales según las áreas para las que son construidos y los tipos de resultados obtenidos en cada una de esas áreas. En la medida que diversos indicadores son relacionados con un área determinada, se deducirán las características necesarias de cada uno de ellos relativas a dicha área.

Las principales áreas o dominios sociales corresponden a una siempre relativa clasificación de las políticas sociales y sus supuestos básicos:

- Población activa y actividad laboral.
- Salud e Higiene Públicas.
- Educación y Cultura.
- Tiempo Libre y Recreación.
- Vivienda y Medio Ambiente.
- Promoción y Bienestar Sociales, etc.

Asimismo, las áreas pueden definirse en función de las personas beneficiadas por las políticas sociales:

- Trabajadores.
- Ancianos.
- Disminuidos Físicos y Psíquicos.
- Mujeres.
- Niños.
- Matrimonios, etc.

En consecuencia, en cada uno de esos rubros se aplicará una variedad de indicadores adaptados a los caracteres del grupo de personas beneficiadas o del área de intervención de las políticas sociales. Por ejemplo: remuneración, estado de las viviendas, prácticas culturales, protección en caso de accidentes de trabajo, pirámides de edad, tasa de deserción escolar, etc. Obviamente

estos indicadores son aplicables, debidamente adecuados, a diversos dominios sociales; ello sucede con gran cantidad de los indicadores que se han elaborado o pueden aún elaborarse, según las necesidades de la investigación social.

Para poder actuar sobre elementos interdependientes, como son los fenómenos sociales, e incluso para tener una visión de conjunto de la realidad social, es preciso coordinar las informaciones y, por lo tanto, sintetizar los indicadores. Esta operación implica que se disponga de una descripción satisfactoria de los fenómenos sociales cuantificados y de una escala de valor común, sin la cual no puede estructurarse y relacionarse ningún tipo de datos.

Hay diversas tentativas de síntesis de datos; y sus caracteres dependen del universo que se está observando. A título de ejemplo señalamos algunas de esas tentativas en el área del nivel de vida de la población de un espacio geográfico determinado:

a) *El método de Drenowski-Scott*

Consiste en calificar el estado de bienestar de una población dada estudiando su repartición en relación a los grados de realización de indicadores juzgados fundamentales. Por cada uno de los indicadores elementales (esperanza de vida, tasa de alfabetización, nivel de ingresos, etc.), se obtiene una repartición de la población entre tres a cuatro grados de bienestar (satisfactorio, correcto, insuficiente, etc.). El nivel de vida de la población se obtiene yuxtaponiendo diferentes criterios y estudiando las reparticiones específicas que se derivan de los mismos.

b) *El método de "Los puntos de correspondencia"*

Puesto a punto por el Instituto de Investigación de Naciones Unidas para el Desarrollo Social, el mismo compara los modos de vida de diferentes categorías sociales, estableciendo su perfil en relación a un conjunto de criterios. Esta confrontación se hace determinando los grados de realización del bienestar y ligando

los unos con los otros para cada grupo. Se puede entonces comparar su lugar relativo teniendo presente el conjunto de grados de realización; y determinar si las desigualdades se reproducen sistemáticamente entre un criterio y otro, o si, al contrario, existen procesos de compensación. Este estudio puede realizarse durante períodos diferentes (anualmente, cada tres años, etc.), con lo cual se pueden deducir los desplazamientos en la jerarquía social.

Este método permite introducir y relacionar con mayor precisión indicadores particularmente difíciles de cuantificar (por ejemplo, participación social o política) y facilita la identificación del proceso "nivel de vida" como una red compleja de caracteres.

c) *El método de "análisis de las correspondencias"*

El mismo tiene por finalidad interpretar de manera sintética un conjunto de datos que se relacionan con varios criterios; debe ser empleado para traducir y comparar los niveles de vida de varios grupos sociales utilizando distintos criterios.

Cuando se dispone de un sistema de datos puede ser difícil obtener las informaciones sintéticas que se necesitan (por ejemplo el "grupo medio" entre diferentes grupos sociales, cuyo nivel de vida se analiza utilizando diversos criterios). Estos datos, que pueden ser ordenados en una "matriz", deben ser representados gráficamente bajo la forma de una "nube". La intersección de los dos ejes define el "centro de gravedad" del análisis, o sea la estructura media de las observaciones. Todos los datos que se encuentran sobre el plano creado por la matriz pueden ser aproximados o alejados del "centro de gravedad" y así conducimos a dos series de informaciones:

- La posición de unos criterios en relación a otros, lo que permite ver al interior de un sistema de datos los grupos de criterios que son armónicos y los que están opuestos.
- La posición de las variables o grupos sociales en relación a los criterios: su proximidad o alejamiento en relación a los diferentes criterios traduce la más o menos

gran importancia que jugarán estos últimos en la determinación de esos grupos sociales.

El "análisis de las correspondencias" permite pues esclarecer cierto número de tipos de niveles de vida y ubicar los diferentes grupos en relación a estos últimos. Se llega así a conclusiones a las que podría llegarse por otros métodos; pero aquí se logran de manera más sintética y sobre una cantidad de observaciones que pueden ser considerables.

No agotamos, ni con mucho, el tema de los "Indicadores Sociales". Simplemente enunciamos su problemática teórica y presentimos un pequeño aspecto de la complejidad técnica que encierra.

En efecto, la construcción de Indicadores Sociales es una tarea inacabada y que queda librada aún a las necesidades del desarrollo de la investigación social aplicada y al talento y la imaginación de quienes la practiquen. Pero subrayamos la importancia de su utilización para realizar investigaciones sobre Política Social o sobre políticas sociales particulares y, sobre todo, para concebirlas y operacionalizarlas.

Debidamente abordados, los Indicadores Sociales permiten establecer la adecuada relación entre lo económico y "lo social", evitando la desviación economicista que tanto perjudica la acción social del Estado.

8. Los Modelos Políticos y las políticas sociales

A los fines de nuestro estudio, los Modelos Políticos son las diversas formas que adquieren los Estados a través de su evolución histórica. Ello implica que existen tantos Modelos Políticos cuantos cuadros socio-institucionales dentro de los cuales se desarrolla la vida política.

En la medida que los Estados institucionalizan las maneras de relacionamiento entre la clase dominante y los sectores subordinados de una sociedad, hay diversos tipos de Estado según sea

esa forma de relacionamiento; en su proyección histórica, esos tipos de Estado engendran Modelos Políticos. De forma no exhaustiva ensayamos una tipología de los Estados que combine algunos factores principales de la vida política:

- a) Todos los Estados tienen una estructura económica que peñera un modo de producción determinado. En la actualidad dos tercios de la humanidad están insertos en el modo de producción capitalista, en el cual las relaciones de producción que predominan sobre formas más arcaicas están caracterizadas por la propiedad privada de los medios de producción y la venta del trabajo a cambio del salario; en el estadio presente del desarrollo del capitalismo, todos los Estados adscriptos a esta forma de organización económico-social están integrados a un sistema mundial hegemónico de más en más por las grandes empresas transnacionales. Históricamente el modo de producción capitalista fue precedido por el feudal (en Europa y Japón) y por otros modos de producción pre-capitalistas como el asiático¹³.
- b) Al interior de cada tipo de organización económico-social o modo de producción pueden distinguirse diversos regímenes de convivencia política, tomando en consideración la existencia de un orden social y jurídico-constitucional que limite efectivamente el poder político; en este sentido, pueden distinguirse los regímenes autoritarios y los democráticos. Además atendiendo al sistema de Partidos Políticos, nacido después de 1850, existen en la actualidad regímenes de partidos pluralistas, de partido dominante y de

¹³ Como veremos en el Capítulo II con más detalle, a partir de 1917 y sobre todo de la Segunda Guerra Mundial, un número significativo de Estados ensaya un modo de producción no capitalista que se caracteriza por la apropiación estatal de los medios de producción, la planificación centralizada y una coexistencia conflictiva con el sistema mundial capitalista.

partido único. Finalmente, de acuerdo con la forma constitucional del Estado, se dan Regímenes presidencialistas (con separación pronunciada entre las funciones ejecutiva y legislativa) y Regímenes parlamentarios (con estrecha ligazón institucional entre dichas funciones).

Históricamente, en el seno del modo de producción capitalista, se evolucionó a partir de un régimen político sustancialmente autoritario hacia una democracia restringida, hasta llegar después de la Segunda Guerra Mundial, a lograr un grado relativo de limitación efectiva del poder político en los países altamente desarrollados, por la vía de controles sociales y jurídico-institucionales.

Por lo tanto, las principales formas que adquirió el Estado (o Modelos Políticos) en el área central del Occidente capitalista, desde el pasado feudal hasta nuestros días, fueron:

- *El Estado Feudal*: Su modo de producción es naturalmente feudal; el poder político central es débil y depende, en última instancia, de los señores feudales; y las monarquías están limitadas por el poder de la Iglesia y de los propios vasallos señoriales (1400-1600).
- *El Estado Nacional absolutista*: Su modo de producción se encuentra en transición entre el feudal y el capitalista; el poder político amplía sus funciones y tiende a someter a los señores feudales; y las monarquías son autoritarias (1600-1800).
- *El Estado capitalista de democracia restringida*: su modo de producción es capitalista de libre concurrencia; el poder político se limita a afianzar la seguridad interna y externa pero restringe al mínimo sus intervenciones en la vida económica y social; y se establecen monarquías parlamentarias o repúblicas parlamentarias o presidencialistas con escasa participación del pueblo, ya que votan menos del 50 % de los varones mayores de

edad (1800-1900).

- *El Estado capitalista de democracia ampliada*: Su modo de producción es el capitalista monopolista y monopolista de Estado; el poder político amplía sus funciones en todos los órdenes de la vida social y, en particular, en lo económico-social; y se extiende la participación popular en la elección y el control de los gobernantes y del Estado, gracias al sufragio universal y a la concertación social (1900 en adelante).

Lo que hoy constituye la Política Social de los Estados Capitalistas es una consecuencia directa de la evolución histórica y de la adaptación de la política de Asistencia Social a las nuevas necesidades del desarrollo de la sociedad.

En efecto, al superar el papel de simple garante del orden social, el Estado ha perfeccionado la tarea de aglutinar y conjugar los esfuerzos y recursos de los agentes económico-sociales y se ha transformado en un sujeto activo con calidad de promotor de esos mismos agentes a fin que éstos puedan desarrollarse relativamente en todos los planos de su vida privada y social.

Esta transformación es el producto de una larga evolución histórica, cuyos grandes hitos y etapas resumimos brevemente:

- a) El Estado nacional naciente comienza a preocuparse de la miseria y la pobreza en Europa Occidental, durante la larga transición del feudalismo a la sociedad industrial capitalista, generando las primeras formas de Asistencia Social financiada y controlada por el poder político. En efecto, a partir del siglo XVI, el desarrollo de las ciudades, del comercio y de las manufacturas introduce un creciente desequilibrio social en perjuicio de los sectores sociales subalternos.

Una causa decisiva de la dislocación socio-económica y del incremento de las necesidades de los grupos más necesitados fue la ruptura del vínculo feudal, y luego la eliminación de la pequeña propiedad agrícola. Con ello comienza el éxodo rural y surge el fenómeno de la marginalización y de la miseria urbanas, productos del

desempleo y de la inseguridad que padece el trabajador libre ante la vejez, la enfermedad y otras vicisitudes de su vida personal y familiar. Es entonces que esta forma de pobreza, determinada por los vaivenes económicos, pasa a ser sujeto de atención por parte del Estado, quien asume como obligación propia la de ayudar a las gentes que no podían satisfacer sus necesidades vitales mínimas por sí mismas. Aparecen así las primeras formas de Asistencia Social, entendidas como un esfuerzo sistemático del poder político para combatir la mendicidad y paliar los efectos más devastadores de la miseria; ella es la más antigua política social de la cual se irán desprendiendo las de Salud, Educación, Laboral, etc.

- b) En el Estado capitalista del Siglo XIX, la acción pública en beneficio de los sectores sociales desvalidos se reduce considerablemente, incluso respecto a la época anterior. El "dogma" de la no-intervención estatal en materia económica se proyecta en la inacción social de los Estados; estos promueven la beneficencia privada para paliar el drama de la condición obrera pero, en general, se abstienen de emprender tareas de acción social en la medida que ello implicaba reducir las ganancias del capital a través del aumento de la carga impositiva.

La clase trabajadora se organiza para contrarrestar los efectos del proceso de industrialización "salvaje", creando Mutuales y otros organismos de ayuda a los obreros incapacitados de trabajar, las cuales son financiadas con el aporte del conjunto de los afiliados al servicio mutual; pero una demanda creciente de los sindicatos y partidos obreros fue lograr que el capital, a través del Estado, contribuyese a sostener económicamente esos organismos de seguridad social.

- c) Para amortiguar el antagonismo entre el capital y el trabajo, desde fines del siglo pasado, los gobiernos de Alemania, Inglaterra y otros países industrializados comienzan a ampliar las políticas sociales como función del Estado. Con la creación de la Organización Interna-

cional del Trabajo se proyecta de manera transnacional la expansión de la política laboral y de los sistemas de seguridad social, garantizando a las respectivas burguesías nacionales el "juego limpio" de sus competidoras. Finalmente, la crisis de 1930 echa por tierra los principios económicos del liberalismo tradicional y el Estado comienza a intervenir activamente en la implementación de políticas económicas que regulen las crisis de superproducción; una de las "recetas keynesianas" es el incremento de la capacidad de consumo del sector asalariado, lo cual coincide con las demandas obreras de una mayor participación del capital en el financiamiento de las políticas sociales.

Por ello, el capitalismo monopolista de Estado crea el Estado de Bienestar Social, cuyos caracteres hemos descrito, el cual posibilita el Pacto Social entre el capital y una fracción ampliamente mayoritaria del movimiento obrero de los países altamente industrializados; ese Pacto Social, establecido entre 1930 y 1950, permanece vigente, pese a la crisis estructural que conmociona la economía mundial desde 1974.

- d) Los caracteres y la naturaleza de las políticas sociales en Estados no-capitalistas surgidos en los últimos 60 años son particulares y se distinguen del Modelo capitalista del Estado de Bienestar Social. Aunque éste no es el tema de nuestro estudio, nos extenderemos a su respecto en el Capítulo II.

9. Los Modelos Políticos latinoamericanos y las políticas sociales

En la parte final de este capítulo caracterizaremos los principales Modelos Políticos que emergen de la evolución histórica de América Latina y el tipo de desarrollo de las políticas sociales que se corresponde con cada uno de esos Modelos. Cabe subrayar que el Estado latinoamericano, aunque incorporado al sistema mundial capitalista desde hace más de un siglo, tiene rasgos particulares que lo diferencian de los Modelos Políticos

occidentales, propios de países altamente desarrollados y que enumeramos en el párrafo anterior.

Dos de esos rasgos, que condicionan la génesis y la formación de los Modelos Políticos en América Latina, son:

- El carácter determinante de la hegemonía externa sobre el Estado, como consecuencia de la dependencia económica de sociedades capitalistas periféricas como las latinoamericanas; esto significa que "el desarrollo desigual del capitalismo impide a las clases dominantes (locales), insertas en la lógica del capital total, asumir la dirección del proceso social"¹⁴, es decir dirigir política y culturalmente al conjunto de la sociedad.
- La debilidad de la sociedad civil, dominada por el Estado y, al mismo tiempo, incapaz de generar proyectos alternativos de hegemonía social; esta debilidad no es ajena a la situación de dependencia estructural pero contribuye a prolongarla.

Si el Estado no expresa la hegemonía de los grupos sociales privilegiados, adquiere la forma de una mera dominación sobre las clases subordinadas; la dinámica histórico-social de un Estado dominador y no hegemónico se caracteriza por la incapacidad de contener los conflictos entre las clases y por un alto grado de inestabilidad y violencia políticas. Asimismo el pasaje de un Modelo Político a otro está condicionado por factores externos, tales como la marcha general de la economía capitalista o los designios imperiales de las grandes potencias.

Así es que distinguimos los Modelos Políticos siguientes:

- a) *El Estado "patrimonial" (1830-1880)*: tiene un poder central débil, controlado por autocracias militares o civiles sumamente

¹⁴ Lechner, Norbert, *La crisis del Estado en América Latina*, El Cid Editor, Caracas, 1977, pág. 23.

inestables; esta situación, que en algunos casos se aproxima a la "anarquía", corresponde a la de una estructura política atomizada y dispersa, característica de un contexto económico-social con profundos rasgos pre-capitalistas, tal como el de la Europa feudal. Este Modelo nace como consecuencia de las tempranas crisis de los nuevos Estados independientes y el fracaso de los proyectos liberales de líderes como Bolívar, Morazán, Alvear, Monteagudo, etc.; esas crisis se desencadenan por la contradicción entre las burguesías comerciantes urbanas, incapaces de imponer su hegemonía, y las oligarquías latifundiaras, hostiles a la concepción de un Estado central fuerte y dinámico; las luchas políticas se desenvuelven como una pugna por el control de Estados carentes de liderazgo político-cultural y simples formas de dominación y de expropiación patrimonial de las fracciones sociales perdedoras en dicha pugna.

Este tipo de Estado desarrolla algunas formas primitivas de *asistencia social* pero carece de recursos económicos y de preocupación por un mayor desarrollo de las políticas sociales; por ello, fomenta la beneficencia privada.

- b) *El Estado "liberal oligárquico" (1880-1930)*: constituye un poder central fuerte y consolida la unidad nacional, como expresión política de la inserción de las sociedades latinoamericanas en el sistema mundial capitalista, al cual pasan a proveer de materias primas agropecuarias y mineras. Este Modelo surge como consecuencias de las llamadas "Revoluciones Liberales" que se suceden entre 1870 y 1900 e implica la dominación de una alianza social integrada por el capital monopólico extranjero, las burguesías comerciantes de tipo "compradoras" y los terratenientes tradicionales. Desde luego que las modalidades de esta alianza varían de un país a otro pero, en general, ella tiende a generar una estructura económica agrominero-exportadora que requiere mano de obra barata, a través de la coacción extraeconómica estatal, del control de los salarios a niveles depresivos y de la desposesión de los pequeños propietarios rurales independientes. Salvo raras excepciones, "el Estado oligárquico también excluye a los

sectores medios, impedidos de desarrollar un capitalismo desde abajo" debido al predominio del capital extranjero en las actividades de comercialización y servicios y a la estructura latifundiaria del agro. Por lo tanto, este tipo de Estado adopta rápidamente un estilo de gobierno autocrático y se niega tenazmente a permitir el ascenso de los grupos sociales subordinados a través de la implantación de reglas de juego democráticas. Con el correr del tiempo, el bloque dominante abandona todo intento de hegemonizar el conjunto de la sociedad y, sobre todo después de la crisis de 1930, acentúa su dominación autoritaria recurriendo a las Fuerzas Armadas como garantes del orden social¹⁵.

En materia de *políticas sociales*, el Estado oligárquico tuvo una actitud ambigua; hasta 1930 predominó en el bloque social dominante una concepción privatista de la beneficencia, todavía vigente en el universo capitalista. Pero, tal como sucedía en el "centro" desde fines del siglo pasado, este Modelo Político latinoamericano tuvo que responder gradualmente a la doble racionalidad que regula el establecimiento de las políticas sociales:

— Por un lado, se dictaron medidas sociales conducentes a reproducir la fuerza de trabajo que demandaba el sector capitalista dinámico de las economías nacionales.

— Por otra parte, esas medidas estuvieron destinadas a aliviar las tensiones político-sociales, satisfaciendo parcialmente las demandas de los sectores subordinados.

- c) *El Estado "nacionalista popular"*¹⁶ (1930-1960): Este Modelo Político fortalece el poder central y amplía considerablemente sus funciones, como expresión política de un nuevo "bloque en el poder" que intenta transformar el Estado oligárquico. Esta

¹⁵ En el Cono Sur hubo ensayos de democracia restringida y ampliada entre 1900 y 1930.

Conforme Cuevas, Agustín, "El desarrollo del capitalismo en América Latina, Ed. Siglo XXI, México, 1976.

¹⁶ Nos inclinamos por esta denominación en lugar de la de Estado populista, más utilizada pero más polémica y ambigua.

alianza social está integrada por sectores de la burguesía industrial, las clases medias y, en formas muy variadas, por el proletariado urbano y/o rural; su proyecto económico consiste en el desarrollo industrial por sustitución de importaciones, con el apoyo y el estímulo del Estado. Pero el bloque social desplazado resiste estas transformaciones y, de formas también variadas, llega a establecer compromisos con el Estado "popular" que, en la mayoría de los casos, bloquean la posibilidad económica de un desarrollo capitalista autónomo o, incluso, lo interrumpen abruptamente.

En materia de *políticas sociales*, el Estado "nacionalista popular", intervencionista en lo económico, desarrolló considerablemente la cobertura y la calidad de las medidas de protección social a los sectores obreros urbanos y en algunos países, a los campesinos. En algunos casos se intentó edificar un Estado de Bienestar Social limitado, a semejanza del constituido en las sociedades altamente industrializadas. El relativo éxito y extensión del área de las políticas sociales contribuyó a generar una importante corriente de apoyo popular a los Movimientos nacionales y populares que lideraban los Estados "populares". Cabe subrayar que la "actitud social" de este tipo de Estados fue uno de los factores de mayor fricción con el bloque oligárquico y causa principal de la ruptura de los compromisos establecidos en la década del 40 al interior de ese Modelo Político¹⁷.

- d) *El Estado "desarrollista" (1960-1980)*: este Modelo Político intenta superar la crisis de hegemonía del Estado "nacionalista popular", incapaz de satisfacer las necesidades de expansión del capital monopólico extranjero y de la burguesía agro-minero-exportadora. Su proyecto consiste en desarrollar sectores productivos aptos para la exportación con la participación de las empresas multinacionales, para lo cual era preciso reducir la intervención económica del Estado y restablecer la libertad de la iniciativa privada, limitada por los

¹⁷ La crisis del Estado "popular" comienza en 1955 pero, en algunos países, se mantienen rasgos de ese tipo de Estado hasta hoy.

controles establecidos durante el período "populista". También en este caso hay una variedad de situaciones particulares que no nos detendremos a analizar; simplemente señalamos que los Estados desarrollistas se han orientado hacia una forma de gobierno autoritaria, por carecer de capacidad de conducción social sobre los sectores sociales subordinados; y que, después de la crisis económica de 1974, el modelo desarrollista original ha sufrido graves alteraciones y fracasos, acentuando la carencia de hegemonía de los grupos sociales dominantes¹⁸.

En cuanto a las *políticas sociales* sostenidas por el Estado desarrollista, hay una tendencia general a reducir el gasto social, para restablecer el equilibrio fiscal comprometido por las concepciones distribucionistas de corte "populista". Pero no se destruye la acción social del Estado en casi ningún caso. Sin embargo, la prolongación de la crisis que se iniciara en 1974 incrementó una tendencia a privatizar los servicios sociales, lo cual es sostenido por una fracción del bloque social dominante. Trataremos este punto en el Capítulo Tercero.

¹⁸ En Argentina, Chile y Uruguay se ensayan experiencias monetaristas con negativo resultado económico y con grave deterioro social.

CAPITULO II

NATURALEZA DE LAS POLITICAS SOCIALES

Para reflexionar sobre la naturaleza de las Políticas Sociales también partiremos de los aportes de la Teoría Política, ubicándolas como una función del Estado Capitalista contemporáneo.

A continuación, rastreamos el proceso de institucionalización de las políticas sociales, su organización, sus alcances o cobertura y su financiamiento para mejor comprender el sentido estructural que ellas han adquirido, sea en los países desarrollados, sea en el área periférica del sistema capitalista.

Nos detendremos en el análisis crítico de los límites de las políticas sociales, para evaluar cuál es el alcance real de sus prestaciones y para desmitificar el discurso neo-liberal que sobredimensiona las posibilidades transformadoras del Estado de Bienestar Social. Finalmente, echaremos un vistazo sobre la significación de las políticas sociales en Estados no-capitalistas, es decir aquellos que desarrollan el llamado "socialismo real".

1. Reflexiones teóricas sobre la naturaleza de las políticas sociales

Para fines de nuestro trabajo analizamos someramente las concepciones más conocidas sobre la política social; ello nos permitirá desarrollar la crítica que sobre el tema plantearemos.

La concepción neo-liberal de las políticas sociales las considera un medio para alcanzar el bienestar, la justicia y la igualdad de oportunidades. En este sentido, su función gravita en la redistribución de ingresos, que permite compensar las desigualdades sociales generadas en el carácter contradictorio del desenvolvimiento del sistema capitalista. Las políticas sociales serían el vehículo de la realización de la justicia social y el Estado, a través de ellas, equilibraría los intereses de clase de los sectores dominantes y dominados. Este último sector mejoraría en forma

relativa sus ingresos. Así, la política económica se ubica en el proceso de la acumulación y la política social en la instancia de la distribución.

En algunos casos, esta concepción avanza más allá, cuando se piensa que la aplicación de las políticas sociales puede significar una progresiva conversión del sistema capitalista en algún tipo de sistema no-capitalista.

Sin embargo, la concepción neo-liberal parece ser una aproximación superficial, en la medida que muchos estudiosos de esta problemática han demostrado que la función redistributiva asignada a la política social no puede separarse del proceso de acumulación. En efecto, aunque aparentemente la política social, en su práctica estatal, puede incrementar los ingresos de ciertos sectores de la población, es también cierto que el Estado no siempre puede impedir la capacidad de respuesta de los sectores dominantes para diluir la eficacia del efecto redistributivo. Asimismo, se sabe que, en muchos casos, la política social beneficia solamente a algunos sectores asalariados y que es categorizada (existen políticas de seguridad social diferenciadas para empleados y obreros), según las necesidades del proceso de expansión del capital.

Afirmar que los problemas de desigualdad surgidos en lo económico son modificados por la instancia social, a través de las políticas sociales, y que lo social se adecua a la repartición de los bienes y servicios producidos por lo económico, implica separar los ámbitos económico y social como dos instancias que tienen una dinámica propia; esta separación y atribución que se les asigna a esos dos ámbitos encubre el tratamiento real de la política social.

También se mistifica la acción del Estado, en tanto se le asigna la función de solucionar los problemas de injusticia social, vía que permitiría establecer una sociedad de equidad e igualitarismo. Pero las políticas sociales, por sí mismas, no pueden erradicar las injusticias sociales; éstas en un sistema capitalista, tienen una matriz estructural que está determinada por la posición de las clases con intereses contradictorios antagónicos; y

éstos sólo se resuelven con la transformación sustancial del sistema como efecto de la lucha de los grupos que no detentan el poder económico y político.

Como Xavier Greffe señala acentuadamente:

"Hay una manera que ve en lo social la conjunción de todas las desigualdades e inseguridades dejadas en suspenso por el funcionamiento del sistema económico. La política social será entonces el conjunto de las medidas puestas en funcionamiento para corregir esos efectos perversos del sistema económico, sin que uno se interroge seriamente sobre su origen. . . esta concepción descansa sobre una separación absoluta de lo económico frente a lo social y conduce a presumir que toda política social beneficia a aquellos a quienes ella se dirige"¹⁹.

En otro caso, hay autores que atribuyen el *carácter predominante de lo político-ideológico o de lo económico a causas coyunturales*. Por ejemplo, Piven y Cloward consideran que lo político es preponderante en la instauración de las políticas sociales; pero señalan también que éstas tienen un carácter cíclico en materia de ayuda social. En este sentido su momento expansivo canaliza los conflictos sociales; y su momento restrictivo va a establecer una disciplina de trabajo en coyunturas donde no hay alteraciones sociales, es decir donde se establece un estado de normalidad.

En la obra de estos autores, titulada "Regulating the poor"²⁰, al analizar por qué se establecen los servicios de manutención gratuitos y por qué persisten las políticas residuales o de asistencia social, ellos plantean que, para las sociedades capitalistas, es un problema serio el desorden social; por lo tanto, las políticas sociales deben orientarse a reducir al mínimo estos disturbios. Por este rasgo ellos pretenden demostrar el carácter eminentemente político de las políticas sociales.

Para Pelletier y Vaillancourt, las coyunturas de crisis económica en las que se manifiestan las contradicciones entre las

¹⁹ Greffe, Xavier, *La politique sociale*, ya citado, pág. 15.

²⁰ Fox Piven, Frances; Cloward, Richard, *Regulating the poor*, New York, Vintage Books, 1972, págs. 22, 36.

fracciones de la burguesía explican la aparición de las políticas sociales. Ellos muestran, en un estudio realizado en Quebec (Canadá), que la intervención del Estado en la Política de Asistencia en favor de los aptos para el trabajo significó un cambio sustancial en la Política social de Quebec, pero ese cambio sólo se explica a raíz de la exigencia económica que predomina sobre los aspectos político-ideológicos²¹.

Tanto estos autores, como Piven y Cloward, dan una visión parcial de la política social, porque toman aspectos aislados —lo político, las crisis económicas coyunturales— para explicar las causas que dan origen a la intervención del Estado en las políticas sociales.

Esta visión parcial no explica la globalidad del fenómeno, en la medida que la ejecución de las políticas sociales, como práctica estatal, responde, en términos estratégicos, a resguardar la reproducción del capital social a largo plazo; y en términos coyunturales, a las prolongadas y a veces violentas demandas de los sectores populares, así como a la capacidad y forma de respuesta de los sectores dominantes frente a estas demandas. En este sentido la política social aparece como instrumento de control social y, en tanto tal, como resguardo a los intereses del capital; es decir, aparece como respuesta política y económica que posibilita la estabilización económica y social.

Hay autores que, inspirados en una concepción marxiana de la sociedad, plantean que las funciones de las políticas sociales son eminentemente económicas. Se trata del *enfoque "economicista"*, entendiendo por "economicismo" la determinación

²¹ En relación al convenio federal provincial de 1959 sobre los cesantes ellos afirman: "Ese convenio nos muestra que en definitiva son las exigencias de la economía y la superioridad ya establecida del Estado Federal sobre el Estado Quebecense lo que provocó el afrontamiento entre las fracciones internacionalista y quebecense de la burguesía en relación a las políticas sociales, vía la revisión de su política social por la burguesía del Quebec...". Ver Pelletier, Michel et Vaillancourt, Ivés, "Les Politiques Sociales et les travailleurs", Montréal, mimeógraphie, cahier IV, 1974, pág. 233.

absoluta de la estructura económica sobre la superestructura política o ideológica.

En este sentido las políticas sociales tienen como finalidad esencial la reproducción de la fuerza de trabajo; y el desarrollo de la intervención económica del Estado tiene como eje principal la gestión de la fuerza de trabajo como mercancía particular.

¿Por qué la fuerza de trabajo es una mercancía particular?; hay que recurrir a la teoría del valor y encontrar la respuesta en la base económica y referirlo en última instancia a ésta. La particularidad de la mercancía —fuerza de trabajo reside en que su valor de uso es el creador del valor de cambio. En este contexto, las modificaciones de la acumulación capitalista transforman las condiciones de la gestión estatal de esa fuerza de trabajo. Por lo tanto, el Estado toma a su cargo el mantenimiento y la reproducción de la fuerza de trabajo. Especialmente esta función se evidencia en la política de Seguridad Social²².

Consideramos que esta posición da por supuesta la lucha de clases que acompaña a los procesos de acumulación capitalista. El factor lucha de clases, además, no sólo debe entenderse como contradicción "Burguesía-Proletariado", es decir en su nivel de abstracción más general. Este camino no permite ver la lucha de clases en su dinámica particular, la cual marca los procesos específicos que llevan a implementar las políticas sociales.

Xavier Greffe²³ se propone mostrar que la política social reproduce y mantiene las relaciones de clase. Su planteamiento se basa en que existen dos políticas: una económica y otra social, que están dialécticamente relacionadas. Por lo tanto, hay dos reproducciones, la económica y la social. "La política económica busca asegurar o regularizar la reproducción de los medios de producción; la recuperación del capital adelantado al inicio del ciclo; el consumo por los, trabajadores de los valores necesarios para su reconstitución en tanto tales. La política social busca asegurar la reproducción de las relaciones sociales, es decir

²² Brunhoff, Susanne de, *Etat et capital*, París, Maspero, 1976.

²³ En su libro *La Politique Sociale* ya citado, pág. 26.

controlar y diversificar la producción de los valores de uso de tal manera que las pertenencias de clases sean bien reproducidas".

En este sentido, la política social capitalista solamente podría actuar en favor de los intereses privados, propietarios de los medios de producción y, en tanto tal, propendería a mantener y reproducir un sistema de clases. Este análisis, excesivamente esquemático, no siempre resiste una adecuada verificación histórico-social.

Después de analizar en forma más o menos sucinta las concepciones más sobresalientes sobre las políticas sociales, queremos dar nuestra opinión sobre la *naturaleza de las mismas*, por supuesto sin ánimo de ser originales, pero aportando algunas reflexiones derivadas del contacto con el estudio del tema en América Latina.

A nuestro entender, el desarrollo de las políticas sociales, como parte de las funciones del Estado, se da de acuerdo con las exigencias de la Acumulación Capitalista; pero ese desarrollo no se reduce a éstas, sino engloba también el desarrollo de los antagonismos de clases. En este contexto, el papel que ellas cumplen no es solamente la reproducción de la fuerza de trabajo, sino también la legitimación de los gobiernos, canalizando los conflictos sociales. Esto es decir que también cumplen funciones ideológicas y políticas.

Explicar el desarrollo de las políticas sociales solamente en función directa de la necesidad de la reproducción de la fuerza de trabajo es caer en un mecanismo economicista. Creemos que este factor en una sociedad capitalista se constituye como un elemento estructural, explicativo en última instancia.

La reproducción del sistema capitalista, como tendencia general, da lugar a un desarrollo paralelo de las políticas sociales, pero este paralelismo no se corresponde unilateral ni cronológicamente, porque ambos son procesos que tienen su dinámica relativamente particular.

En este sentido, las funciones del Estado de reproducción de la fuerza de trabajo y de legitimación (que explicaremos en el

punto 2 de este trabajo) tampoco se corresponden cronológicamente. Unas veces aparece como necesidad inmediata la reproducción de la fuerza de trabajo (por ejemplo en los países altamente desarrollados, la educación corresponde a la reproducción de personal calificado que opere eficazmente en el proceso de acumulación). Otras veces la necesidad de legitimar el proceso puede ser mucho más importante a corto plazo; ello depende, lógicamente, del grado de la demanda de los sectores populares; cuanto más agudas y efectivas sean estas demandas, más obligada se ve la clase en el poder a buscar afianzarse en el mismo. Esto puede hacerlo de tres formas: mediante la represión brutal (retención del poder); mediante las reformas (búsqueda de consenso y legitimación); o combinando las dos formas. En los últimos dos casos dicha clase dominante en el poder dictará políticas sociales-, pero la opción que ella tome dependerá de factores endógenos de la lucha de clases de un país; y de factores exógenos como la situación estratégica general del desarrollo capitalista regional o internacional. Cabe anotar que las funciones de reproducción de la fuerza de trabajo y de legitimación tienen prioridad de acuerdo con el tipo de política social. Por ejemplo, la política de seguridad social expande la capacidad reproductiva de la fuerza de trabajo mientras simultáneamente disminuye los costos del trabajo y a la vez aumenta la tasa de utilidades. Pero en ciertos casos de Asistencia Social se trata de un tipo de servicio requerido para mantener la armonía social y para satisfacer la función legitimadora del Estado, especialmente entre los sectores desocupados de la Sociedad.

Con ello queremos señalar que las políticas sociales no solamente contribuyen en última instancia a la reproducción de fuerza de trabajo; sino que su puesta en práctica obedece a la compleja dialéctica entre: a) las tendencias generales del desarrollo capitalista y b) las conquistas sociales, productos de las luchas de los sectores sociales dominados y de las formas y capacidad de respuesta de los sectores dominantes.

En la medida que la capacidad de presión popular se incrementa en cantidad y calidad, la hegemonía de la clase o bloque en el poder se va menoscabando y su legitimidad social se

resiente, debiendo recurrirse a mecanismos de recuperación de aquélla, sin hacer concesiones que la afecten de forma fundamental. Aquí juegan su papel legitimador los alcances de las políticas sociales; pero éstos deben también y en todo caso sus posibilidades de realización al grado de desarrollo alcanzado por el sistema y las necesidades de reproducción que trae consigo.

Por lo tanto, es importante considerar que la dación de las políticas sociales no responde en forma mecánica al proceso de acumulación y no es consecuencia puramente lógica de las funciones del Estado contemporáneo; sino que responde fundamentalmente a la capacidad de presión de los grupos dominados. Por eso la Política Social conlleva una forma de relacionamiento entre los sectores sociales dominantes y los dominados.

En este juego de presiones y concesiones de ambas fuerzas en lucha es necesario considerar que hay una fracción hegemónica, la cual asume parte de los intereses de los sectores dominados, aunque esto no significa la incorporación de los intereses fundamentales de clase de este sector.

El hecho de que la fracción hegemónica del bloque dominante asuma alguno de los intereses del bloque dominado, se debe solamente a la intención de resguardar los intereses del capitalismo a largo plazo.

El Estado puede aparecer como aquel que representa el interés y las necesidades de la sociedad al dar un tipo de políticas sociales que cubre las "necesidades de un sector dominado". Sin embargo, es la misma clase obrera quien cubre los gastos del sector público que otorgará las políticas sociales, al producir plusvalía, la cual en parte es apropiada por el Estado. En el caso de que esto vaya en desventaja de algunas fracciones de la burguesía, como se dijo en el párrafo anterior, el beneficio de los sectores dominantes es preservar los intereses del sistema capitalista a largo plazo.

Incluso ello significa también preservar estos intereses a corto plazo, en la medida que a través de las políticas sociales se busca consenso y legitimación.

Esta acción del Estado por la vía de la manipulación de las políticas sociales la analizaremos posteriormente al tratar su dinámica socio-histórica.

2. Las políticas sociales como función del Estado Capitalista contemporáneo.

Hablar del Estado Capitalista contemporáneo y sus funciones es un tema amplio, complejo y asimismo muy trabajado. Por lo tanto, trataremos en lo posible de extraer una visión general de las funciones del Estado y, dentro de ellas, las de las políticas sociales, a partir de una revisión de la teoría respectiva.

El tratamiento de las funciones del Estado Capitalista contemporáneo está, en cierta medida, relacionado a la concepción del Estado; cabe, por lo tanto, hacer algunas aclaraciones.

La compleja forma de ser del Estado en la sociedad actual ya no puede ser vista en base a una concepción de determinismo económico, por la que se plantea que cualquier cosa que pase en la vida política depende primera y exclusivamente de lo que está sucediendo en la base económica y que las leyes del desarrollo económico en el sistema capitalista determinan lineal y mecánicamente la estructura y naturaleza del sistema político.

Bajo esta concepción se puede establecer que la determinación de las políticas sociales únicamente están marcadas por las leyes económicas del sistema capitalista. Con esta visión no habría necesidad del tratamiento particular de las funciones del Estado en los países desarrollados y en los países subdesarrollados y, por lo tanto, podríamos concluir que el tratamiento de las políticas sociales en Estados Unidos y en América Latina es idéntico; sin embargo, ellas funcionan de manera diferenciada en uno y otro caso.

Otra forma de concebir el Estado se da a partir del carácter instrumentalista que se le imprime; a ella se le ha denominado también "estatismo corporativista"²⁴. En ella se sostiene que el Estado es un instrumento directo de la clase dominante y actúa en favor del sistema capitalista y por mandato "de"; esto hace pensar que el desarrollo de los otros sectores, incluyendo las políticas sociales, es simplemente el resultado de la manipulación de los organismos del Estado.

Al parecer esta concepción estaría basada en una idea simplista de cómo Marx y Engels conciben al Estado cuando dicen, con fines de propaganda: "El Estado Moderno no es más que un comité de administración de los asuntos comunes de toda la Burguesía; es simplemente el poder organizado de una clase para oprimir a otra"²⁵.

Este concepto es aclarado por el mismo Marx cuando, refiriéndose a los países capitalistas más avanzados de su época, ya plantea que no es la clase dominante en su conjunto, sino una fracción de ella, la que controla el Estado, la cual puede ser una fracción distinta de la económicamente dominante. Esto no afecta, por supuesto, el carácter de clase de Estado²⁶.

Si concebimos así el Estado, nos alejamos de una definición rígida y podemos pensar en la flexibilidad del tratamiento de su naturaleza.

Por lo tanto, hay que entender la autonomía relativa del Estado en el sentido que él mismo, para cumplir las funciones de acumulación y legitimación, es decir servir a los intereses generales del capitalismo, necesita ser relativamente autónomo; y que el grado de autonomía depende fundamentalmente de la lucha de clases. Al respecto Nicos Poulantzas piensa que la

²⁴ Ampliar este concepto en Navarro, Vicente, *Clase Social. Poder Político y el Estado y sus implicaciones en la Medicina*, en "Revista Centroamericana de Salud" N° 5, San José, págs. 31-35.

²⁵ Marx, K.; Engels, F., *El Manifiesto Comunista*, Cía de Publicaciones Latinoamericanas, México, 1960.

²⁶ Miliband, Ralph, *Marx y el Estado*, tomado de Miliband, R. y Saville, J., *The Socialist Regime*, London, The Marlin Press, 1965.

autonomía relativa del Estado respecto al proletariado y la burguesía hace posible una red compleja de relaciones entre las clases de la sociedad capitalista, red estructurada de manera específica y mediatizada por el Estado²⁷. En este sentido la dinámica del conflicto de clases condiciona el modo de acción del Estado por las relaciones de fracciones de clase y por la correlación de fuerzas establecidas; y se puede decir que ese conflicto no es algo abstracto sino concreto, que permite ver con mucha más evidencia la dinámica de funcionamiento del Estado y de sus funciones.

Respecto a la autonomía relativa y en relación al origen de las funciones que cumple el Estado, Alvater plantea que la sociedad burguesa desarrolla en el Estado una forma específica, que expresa los intereses generales del capital; por lo tanto, el Estado no puede ser concebido ni como un mero instrumento político ni como una institución establecida por el capital²⁸. Por ello, la función de reproducción social del capital hace que el Estado gobierne en nombre del capital social total, o sea de los intereses generales del capitalismo, y no en nombre de una unidad del capital. Por tanto, el estudio de las Políticas Sociales depende también de cómo se conceptualiza el Estado y sus funciones.

Como ya dijimos estas funciones son la de acumulación que el Estado realiza a través de la creación de las condiciones generales de la producción; y la de legitimación —reproducción del Sistema en todos los planos; en esta medida el Estado orienta sus funciones para preservar y consolidar la relación capitalista en tanto relación de dominio sobre la clase trabajadora. Pero estas funciones tienen sus contradicciones que emanan de la naturaleza capitalista del Estado; es decir, la oposición entre la preservación de los intereses generales de la clase dominante y la de los intereses comunes de la sociedad.

²⁷ Poulantzas, Nicos, *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*, México, Siglo XXI, 1977.

²⁸ Alvater, E., *Notas sobre algunos problemas del intervencionismo del Estado*, en Sonntag y Valecillos, *El Estado en el Capitalismo Contemporáneo*, México, Siglo XXI, 1977.

- a) Cabe preguntarse: *¿Cómo interviene el Estado en la creación de las condiciones generales de la producción?* Hablamos de condiciones generales, porque hay algunas condiciones particulares cumplidas por el capital, de lo cual no nos ocuparemos por no ser objeto del tema.

Las condiciones generales en las que interviene el Estado son lo que comúnmente se ha denominado la *infraestructura de producción*, es decir el equipamiento de bienes y servicios que son precondiciones para el Sistema Capitalista. (Por ejemplo: construcción de caminos, ferrocarriles, servicios de saneamiento, servicios de correo, etc.). Asimismo interviene en las *precondiciones sociales* (ley y orden; un sistema monetario estable) y en las condiciones para la reproducción del trabajo como educación, salud, seguridad social; etc. (Este punto será ampliado cuando hablemos de legitimación).

El Estado asume estas funciones en la medida que son tareas que el capital mismo no puede suministrar ni como unidad de capital ni como capital global total.

Por ejemplo, dadas las condiciones económicas de un determinado país, si el capital permite que sólo una parte de la población trabajadora sea empleada como productiva, la alternativa que queda es una política laboral del Estado para paliar al sub-empleo laboral o subocupación improductiva.

- b) *La función de legitimación.* El Estado, como "representante de los intereses de toda la sociedad", debe tratar de integrar a los elementos de la población en un sistema coherente y mantener consenso, para facilitar la reproducción de las relaciones sociales dominantes.

La necesidad de desarrollar y mantener un orden social que se va configurando de acuerdo con las necesidades de la acumulación capitalista y con el desarrollo de la lucha de clases, hace que se dicten una serie de políticas, denominadas "Políticas Sociales", tales como Seguridad Social, Educación, Vivienda, Asistencia Social,

etc.; lo que se busca con estas políticas, por lo tanto, es obtener una lealtad masiva; en tanto esto debe ser así no puede establecerse una relación directa entre el Estado y el Capital, y por lo tanto, el Estado asume la defensa y reproducción del Sistema Capitalista en forma encubierta.

Una forma encubierta de cumplir la función de legitimación y reproducción del capital se produce generalmente a través de la entrega real de Bienes y Servicios, como respuesta a presiones que intervienen en el proceso socio-político.

Al dar una respuesta a través de un tipo de servicios que se traducen en políticas sociales, tal como la Seguridad Social, la Asistencia Social, etc., ellos se presentan como parte de la preocupación natural del Estado por los miembros de la Sociedad. Pero en el fondo se busca establecer la cohesión entre clases y grupos y evitar por todos los medios una ruptura que afecte el proceso de acumulación. Por ejemplo, la Legislación de la Política de Seguridad Social en algunos países se ha dado en momentos de conflictos laborales.

Por otro lado el desarrollo y mantenimiento de instituciones generadoras de valores concretos de la ideología dominante, como los medios de comunicación, las universidades, etc., contribuyen también a la reproducción del sistema; pero el Estado los hace aparecer como naturales y de carácter universal para obtener consenso. En el fondo todo esto desemboca en la supervivencia del sistema.

Otra función del Estado, orientada a la reproducción del capital, es el control de la fuerza física para usarla contra las amenazas internas o externas al Sistema.

Es claro que para cumplir las condiciones mencionadas en párrafos anteriores, el Estado debe presentarse como neutral, es decir como que está situado por encima de las clases y que sirve los intereses comunes. Por lo tanto es legítimo que se preocupe, en primera instancia de

la situación económica, porque sólo así beneficiará a los miembros de la Sociedad que dirige.

En el caso de que la legitimación del Estado se desintegre y cuando la supuesta naturaleza del Estado sin clases es cuestionada, entonces el Estado recurre al ejercicio de la fuerza física.

El cumplimiento de las funciones del Estado depende también de una serie de *mecanismos de intervención* que le permiten ser mucho más eficaz en el manejo contradictorio de la sociedad.

Entre estos "mecanismos" tenemos:

- a) El de Selección negativa constituido por aquellas estrategias consideradas como conflictivas con la naturaleza de clase del Estado²⁹.

Entre éstas se habla del mecanismo de Selección estructural. Este mecanismo se refiere a la exclusión de alternativas que amenazan el Sistema Capitalista, dando prioridad a la propiedad y acumulación de capital. Cuando, por ejemplo, entran en conflicto la salud o la educación con el capital se da prioridad a este último.

Cabe aclarar que esta selección no es mecánica y depende también, como se viene diciendo, del grado de desarrollo de la lucha de clases. Por eso es que todas las reformas o políticas sociales que se emiten generalmente deben ocurrir dentro del conjunto de relaciones de clase y su respectiva correlación de fuerza en el sistema capitalista.

Los mecanismos de selección ideológica son los que consisten en la exclusión de ideologías que están en contra del Sistema. Se trata de excluir también programas o políticas que afecten el normal desarrollo del Sistema

²⁹ Offe, E., citado por Navarro, Vicente, *op. cit.*, pág. 51

Capitalista. No se puede aceptar, por ejemplo, dentro de la política de salud, un programa que cuestione de raíz su naturaleza clasista.

- b) Es en los mecanismos llamados de Selección positiva donde el Estado interviene para estimular y favorecer la acumulación. Algunos autores, como Offe, consideran que hay 2 tipos de intervención: la de asignación y la productiva³⁰:

La primera tiene la función de regular la asignación de recursos que han sido producidos y dirigir las principales actividades de la Sociedad, a través de leyes, decretos, reglamentos, etc. Por ejemplo, cuando el Estado dicta leyes donde determina que ciertas categorías de personas reciban seguros de salud. La intervención productiva se refiere a las políticas por las cuales el Estado participa en la creación de recursos; por ejemplo, la Educación Médica, el manejo de hospitales públicos, la producción de drogas en las industrias farmacéuticas, etc. Se observa que, últimamente, en los países capitalistas desarrollados se ha dado un desarrollo sorprendente de la intervención estatal de tipo productivo, como se puede apreciar en los gastos públicos y el empleo público. Se verifica que este crecimiento se ha producido principalmente en el sector de servicios, debido a los gastos de Salud, Educación, Seguridad Social y Asistencia Social, inversiones de capital en la infraestructura, ayuda estatal a las industrias privadas, etc. Cabe anotar que el crecimiento del Sector Estatal en los países de Centro tiene razones objetivas, tales como el crecimiento de las necesidades, la demanda del proceso de acumulación y el nivel de la acción de los sindicatos.

3. La institucionalización de las políticas sociales

³⁰ Offe, E., citado por Navarro, Vicente, *op. cit.*, pág. 51.

Vamos a repasar los grandes hitos histórico-sociales que posibilitan el desarrollo de las políticas sociales y su transformación en un sistema armónico, el cual constituye la base del Estado de Bienestar Social. Sin ese repaso es imposible entender la forma de institucionalización de esas políticas que se adopta a partir de la Gran Crisis de 1929-1930, y los efectos diferenciados que ella tuvo en países capitalistas centrales y periféricos.

Entendemos por institucionalización de las políticas sociales la decisión político-jurídica de transformar la mayor parte de los servicios de ayuda social privados existentes en aparatos estatales; y eventualmente la de crear nuevos mecanismos de protección social a cargo del Estado. Esto implica que el poder político se ve obligado a recaudar los fondos necesarios para financiar el conjunto de esas actividades, a través del sistema impositivo o ideando sistemas de co-financiamiento de ciertas políticas sociales a través de la participación del capital y del trabajo. Esta participación, históricamente demandada por el movimiento obrero organizado, exige una concertación entre los sectores sociales concernidos, la cual no puede funcionar sin un acuerdo social tácito o explícito.

A - El antecedente político-económico: el Estado intervencionista:

Parece obvio el intentar volver a destacar el impacto que significó la crisis del 29 para el sistema capitalista mundial. El "crash" de la Bolsa de Nueva York, en octubre de ese año, arrastró la caída de la producción con él consecuente cierre de "empresas y la elevación del desempleo a niveles inéditos para el capitalismo³¹; bajó la capacidad de compra; los factores económicos se relacionaron en una espiral que llevó, rápidamente, al estancamiento y a la deflación a nivel mundial, a causa del grado de internacionalización alcanzado por la economía capitalista.

La dependencia de las economías primario-exportadoras respecto de los mercados centrales condujo a la caída del precio de

³¹ 25 % de desempleo abierto.

los productos agrícolas y mineros³² y a la contracción de la capacidad de importar, por lo cual las contradicciones del centro se trasladaron absolutamente a las formaciones neocoloniales. De hecho la acumulación en el capitalismo desarrollado no se recuperó sino cuando los Estados se volcaron hacia la economía de guerra.

Es en este contexto que surgió en Europa el pensamiento keynesiano, que buscaba reformular la práctica económica, y en Estados Unidos el programa político llamado "New Deal" con el que, en plena depresión, los demócratas postularon a Franklin D. Roosevelt.

El sistema capitalista había mostrado que no operaba bien en el espacio económico cuando estaba mediado sólo por la "mano invisible" de las leyes del mercado. La contradicción entre el capital general y los intereses particulares de fracciones y sectores no era necesariamente resuelto por la mecánica estructural de ese mercado y la experiencia llevó a postular una intervención creciente del Estado en la inversión, la producción y los gastos sociales, con el propósito de promover la demanda y orientar la oferta para, así, asegurar una adecuación entre ambas que impulsase el desarrollo económico y social.

La Administración Roosevelt impulsó el incremento del presupuesto fiscal, del aparato institucional y del personal burocrático para viabilizar políticas de ayuda a los desocupados, a los viejos, a los marginales y crear así capacidad de consumo para controlar una economía que se empieza a reactivar vía subvenciones, préstamos blandos y protecciones. Los países europeos recorrerán un camino semejante inmediatamente antes o después de la segunda guerra. Estamos en los orígenes del capitalismo monopolista de Estado y del denominado "Welfare State".

³² El valor de las exportaciones de los países latinoamericanos bajó en el año agrícola 32-33 a la tercera parte de lo que era en el 27-28; la crisis, prolongada por la guerra, llevó a que los precios y volúmenes no se recuperaran, sino hasta 1946, hasta los niveles que habían alcanzado en la precrisis.

La sociedad incorporó de ese modo la intervención estatal a su funcionamiento, por lo cual las funciones que desplegó el Estado intervencionista pudieron aparecer como consubstanciales al desarrollo del capital³³.

Los 25 años de expansión casi continua del sistema capitalista que siguieron a la guerra permitieron al Estado captar recursos crecientes para consolidar el modelo; tanto es así que, entrados los años 60, Lyndon Johnson puede reeditar el pacto ahora intitulado "The Great Society", por el cual se postula la eliminación de la pobreza en Estados Unidos, sin tener en cuenta los límites económicos que condicionaron la erradicación de los problemas sociales.

No resulta difícil entender que el modelo, concebido en los países centrales se haya difundido a América Latina.

La alianza de dominación que articula a las burguesías dependientes con los proyectos del Centro, se vio fortalecida y profundizada por la estrategia Roosevelt; la ideología del "buen vecino", con sus rasgos igualitarios y democratizantes, predispuso más a imitar los pasos del "vecino mayor".

B - *El antecedente político-social: la concertación*

La concertación social, tanto a nivel teórico como histórico, evoca y abarca el significado de pacto, convenio o acuerdo entre actores sociales. Ello implica la existencia de sectores con intereses contrapuestos que están dispuestos a negociar libremente y llegar a acuerdos mutuamente consentidos y satisfactorios. Sobre todo el término "social" de idea de asociación o comunidad que incluye la participación solidaria en la toma de decisiones y en su consiguiente aplicación.

Por la complejidad de los mecanismos que ella pone en marcha, la concertación ha sido posible cuando existe voluntad de

³³ Cfr. Alvater, E., *Notas sobre algunos problemas de intervencionismo de Estado*, en H. R. Sonntag y H. Vallecillos (comp.) *El Estado y el Capitalismo Contemporáneo*, Ed. Siglo XXI, México, 1977, págs. 88-133.

cooperación entre organizaciones patronales y obreras, basada sobre la posibilidad objetiva de mutuas concesiones. Esta posibilidad deriva de los hechos siguientes:

- Un vasto consenso en materia de política económica y social.
- Un equilibrio real de capacidad de decisión; si una parte impone sus exigencias al Estado de forma habitual el equilibrio quedará roto y el diálogo se tornará imposible.
- Dirigencias sindicales patronales y obreras representativas y respetadas.
- Actuación relativamente equitativa de las autoridades estatales para que no se parcialicen con algún sector y sean capaces de hacer prevalecer arbitrajes que tengan en cuenta el bien común.
- Explicitación de adecuadas reglas de juego que permitan superar las diferencias y evitar el "diálogo de sordos".

La concertación debe ser comprendida como un hecho integral:

- a) En lo político, garantiza las libertades democráticas y los derechos gremiales y sindicales, como condición para asegurar la estabilidad y el desarrollo institucional dentro de los canales establecidos por la legalidad constitucional consentida.
- b) En lo social, pretende llegar al logro de una mayor justicia social.
- c) En lo económico, implica debatir una estrategia de desarrollo favorable a todos los sectores, planificar armónicamente y mejorar la producción y la productividad.

Este carácter integral de la concertación subraya la inconveniencia de reducirla al aspecto "social" y, peor aún, a una simple discusión salarial. En realidad, la concertación es una política global, un método de gobierno y

de conducción general de las sociedades, cuyos éxitos y dificultades merecerían estudios en profundidad.

Así caracterizada la concertación social, es fácil comprender el rol que ella ha jugado en la institucionalización de las políticas sociales.

En primer lugar, sólo es posible dicha institucionalización cuando el conflicto capital-trabajo puede canalizarse a través de los mecanismos de la concertación; éstos permiten a los patrones y obreros realizar las concesiones y los sacrificios de intereses propios, sin los cuales no se podrían financiar las medidas sociales estatales.

Además el fortalecimiento del Estado, que le permite actuar de manera relativamente equitativa frente a los actores sociales, implica un grado de limitación del poder social dominante que emana del capital; esta limitación es inimaginable sin ciertas garantías que debe otorgar el sector trabajo, esencialmente la de renunciar al proyecto de abolir el capital, por lo menos en el corto y mediano plazo.

Finalmente, las políticas sociales -lo hemos dicho- no pueden separarse del área económica del Estado, aunque sea para asegurar su financiamiento. Sólo una concertación integral, que abarque la discusión de una estrategia de desarrollo, posibilita la racionalización de las medidas sociales, en relación armónica con las posibilidades financieras que emerjan de un plan económico acordado por los sectores sociales involucrados en él.

C- La organización administrativa de las políticas sociales- Especialización y coordinación

La materialización del proceso de institucionalización de las políticas sociales constituye su organización administrativa. Esta se inicia con la instauración de mecanismos estatales de gestión de los recursos públicos recaudados para amortiguar los efectos sociales de la desigualdad económica.

Históricamente la tendencia dominante fue una creciente especialización de esa organización administrativa, paralela al

desarrollo de la intervención del Estado en materia social. Las primeras "Leyes de Pobres", dictadas en Inglaterra durante el siglo XVI, todavía encargan a la Iglesia la tarea de ejecutar las medidas sociales que constituyen el inicio de una política de Asistencia Social definida por el Estado. En los albores del capitalismo, los gobiernos burgueses se irán haciendo cargo de esas actividades y sobre todo de la educación, que se constituye en una política con rasgos muy específicos: ello se debe a motivos político-culturales obvios: por un lado, restarle influencia social a las iglesias, en la medida que se pretendía fortalecer el Estado Nacional y, por otra parte, ganar el control ideológico de la población a través de la instrucción pública basada en la difusión de las "nuevas ideas" liberales. Así se va gestando la organización administrativa de la educación y de la salud.

El agravamiento del conflicto capital-trabajo durante el siglo XIX multiplica las demandas de los sectores sociales subordinados a fin que el Estado amplíe sus funciones económico-sociales, mientras los propios sectores dominantes comprenden que la perpetuación del drama de la condición obrera atenta contra su propia supervivencia como clase privilegiada. Por ello es que, desde fines del siglo pasado, se sientan las bases técnico-administrativas de nuevas medidas sociales, asumidas por los propios Estados burgueses: ellas son las políticas laborales, de vivienda, de seguridad social, de promoción social, etc.

Cada una de ellas va adquiriendo perfiles específicos y exigen competencias técnicas cada vez más especializadas en los administradores que las gestionan. Después de 1930, con la aparición del Estado Benefactor, el área social de los países desarrollados, y aún de los medianamente subdesarrollados, comprende cinco o seis unidades político-administrativas de nivel ministerial o vice-ministerial, cada una de las cuales se encarga de la concepción, planificación y gestión de una política social de las ya enumeradas. La acción educativa adquiere un volumen y una importancia tales que, prácticamente, puede ser considerada un área autónoma de la estructura estatal.

La función reguladora-organizadora del Estado contemporáneo proviene de las, estrechas relaciones entre la economía y

los fenómenos políticos e ideológicos. No hay pues una acción puramente técnico-económica o técnico-social del Estado, aislada de su esencia política, salvo que se caiga en una concepción meramente tecnologista de lo económico o, en nuestro caso, de lo social. Por otra parte, la ampliación de esa función del Estado implica su mayor involucramiento en el proceso productivo y en la creación de las condiciones para la acumulación y expansión del capital. A medida que se crean estas condiciones, adquiere mayor importancia que las políticas estatales y, en particular las sociales, sean racionales desde el punto de vista macro-social. Esta racionalidad tiene un aspecto económico y otro social, cuya síntesis es eminentemente política.

Relacionando estas consideraciones teóricas podemos concluir que la administración de las Políticas Sociales exige actualmente una clara delimitación pero, al mismo tiempo, una estrecha inter-relación con el objeto de facilitar su racionalización global. Para ello, el Estado contemporáneo propugna las siguientes medidas:

- a) Una definición estricta del área político-administrativa de cada política social que, por un lado, permite profundizar su ámbito propio y, por otro, establece las relaciones posibles con el resto de las políticas sociales.
- b) La investigación de las necesidades sociales y su relacionamiento con la práctica de las políticas sociales que las cubren actualmente o que son insuficientes para cubrirlas.
- c) La investigación de nuevas necesidades sociales de más difícil cuantificación y, por lo tanto, de cobertura compleja. En los países de mayor desarrollo se plantea, por ejemplo, la resolución de nuevas necesidades relativas al aprovechamiento del tiempo libre, al mejoramiento de la calidad de vida, etc.: ¿qué medidas sociales, también nuevas, pueden llegar a satisfacerlas?
- d) La consolidación político-administrativa de un conjunto integrado de políticas sociales que facilite su expansión armónica y su coordinación. Ello es posible porque la casi

totalidad de las medidas sociales impulsadas por los Estados tienden a beneficiar a los trabajadores y, al mismo tiempo, son el producto histórico de sus reivindicaciones y luchas sociales; ellas coadyuvan a su formación profesional, al resguardo de su salud, al mejoramiento de su vivienda, etc. En este sentido, es que se generan amplias perspectivas para coordinar, de manera global o parcialmente, las medidas sectoriales, haciéndolas más eficaces a través de la acción conjunta de diversas unidades político-administrativas encargadas del área social estatal. (En el Apéndice I presentamos un ejemplo de propuesta de coordinación parcial entre la política de Promoción Social y la Política Laboral).

4. La cobertura de las políticas sociales

Las políticas sociales están dirigidas a cubrir las necesidades primordiales de individuos que son tratados como integrantes de categorías o grupos sociales. Más aún, las medidas sociales tienden a favorecer -en el Estado Benefactor- a todos los habitantes de un país pero de forma diferenciada, según grupos creados por el ordenamiento jurídico; algunos de esos grupos son particularmente beneficiados, tal como los ancianos y los niños. El criterio para diferenciar a los mencionados grupos es su situación económico-social permanente, más o menos desfavorable en relación al conjunto de la sociedad.

Los grupos desfavorecidos pueden estar marginados del mercado capitalista como consecuencia de las características personales de los miembros de esos grupos o por la debilidad de sus ingresos; asimismo su situación puede derivar de una evolución económica perjudicial de su sector de actividad, como producto de alguna transformación tecnológica o ecológica.

La variedad de grupos desfavorecidos que son cubiertos por las políticas sociales nos inclina a clasificarlos en tres grandes rubros, con la finalidad de comprender mejor la razón de ser de la cobertura.

a) *Respecto a los "grupos excluidos"*

Son los grupos marginados del mercado en razón de su edad o de su incapacidad física; los individuos que los conforman pueden integrarlos de manera temporal o permanente pero, mientras permanezcan en ellas no prestan una actividad productiva normal; las principales "categorías" sociales incluidas en este rubro son:

- *La infancia*: Es un grupo de productores potenciales, que se trata de preparar adecuadamente para que pueda integrarse al mercado en la edad adulta; por ello, las políticas sociales que más le conciernen serán las de formación profesional, de salud y de recreación. Hay dos tipos de actitud respecto a la niñez: de una parte los programas "familia e infancia", tratando de influir sobre el número de hijos que se procrearán, el cuidado de su salud y el desarrollo de su educación; se otorgarán subsidios familiares, en especial a los hogares numerosos, se contribuirá a los gastos escolares y médicos, se adoptará una política social para la mujer-madre, etc.; el Estado favorece la institución familiar en la medida que ella es un auxiliar precioso en la tarea de preparar y adaptar los niños al medio futuro de su actividad laboral.

Por otra parte, el Estado se preocupa de la niñez abandonada, problemática o pobre a través de subsidios especiales, medidas sanitarias y de control jurídico y, sobre todo, las instituciones de ayuda social como los orfanatos, asilos y centros de reeducación.

- *La ancianidad*: Es un grupo de antiguos trabajadores productivos cuya edad avanzada les impide continuar su actividad laboral normal: por lo tanto, las políticas sociales deben satisfacer las necesidades que se derivan de su condición física y sanitaria. La intervención del Estado consiste primeramente en crear un sistema de jubilaciones y pensiones, a cuyo financiamiento ha contribuido el anciano durante su edad activa: Sin embargo, este tipo de protección se presenta como extremadamente compleja y a veces injusta, a menos que se edifique una verdadera solidaridad entre generaciones; por un lado, el derecho adquirido a la jubilación por los sectores de menos ingresos se devalúa por

efecto de los desajustes económicos característicos del crecimiento capitalista, tales como la inflación o las dificultades para financiar las cajas de jubilación; por otra parte, las pensiones suelen ser escasas y difíciles de obtener para los que no adquirieron directamente ese derecho a través del trabajo. Otra intervención del Estado va más allá del aporte financiero: consiste en la creación de asilos, alojamientos para ancianos debidamente adaptados y centros de vacaciones; estas experiencias corren el riesgo de aislar a la población anciana y crear problemas psico-sociales de extrema gravedad.

- *Los impedidos físicos o psico-físicos*: constituyen un grupo excluido parcial o totalmente de la actividad laboral en razón de enfermedades permanentes que pueden ser congénitas o contraídas durante la prestación de un trabajo productivo. Las políticas sociales tienden, en primer lugar, a cubrir los gastos médicos y demás necesidades de este grupo a través de programas de pensiones; pero estos no alcanzan a satisfacer todas sus necesidades. Por ello, suelen dictarse medidas de readaptación profesional que posibiliten la reintegración total o parcial del impedido en la sociedad; esto implica la creación de centros de reeducación funcional o la adecuación de los hospitales a tales fines. Finalmente, estos programas deberían ser completados con iniciativas en materia de política laboral que impulsen el desarrollo de puestos de trabajo adaptados a las posibilidades de impedidos físicos parcialmente readaptados; es en esta instancia que suelen fracasar los intentos de integrarlos a la sociedad en una función productiva.

b) *Respecto a los "grupos desfavorecidos"*

Son los grupos perjudicados por el funcionamiento del mercado capitalista en razón de su posición subordinada o de la evolución de un sector de la actividad económica. Los individuos que los integran, de manera temporal o estable, prestan actividades productivas y pueden incluirse en las siguientes "categorías" sociales:

- *Los trabajadores asalariados*: constituyen el grupo esencial de todos aquellos que son beneficiados por las políticas sociales, en razón de su ubicación en la sociedad capitalista como creadores de valor y de sus prolongadas luchas destinadas a superar el drama de la condición obrera. Las políticas sociales, en parte logradas como consecuencia de las presiones sindicales y políticas populares, tienden a reproducir adecuadamente la mano de obra, a facilitar su desarrollo y a incrementar el salario percibido por el trabajador a través de las prestaciones co-financiadas por el capital; en particular la política laboral está dirigida a atenuar la asimetría original de la relación individual patrón-obrero, introduciendo medidas de protección del trabajador, controladas por el Estado, y facilitando el carácter colectivo de las negociaciones entre el capital y el trabajo. No parece exagerado afirmar que todas las políticas sociales confluyen en beneficio de los trabajadores, quienes contribuyen a su financiamiento por medio de su actividad productiva; esas medidas atenúan la posición esencialmente desfavorecida del sector asalariado, incrementando sus ingresos y proveyéndolo de estabilidad económica frente a las diversas vicisitudes que acechan la vida del trabajador: enfermedad, vejez, paro, etc.; pero la desigualdad estructural entre el capital y el trabajo no puede ser abolida por un sistema de políticas sociales, aún considerando a las que alcanzan más amplias coberturas. La mayor o menor dimensión de estas últimas se reflejará en una mayor o menor satisfacción de las necesidades primordiales de la clase obrera, que seguirá siendo una clase subordinada al capital mientras perdure el modo de producción capitalista.

- *Los agricultores*: Conforman, en ciertos países altamente industrializados, un grupo social desfavorecido por la evolución económica negativa de su sector de actividad; en este caso los perjudicados pueden ser patronos y obreros, indistintamente. También en este caso las políticas sociales tienden a alterar el funcionamiento del mercado "libre" propio de la fase competitiva del capitalismo; se implementan políticas de precios mínimos garantizados por el Estado, políticas de precios subvencionados o de barreras aduaneras que modifican los principios de base del

mercado. Asimismo se otorgan ventajas fiscales y se organizan regímenes de seguridad social especiales, con compensación del déficit sectorial, para estimular la actividad agrícola que padece condiciones de dudosa rentabilidad. Cuando todas estas medidas socio-económicas no son suficientes para mantener en funcionamiento un determinado número de empresas agrícola-ganaderas, se desarrollarán políticas sociales destinadas a facilitar la eliminación del excedente de agricultores y su reinserción económica; entre ellas pueden citarse las primas de readaptación, las indemnizaciones por cambio de actividad económica, los programas de preparación a una nueva vida profesional, etc. Las reflexiones anteriores son aplicables a *diversos tipos de grupos socioeconómicos* que se ven obligados a recurrir a la protección del Estado o a cambiar de rol productivo, debido a las modificaciones tecnológicas, financieras u otras del sistema capitalista; es el caso de los pequeños comerciantes, gradualmente desplazados por los gigantescos supermercados; o el de los mineros, en la medida que una explotación se hace poco rentable por el agotamiento de las reservas minerales; o el de las industrias "viejas", cuya renovación tecnológica se revela excesivamente costosa, etc.

- *Las mujeres*: Constituyen un sector de la mano de obra asalariada históricamente discriminado en materia de retribución y de posibilidades de ascenso profesional. Ello ha generado, al menos en los países desarrollados, una creciente preocupación por crear una política social de la mujer, que complementa las antiguas medidas de protección al trabajo femenino; teóricamente, la correcta implementación de las medidas sociales existentes, que excluyen todo tipo de discriminación, haría innecesaria esta nueva política en favor de la mujer; pero en la práctica, la existencia y la persistencia de prejuicios "sexistas" hacen indispensable un estricto control de la aplicación de las más elementales normas de protección al trabajador como, por ejemplo, las referentes al principio "a igual trabajo, igual salario"; incluso se ha propendido, en países como Estados Unidos, a establecer sistemas de promoción laboral de la mujer que contribuyan a compensar su marginación histórica; por ejemplo, se obliga a los empleadores a cubrir las plazas vacantes con un porcentaje

igualitario de personal masculino y femenino. Cabe señalar, finalmente, que existe una política social de la mujer-madre que es una especificación de la política general de la familia, a la cual hicimos referencia anteriormente. Las consideraciones sobre la mujer se pueden extender a otras situaciones equivalentes, como la de los trabajadores inmigrados en los países industriales, la de los grupos étnicos o religiosos minoritarios en un Estado Nacional, etc. El cumplimiento de las políticas sociales y el de la política laboral, en particular, está desgraciadamente condicionado por el peso social de la discriminación étnica, religiosa o nacional; por ello, surgen políticas tendientes a favorecer una mejor integración de las minorías y a combatir las diversas formas de intolerancia y desprecio hacia el "otro-diverso" o "diferente".

La cobertura de las políticas sociales implica que las necesidades individuales se puedan llegar a satisfacer de manera inmediata o actual; y de manera mediata o futura. Por ello, se pueden clasificar las políticas sociales según los alcances de su cobertura; así es que distinguimos:

- a) Políticas sociales "de integración", que se caracterizan por cubrir necesidades primordiales de forma inmediata y por establecer niveles de consumo o satisfacción que la sociedad considera "mínimos" o "normales" en favor de los grupos excluidos o de ciertas categorías desfavorecidas; por ejemplo, todas las políticas de protección al anciano, al niño, a los agricultores, etc.
- b) Políticas sociales "de acceso", que pretenden cubrir necesidades mediatas o futuras y hacen de los usuarios potenciales de algunos servicios sus usuarios reales; por ejemplo, la política de promoción social tiende a crear la posibilidad que sectores marginados de los principales servicios sociales accedan a ellos a través de su propio esfuerzo; en cierta medida, la asistencia social opera con efectos parecidos; en fin, la política de salud preventiva es un caso típico de solución por anticipado de necesidades futuras.
- c) Políticas sociales "de mediación", orientadas a proteger los

sectores desfavorecidos, en particular al obrero y campesino asalariados; tienen por finalidad cubrir al mismo tiempo, necesidades inmediatas (salud, vivienda, salario mínimo, etc.) y necesidades futuras (formación profesional, jubilación, mayor satisfacción general de las necesidades básicas, etc.).

Para concluir estas observaciones señalamos que las coberturas de las políticas sociales actúan de manera diferenciada en función de la situación concreta de cada categoría social favorecida. A veces constituyen una forma más o menos improvisada de atenuar los efectos de una crisis económico-social, adoptando la forma de subsidios, indemnizaciones o primas. En otros casos, responden a las condiciones generales y normales de la evolución de una sociedad y se transforman en una política salarial, en un sistema de seguridad social o en la generalización de la salud pública.

5. El financiamiento de las políticas sociales

En los orígenes de las políticas sociales creadas por el Estado neo-liberal prevaleció, según hemos dicho, la noción de capital humano como principio rector de sus mecanismos de financiamiento. El capital humano era considerado como el conjunto de los recursos cualitativos y cuantitativos que constituyen los habitantes de un país; y, asimismo, como la capacidad potencial de esos individuos para adquirir bienes en el futuro. En el primer caso, se deducía la necesidad de planificar esos recursos humanos y, en el segundo, la racionalización y la formalización de las políticas sociales en las cuales el Estado jugaría un rol activo. La noción de capital humano permitía aplicar a cada medida social un cálculo económico coherente con el conjunto de las posibilidades de la estructura económica, así como la constitución de un mercado particular de recursos humanos.

En este sentido, el rendimiento de la inversión realizada en capital humano se determinaba con una lógica puramente económica; el beneficio extraído por el inversor consistía en las

ganancias suplementarias obtenidas gracias a un aumento de la productividad; por ejemplo, a más gastos de educación o de salud se lograba una mayor aptitud técnica para el trabajo y, por lo tanto, la extracción de más plusvalía. Además, perfeccionando la constitución del capital humano se llegaba a un mejoramiento del mercado de recursos laborales, desde tres aspectos estrechamente ligados entre sí: proveer una adecuada información sobre el interés de invertir en la formación del capital humano y sobre los medios para hacerlo; obtener los fondos necesarios para esa inversión; y, finalmente, disminuir los costos de la misma, sea ampliando la dimensión del mercado de recursos laborales, sea recurriendo al sector privado para abaratar los servicios públicos.

Sin embargo, una comprensión puramente económica del capital humano conduciría a la creación de políticas sociales que serían una expresión insuficientemente mejorada del mercado capitalista; por ello, sin renunciar al principio del capital humano, los economistas neoliberales se han visto obligados a modificarlo parcialmente, al menos por las causas siguientes:

- a) La inversión destinada a mejorar el capital humano no puede limitarse a estimar su tasa de rendimiento parcial (por ejemplo, una mayor aptitud técnica para el trabajo del 50 % de la mano de obra); en muchos casos, el beneficio extraído por un grupo limitado de agentes económicos sólo tiene un efecto real y permanente si su cobertura se extiende al conjunto del mercado laboral (en el ejemplo citado, es preciso que un gran porcentaje de la mano de obra se califique para evitar desniveles productivos que alterarían negativamente el nivel de rendimiento de la economía global). Por ello, se debe generalizar la práctica de la educación obligatoria o de la vacunación obligatoria, más allá de su pura rentabilidad económica inmediata, para que desaparezcan los efectos perturbadores, del analfabetismo o de la mortalidad infantil sobre el sistema económico general. Los países capitalistas subdesarrollados constituyen un buen ejemplo de la insuficiencia de medidas sociales parciales, cuyas consecuencias distorsionantes son el agravar las

diferencias sociales y el devaluar los beneficios recibidos. Esas medidas sólo tendrían eficacia económica general si mediase un cierto contorno simétrica y mayoritariamente favorecido por ellas.

- b) El Estado se ve obligado a controlar la calidad y la cantidad del capital humano total, si pretende garantizar el crecimiento económico, el cual resulta de una combinación acertada de recursos materiales y humanos; con la finalidad de determinar la progresión óptima de los recursos humanos, el Estado debe diferenciar la actividad macro-económica, distinguiendo sus componentes cuantitativo y cualitativo, ya que ambos pesan en el proceso de trabajo. Por ejemplo, el Estado debe mejorar la calidad de la vivienda, atendiendo a una combinación adecuada de las necesidades de expansión de la oferta privada de construcción y del mejoramiento de la calidad de vida de la mano de obra asalariada; este último factor no puede medirse en términos de pura rentabilidad del capital invertido en viviendas sociales.
- c) El financiamiento de las políticas sociales debe tener en cuenta los equilibrios macro-económicos, es decir no crear tensiones inflacionistas ni disminuir excesivamente el monto de los recursos destinados a la creación del capital productivo. Por ello, algunos economistas hiper-liberales sostienen que las medidas sociales deberían ser financiadas principalmente a partir de una limitación del consumo (vía impuestos directos), más bien que por un recorte del ahorro social; con ello, critican la noción tradicional de capital humano y pretenden explicar la actual crisis capitalista, como veremos en el capítulo siguiente. En realidad, este razonamiento encubre la voluntad de hacer de las políticas sociales una medida no redistributiva de las ganancias del capital; pero plantea los límites del proceso de transferencia de riquezas, iniciado por el Estado Benefactor; en efecto, la formación y desarrollo del capital humano no puede atentar contra la rentabilidad del

capital, sin poner en peligro la existencia del capitalismo como sistema de organización social global.

- d) En consecuencia, ese financiamiento de las políticas sociales debe respetar los principios de la eficiencia del mercado capitalista general y, en ningún caso, reemplazarlos por una visión parcial de ese mercado, cual es la del capital humano. El más significativo de esos principios económicos es el que establece una relación directa entre el esfuerzo productivo y la remuneración; es cierto que existe contradicción entre dicho axioma y el costo de las políticas sociales, sobre todo en la medida que éstas atribuyen ingresos relativamente autónomos respecto de los logros realizados en el proceso de producción. Sin embargo, el sistema de políticas sociales no debe alterar sustancialmente la flexibilidad del sistema capitalista ni eliminar la libre elección de los agentes económicos; el financiamiento de las medidas de tipa social transita entonces por un sendero estrecho del cual no puede desviarse, limitando mínimamente las ganancias del capital para favorecer a los sectores de menores ingresos y, al mismo tiempo, evitando dañar los mecanismos de acumulación y expansión del propio capital.

Las formas que adquiere el financiamiento de las políticas sociales son principalmente dos:

- a) Los equipamientos y servicios colectivos constituyen el medio más directo de sostenerlas económicamente; ellos corresponden a una prestación más o menos gratuita y a una utilización más o menos obligatoria, como es el caso de las escuelas, los hospitales, los transportes, etc.; y el criterio que los rige es la formación del capital humano, con los matices desarrollados en el párrafo anterior, tanto a nivel individual como en el plano social. El servicio colectivo es normalmente público aunque extraordinariamente el Estado puede delegarlo a la actividad privada, con el peligro de su desnaturalización; si bien la idea de un equipamiento común implica cierta tendencia a la igualdad de tratamiento entre sus usuarios, cualquier

servicio social estatal puede engendrar efectos diferenciales importantes en el uso del mismo.

b) Las transferencias de riqueza social implican una modificación en la asignación general de recursos determinada por el mercado; en algunos casos, significan una redistribución de las ganancias del capital; ellas se presentan a veces de manera ficticia y, en otras ocasiones, con contenido real; sus principales manifestaciones derivan:

- Del ordenamiento del presupuesto y del sistema fiscal, a través del impuesto progresivo a la renta, las exenciones fiscales, el salario familiar, etc.
- De los sistemas de seguro social, a través de tres técnicas principales: el pago de los gastos ocasionados por ciertos daños como en el caso de los accidentes de trabajo; las indemnizaciones por cese de la actividad productiva, sea por incapacidad o impedimento físico, sea por vejez, maternidad o paro; y, finalmente, el pago de un complemento del ingreso como en el caso del aguinaldo y las vacaciones pagas. Estas transferencias se caracterizan por un financiamiento tripartito cuando el capital y el Estado completan el fondo constituido por las cotizaciones de los beneficiarios durante su actividad productiva; pero hay indemnizaciones que están a cargo del capital y del Estado y, en algunos casos extraordinarios, a cargo exclusivo del capital (en algunos países, los accidentes de trabajo). Todas ellas implican una socialización de la remuneración y del consumo, debido a la necesidad de cubrir socialmente ciertas vicisitudes de la vida humana.

El financiamiento de las políticas sociales se regula por dos expresiones de racionalidad económico-social que actúan conjugadamente para determinar las prioridades que se adoptarán:

a) La primera forma de racionalidad es esencialmente monetaria, pues consiste en el incremento de ingreso y de

la capacidad de consumo del beneficiario; corresponde al principio de la igualdad de oportunidades vitales.

- b) La segunda forma es principalmente social, pues modifica parcialmente los mecanismos del mercado capitalista para facilitar la planificación de los recursos humanos, tratando de satisfacer las necesidades vitales del beneficiario. En el primer caso, se tratará de un análisis costo-rendimiento económico, cuando se calcula, por ejemplo, la tasa de productividad lograda por la prolongación de una determinada formación profesional.

En el segundo caso, se estudiará la relación costo-eficacia; por ejemplo, cuál sería el programa sanitario más barato para eliminar una enfermedad endémica.

En la práctica, la mayoría de las medidas sociales implican un financiamiento que debe combinar adecuadamente las dos formas mencionadas de racionalidad. En el sistema capitalista, el equilibrio deseable entre los criterios "económico" y "social" tiende a romperse en perjuicio del segundo, con el consiguiente desmedro de los sectores sociales más débiles y la formulación de políticas "sociales" escasamente redistributivas; esta tendencia aparece con más frecuencia en las economías escasamente desarrolladas y carentes de recursos financieros para sostener un sistema de Bienestar Social complejo.

6. Los límites de las políticas sociales en el Estado Capitalista

Las políticas sociales son concebidas por la doctrina neo liberal como uno de los medios más idóneos para corregir las desigualdades sociales generadas por la libre concurrencia que opera en el mercado capitalista. Se imagina la existencia de un Estado neutro, que está por encima de las clases y los grupos sociales, capaz de realizar el "bien común", neutralizando los intereses competitivos de los individuos; de esta forma el Estado se presenta como el protector de los grupos más débiles y el

hacedor de una legislación social capaz de compensar las insuficiencias de los individuos y de garantizar la igualdad a través de la formalización de las políticas sociales.

Las medidas que constituyen la legislación social generarían - al decir de los neo-liberales- la "igualdad de oportunidades", porque el Estado eliminaría las barreras geográficas, económicas, culturales, etc., y posibilitaría el acceso a un mínimo de bienes y servicios fijado y definido por el mismo poder político. Incluso se considera que algunas de esas medidas sociales escapan a las leyes del mercado de libre competencia.

Creemos que, en efecto, las políticas sociales conforman un mecanismo de redistribución económica, por el cual el capital transfiere un porcentaje de sus ganancias a los sectores sociales no propietarios de los medios de producción. Pero ¿es posible identificar las políticas sociales con una transformación en profundidad de las leyes básicas que regulan la sociedad capitalista y su desarrollo?; ¿es real, y no aparente, la igualdad de oportunidades?; ¿es que la intervención no mercantil del Estado erosiona la economía de mercado?

Responderemos a estas preguntas analizando algunos de los presupuestos de las políticas sociales:

a) *Sobre el acceso a los beneficios sociales*

Cuando el Estado dicta normas que facilitan el derecho a la educación, el trabajo, la vivienda, la salud, etc., se están creando distintos canales de acceso a cada uno de los bienes y servicios legislados. Estos canales de acceso dependen en última instancia de las condiciones en que los grupos e individuos se ubican en el proceso productivo y no de su libre elección; sobre todo, el acceso es diferenciado y más o menos fácil, de acuerdo con el rol económico-social que desempeñe cada grupo o individuo, lo cual elimina la arbitrariedad pero conserva importantes grados de desigualdad social.

b) *Sobre la universalización de los servicios sociales*

La extensión de ciertos servicios sociales, tales como la educación o la salud, a todos los habitantes de un Estado de Bienestar Social tiene en cuenta el válido principio teórico de igualdad frente a la ley pero ignora la desigualdad de las condiciones objetivas de existencia. Por ejemplo, la escuela gratuita o los seguros sociales de salud pueden favorecer indiscriminadamente a grupos sociales dominantes o subordinados, lo cual pasa a ser una forma de beneficiar discriminatoriamente a los sectores privilegiados de la sociedad.

c) *Sobre la garantía de "un mínimo"*

La acción del Estado en favor de los débiles se sitúa dentro de un ámbito determinado, que suele denominarse el "seguro mínimo", el "salario mínimo", la "ayuda mínima", etc. Este principio implica que el Estado está dispuesto a modificar los mecanismos del mercado capitalista en una medida marginal, para no trabar su funcionamiento "normal" más allá de ciertos techos minúsculos. Por otra parte, esta política selectiva se ubica en torno al nivel más bajo de subsistencia, como en el caso del salario mínimo, con lo cual se amplifican o al menos se mantienen las desigualdades sociales, reproduciendo las condiciones de vida de los grupos sociales más desfavorecidos.

d) *Sobre la individualización y la libre elección de los servicios sociales*

La concepción neo-liberal considera que el Estado debe proteger la autonomía de los individuos, ofreciendo mayores posibilidades a aquellos que posean las competencias y los medios necesarios para cumplir con las exigencias impuestas por el mismo Estado; por ello, se fomenta la libre elección de ciertos servicios sociales, como el médico o el educativo. Así se puede continuar "culpabilizando" a los individuos que, por carecer de recursos y por no llenar los requisitos establecidos, se ven privados de los mejores beneficios sociales; su fracaso se debería a la propia ineptitud para acceder a estratos socio-culturales

superiores. Con ello, se ratifica la desigualdad "natural" de los actores sociales, encubriendo la naturaleza económico-social de las condiciones de vida desiguales.

e) *Sobre la cobertura de los riesgos sociales*

Las políticas sociales no sólo protegen a los grupos o a los individuos débiles y desfavorecidos por el funcionamiento de las leyes del mercado, sino también buscan cubrir las vicisitudes y los riesgos que, como la enfermedad, la invalidez, la cesantía, etc., acechan al trabajador. La existencia de estos riesgos surgió del desarrollo industrial y del régimen asalariado; y justamente la magnitud de ese desarrollo multiplicó los riesgos y transformó en disfuncional el régimen de responsabilidad civil, por el cual una empresa privada aislada podía hacerse cargo de algunos de ellos; el sistema del derecho común se tornó insoportable para el capitalista, por ser excesivamente gravoso, y llevaba a la indigencia al asalariado enfermo, inválido o cesante. Esta indigencia, además de deteriorar las perspectivas de desarrollo de una fuerza de trabajo a veces escasa, implica la pérdida de la capacidad de consumir que, para el trabajador, depende de la posibilidad de percibir un salario.

En la política económica adoptada por los Estados capitalistas, después de 1930, el mecanismo anti-crisis, el cual se aplicó con éxito hasta 1975, consiste en estimular la demanda, manteniendo la capacidad de consumo del total de la población, con el fin de evitar la sobreproducción y de captar el ahorro de las clases populares. Por lo tanto, la cobertura estatal de los riesgos sociales, si bien contribuye a superar el drama de la condición obrera y comporta una transferencia de recursos al sector laboral, disminuye los costos de gestión de la fuerza de trabajo porque constituye un régimen de seguro a gran escala y permite a los capitalistas individuales repartir colectivamente los gastos que comporta. Además, la intervención del Estado conlleva una mercantilización de los servicios sociales que son co-financiados con el aporte de los propios trabajadores-beneficiarios y favorece al conjunto de la economía, garantizando la capacidad de

consumo de los asalariados y consolidando la reproducción adecuada de la fuerza de trabajo³⁴.

Estas reflexiones, que no pretenden menoscabar los logros reales y objetivos que el Estado de Bienestar Social desarrollado otorgó a los sectores populares, son aplicables con particular énfasis a los países subdesarrollados. En éstos, las limitaciones señaladas, que se derivan de la naturaleza estructural de las políticas sociales, se agudizan; y, por ello, surge con más claridad la imposibilidad objetiva del Estado de modificar las leyes económicas básicas que sobredeterminan la sociedad capitalista y el mantenimiento de una estratificación social profundamente desigual. Lo observaremos detalladamente en punto siguiente.

7. Las políticas sociales en países subdesarrollados: caracteres particulares

En términos generales, podemos afirmar que la industrialización impone el surgimiento de las políticas sociales como función pública en los países del centro, hacia fines del siglo XIX.

Pero, como ya hemos dicho, en la periferia del sistema capitalista el proceso de acumulación de capital está subordinado al movimiento del mercado mundial, lo cual determina la evolución de distintos tipos de Modelos Políticos, cuya característica común es un alto grado de desarticulación de sus respectivas relaciones de producción; podemos afirmar que el motor de la economía es externo al contexto de áreas subdesarrolladas como la latinoamericana.

Por ello, en estos casos las políticas sociales son usadas por el Estado como un medio de imponer su dominación, más que como respuesta inmediata y automática a las necesidades del desarrollo industrial. Sin pretender hacer un estudio comparativo exhaustivo de las políticas sociales en los países subdesarrollados, nos parece que en muchos de ellos, dichas políticas

³⁴ Algunas de estas reflexiones están inspiradas en el agudo sentido crítico de la obra del autor brasileño Vicente P. Faleiros. (Ver Anexo Bibliográfico).

también han apoyado las necesidades de reproducción de la fuerza de trabajo y de conservación del llamado "ejército de reserva", que son su explicación en última instancia; pero pensamos que, al contrario de lo sucedido en los países desarrollados, las políticas sociales fueron otorgadas por los Estados como respuesta ante las urgencias generadas por el incipiente desarrollo industrial y como consecuencia de la ampliación de las funciones del Estado, quien sanciona esas medidas para aliviar las tensiones políticas y para ganar legitimidad.

Mientras en Europa y en EE.UU. las formas más complejas de Política Social, como la Seguridad Social, nacen avanzado el proceso de industrialización, en países latinoamericanos se aplican medidas parcialmente semejantes en los comienzos de dicho proceso. Baste un repaso de las fechas de instauración del Seguro Social en los Estados de América Latina, para comprender la simultaneidad de esa medida con los inicios de la industrialización³⁵. Esto confirmaría el rol primariamente legitimador del conjunto de las políticas sociales en países subdesarrollados.

Esto también significa que la conflictividad social, característica de este tipo de países, exigió una anticipada intervención del Estado en materia social, haciendo jugar a las políticas sociales un papel de mecanismo de reproducción ideológica y de generación de consenso (en América Latina esto sucede desde el período del Estado oligárquico y se acentúa durante el del Estado "populista"). Pero el límite de la expansión del sistema de políticas sociales (por ejemplo, el del Estado de Bienestar se encuentra objetivamente en la lógica de la reproducción de la fuerza de trabajo; más allá de ciertos márgenes razonables, si el capital no necesita realizar esa reproducción de mano de obra, no la "podrá" ni querrá financiar, con lo cual el Estado capitalista deberá

³⁵ Por ejemplo, las instituciones del Seguro Social Obligatorio emergen en Brasil hacia 1923, en Chile hacia 1924, en Perú hacia 1936, en Venezuela hacia 1940, en México hacia 1943, en Colombia hacia 1944, en El Salvador hacia 1949, en Nicaragua hacia 1955 y en Honduras hacia 1960.

restringir relativamente el desarrollo de sus medidas sociales, en última instancia en armonía con la expansión del capital.

Por ello, afirmamos que existe una naturaleza común de las políticas sociales generadas por el Estado capitalista. Pero, en países subdesarrollados, esa naturaleza genérica se manifiesta con rasgos particulares, algunos de los cuales enumeramos de forma no exhaustiva:

- a) El papel legitimador del bloque social dominante, que tiene toda política social, adquiere una dimensión mayor. Ello se explica por el alto grado de antagonismo social que impera en los Estados periféricos, pero, paradójicamente, este rol de las políticas sociales raramente genera el grado de consenso suficiente para que un Estado subdesarrollado pueda controlar política y culturalmente al conjunto de la sociedad dominada. Ya hemos visto como, en América Latina, los Modelos Políticos que se suceden, sobre todo desde 1960, padecen, en mayor o menor medida, de una crónica crisis de hegemonía.
- b) El rol económico de las políticas sociales -reproducción de la fuerza de trabajo que implica indirectamente la regulación de los salarios y del mercado de trabajo- determina la mediocre amplitud de las coberturas y la escasa calidad de los servicios sociales prestados por los Estados subdesarrollados, porque la limitada expansión del capital impide la satisfacción de las necesidades elementales de trabajo, salud, vivienda, etc., de numerosos sectores marginales y de los trabajadores de ese tipo de Estados.
- c) Las presiones del conjunto de los sectores populares constituyen la base política del otorgamiento de las políticas sociales; por ello, en los países con escaso desarrollo de las fuerzas productivas, el Estado se ve obligado a atenuar la conflictividad social desde los inicios de la industrialización beneficiando sólo a los sectores urbano-industriales y generando nuevos desequilibrios sociales característicos del capitalismo periférico. Por ejemplo, se

acentúa la marginalidad urbana que es producto de las migraciones del campesinado pobre; marginales y trabajadores rurales suelen estar desprovistos de toda forma de protección social.

- d) La concertación y la participación sociales, bases del desarrollo de la acción social del Estado, se encuentran seriamente limitadas en los países subdesarrollados por la escasa permeabilidad de la clase dominante y por la carencia de recursos económicos para amortiguar las tensiones entre los grupos privilegiados y los diversos estratos de desposeídos.
- e) En consecuencia con lo dicho, las políticas sociales en países como los latinoamericanos cubren a reducidos sectores urbano-industriales y, aún en estos casos, tienen un alcance limitado y serios problemas de financiamiento. En ningún Estado subdesarrollado existe un sistema de políticas sociales universalizado, sea por la limitación institucional de sus competencias o sea por la situación de hecho de la escasez de recursos; poco es lo que, en esos casos, puede hacerse para combatir la pobreza absoluta y la contaminación de la pobreza a partir de una acción orgánica del poder público.

En América Latina, el Modelo Político "nacionalista popular" - en aquellos países donde mejor funcionó (Argentina, Uruguay, Brasil, México)- desarrolló el Estado Benefactor de manera significativa, si comparamos con otros momentos histórico-sociales o con otras áreas subdesarrolladas. Sin embargo, ese Estado Benefactor entraría en crisis al agotarse el mecanismo de acumulación basado en la industrialización por sustitución de importaciones.

Todos los Estados latinoamericanos, cada uno a su manera, a veces a tropezones y sin mucho éxito, intentaron después de 1930 su propia experiencia de "Welfare State" que se imponía como la forma que debía asumir la institución política para impulsar el tránsito de la sociedad "tradicional" a la "moderna".

Más profunda que esa dimensión socio-política, aunque dialécticamente articulada con ella, se impuso la política económica "desarrollista". Desde 1950 se afirma y se acelera una tendencia que hoy entendemos como lógica en la profundización del capitalismo: la internacionalización del capital, entendida como una incorporación, cada vez más amplia y más profunda, de recursos, subsectores de la economía y, consecuentemente, grupos sociales, al circuito de valorización del capital. La acumulación capitalista se amplía superando los límites nacionales e incorporando los esfuerzos más variados, en subordinación a la burguesía central (monopolización). La iniciativa estatal en América Latina debe cumplir funciones de impulsar y asegurar las condiciones generales que permitan y faciliten la acumulación de capital.

El Estado, además de asegurar la provisión de materias primas al sistema capitalista central, impulsó la disponibilidad de fuerza de trabajo abundante y barata, aseguró los servicios necesarios al funcionamiento del capital y expandió la red de infraestructura que articula los distintos mercados, descuidando el gasto social.

Al igual que en el Centro, esta multiplicación de nuevas funciones empujó a la complejización del aparato del Estado en América Latina, a la diversificación institucional, al aumento de la burocracia y, consecuentemente, al incremento del gasto público que crece por encima, tanto de la población como de la economía. Pero, al contrario de los países desarrollados, las políticas sociales no alcanzaron a satisfacer las necesidades vitales de vastos sectores. La originalidad en el proceso latinoamericano proviene de que se combinaron -con distintos énfasis según cada situación nacional- las franquicias fiscales al capital foráneo, las facilidades para "repatriar" excedentes y los términos negativos del intercambio. El creciente gasto fiscal sólo se pudo sostener vía un endeudamiento externo también creciente, que se manifestó, inclusive, antes de 1980³⁶.

³⁶ Deuda Pública Externa en Países Relacionados.

Con razón, usando un recurso clásico, Marcos Kaplan comparó al Estado latinoamericano con el Leviathan.

Los préstamos a gobiernos, así como los organismos multilaterales de financiamiento (especialmente el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y A.I.D.) han cumplido con impulsar la ampliación del aparato estatal y de encauzar su intervención hacia aquellos sectores más interesantes a la acumulación de capital.

En este contexto general cabe señalar la existencia de diversos enfoques latinoamericanos sobre las políticas sociales en el período 1960-1980, que coinciden con sucesivos ensayos más o menos frustrados para superar las dramáticas condiciones de subdesarrollo económico y sus efectos sociales. Las limitaciones y el carácter ideológico de esos enfoques derivan de su naturaleza social, pues ellos han sido generados por la acción político-social de los grupos dominantes. Entre ellos distinguimos:

- a) Desarrollar las políticas sociales como pre-condición del desarrollo económico.
- b) Desarrollar integradamente las políticas sociales y las políticas económicas.
- c) Desarrollar políticas sociales orientadas a paliar las necesidades de los grupos más necesitados.

	% del PNB		Serv. Deuda %		Serv. Deuda %	
	1970	1978	1970	1978	1970	1978
Honduras	12.9	34.9	0.8	3.5	2.8	8.4
Perú	14.0	53.1				
Nicaragua	20.6	45.8	3.2	4.6	11	12.5
México	9.8	28.0				
Costa Rica	13.8	29.3	2.9	7.2	9.7	23.0
Uruguay	11.0	15.7	2.6	8.7	21.5	45.7
Argentina	7.6	11.4	1.9	3.5	21.5	26.8

Fuente: B.I.R.F. "Informe sobre el Desarrollo Mundial", Washington, 1980.

Superpuestos o aislados, ninguno de estos enfoques ha podido resolver las carencias dramáticas de vastos sectores marginalizados de América Latina en el período que analizamos y que se corresponde con el del Modelo Político del Estado desarrollista (Ver al final Apéndice II).

8. Las políticas sociales en los países no-capitalistas

Ya señalamos a pie de página que, después de 1917, más de treinta Estados están ensayando un modelo de desarrollo no-capitalista, caracterizado por la apropiación estatal de la mayor parte de los medios de producción esenciales. Estos países se encontraban en la periferia del mundo capitalista y, en general, poseían escaso o ningún desarrollo industrial; en muchos de sus casos, las clases subordinadas adoptaron y adaptaron la ideología maximalista del movimiento obrero internacional a la dinámica de revoluciones sociales de tipo anti-colonial y campesino, destinadas a combatir el subdesarrollo, la miseria y la injusticia extrema.

La mayor parte de estos Estados se encuentra en transición entre el modo de producción capitalista y una nueva forma de organización social que podrá ser, al final del actual período de transformación, de tipo socialista, comunista... o "algo" aún imposible de definir. En todo caso, el sistema capitalista ha hostigado y hostiga permanentemente, a cualquier país que intente un modelo de desarrollo alternativo, habiéndose generado un bloque de Estados no-capitalistas que opera dialécticamente contra el bloque capitalista a nivel de las relaciones internacionales.

No es este ensayo un ámbito suficiente para estudiar en profundidad la naturaleza económica y política de los Estados no-capitalistas, tema sumamente complejo y debatido y sobre el cual

escasean los estudios científicos válidos³⁷. Por lo tanto, abordamos la cuestión de las políticas sociales emergentes de los Estados no-capitalistas, con la limitación que implica una aproximación superficial a esta nueva realidad estatal en constante evolución. Analizaremos sólo dos aspectos de su especificidad:

- a) Aunque los medios de producción se encuentren totalmente colectivizados por intermedio de la apropiación estatal, la etapa actual de las economías no-capitalistas existentes aún está regida por el principio que la remuneración se otorga en función del trabajo realizado, siendo éste el factor decisivo que regula la redistribución de la riqueza; por otra parte, se trata de extender el principio de la redistribución en función del estado de necesidad reconocido como tal por la sociedad, cualquiera sea el nivel de productividad del individuo o grupo social.

Por lo tanto, las políticas sociales son parte integrante del sistema de redistribución regido por el estado de necesidad; a través de ellas, el Estado no-capitalista cubre las necesidades vitales de los ciudadanos que no pueden satisfacerlas por sí mismos y gracias a su participación en el trabajo social. Asimismo esas medidas sociales satisfacen otras urgencias que no dependen exclusivamente de la actividad laboral, tales como las que derivan de impedimentos físicos congénitos, de alteraciones mentales prolongadas, etc. En este sentido, el Estado de Bienestar tiende a hacer posible el pleno desarrollo de las capacidades del individuo protegido, de la misma manera que a lograr la renovación de esas capacidades. Ello se obtiene extendiendo el campo de aplicación de las políticas sociales en lo que concierne al número de personas protegidas y a las vicisitudes vitales cubiertas por sus prestaciones.

³⁷ Ejemplo de pensamiento crítico dedicado al análisis del Estado no-capitalista es Bahro, Rudolf, *La Alternativa*, Alianza Editorial, Madrid, 1977.

El principio de redistribución en función del trabajo realizado no es suficiente, al menos, en dos casos:

- Situaciones en las cuales el individuo está incapacitado de trabajar permanentemente por razón de edad, enfermedad, etc.; entonces la sociedad le garantiza un cierto volumen de capacidad de consumo independientemente de su aptitud para el trabajo.

- Situaciones en las cuales el Estado se interesa en lograr la satisfacción adecuada de las necesidades vitales, limitando la capacidad de decisión individual en función del interés general de la comunidad; por ejemplo, ello sucede en materia educativa, de evolución demográfica conveniente, de instrucción mínima, etc. Así es que el sistema de políticas sociales otorga a los ciudadanos diferentes servicios cuyo costo no tiene relación directa con los recursos producidos a través del trabajo individual: escuelas, hospitales, planes de control de la natalidad, etc.

En estas dos áreas de intervención social, la redistribución en favor de los individuos está a cargo de la sociedad sin la existencia de "contra-valor" producido por parte de los beneficiarios; ellas se financian por medio de fondos sociales de consumo que suponen una cierta cantidad de trabajo social realizado por los trabajadores capaces de crear valor. Esta transferencia del valor producido se realiza en función del estado de necesidad reconocido como tal por el conjunto de la sociedad.

Las políticas sociales constituyen un mecanismo fundamental de la redistribución sin creación de contravalor por los usuarios de las mismas.

¿Qué diferencias existen entre la naturaleza económica de las políticas sociales del Estado capitalista y las del no-capitalista?

En el primer caso, se trata esencialmente de re-producir la fuerza de trabajo, incluido el "ejército industrial de reserva". Todas las otras medidas sociales, que

favorecen a la sociedad sin prestación anterior, actual o potencial de trabajo, derivan de las estrategias de control político-ideológico, tendientes a evitar reacciones sociales peligrosas para la clase dominante.

En los Estados no-capitalistas existe, al menos teóricamente, el reconocimiento del principio de la redistribución según las necesidades socialmente reconocidas y la intención expresa de evolucionar hacia la supresión del principio de la redistribución según el trabajo prestado. El objetivo final sería llegar a universalizar la práctica de retribuir a cada individuo según sus necesidades; sólo la Historia podrá probar si esta intención se verificará en los actuales Estados no-capitalistas.

- b) En materia político-ideológica, las políticas sociales cumplen la función de legitimar la dominación del Estado, cualquiera sea su naturaleza económico-social. En el caso de los países no-capitalistas, la notable extensión del Estado de Bienestar facilita la consolidación del nuevo poder político que tiende a segregar un grupo dirigente estable y auto-perpetuante. Sin embargo, si una sociedad está en transición, como los propios Estados no-capitalistas reconocen estarlo, parece contradictorio intentar la legitimación de una forma de dominación estatal; idealmente se trataría de crear un nuevo orden político-ideológico en el cual las clases populares tenderían a eliminar las manifestaciones superestructurales de la desigualdad económico-social.

En la realidad histórica de los Estados no capitalistas de larga existencia, esa contradicción existe y tiende a prolongarse. Por un lado, el discurso "oficial" proclama que los sectores populares van ampliando su rol dirigente y, por otra parte, se cristaliza una élite política que no parece dispuesta a dejar el control del Estado ni siquiera a compartir su poder de decisión. Inmersos en esta contradicción, los grupos políticos que gestionan las políticas sociales de los países no-capitalistas parecen usarlas como sus homólogos de los Estados capitalistas;

ellas se convierten en una válvula de seguridad contra potenciales (o actuales) explosiones de rebeldía social o ideológica.

Pese a todo ello, el Estado de Bienestar no-capitalista fue creado al inicio de estas experiencias sociales y por encima de las posibilidades determinadas por una pura racionalidad de tipo capitalista. Generalmente, el sistema de políticas sociales, en un Estado no-capitalista, tiene una cobertura satisfactoria para la totalidad de la población; ello sucede aún en países subdesarrollados como es el caso de Cuba en América Latina; en estos últimos queda por analizar los efectos económicos de un gasto social aparentemente sobre-dimensionado en relación al desarrollo de las fuerzas productivas.

Al momento actual, los estudiosos de las economías no-capitalistas no se arriesgan a emitir opiniones muy precisas sobre cuál sería el grado óptimo de redistribución a cargo de fondos sociales de consumo. A lo sumo sugieren que el ritmo de progresión de este tipo de redistribución debe ser más rápido que el de la remuneración según el trabajo prestado; pero, por otra parte, esa progresión no debe ser tan rápida que llegue a comprometer la función estimulante de las remuneraciones fundadas en el trabajo creador de valor. Resolver más claramente este problema implicaría avanzar en la socialización de la redistribución y en una real democratización del poder político.

CAPITULO III

CRISIS ECONOMICA MUNDIAL Y POLITICAS SOCIALES: SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS

En este capítulo trataremos de la dinámica de las políticas sociales en la particular coyuntura que vive el sistema mundial capitalista desde 1974-1975.

Si la creación del Estado de Bienestar Social fue la respuesta "acertada" que el bloque social dirigente del mundo capitalista concibió para resolver la grave crisis de 1930, ¿cuál será el efecto social de la presente nueva crisis estructural del mismo sistema? Para responder esta pregunta observaremos someramente lo que sucede en los Estados centrales, de los cuales dependen las posibles orientaciones que se adopten en la periferia capitalista; y compararemos con algunas experiencias desarrolladas en países latinoamericanos.

Creemos que se justifica esta incursión por la problemática actual, aun cuando corramos el riesgo del análisis casi periodístico y, por lo tanto, carente de profundidad y perspectiva histórica. En efecto, en el proceso de desarrollo de la problemática de las políticas sociales no siempre ha quedado bien claro -al menos para algunos sectores de estudiosos- que estas políticas no son un componente intrínseco y necesario de la sociedad capitalista; por lo tanto, no resulta indispensable que, a medida que el Estado capitalista se hace más moderno, deba emprender más y mejores iniciativas de política social. Tales iniciativas son productos

históricos y su auge dura lo que duren las condiciones históricas que determinaron su emergencia y su desarrollo.

Nos ha correspondido vivir un período en que, tanto el pensamiento dominante en la economía occidental como la expansión casi constante del capitalismo en los países de Centro, se conjugaron durante cincuenta años para asegurar una importancia creciente de las políticas sociales en el acuerdo social hegemónico; por tanto podría asumirse, con cierta facilidad y como un dato obvio, que las políticas sociales son necesarias para el desarrollo capitalista. Sin embargo, hoy ciertos grupos hegemónicos de burguesías centrales parecen alterar algunas de las condiciones económicas y políticas que han impulsado el auge de las políticas sociales; ¿significa ello que la existencia del "Estado Benefactor" está en peligro?, ¿es esto plausible? Deseamos dejar claro el carácter que debe asignarse a estas reflexiones, ya que aún no se ha desplegado la totalidad de los antecedentes que van a configurar la situación; y en la medida que, en lo social, los resultados no son nunca el puro efecto necesario que se deriva mecánicamente desde las condiciones objetivas que lo impulsan, no vamos a intentar adivinar "lo que va a pasar" con las políticas sociales, sino sólo revelar algunas hipótesis que nos parece necesario perseguir en el tiempo próximo³⁸.

1. La crisis actual del sistema capitalista

Partimos de la constatación que el desarrollo y la expansión del "Estado Benefactor" y de sus políticas sociales se vieron afectados por la crisis económica capitalista que, a partir de 1974, se manifiesta por el estancamiento (eventualmente recesión) y por la inflación. Veremos luego cómo esta crisis genera una crítica que

³⁸ Gran parte de este capítulo fue desarrollada en un artículo inédito que preparamos con el Dr. Diego Palma, entonces Director de la Maestría Latinoamericana de Trabajo Social. El nos brindó valiosos elementos que nos permitieron avizorar la evolución de la crisis económica actual y su influencia sobre las políticas sociales y la profesión del Trabajo Social.

pone en cuestión la naturaleza misma del intervencionismo económico del Estado y, por lo tanto, la de sus políticas sociales.

En primer lugar cabe subrayar que la crisis del sistema capitalista, caracterizada por el estancamiento y la inflación (estanflación), va acompañada dialécticamente de crisis políticas e ideológicas, de las cuales es causa pero las que, a su vez, agravan los problemas económicos. Ejemplos de crisis política son los escándalos que afectaron la credibilidad popular en el "sistema democrático" de los países capitalistas "avanzados" (el "Watergate" y los sobornos de la Lockheed); o las victorias de los pueblos del Tercer Mundo en lucha contra el colonialismo y el neocolonialismo en Angola, Mozambique, Guinea Bissau, Vietnam, Camboya, Laos, etc. Ejemplo de crisis ideológica es la pérdida o el deterioro de la creencia en las posibilidades del sistema capitalista para generar un conjunto coherente de valores dignos de ser vividos, lo cual afecta la productividad de obreros, cuadros medios e incluso administradores de empresas privadas o públicas.

Luego es preciso comprender que la actual situación económica del capitalismo comporta una crisis estructural de caracteres particulares, cuya naturaleza revela el agotamiento de un tipo de regulación del sistema capitalista. En 1929-30 entró en colapso la forma de regulación competitiva; en 1974 la forma de regulación monopolista, con gran participación del Estado. Estos desajustes, cualquiera sea su explicación, implican que la dinámica de la acumulación de capital sufre una disminución de ritmo o una regresión; y ellos se reproducen periódicamente en la historia del capitalismo.

En los países capitalistas desarrollados los mecanismos socio-económicos -creados entre 1930 y 1950 para regular las crisis de sobre-producción e implementados principalmente por el Estado- han servido para atenuar los efectos sociales de la actual crisis, permitiendo mantener el poder de compra de la masa salarial y, en buena medida su nivel de consumo, gracias al seguro de desempleo; si bien la desocupación constituye un problema social grave, ella crece lentamente y es paliada por programas estatales de formación profesional y de creación de empleos públicos en el sector de servicios sociales. Sin embargo, el

crecimiento económico sostenido se detuvo y sus tasas a corto y mediano plazo hacen prever que el incremento del desempleo continuará su curva ascendente y, por lo tanto, aumentará su carácter socialmente conflictivo. En fin, lo que es más grave, las medidas de regulación ideadas por Keynes y sus discípulos para conjurar las crisis de sobre-producción se revelaron insuficientes para controlar los desajustes actuales; esas medidas partían del supuesto de que el sistema económico capitalista tiende a producir más bienes y servicios que aquellos que el mercado es capaz de absorber; por lo tanto, no se puede obtener el pleno empleo sino al precio de cierto grado de inflación e, inversamente, no se alcanza el mínimo de inflación sin un margen más o menos grande de desocupación; pero el Estado podía remediar el problema de la desocupación aumentando el gasto público y el déficit presupuestario; y podía también combatir la inflación incrementando los impuestos, para "enfriar" la economía. Pues estas regulaciones y el marco teórico que las sustentan comenzaron a mostrarse insuficientes a partir de 1973-1974.

¿Por qué se estancó el crecimiento del sistema económico capitalista?

La respuesta a esta pregunta es harto compleja y no se puede agotar en el espacio de un ensayo. Sin embargo, nos inclinamos por adoptar la opinión de economistas que la contestan señalando que el desarrollo económico acelerado y sostenido que prevaleció entre 1950 y 1970 se debía al paralelismo entre producción y salarios y al incremento del crédito y de la inversión, garantizados por la intervención masiva de los Estados en el ciclo económico; de estos factores lo esencial pareciera ser lograr la armonización entre volumen de la producción y poder de compra de esa producción por la masa salarial. Pero ya a partir de 1965 el aumento de la productividad (o capacidad de producir) fue menor que el del salario total (salario directo más el indirecto provenientes del seguro social y demás beneficios sociales) en países como Gran Bretaña, Estados Unidos y la misma República Federal Alemana.

Este desajuste de base va a traer como consecuencia el creciente endeudamiento de los Estados que llevará a la crisis del

sistema monetario internacional creado en 1944; las etapas de esta primera manifestación disfuncional del sistema capitalista "avanzado" fueron el déficit creciente de la balanza de pagos norteamericana, la desmonetización del oro, la devaluación del dólar, las tasas de cambio flotantes... que ponen fin a aquel modelo monetario puesto en marcha por los acuerdos de Bretton Woods.

El aumento abrupto de los precios del petróleo en 1974 no hizo sino agravar la tendencia preexistente a la disminución de las tasas de plusvalía y de ganancia, lo cual sería la base explicativa de la actual crisis. Además es preciso subrayar que ese aumento del precio del petróleo corresponde a la tentativa de resolver la cuestión energética, determinada por el agotamiento de las reservas petroleras a mediano y largo plazo y por la necesidad de desarrollar fuentes energéticas sustitutivas; asimismo él se relaciona con una redistribución de poder económico entre los grandes oligopolios que rigen los destinos de la economía mundial.

Entonces la inflación actual y la creciente desocupación que la acompaña ya no pueden explicarse por la ley de A. W. Phillips, por la cual la inflación evoluciona en proporción inversa a la tasa de desempleo. Habría que buscar pues esa explicación en el corazón mismo del proceso productivo, es decir en el desequilibrio entre productividad y salarios, el que genera un gasto público desmesurado y, a la postre, reduce la tasa de plusvalía; la inflación no parece ser un simple fenómeno monetario, sino fundamentalmente producto de una tentativa del capital en el sentido de elevar sus precios para obtener ganancias suficientes, frente a la presión de los sindicatos por conseguir mejores salarios y la del Estado para aumentar la fiscalidad. Asimismo la innovación tecnológica, que puede contribuir sustancialmente a superar la crisis de productividad, actúa por ahora como un factor de incremento de los costos de producción, que el capitalista trata de transferir a los precios.

Finalmente hay que tener presente que el "pacto social" entre burguesía y clase obrera en los países capitalistas desarrollados, el cual ha asegurado la paz social entre 1950 y 1983, se basa

sobre la redistribución de ingresos en favor del asalariado; de ello surge la dificultad política para revertir el proceso de intervención del "Estado-hacedor de políticas sociales" y abaratar la mano de obra, al menos utilizando los mecanismos democráticos en vigencia en esos países desarrollados.

En los países subdesarrollados no-exportadores de petróleo la crisis del sistema capitalista deteriora aún más sus ya empobrecidas sociedades; ello se debe a:

- Las dificultades crecientes del sector externo y el endeudamiento también creciente de dichos países, como consecuencia del encarecimiento del petróleo y de los productos manufacturados, el cual no se corresponde salvo casos excepcionales y temporarios- con el de sus productos tradicionales de exportación (materias primas). Esta situación derivará en las gigantescas deudas externas de los Estados subdesarrollados.
- La "necesidad" de reestructurar ciertas economías nacionales a fin de paliar la crisis del sector externo, lo cual implica transformar la organización productiva volcándola "hacia afuera", es decir haciéndola más apta para competir en el mercado internacional, en detrimento del mercado interno y de las necesidades de un desarrollo socio-económico geográfica y socialmente armónico.
- La estrategia de las empresas trasnacionales, quienes tratan de compensar la dificultad para crear plusvalía en los países desarrollados con la sobre-explotación de mano de obra de áreas subdesarrolladas, lo cual les es facilitado por la carencia de leyes sociales y de seguridad social y por la represión a que es sometido el movimiento sindical.

Por ello puede afirmarse que el crecimiento del Producto Bruto Interno de la mayoría de estos países -el cual era superior al de los Estados desarrollados entre 1970/80- se hace a expensas de más desequilibrio entre ciertos polos de desarrollo y el resto del espacio económico; y de más concentración de riqueza en manos de una franja social muy reducida, conformada alrededor del capital extranjero y en perjuicio de las clases subordinadas.

Asimismo el retardo tecnológico creciente y la explosión demográfica continuada siguen subdesarrollando aún más los países subdesarrollados e incrementando sus tensiones sociales internas.

2. La crítica liberal a Keynes y a su concepción del Estado Intervencionista

En los años en que el "New Deal" de Roosevelt se imponía en los Estados Unidos aplicando las medidas económicas sugeridas en el enfoque keynesiano, pocos fueron los economistas liberales que tuvieron la osadía intelectual de perseverar en la defensa de un sistema económico de mercado libre clásico, denunciando los "peligros" del intervencionismo estatal. Uno de ellos -el más ilustre- es Friedrich Von Hayek, el "anti-Keynes", Premio Nóbel de 1974. Su mérito es haber previsto que los "remedios" keynesianos a los procesos de crisis por sobre-producción iban a engendrar nuevas "enfermedades" al sistema capitalista.

Von Hayek comprobó que no es posible mantener el pleno empleo con ningún aumento sustancial de la inflación, por lo cual la intervención del Estado no es privilegiada ni decisiva en la regulación del ciclo económico. Al contrario, el Estado debe mantener su presupuesto en equilibrio y aumentar el ahorro social tal como cualquier particular, si se quiere evitar el mal de la inflación. El Estado gasta los recursos que obtiene de los ciudadanos imponibles, es decir que no es creador de riqueza; y cuando gasta más de lo que obtiene se va camino a la situación que hoy se denomina "estanflación". Con ello Von Hayek ataca frontalmente la idea y la práctica inspiradas por Keynes en el sentido que el déficit estatal dinamiza la actividad económica general en momentos de estancamiento y desempleo; solamente las fuerzas del mercado libre, no distorsionadas por la acción del Estado, pueden asegurar equilibrios reales y crecimiento económico sostenido, según este partidario del capitalismo ortodoxo.

Luego es Milton Friedman y su "escuela monetarista" quien va a predicar una intervención gubernamental mínima y a sostener que el crecimiento de la masa monetaria debería estar estrictamente ligado al crecimiento de la oferta, contradiciendo la posición keynesiana por la cual se había hecho depender el desarrollo económico del aumento y sostenimiento de la demanda global; los "monetaristas", por el contrario, lo van a relacionar con el incremento de la oferta y de la formación de capital.

Muchos jóvenes economistas neoliberales europeos y norteamericanos, formados en el keynesianismo, comenzaron a comprobar durante la década de 1970 que las teorías de Keynes no funcionaban más y entonces se volcaron a revalorizar los viejos críticos del Estado intervencionista y a apuntalar sus pre-visiones, al fin verificadas a través del largo proceso de estanflación "mundial". En muchas Escuelas de Economía se multiplican los defensores de la estabilidad monetaria y de las fuerzas del mercado libre, surgiendo jóvenes autores "líderes" que se autodenominan "hayekianos", "nuevos economistas", etc.; por ejemplo en Inglaterra Terry Burns y Alan Budd; en Holanda Pieter Korte-weg; en Francia Henri Lepage y Pascal Salin; en Suiza Karl Brunner; y en Estados Unidos Robert Lucas y Thomas Sargent.

Es evidente que la común preocupación de todos ellos es contribuir teórica y prácticamente a superar la crisis actual del sistema capitalista, tratando de combatir las causas de la inflación (según ello, el gasto estatal excesivo) y no sus efectos (el aumento de precios). Pero, para superar las contradicciones esenciales del sistema capitalista, esta nueva generación de economistas aún tendrá que demostrar la validez de la ley de Say, por la cual la oferta y la demanda se ajustan automáticamente porque la oferta crea su propia demanda. (Sólo habría desajustes pasajeros como consecuencia del "error" de un productor en parte del mercado; pero "lógicamente" no podría haber una perturbación general).

Hasta 1930, la hipótesis de Say se verificó históricamente inexacta. Por otra parte, los "nuevos economistas" -identificados con el positivismo teórico-metodológico más riguroso- "olvidan" los aspectos socio-políticos de sus propuestas económicas.

En efecto, reducir el gasto estatal implica suprimir -según la versión más extremista- o, al menos, recortar la seguridad social y demás políticas sociales que contribuyen en buena medida al creciente déficit presupuestario de los Estados. Por ejemplo, la progresión continua de los gastos de salud en Francia es netamente superior al incremento de la riqueza nacional más la tasa de inflación en los últimos diez años, tendiendo a agravarse el desfase existente en razón del costo cada vez más exorbitante de las formas de curación técnicamente más perfeccionadas y sofisticadas.

Pero es preciso recordar que el costo de las políticas sociales es parte del precio que la burguesía debe pagar para mantener la paz social y los términos del pacto con las clases subordinadas que hacen posible dicha paz. Por lo tanto, cabe interrogarse sobre la viabilidad política de la propuesta "económica" de los "new economists".

En los años 60 Goldwater en Estados Unidos y Enoch Powell en Gran Bretaña trataron vanamente de imponer una política de corte ultra-liberal, que llegaba a afectar las conquistas de la seguridad social. Sus fracasos electorales fueron tan estrepitosos que, ya en plena crisis, el neo-conservatismo se guardó muy bien de predicar en 1980 un recorte tan radical de la intervención económico-social del Estado. Tanto Margaret Thatcher como Reagan tendieron a disimular los efectos que sus políticas de reducción de impuestos y de gasto público iban a tener sobre todo en los sectores más desfavorecidos. Quizás ese "disimulo" fue un ingrediente importante de sus victorias electorales en mayo de 1979 y en noviembre de 1980, por las cuales Gran Bretaña y Estados Unidos pasaron a ser gobernados por los críticos de Keynes.

En todo caso nos parece que la intención de reducir la dimensión de las políticas sociales -la cual responde estrictamente a los intereses de la burguesía- puede generar contradicciones con los objetivos de la clase obrera y otros sectores sociales subordinados, las cuales son de difícil resolución al interior de un sistema político democrático, es decir caracterizado por la existencia de varios partidos que se alternen en el gobierno a

través de elecciones regulares periódicas y limpias. Es posible que sólo gobiernos autoritarios podrían llevar a término el "saneamiento" de los presupuestos estatales relativos a políticas sociales. Al menos cabe plantearse este interrogante a la luz de las experiencias político-económicas vividas hasta el presente.

3. La crítica estructural al Estado Intervencionista

En 1973, James O'Connor había intentado una crítica de fondo a la estructura de funcionamiento del modelo que, aunque tenía en la mira al caso de Estados Unidos, ilumina también algunos aspectos fundamentales de su realización en todo tipo de Estado de democracia ampliada o neoliberal.

El mérito del trabajo de O'Connor se puede enfocar desde una doble perspectiva³⁹.

- Una más coyuntural y de brillo aparente, cual fue el que llegó a prever algunas situaciones que se realizaron luego, cuando las tendencias por él destacadas fueron precipitadas por la crisis capitalista.
- Otra, más profunda y rica, fue el haber decantado algunas percepciones sobre la naturaleza y funciones del Estado capitalista que aparecían sólo oscuramente insinuadas en el pensamiento anterior; así, en las proposiciones de O'Connor, el Estado no representa una instancia puramente superestructural ya que se presenta comprometido en el proceso de acumulación, no sólo para asegurar las condiciones de reproducción de capital (aspecto en que se había insistido hasta entonces) sino para crear esas condiciones.

El pensamiento del autor se ordena progresivamente en torno a tres tesis:

³⁹ O'Connor, J., *The fiscal crisis of State*, St. Martin Press, New York, 1973. (Hay traducción al español bajo el título de "Estado y Capitalismo en la Sociedad Norteamericana", Ed. Periferia, Buenos Aires, 1974).

a) La economía del capitalismo se estructura en tres áreas:

- La franja monopólica, cuyo crecimiento se funda en la expansión de la tecnología y la productividad y que constituye el principal espacio de acumulación.
- El sector competitivo que crece fundamentalmente por incorporación de fuerza de trabajo barata.
- El sector estatal, que incluye tanto la .producción de bienes y servicios directamente generada por el Estado, como la que el fisco contrata con particulares y que, en ambos casos, se caracteriza por no estar sometido a la disciplina del mercado, por lo que tiende a una productividad baja que infla crecientemente el presupuesto estatal.

En cuanto interesa a estas líneas, estos tres espacios, si bien son contradictorios, conforman una unidad de funcionamiento; el crecimiento de la economía presiona sobre más crecimiento del aparato y del presupuesto fiscal en la medida en que -como señalan las otras dos tesis- se genera una socialización creciente de los costos de la acumulación.

b) El Estado capitalista debe ejercer dos funciones que son contradictorias entre sí:

- Apoya la acumulación privada de capital.
- Confiere legitimidad al sistema mediante iniciativas de incorporación relativa que rebajen los conflictos y permitan, desde el punto de vista social, el cumplimiento de la función antes señalada.

Ambas funciones implican demandas sobre la iniciativa estatal y funciones diversas sobre el destino del gasto.

c) Los gastos de capital social favorecen a la acumulación privada (la seguridad social que baja el valor de la fuerza de trabajo); aunque no producen directamente plusvalor, ayudan a elevarla y, por eso, el autor los considera directamente productivos.

Los gastos sociales (la asistencia, la policía...) se requieren para mantener la paz social y no contribuyen sino muy medianamente a elevar la plusvalía; no son directamente productivos.

Como señalamos, ambas funciones, la de apoyo a la acumulación y la de legitimación, implican demandas sobre el gasto estatal; pero, en la medida en que los frutos de la acumulación (el excedente) no están socializados sino que son objeto de apropiación privada, el Estado no logra mistificar su función social ante los particulares y los recursos tienden a quedar por debajo de las demandas. Nos encontramos ante la crisis fiscal.

4. Las experiencias sociales realizadas a partir de la crítica al Estado Intervencionista en países desarrollados

Las experiencias socio-económicas de reducción del intervencionismo estatal en el área económica y de retorno al mercado libre han tenido lugar, desde fechas recientes, en países con alto nivel de industrialización como los Estados Unidos y Gran Bretaña; y en países subdesarrollados o con graves problemas de desarrollo como Sri Lanka, Chile y Uruguay. La diversidad de los casos mencionados, el carácter relativamente reciente de la aplicación de esta "nueva" política económica y los resultados confusos que ella arroja hacen imposible su evaluación global y definitiva. Más aún, en este trabajo no profundizaremos sobre el funcionamiento de los mecanismos económicos puestos en marcha por los críticos de Keynes, sino nos limitaremos al estudio de las consecuencias político-sociales que la aplicación de dichos mecanismos parece provocar en diversos tipos de sociedades; en particular observaremos los efectos y las reacciones que se producen en los sectores sociales, como resultado de la reducción del gasto público. Comenzaremos por la situación creada en países desarrollados:

a) *El caso británico*

Ya dijimos que la Sra. Thatcher propuso un programa de gobierno que respetaba lo esencial del sistema de seguridad social inglés; pero todos los observadores reconocieron que su neta victoria electoral (1979) implicaba un cambio sustancial en las políticas económico-sociales del país y sin duda el más importante sesgo desde 1945. Además el margen mayoritario alcanzado por los conservadores y las reglas de juego del sistema político británico se conjugaban para otorgarle un lapso de cinco años, en los cuales -salvo accidente- la Primer Ministro contaría con una mayoría amplia y dócil en el Parlamento para poder desarrollar su plan de gobierno y sus "reformas" económicas.

Apenas instalada en su cargo Margaret Thatcher presentó un presupuesto con las siguientes medidas "innovadoras":

- La tasa básica del impuesto a la renta fue reducida de un 33 por ciento al 30 por ciento. (El objetivo sería llegar al 25 por ciento).
- Se crearon nuevos impuestos al consumo sobre alcohol, cigarrillos y gasolina y se aumentaron en un 8 por ciento las tasas del impuesto sobre las ventas (Impuesto al valor agregado).
- Se incrementó la tasa de interés bancario del 12 al 14 por ciento.
- Se vendieron acciones industriales propiedad del Estado en un valor aproximativo de 2 billones de dólares, las cuales pasaron a manos privadas.
- Se realizaron recortes en el gasto público por un monto de 5,6 billones de dólares, reduciendo los fondos destinados a programas de gobierno para educación, vivienda y salud y suprimiendo subsidios estatales para la industria.

A casi cinco años de la puesta en marcha de este plan, sus resultados son ambiguos: la inflación descendió considerablemente pero el gasto público no se pudo reducir substancialmente y el estancamiento económico continúa llevando el porcentaje de desempleos (10 por ciento) a la cifra más alta desde la "Gran Depresión" de la década de 1930; no se ha resuelto el problema de la falta de competitividad de las industrias de exportación

británicas, por lo cual la debilidad del sector externo perdura. Es evidente que nadie pudo suponer que en poco tiempo el gobierno Thatcher lograría superar los problemas acumulados durante décadas y cristalizados por la costumbre y la legislación; pero llama la atención que el ritmo de la economía no haya dado una respuesta favorable a las "incitaciones" propuestas por los conservadores.

Es posible que hayan sucedido errores técnico-económicos en la aplicación del plan, pero también es cierto que el marco político-social en el cual se desarrolla constituye un obstáculo para la consecución de éxitos significativos. Algunos economistas señalan que un "error técnico" del programa "Tory" fue apresurar la sensible disminución del impuesto a la renta (casi 10 billones de dólares) antes de asegurarse una decisiva disminución del gasto público; además se le imputa al Gobierno Thatcher la equivocación de aumentar la tasa de interés de la moneda, con lo cual indujo una situación de estancamiento, precisamente en el momento en que se necesitaba activar el sistema económico para combatir el desempleo y crear nuevas fuentes de ingreso fiscal.

Sin embargo, nos parece que las trabas puestas por el movimiento sindical son importantes y disuaden los esfuerzos del gobierno para reducir sus gastos. Por ejemplo, en 1980 se canceló el plan de cerrar 23 minas propiedad del Estado que son deficitarias, ante la amenaza de huelga del poderoso Sindicato de Mineros que en 1974 provocó la caída del anterior gobierno conservador.

Aunque aún sea apresurado juzgar definitivamente la acción del gobierno Thatcher concluimos con la impresión que el "cambio" económico propuesto, el cual indudablemente estaba destinado a concentrar la riqueza en perjuicio de las clases subordinadas, encuentra una resistencia social importante que traba su desarrollo a mediano y largo plazo.

El partido Conservador ganó las elecciones de 1983 y tiene aún cinco años para realizar sus objetivos. Pero recordamos que ese triunfo electoral se debió al efecto emotivo que, sobre el pueblo inglés, tuvo la victoria en la guerra de las Malvinas y a la división del Partido Laborista.

Esta división se explica por la radicalización de un ala del laborismo inglés, que ha pasado a ser controlado por una izquierda relativamente combativa, quien hará más difícil aún el "saneamiento" de la economía en perjuicio de los sectores populares; en todo caso, resistirá fuertemente toda forma de reducir las políticas sociales, con lo cual se puede neutralizar un plan como el implementado- por la Sra. Thatcher y puede encaminarse a un mayor cuestionamiento del sistema socio-económico global, si éste se revela incapaz de mantener las conquistas sociales adquiridas por la clase obrera tras más de un siglo de luchas sociales.

b) *El caso norteamericano*

Cabe recordar que Ronald Reagan -ultra-conservador partidario de Goldwater en los comienzos de la década de 1960- triunfó en noviembre de 1980 habiendo moderado sus posiciones, en particular en materia económico-social. Pero, sin lugar a dudas, su programa financiero, expuesto ante el Congreso el 18 de febrero de 1981 significó un vuelco respecto a las tendencias seguidas por la política económica norteamericana desde 1933/34. Consideramos que este programa de Reagan es también un arquetipo de la crítica al intervencionismo estatal, porque pretende remediar el problema crucial de la crisis económica en el "centro" del sistema capitalista, donde el fenómeno de la estanflación se ha manifestado con toda crudeza en los años 1979/1980; de obtener un éxito significativo en Estados Unidos, este programa contribuirá decisivamente a reflotar la economía occidental y se impondrá como la receta adecuada para reestructurar todo el sistema capitalista; pero si él fracasase difundirá la sensación que no hay vías democráticas para superar la actual crisis.

Además Estados Unidos es el país capitalista mejor dotado en recursos económicos y tecnológicos para salir de la estanflación; si ello no fuese posible... ¿qué podrán hacer otros Estados más débiles y más carentes de dichos recursos?... Los "nuevos economistas" piensan que las frustraciones del Plan Thatcher se deben a la mala aplicación de sus concepciones; en todo caso,

sostienen que el dinamismo económico norteamericano es muy superior al inglés y que es posible que aquello que no se pudo o no se quiso lograr en el Reino Unido se alcance en un país de la dimensión que tiene Estados Unidos, sobre todo si se recogen las experiencias anteriores y se corrigen sus errores.

- *Antecedentes*

Cuando los Demócratas vuelven a la Casa Blanca, con el Presidente Carter a la cabeza, tratan de reactivar la economía americana que venía saliendo de la profunda recesión con inflación del año 1974 (-5 del PBI). Para ello aplican las clásicas medidas keynesianas, aumentando considerablemente el gasto público y logrando un crecimiento satisfactorio del Producto Bruto en 1977 y 1978. Sin embargo la inflación comienza a incrementarse y ya en 1978 llega al 8,5 por ciento. En 1979 -agravado por el segundo "choque" petrolero causado por la situación iraní- el fenómeno inflacionario se agudiza y el dólar se desmorona; a principios de octubre la onza de oro se cotiza a 444 dólares. La reacción de la Administración es una enérgica decisión de contener el crecimiento de la masa monetaria, con la cual se agudiza un nuevo proceso recesivo que venía insinuándose desde el segundo trimestre de 1979. (Incluso provocó un minipánico en la Bolsa de Nueva York el 10 de octubre de ese año).

Durante el acto electoral subsiguiente el gobierno Carter vaciló entre una política de rigor monetario y los imperativos de la campaña Presidencial; de hecho, la inflación se estableció en un 12 por ciento. Mientras tanto continuaba la recesión. El único índice económico que mejoró sensiblemente fue la balanza comercial, pues la misma depresión económica influyó en la disminución de las importaciones; con ello el dólar recuperó estabilidad y credibilidad en el mercado financiero. En síntesis la estanflación se había instalado en Estados Unidos de la forma más profunda y prolongada de su historia. Sobre la manera de atacar este mal se jugó en parte el debate entre el Presidente en ejercicio y su desafiante, Ronald Reagan. (El otro capítulo importante de la campaña de 1980 fue la Política Exterior).

Mientras Carter ofrecía soluciones intermedias entre el keynesianismo clásico y el monetarismo, Reagan presentó al electorado una opción clara y radical: cambiar las reglas de juego económico-sociales: su propuesta simple -quizás simplista- consistía en atacar la intervención económica del Estado, haciéndola responsable de la estanflación y de todos los males sociales. Ella fue escuchada por diversos sectores sociales cansados de observar la inacción y la impotencia de los gobiernos frente a diversos problemas, entre los cuales la inflación suele afectar más inmediatamente la vida cotidiana.

Sin embargo, es preciso advertir lo siguiente: a partir de la Segunda Guerra Mundial tres caracteres sustentan la estabilidad y el consenso alcanzados por el sistema norteamericano: la transferencia de recursos al 20 por ciento de población pobre y por debajo del nivel mínimo de subsistencia; la multiplicación de empleos federales y municipales, lo cual favorece a la numerosa clase media, evitando su desempleo; y la tolerancia frente a la evasión fiscal del 20 por ciento de americanos más ricos. Pues Reagan se propuso transformar los dos primeros caracteres, favoreciendo la concentración de la riqueza y el desarrollo de la gran empresa. En la "sociedad suma cero" -como define Thurow el estado actual de la sociedad capitalista— "toda ganancia de uno se salda por una pérdida para otro y viceversa"⁴⁰; Reagan determinó ya en su programa económico electoral que reestructurar la economía implicaba reducir el "Welfare State", el cual beneficiaba no sólo a los sectores más necesitados sino a una mayoría de americanos.

Entonces cabe preguntarse: ¿es que Reagan pudo convencer a la mayoría de su pueblo para que sacrifique sus intereses en beneficio de una minoría adinerada?

Creemos -como el caso inglés lo demuestra- que la respuesta es negativa. En primer lugar sólo el 26 por ciento del electorado potencial votó efectivamente por el ex-actor de cine. En segundo término este voto fue sobre todo una manifestación de disgusto

⁴⁰ Thurow, Lertner, *The Zero-Sum Society*, Basic Books, New York, 1980.

ante las vacilaciones y las incoherencias del gobierno Carter y contra las mismas propuestas del Partido Demócrata. Luego, ante la inexistencia de una solución más clara que la de Reagan, hay grupos e individuos que apoyaron sus "remedios" hasta que estos afectasen su situación económico-social. En fin, Reagan no engañó totalmente al pueblo pero, como todos los neo-conservadores, recubrió su política económica elitista y anti-popular de un ropaje nacionalista, por el cual se presentó como el campeón de la defensa de Occidente y del poderío americano y como el hacedor de una "Renovación imperial" que devolviese a los Estados Unidos su liderazgo y su dinamismo de antaño.

- *Contenido del programa económico de Reagan*

Globalmente considerado, el "Programa para una Recuperación Económica" de Reagan comportó una reducción de 467 billones de dólares en calidad de menores impuestos sobre empresas e individuos, a través de los cinco años de duración del mismo. El gasto público aumentaría solamente de 695 billones a 912 billones entre 1981 y 1986, lo cual significaba una reducción de la proporción que ese gasto implica respecto al PBI: del 23 por ciento alcanzado en 1981 al 19 por ciento en 1986. Conforme a la concepción de limitar la intervención estatal en su conjunto, los recortes propuestos por Reagan abarcaban todos los aspectos de su actividad, salvo en el área de la Defensa donde las "necesidades" de política exterior "obligaban" a incrementos sustanciales y crecientes que totalizarían un plus de 158 por ciento en 5 años, pasándose de 171 billones en 1981 a 367 billones en 1986.

La tercera faceta de la acción de Reagan para activar la economía y dinamizar la empresa privada era derogar la mayor cantidad posible de reglamentaciones estatales que fueron normativizando la vida económico-social. Evidentemente hay normas que el Poder Ejecutivo puede eliminar sin aprobación del Parlamento (en pocas semanas Reagan suspendió la aplicación de 100 de ellas), pero existen muchas otras que están siendo tratadas por el Poder Legislativo quien las dictó. El objetivo económico de esta acción fue reducir los costos de producción en

100 billones de dólares en favor de las empresas afectadas por la minuciosidad de dichas regulaciones.

Los objetivos económicos del plan eran llevar la tasa de crecimiento del PBI a alrededor del 5 por ciento anual a partir de 1983 y reducir la inflación en forma sustancial, de manera que llegase al 5,5 por ciento en 1984. Sin lugar a dudas que, de lograrse estos índices, también disminuiría el desempleo a cerca del 6 por ciento en el mismo 1984.

Por primera vez desde el "New Deal" de Roosevelt se invirtieron los criterios para reducir impuestos; los principales beneficiarios de la descompresión impositiva fueron las familias y los individuos con un ingreso de más de 100 000 dólares anuales. En 1982 esta franja de contribuyentes pagó 2416 dólares menos, mientras los que ganan 10.000 dólares sólo "ahorran" 180 en concepto de menor carga impositiva.

- Las políticas sociales en el programa de Reagan

El plan de Reagan favoreció la concentración de la riqueza desgravando los ingresos más altos y suprimiendo regulaciones costosas para los empresarios. Pero, para lograr que el Estado reduzca sus egresos, previo además recortar: las políticas sociales -ya que gastos como los de Defensa iban a ser incrementados de manera significativa. ¿En qué consistieron esos "recortes" a las Políticas Sociales? ¿Qué dimensiones alcanzaron en el plan de Reagan?

En primer lugar, cabe aclarar que el proyecto económico de Reagan afectó prácticamente todas las políticas sociales federales, aunque no se quiso suprimir la gran mayoría de las mismas (sólo se eliminan algunos pocos programas de acción social). Luego cabe señalar la expresa intención del nuevo Presidente de no perjudicar a los grupos sociales más desfavorecidos y de combatir las distorsiones y los abusos que se generaron durante la aplicación de dichas políticas sociales; sin embargo, esa intención de Reagan se convirtió de hecho en un simple deseo.

A título no exhaustivo enumeramos los "cambios" propuestos por el plan de Reagan en los principales rubros de política social federal:

a) *Medicaid*

Es un programa federal con participación de los estados federados, los cuales determinan los hospitales y médicos que serán beneficiados de los subsidios otorgados para la atención de personas de bajos ingresos, ancianos, ciegos. Por cada dólar que gasta un Hospital en un paciente, Medicaid provee el doble. El plan de Reagan redujo este programa social en 18 por ciento para 1982, previendo que los futuros incrementos sólo se permitirán en caso de inflación.

b) *Seguro de Desempleo*

Se cortó el gasto del Estado Federal en un 21 por ciento para 1982, limitando el máximo de duración del seguro y controlando más estrictamente los requisitos para otorgar sus beneficios. Para ello se tuvieron en cuenta criterios geo-económicos y asimismo se impulsó el aceptar los trabajos no satisfactorios que se ofrecen a ciertas categorías de desempleados.

c) *Préstamos y Becas para Estudiantes de "Colleges"*

Se redujo en 17 por ciento el presupuesto de préstamos y becas, limitando su otorgamiento a personas realmente necesitadas y exigiendo pago de intereses inmediato.

d) *Ayuda para la Escuela Primaria y Secundaria*

Se redujeron en un 20 por ciento las erogaciones federales en este tipo de ayuda y se realizó la reorganización y consolidación de los 47 programas que abarcaba, cuyos fondos se dieron anualmente en una sola vez a los Estados y Distritos escolares.

e) *Servicios Sociales*

Se efectuó un recorte del 25 por ciento de gastos, consolidando 40 programas actuales por categorías sociales, con lo cual sus fondos se trasladaron directamente a los Estados en un solo paquete por cada uno de ellos.

f) *Bonos de Alimentación*

Se limitó la elegibilidad del beneficiario de estos Bonos a personas que ganen menos de 11.000 dólares anuales, en vez de 14.000 como hasta 1979; y se redujo el beneficio a 30 centavos en vez de 35 por cada dólar gastado. Con todo ello se logró disminuir el gasto estatal en un 14 por ciento.

g) *Seguridad Social para impedidos.*

Se controló y ajustó la elegibilidad de beneficiarios y se limitaron los beneficios de este seguro a fin que no superen el ingreso declarado por el trabajador en el momento anterior al impedimento que lo obligó a acogerse a la seguridad social; con ello disminuyó el gasto estatal en cerca de 3 por ciento.

h) *Empleos Federales, Entrenamiento y Capacitación de desempleados*

Este programa creado para combatir el desempleo y para capacitar mano de obra desempleada, será eliminado al fin del año fiscal 1983 (ahorro: 3,7 billones anuales).

i) *Ayuda a Familias con Niños Dependientes*

Se controlaron los ingresos de quienes demandan este beneficio, a través de diversos tipos de "tests" de repetición mensual.

Pese a ciertas resistencias del Departamento de Estado, el Poder Ejecutivo redujo sus egresos en materia de ayuda externa, siendo especialmente afectada la que se dedicaba al desarrollo

social; por el contrario se incrementó la destinada para compra de armamento y demás gastos militares de los países subdesarrollados. En cifras ello significó un recorte del 26 por ciento sobre la globalidad de los egresos del Estado para ayuda externa en 1982, al mismo tiempo que se pretendió aumentar en 20 por ciento el presupuesto destinado a la seguridad de países extranjeros.

Con esta "muestra" del perfil que la Administración Reagan atribuyó a las políticas sociales dentro y fuera de los Estados Unidos podemos concluir que, sin lugar a dudas los sectores sociales subordinados sufrieron un impacto en sus ya precarias condiciones de vida; y que los programas de desarrollo financiados por agencias internacionales o americanas redujeron su ya magra capacidad para responder al desafío del subdesarrollo; una disminución-promedio del 20 por ciento de la dimensión de las políticas sociales no podría haber pasado desapercibido a unos y a otros, al interior de los Estados Unidos y fuera de este país.

El resultado del programa económico-social de Reagan, a más de tres años de su puesta en marcha, también es ambiguo; se redujo la inflación, a costa de una profunda recesión en 1981 y 1982 y de más de 10 millones de desocupados; por ello, el déficit fiscal sigue siendo extremadamente elevado y no se prevé cómo poder reducirlo sin lograr una gran reactivación económica. Signos de crecimiento acelerado existen en la economía americana durante 1983. Pero ¿es posible que esta reactivación continúe de forma estable con tasas de interés bancario de más de 11 por ciento? Por otra parte, la causa principal de esa elevada tasa es precisamente el déficit fiscal. Tarde o temprano, Reagan tendría que volver a aumentar los impuestos... o reducir el gasto de defensa.

Políticamente, se acercan las elecciones presidenciales de 1984 y el triunfo del Partido Republicano es aún posible pero no seguro; una victoria demócrata implicaría una reversión del programa económico-social de Reagan; por ello, el sindicalismo y los sectores sociales subordinados o marginados (como los negros) se están movilizando activamente para poner fin al experimento político-social anti-popular iniciado en 1980.

c) El caso de Europa continental

Cabe señalar, en primer lugar, que el Estado de Bienestar Social de Europa continental está sufriendo el impacto de la crisis económica mundial, pero la correlación de fuerzas políticas y sociales ha impedido experiencias de tipo monetarista como las descritas anteriormente. ¿Cuáles son las dificultades del "Welfare State" en países como Francia, la República Federal de Alemania, Inglaterra, Suecia y otros Estados escandinavos?

- a) Cerca del 10 por ciento de trabajadores desempleados genera un serio desequilibrio en el financiamiento del Estado Benefactor. Los sistemas que cubren el desempleo (en algunos casos indemnizando hasta 2 años de inactividad con 80 por ciento del salario que se debería percibir trabajando normalmente) estaban organizados para paliar cortos períodos de paro, propios de pequeños desajustes que se producen en un ciclo de crecimiento capitalista sostenido. Actualmente más de 3 millones de personas tardan más de 1 año en conseguir un nuevo empleo, si es que tienen la capacidad de adaptarse a las nuevas condiciones del mercado de trabajo. En consecuencia, los gobiernos han tenido que recortar los beneficios en materia de indemnización por desempleo: en Holanda en un 10 al 15 por ciento; en Alemania en un 5 por ciento, etc.
- b) Los programas de pensiones y jubilaciones también se están tornando peligrosamente deficitarios. Casi el 15 por ciento de los europeos están por encima de los 65 años y los aportes de la "clase activa" se han reducido considerablemente como efecto de la recesión; las tendencias demográficas indican que el porcentaje de jubilados crecerá gradualmente, sobre todo si se continúa retirando con anticipación a ciertas categorías de trabajadores para combatir el desempleo. Los países europeos consumen más del 20 por ciento del gasto público de tipo social en jubilaciones y pensiones y de continuar las tendencias actuales este porcentaje se duplicaría en 10

años, generando un desequilibrio imposible de financiar; por ello, el gobierno de centro-derecha de Alemania Federal ha reducido el reajuste de las jubilaciones y pensiones por debajo del índice inflacionario y ha establecido la obligación de pagar una parte del seguro de salud que, para los jubilados, era totalmente gratuito.

- c) El costo de los sistemas de salud pública crece a un ritmo superior al de la economía desde antes del período de estancamiento actual; esto se debe al encarecimiento de una medicina cada vez más sofisticada y al envejecimiento de la población, en la medida que los ancianos recurren a ella con más frecuencia y más graves enfermedades. La consecuencia inmediata es el deterioro de los servicios públicos de salud, porque los médicos están mal remunerados, las enfermeras sobrecargadas de trabajo y los hospitales carentes de organización eficiente. Como en otros rubros de la seguridad social, los abusos de los usuarios de la medicina pública y la impericia de sus administradores contribuyen a incrementar el déficit del sistema y a empeorar su funcionamiento, por lo cual es una preocupación de todos los Estados europeos combatir esas desviaciones.
- d) El agudizamiento de la crisis económica en Francia como consecuencia de la expansión de los beneficios sociales lograda por el gobierno socialista-comunista entre 1980/1981, marca los límites actuales del Estado Benefactor en este período de crisis, porque el capital se opone rotundamente a dicha expansión; por otra parte, todos los partidos de centro-derecha europeos expresan esa posición de la clase dominante, propugnando un recorte del gasto social, de forma semejante a sus homólogos de los Estados Unidos y Gran Bretaña. El aspecto más combatido de la seguridad social es, por ahora, el principio de la universalidad, con el argumento que el mismo posibilita a los ricos acceder a los mismos beneficios que necesitan los sectores sociales desfavorecidos. Sin embargo, nos parece que este argumento razonable encubre la voluntad del capital de privatizar una parte

significativa de los diversos servicios sociales en dificultad y, asimismo, la intención de predicar la necesidad de que cada individuo tienda a hacerse cargo de sus problemas; la ideología dominante afirma que una sociedad que hace a "otros" responsables de las dificultades individuales pierde el dinamismo y la iniciativa privados indispensables para asegurar el desarrollo capitalista. En realidad, se trataría de devolver al capital las tasas de rentabilidad, mermadas por el gasto social, sin las cuales no se podría superar la crisis económica estructural en curso⁴¹. Sin embargo, cabe preguntarse si los sectores sociales subordinados estarán dispuestos a sacrificar su nivel de vida actual sin presentar una dura resistencia que ponga fin a la paz social imperante en Europa desde 1945; hay signos que indican su disposición a enfrentar los planes del capital.

5. Las experiencias sociales realizadas a partir de la crítica al Estado Intervencionista en países subdesarrollados

Ya hemos dicho que en los países subdesarrollados el Estado Benefactor se constituyó limitadamente y con graves problemas de financiamiento. La crisis mundial golpeó duramente las economías de esas sociedades, por lo cual la tendencia general fue recortar el magro presupuesto social, estrechando la cobertura de las políticas de bienestar.

Más aún, en algunos países se ensayó un modelo monetarista en lo económico que implicaba el virtual

⁴¹ Aumento de porcentaje del Producto Bruto Interno insumido en gasto social:

	1972	1981		1972	1981
Francia. %	19,4 %	27,2 %	Holanda	23,1 %	31,7
Alemania F. %	22,7 %	29,5 %	Dinamarca	21 %	29,3
Italia %	21 %	24,7%	Suecia	25 %	32

desmantelamiento del Estado Benefactor. Observaremos un caso latinoamericano y otro asiático, a título de ejemplos; subrayamos que la aplicación de esas políticas económico-sociales predicadas por los críticos al Estado intervencionista, va generalmente acompañada de regímenes de fuerza en los países del llamado Tercer Mundo.

a) *El caso chileno*

Un grupo de economistas chilenos, entrenados en la Universidad de Chicago y seguidores del enfoque de Milton Friedman, condujo la economía de su país desde 1973 hasta 1981. En 8 años habían logrado reducir la inflación de una tasa de más de 500 por ciento en 1973 al 10 por ciento y, después de la aguda recesión de 1973/75, aumentar el Producto Bruto, el cual creció a un promedio anual de 8 por ciento desde 1977 hasta 1980, inclusive.

Para realizar estos resultados aplicaron rigurosamente políticas de mercado libre y de reducción de la intervención estatal en la economía de un país que estaba altamente estatizado, por la acción de los gobiernos democráticos del Frente Popular en 1939/48 y por la experiencia socializante de la U.P. en 1970/73. Así es que se privatizó o se disolvió el 95 por ciento de las 464 empresas estatales; se eliminaron los controles de precios; se restringió severamente el crecimiento de la masa monetaria; se equilibró el presupuesto; se redujeron las tarifas aduaneras a uno de los más bajos niveles en el mundo; se otorgó la más amplia libertad al capital extranjero y se redujeron las cargas impositivas de los sectores sociales más adinerados. La búsqueda de mayor eficiencia empresarial y de competitividad internacional parecen haber dado sus frutos, pues las exportaciones no-tradicionales aumentaron sensiblemente en cantidad y en diversidad.

¿Cómo fue posible políticamente esta reestructuración radical de la economía chilena?

Pues sólo la dictadura férrea de Pinochet, acompañada de la práctica del terrorismo de Estado, logró inducir la emigración de cerca del 10 por ciento de la población chilena, lo cual atenuó los efectos de dicha reestructuración; también suprimió la actividad

sindical y política y ahogó el descontento popular provocado por el desempleo (permanentemente éste llegaba al 20 por ciento de la mano de obra) y por la baja del nivel de ingresos del 80 por ciento de la población, que puede calcularse en un promedio de 50 por ciento de reducción del poder adquisitivo de los sectores populares y medios.

Esta pérdida de capacidad de compra se debe al congelamiento de las negociaciones colectivas entre patronos y sindicatos y, sobre todo, a la sensible reducción del salario indirecto, pues el Estado disminuyó considerablemente el financiamiento de las políticas sociales, privatizando una parte de sus servicios (por ejemplo en materia de seguridad social); y haciendo pagos algunos otros que el Estado continúa sirviendo (por ejemplo Hospitales y Universidades), con tendencia a privatizar la mayor parte de ellos.

En síntesis, los "éxitos" alcanzados por los "Chicago boys" sólo fueron posibles en un régimen extremadamente represivo, de carácter fascistoide por su concepción corporativa de la organización socio-política de un Estado-Nacional. Pero, al contrario del fascismo original (sea éste el nazismo o el franquismo), el modelo chileno consistió en reducir la participación del Estado en la vida económico-social, facultando al máximo la concentración de capital y la acción de las empresas transnacionales que son las grandes beneficiarias de esa expansión de la economía chilena⁴². Por el contrario la mayoría de la población, y en particular el proletariado, sólo pudieron "aceptar" un empobrecimiento considerable y el desempleo o la emigración bajo la amenaza permanente de la represión y como consecuencia de su total marginamiento político.

El resultado de esta experiencia fue desastroso. En primer lugar el carácter abierto y dependiente de una economía periférica la hizo totalmente frágil frente a un mercado internacional que padecía las dificultades de la crisis; el poder de decisión en materia económica se desplazó en forma creciente hacia centros

⁴² Esta reestructuración del aparato productivo implicó la quiebra de decenas de empresas nacionales, cuya producción abastecía un mercado interno que se redujo profundamente.

de poder externos e incontrolables por un Estado como el chileno. Luego, pese a las opiniones de Milton Friedman quien cree en la libertad completa, incluida la política, este modelo de acumulación de capital exigió un Estado policíaco que reprimió toda forma de descontento y oposición.

Finalmente, el supuesto "milagro económico chileno" se transforma a partir de la segunda mitad de 1981, en una verdadera pesadilla. Para frenar el impresionante endeudamiento externo (en 7 años la deuda exterior se había multiplicado por seis) se adoptó un nuevo plan de estabilización que provocó una aguda recesión durante el año 1982, la cual incrementó el desempleo hasta cerca de un 30 por ciento de la población activa. A este alucinante desequilibrio social se sumó la crisis de confianza en el sistema financiero edificado por el pinochetismo, que se inició con la devaluación de la moneda nacional en junio de 1982 y concluyó seis meses después cuando los principales bancos del país tuvieron que pasar bajo control del Estado para evitar su bancarota. El modelo hiper-liberal cesaba de funcionar. Luego, el descontento social se transformó en una creciente oposición política a la dictadura que ahora reúne a la mayoría de los sectores sociales, incluida una parte de las clases dominantes. El futuro chileno parece abierto a diversas alternativas, pero ninguna de ellas incluye la prolongación de la experiencia económico-social descripta⁴³.

b) *El caso de Sri Lanka (ex-Ceylán)*

En este país insular y subdesarrollado de Asia, independiente desde 1948, imperaba un régimen democrático que permitía la alternancia entre un partido conservador y otro "populista". En 1977, a través de las elecciones regulares, Junius Jaywardene -

⁴³ Lo expuesto sobre el caso chileno es sólo parcialmente aplicable al Uruguay, pues en este país se aplicó un modelo monetarista "moderado" que limitó pero no privatizó la acción del Estado Benefactor, logrando tasas de crecimiento inferiores a las de la economía chilena y generando desequilibrios sociales de dimensión más reducida. Aún así, requirió de una férrea dictadura que, desde 1980, enfrenta una creciente oposición socio-política.

líder conservador- fue nombrado al frente del gobierno para realizar un programa de corte acentuadamente liberal. En cuatro años, logró reducir el gasto público, recortando la limitada acción social del Estado, consolar la inflación y aumentar el ritmo de crecimiento del Producto Bruto Interno; pero los desequilibrios sociales y étnicos se incrementaron peligrosamente. La minoría tamil (cerca del 20 por ciento de los 14 millones de habitantes) acentuó su oposición a la hegemonía ceylanesa, demandando una amplia autonomía y denunciando la marginación económica que estaba profundizándose (tamiles y ceylaneses están separados por la lengua, la religión pero también por desigualdades económico-sociales de origen histórico).

La recesión mundial de 1981 agudizó las tensiones sociales de todo tipo y, a fines de 1982, Jayawardene suprimió las elecciones legislativas, previstas para ese año, sustituyéndolas por el recurso, dudosamente democrático, de un referéndum destinado a prorrogar el mandato del Parlamento dominado por los conservadores por seis años; el resultado de la consulta fue favorable al gobierno pero no sirvió para calmar el descontento social. En este año 1983, como consecuencia de incidentes intercomunitarios, se produjo una verdadera masacre de tamiles en la capital del Estado, Colombo; miles de familias de esa etnia se han convertido en "refugiados", debiendo emigrar del país ceylanés rumbo a las provincias del norte, habitados por sus hermanos de raza. La unidad misma de Sri Lanka parece en peligro y el drama de una guerra entre etnias rivales, pero que sería una guerra social, comienza a vislumbrarse.

En todo caso, la aplicación de las políticas económicas predicadas por los críticos de Keynes, en países del llamado Tercer Mundo implican regímenes de fuerza, si no totalitarios como el de Pinochet: con ello se retrotrae la situación social a una época anterior a 1950, lo cual significa sembrar miseria en sociedades que todavía padecen los males del subdesarrollo, recortando políticas sociales que fueron el fruto de largas y costosas luchas populares.

6. Las políticas sociales en la Argentina

Muchas de las reflexiones desarrolladas en párrafos anteriores sobre las políticas sociales en los países latinoamericanos son enteramente aplicables a nuestro país. Sin embargo, es preciso destacar algunos rasgos particulares de la situación argentina, realizando un corte histórico en 1976, fecha en que se inicia un experimento económico de alcances parecidos a los observados en Chile y Uruguay.

El sistema de políticas sociales imperante hasta 1976 había surgido en la década de 1940-1950 como resultado de la acción del Estado nacionalista popular. En ese período se expandió la cobertura de los principales beneficios sociales a la mayoría de los trabajadores, incluyendo a los rurales y a los empleados domésticos; se protegió contra riesgos profesionales a todos los trabajadores; y se otorgaron nuevas prestaciones a diversos sectores de la población: niños, ancianos, estudiantes, familias numerosas, etc. Asimismo se desarrolló extraordinariamente la asistencia social y la promoción de los sectores marginados. El Estado creó un sistema sanitario sólido y extenso pero simultáneamente instauró una estructura de Obras Sociales sindicales con responsabilidades sanitarias. Aún después de 1955, cuando cayó el gobierno nacionalista popular, el conjunto de las políticas sociales continuó funcionando con relativamente pocos recortes y modificaciones; sobre todo los sindicatos siguieron administrando los recursos que constituían las Obras Sociales, cuyo monto llegó a un porcentaje significativo del gasto social del país; dichos recursos, manejados directamente por dichos sindicatos o por Obras Sociales mixtas con fuerte participación sindical, permitieron ofrecer prestaciones de salud a los afiliados a través de infraestructuras propias o a través de la contratación de servicios ofrecidos por terceros. En síntesis, hacia 1972, un 68 por ciento de la Población Económicamente Activa y un 55,4 por ciento del total de los habitantes de la Argentina estaban asegurados por las Obras Sociales regidas por la ley 18.610, vigente desde 1971; esos porcentajes eran significativos en América Latina, pues en México sólo estaba cubierta por la Seguridad Social estatal el 35,6 por ciento de la población total; en Venezuela, el 26,1 por ciento; en Brasil, el 40 por ciento, etc.

Después de 1973, se trataron de acentuar los caracteres de integralidad y universalidad del sistema argentino, manteniendo las Obras Sociales bajo control sindical; éste es uno de los rasgos más originales de la seguridad social de nuestro país y la fuente principal de las críticas pertinentes contra ellas, las cuales arreciaron antes del golpe de 1976.

El llamado Proceso de Reorganización Nacional intervino inmediatamente las principales organizaciones sindicales, así como sus correspondientes Obras Sociales; en 1980, se dictó una nueva ley sobre el tema que encargaba al Estado la administración de todas las obras sociales; en fin, tendencias privatizantes entronizadas en la función pública favorecieron la contratación de servicios privados en desmedro del desarrollo de la propia infraestructura de esas obras sociales. A ello se sumaba un sensible recorte del gasto social que abarcó al conjunto de las políticas sociales y significó un agudo retroceso de la acción estatal en materia de promoción y asistencia a los grupos más desfavorecidos.

El sistema de políticas sociales argentino, cuyo núcleo son las Obras Sociales, no ha sido totalmente destruido en los últimos años pese a las inclinaciones privatistas y anti-sociales que anidaba el siniestro Proceso. Pero la política económica desindustrializadora, la incontenible inflación galopante, la especulación financiera y la desenfrenada corrupción de muchos personeros del régimen militar han generado graves distorsiones, agravadas por el dictado de leyes regresivas en el área laboral y por la desprotección creciente de vastos sectores sociales. Enumeramos algunas de esas distorsiones del sistema de Obras Sociales:

- a) El desmantelamiento de algunas Obras Sociales debido a la privatización de servicios o a la creciente falta de infraestructura y hasta de personal médico.
- b) El desfinanciamiento de muchas de ellas, al reducirse el número de sus afiliados o al haber empeorado la administración de sus recursos.
- c) El agravamiento de las deficiencias que ya existían en la marcha del conjunto de las Obras Sociales:

- Insuficiente integración y coordinación en su funcionamiento, con el consiguiente desperdicio de esfuerzos y recursos.
 - Relaciones conflictivas con los prestadores de servicios, tanto de tipo financiero como en la definición de las modalidades de la prestación.
 - Insuficiente fiscalización en la utilización o el destino de los recursos.
- d) El congelamiento de toda iniciativa que tendiese a mejorar su funcionamiento o a superar las fallas existentes, con los siguientes resultados:
- El Instituto Nacional de Obras Sociales sigue ejercitando sus responsabilidades de conducción del sistema en forma parcial y carente de eficacia.
 - No se crean, mecanismos de participación de los prestadores de servicios en ninguna de las Obras Sociales.
 - La atención médica continúa siendo poco personalizada y personalizante.

En fin, el Proceso trató de modificar el sistema tradicional de organización de las Obras Sociales, dictando la ley 22.269 del mes de agosto de 1950; antes y después del dictado de la norma se observó un áspero debate en el seno de la sociedad y del propio gobierno dictatorial; al fin, nunca se reglamentó la ley. Esta respondió a una curiosa mezcla de criterios: por un lado, el estatismo centralizante que pretendía eliminar el poder económico social de los sindicatos, reservando toda la administración de las Obras Sociales a los organismos gubernamentales; por otra parte, el sentimiento privatista que tendía a suprimir el principio de solidaridad y a transformar las Obras Sociales en cajas financieras al servicio de la medicina privada. En efecto, la ley preveía que un afiliado que estuviese previamente asociado a un prepago médico privado podría renunciar a su Obra Social.

Si bien estas normas -conducentes a destruir gran parte del sistema de Obras Sociales- no llegaron a aplicarse, su vigencia y discusión contribuyeron a anarquizarlo y debilitarlo. Como en tantos otros aspectos de la realidad nacional, la tarea del momento es tratar de reconstruir y reparar ciertos logros económicos y sociales existentes en el país hasta 1976; para ello parece indispensable sentar las bases de una convivencia democrática estable.

7. Las políticas sociales en una encrucijada: consideraciones prospectivas

El balance que se impone a la luz de las actuales tendencias socio-políticas en la materia que nos ocupa es preocupante; la actual crisis del sistema capitalista tiende a prolongarse y, a falta de reducir los gastos militares, las grandes potencias desarrolladas se ven "obligadas" a recortar el presupuesto social, limitando los alcances del Estado de Bienestar y poniendo en peligro el acuerdo capital-trabajo vigente. A su vez, cuando la crisis golpea a los países subdesarrollados, éstos también reducen sus magros gastos sociales, aumentando las situaciones de extrema miseria que pululan por todo el llamado Tercer Mundo; sólo un autoritarismo despiadado puede entonces controlar el "orden social" que se convierte en la paz de los cementerios.

Por ello, el tema de las políticas sociales resulta medular para comprender y hacer manejable la presente situación de crisis capitalista estructural. En los países desarrollados, el ordenamiento socio-político imperante desde 1950 podría ser afectado por una limitación excesiva de los recursos que financian las políticas sociales; y en países como los latinoamericanos, al contrario, la consolidación o la construcción de sociedades democráticas dependería en parte de una sustancial ampliación del Estado de Bienestar Social.

Ubicándonos en la perspectiva de las clases y los pueblos subordinados, cabe realizar las siguientes constataciones:

- a) Para el movimiento obrero será un objetivo primordial defender las medidas sociales conquistadas tras más de

un siglo de luchas incesantes; si la política laboral y las conexas a la situación del trabajador activo o pasivo son la garantía de la superación del drama de la condición obrera, parece evidente que los sindicatos y partidos políticos obreros van a intentar por todos los medios el mantenimiento e, incluso la ampliación de sus coberturas.

- b) Para las masas marginadas de los países subdesarrollados será una meta prioritaria la instauración del Estado de Bienestar Social en cada país donde reina el drama del subdesarrollo social. En esta búsqueda engrosarán los movimientos populares que luchan contra el neo-colonialismo y las diversas formas de dominación social.

Estas movilizaciones sociales, tanto en los Estados industrializados como en los subdesarrollados, seguramente chocarán contra los límites del actual orden económico internacional, regido por las leyes de la acumulación y la expansión del capital y por la imposición de Modelos Políticos que sirvan a esas leyes.

No tenemos la capacidad de prever cuál será el resultado necesario de las confrontaciones entre los muchos que reclaman justicia y los pocos que detentan el poder económico y militar; pero apostamos a la esperanza de la universalización de un "nuevo orden económico-social que haga posible satisfacer las legítimas aspiraciones de las clases y los pueblos oprimidos. Sólo en ese "nuevo orden", que no puede ser el actual, el tema de las políticas sociales dejará de ser manipulación y conflicto para transformarse en el medio idóneo que posibilite la satisfacción de todas las necesidades primordiales de todos los seres humanos.

CAPITULO IV

TRABAJO SOCIAL Y POLITICAS SOCIALES

El esfuerzo de renovación profesional emprendido por los Trabajadores Sociales en América Latina ha derivado en una fructífera tarea que pretende entender su práctica específica en forma de articulación con el proceso de reproducción de la sociedad capitalista. El marco inmediato que inserta el Trabajo Social en ese proceso es el sistema de políticas sociales; por ello, estas políticas ligan la problemática de la profesión, por una parte, con la del Estado y, por otra, con la de la organización popular.

Por ello, la consideración del tema "políticas sociales-trabajo social" se ha generalizado como objeto de cursos de formación profesional y de capacitación; al mismo tiempo se han multiplicado los artículos que, en las revistas sobre Trabajo Social latinoamericano, estudian esta cuestión⁴⁴.

En este capítulo reflexionaremos sobre la influencia de las políticas sociales en el desarrollo de las áreas de intervención del trabajo social y del espacio profesional. Luego presentaremos algunas ideas sobre la forma en que los trabajadores sociales pueden realizar investigación en materia de políticas sociales y planificar la administración de las mismas. Finalmente responderemos a un posible interrogante: ¿es el tema de las políticas sociales la teoría del trabajo social?

⁴⁴ Ver la reseña presentada por Vilas, Carlos en *Política Social, una bibliografía comentada*, en "Acción Crítica", N° 7, Lima, julio de 1980.

Cabe aclarar que los problemas aquí planteados interesan a la generalidad de los profesionales del Trabajo Social porque todos ellos trabajan con las políticas sociales en instituciones públicas y en las privadas que complementan la acción social del Estado⁴⁵.

1. Las políticas sociales y el desarrollo de las áreas de intervención del Trabajo Social

Creemos que abordar este tema implica situarse en la comprensión de lo que es el Estado como generador de políticas sociales, tal como ya lo hemos hecho; sin embargo, esta comprensión sería muy unilateral si nos quedásemos en el esquema que la ampliación del Estado multiplica las políticas sociales y, de esa forma, las áreas de intervención de los agentes ejecutantes, entre los cuales se encuentran los trabajadores o asistentes sociales; la cuestión planteada es más problemática. La relación existente entre el desarrollo de la acción social estatal y el de la profesión de trabajo social es compleja porque la institucionalización de las políticas sociales responde a la modernización del Estado como condición y consecuencia del desarrollo de las fuerzas productivas y de las formas de relacionamiento de las clases sociales. Por ello, hemos observado que las medidas sociales no han sido siempre respuestas a las demandas populares; ni tampoco han sido normalmente concesiones gratuitas; por otra parte, el condicionamiento histórico ha variado entre los orígenes del capitalismo y nuestros días. El nivel y la magnitud de las demandas y presiones populares se fue incrementando, en la medida que la organización elemental de los sectores populares se fue transformando en formas cada vez más complejas (sindicatos y partidos), las cuales se manifiestan no sólo en el plano de la reivindicación económica sino también en la lucha por el poder socio-político. Asimismo, el

⁴⁵ Algunas de las reflexiones que desarrollo en este capítulo son el producto de un rico intercambio que tuve con colegas peruanos en el seno de la Comisión de Reestructuración Curricular, asesorada por el CELATS durante 1982 (MR).

Estado respondió a esas demandas de forma distinta, sea durante el siglo pasado o sea después de la crisis de 1930.

En este contexto, el Estado capitalista naciente derivó la atención de las urgentes necesidades sociales provocadas por el drama de la condición obrera a instituciones religiosas o privadas de beneficencia. El personal que atendía sus tareas asistenciales eran religiosos o laicos de "buena voluntad", inspirados en principios apostólicos o caritativos; ellos contaban con medios limitados y tenían objetivos parciales.

A medida que las demandas y presiones del movimiento obrero desbordaban las posibilidades de respuesta de las instituciones religiosas y privadas, el Estado las fue incorporando a un sistema de políticas sociales, depurando sus funciones y especializándolas; asimismo se crearon nuevas instituciones que completaron la acción social estatal. Esta situación generó la demanda de personal con cierto nivel técnico para administrar las políticas sociales, dando lugar a la aparición de la profesión de Trabajo Social.

Cabe aclarar que la institucionalización del quehacer del Trabajo Social es una explicación aún aparente del nacimiento de la profesión. En última instancia, ella surge para coadyuvar a la reproducción del sistema capitalista y en el marco de la creciente división del trabajo. Las funciones del Trabajo Social, según el interés del capital, serían intentar la integración de las clases subordinadas al sistema capitalista y superar los desajustes parciales del sistema económico-social.

Sin embargo, esta institucionalización de las políticas sociales abrirá un espacio estructurado y legalmente reconocido para la acción del Trabajador Social. Este espacio responde a la necesidad que los conflictos entre el capital y el trabajo se canalicen en el marco de un acuerdo social que implica concesiones mutuas entre el capital y los trabajadores. Los efectos de las políticas sociales son fundamentales para mantener la vigencia de ese acuerdo entre las clases, el cual puede diluirse por insuficiencia de medidas en favor de los sectores subordinados con la consiguiente agudización de las luchas sociales.

Por lo tanto, las posibilidades y los límites de la profesión de Trabajo Social se encuentran enmarcados por la apertura de dicho espacio legalmente reconocido y el desarrollo de las demandas populares que pretenden ampliarlo; en este sentido, el Trabajador Social que desempeña tareas en las instituciones que ejecutan políticas sociales está inserto en el ámbito de las relaciones entre el Estado y las clases subordinadas, con la particularidad que su objeto de intervención se encuentra exclusivamente conformado por la atención de las clases subordinadas.

Además el nexo entre la institucionalización de las políticas sociales y las áreas de intervención del Trabajo Social implica tener en cuenta que esa institucionalización posibilita el desarrollo de la profesión como consecuencia de las nuevas formas que el Estado asume, sobre todo después de 1930, para tratar de dar soluciones a la llamada "cuestión social". Por ello en la estructuración de las áreas de intervención del Trabajo Social siempre estuvieron presentes dos elementos: por un lado, la acción del Estado y, por otro, el objeto de intervención, es decir las clases subordinadas.

La actividad del Trabajador Social no puede desarrollarse al margen de la institución, por lo cual el rechazo a "lo institucional" - característico de los primeros años del movimiento latinoamericano "reconceptualizador"- es un paso hacia la esterilización de la práctica profesional más generalizada en nuestro medio.

Vamos a observar cómo se va generando históricamente la relación entre la institucionalización de las políticas sociales y *el desarrollo del Trabajo Social en América Latina*.

Las primeras formas de asistencia social, surgidas durante la Época Colonial y prolongadas durante el siglo pasado, eran desarrolladas por religiosos o por laicos inspirados por principios religiosos, quienes se preocupaban de ayudar a los menesterosos por "amor al prójimo" en instituciones tales como asilos, orfanatos, hospitales, etc. La acción de estos precursores de la política de asistencia social estaba orientada a resolver los problemas planteados a nivel individual, tratando de dar respuesta a cada "caso" aislado; la institución que centralizaba la administración de

la filantropía y la caridad era la Iglesia Católica, por delegación expresa o por inacción del Estado. Tal como sucedía en el medioevo europeo, esta acción asistencial se fue gestando para corregir las disfuncionalidades de la sociedad pre-capitalista y, en particular, los efectos más inhumanos de la explotación colonial.

Evidentemente que la Iglesia o las primeras Sociedades de Beneficencia privadas no desarrollaban políticas sociales de tipo contemporáneo ni lograban alcanzar objetivos integradores con la misma fuerza que el Estado actual; pero la consecuencia de su acción social era sustituir la escasa o ninguna intervención del Estado en materia asistencial. Por otra parte, la práctica de los primitivos administradores de la caridad alcanzará, durante los comienzos del siglo XX, un grado de sistematización que permitirá sentar las bases de un procedimiento de acción para el Trabajo Social gracias a la construcción del "método del caso" (Mary Richmond en Estados Unidos).

El capitalismo llega a ser un sistema social generalizado en América Latina hacia fines del siglo pasado, cuando el conjunto del área se integra en el mercado mundial. Los desajustes económico-sociales se multiplican y entonces la práctica de la beneficencia se hace totalmente insuficiente para responder a las nuevas necesidades, del mismo modo que la capacidad de cobertura de las instituciones que practicaban la caridad se torna limitada. En este contexto de cambio estructural y ante la posibilidad de explosiones de rebeldía popular, el Estado comienza a dictar medidas y a generar gradualmente un sistema de políticas sociales como respuesta a las demandas reales o potenciales de las clases subordinadas. En algunos casos, se crean nuevas instituciones asistenciales; en otros, se centralizan y financian las ya existentes; y en los países más desarrollados se van especializando las políticas sociales (asistencia, salud, vivienda) y surge la política laboral con la finalidad de mediar en el medular conflicto capital-trabajo. Es en este momento que se organiza la profesión de Trabajo Social, imitando el modelo de los países desarrollados pero como necesaria respuesta a la demanda de administradores de políticas sociales, surgida en las instituciones públicas o privadas que materializan la acción social del Estado.

Durante los gobiernos nacionalistas populares y durante la primera fase del desarrollismo (1955/1965) se le asigna al Estado un rol fundamental en la concepción de la política económico-social, ampliándose la gestión estatal de programas sociales urbanos y rurales, cuya finalidad teórica es lograr la participación de los sectores sociales subordinados en el mejoramiento de sus propias condiciones de vida y de trabajo. Al Trabajo Social le corresponde la tarea de ejecutar la nueva política de promoción social (o "desarrollo de la comunidad"), la cual también había surgido en los países industrializados después de 1930 pero parecía extremadamente útil para ayudar a combatir el subdesarrollo; el Estado incorpora grandes contingentes de Trabajadores Sociales a sus organismos de promoción y también las instituciones privadas abandonan las normas de beneficencia tradicional, sustituyéndolas por programas de desarrollo comunitario que requieren profesionales debidamente entrenados. Se multiplican las Escuelas de Trabajo Social y se jerarquizan muchas de ellas, transformándose en Facultades o unidades académicas universitarias. Una gran mayoría de los planes de formación se identifica con los principios del "desarrollo de la comunidad", elaborados, por ejemplo, en Francia a través de las reflexiones sociales de Lebreton. En esta etapa, el Trabajador Social diversifica sus áreas de intervención en la medida que se difunden programas e instituciones estatales y aún privadas; por otra parte, pasa de una actividad asistencial netamente empirista y de corte asistencialista a una tarea de organización y promoción de los sectores populares, la cual pone al profesional en contacto con las potencialidades de las clases subordinadas. Asimismo, el Trabajador Social tiene la oportunidad de abandonar la formación tradicional limitada a la exaltación de valores religiosos o morales, presentados a veces de forma alienante; ella es sustituida por los aportes del estructural-funcionalismo que le proveen de una tentativa explicativa de los problemas sociales.

Sin embargo, los límites y fracasos del modelo desarrollista frustraron las expectativas de los profesionales del Trabajo Social latinoamericano, al contrario de lo que suele suceder con sus colegas de países industrializados generalmente integrados al sistema social hegemónico. En nuestra región muchos Trabaja-

dores Sociales convirtieron esa frustración en una actitud de profundo cuestionamiento del quehacer profesional y de la sociedad en su conjunto. Ello daría paso al surgimiento del ya citado movimiento de reconceptualización; en un primer momento, éste intenta desmitificar la naturaleza del Trabajo Social como instrumento de la clase dominante, sobrevalorando el carácter instrumental del Estado y negando la acción institucional como un campo natural del desenvolvimiento profesional.

En conclusión, comprender los campos de intervención del Trabajo Social es también comprender la institucionalización de las políticas sociales que se van ampliando a partir de las demandas de los sectores populares, las cuales son apropiadas por la clase dominante y devueltas en forma de medidas de bienestar social como parte de un proyecto de legitimación política. El Trabajador Social debería entender el carácter contradictorio y mistificador de los servicios sociales en los que desarrolla su actividad para poder comprender la naturaleza de los mismos y para poder ubicarse al lado de los sectores populares con quienes trabaja.

2. Las políticas sociales y la apertura del espacio profesional

El "*espacio profesional*" es el conjunto de posibilidades de acción del Trabajador Social en función del "deber ser" profesional; definimos este "deber ser" como la realización de las actividades propias del Trabajo Social puestas en la óptica de un auténtico servicio a los sectores populares. Este "espacio" está configurado históricamente y es dinámico, pudiendo ampliarse o estrecharse.

Dicen Quiroz y Osorio que "el espacio profesional es el ámbito de trabajo y, al mismo tiempo, de posibilidades de legro que intencionalmente conquistan el Trabajador Social y sus aliados dentro de las políticas sociales y las instituciones específicas y que tienen un claro contenido en favor de los sectores populares y que, muchas veces, constituyen reivindicaciones profesionales"⁴⁶.

⁴⁶ Quiroz, T. y Osorio, R., *Trabajo Social Latinoamericano actual. Estrategias para el quehacer profesional*. Documento de Trabajo presen-

Esta aproximación confirma nuestra inquietud de entender el "deber ser" profesional como la posibilidad de sobredimensionar la administración de los servicios sociales en favor de los sectores populares. Esto puede parecer una ilusión arbitraria de grupos profesionales "iluminados" o politizados. Sin embargo, en una situación como la que vive América Latina después del fracaso más o menos estrepitoso del "Modelo Político desarrollista, la construcción del "deber ser" profesional pasa necesariamente por el mejoramiento de las condiciones de vida de las clases subordinadas. En caso que esto no sucediese ¿qué sentido tiene el Trabajo Social en los países subdesarrollados?

Insistimos que el espacio profesional es dinámico e histórico porque se configura en relación con dos elementos fundamentales: el primero es el relacionamiento de las clases sociales expresadas en políticas sociales; y el segundo, la capacidad teórica y técnica con la que el Trabajador Social interviene en la administración de las políticas sociales.

- a) En la medida que los sectores populares intensifiquen sus demandas por mayores beneficios sociales y que los Estados respondan a sus aspiraciones, en virtud de su naturaleza más o menos democrática, se logrará la ampliación del espacio profesional. A la inversa éste se estrechará si los sectores populares son reprimidos por un Estado que ignora sus presiones y necesidades.

En la historia latinoamericana reciente hay ejemplos de gobiernos que incorporan las aspiraciones populares y, al mismo tiempo, multiplican las posibilidades de acción profesional; son los casos de Chile durante el gobierno de la Unidad Popular, del Perú durante el período reformador del gobierno del General Velasco, de Nicaragua tras el triunfo de la Revolución Sandinista, etc. En los ejemplos citados, por una parte, se emplean grandes contingentes de Trabajadores Sociales; y, sobre todo, progresa la reflexión sobre la acción profesional, mejora la calidad de la formación que se imparte en las Escuelas de Trabajo

Social y se incrementa la producción científica sobre la materia.

También hay países, como el propio Chile después del golpe militar de 1973 o la Argentina (desde 1976), cuyos gobiernos represivos han limitado las posibilidades de acción del profesional, reduciéndolas al cumplimiento estricto de las normas fijadas por las instituciones estatales, sin mayor preocupación por los intereses y necesidades de los usuarios de la políticas sociales. Sin embargo, aún los regímenes de fuerza buscan un cierto consenso en algunos sectores de la sociedad que dominan; por lo tanto, suelen mantener, con más o menos recortes, programas y servicios sociales puestos en marcha en épocas democráticas anteriores. Pero su accionar social no incorpora las demandas populares y, generalmente, los gobiernos autoritarios tienden a postergarlas y a asumir los proyectos económico-sociales de la clase dominante.

- b) Subrayamos la importancia de la formación teórica y técnica del Trabajador Social para que pueda comprender la naturaleza de su profesión, sus objetivos y funciones y sus posibilidades de cambiar las situaciones problemáticas, aunque sea de forma parcial.

En la actual coyuntura latinoamericana y habiendo comenzado a revisarse críticamente el proceso de reconceptualización es preciso consolidar una formación profesional basada sobre criterios científicos⁴⁷; existe consenso en manifestar que la formación de los Trabajadores Sociales es deficiente, generando profesionales con pocas posibilidades de decisión, con limitaciones intelectuales e inadecuación entre lo aprendido y la práctica. Pero fundamentalmente les falta comprender la naturaleza contradictoria de esta práctica, lo cual les impide conocer sus limitaciones y sus posibilidades; de esta forma, el

⁴⁷ Decimos consolidar, porque creemos que, de algún modo el movimiento de reconceptualización, al margen de sus errores y limitaciones, inició la búsqueda de un pensamiento científico sobre el Trabajo Social.

profesional justifica su inoperancia encontrando limitaciones donde no las hay y buscando posibilidades más allá del alcance de su propia actividad específica.

La naturaleza contradictoria de la práctica del Trabajador Social deriva necesariamente de su función de paliar las necesidades que tienen que ver con la reposición y reproducción de la fuerza de trabajo (ésta es la tarea esencial que le asigna el sistema capitalista); ella fue perfeccionándose y tecnificándose de forma paralela a la institucionalización de los servicios sociales, siendo propia del "Estado Benefactor". El Trabajo Social desarrolla programas que tienen que ver con estas necesidades y que son reconocidas como fundamentales e impostergables, aún en el nivel de reposición y reproducción de la fuerza de trabajo; aunque en última instancia, ello sea en beneficio del sistema capitalista, el Trabajo Social no puede dejar de actuar con estas necesidades.

En la práctica profesional contradictoria se generan tendencias; la primera, por hacer de esa práctica un instrumento de la institución, provocando la imposibilidad de responder, aunque fuese técnicamente, a un espacio legalmente abierto, lo que simultáneamente se traduce en la incapacidad de proponer programas alternativos y reales a los problemas planteados; y la otra tendencia lleva a menospreciar la técnica por una teoría mal asimilada que, cuando se pretende concretizar, no encuentra su validación en el terreno.

Una y otra tendencia han producido, sobre todo a partir de la década de los setenta, aquello que podemos denominar la *pérdida de identidad profesional*. Decimos pérdida porque el Trabajo Social latinoamericano en sus orígenes, y antes del proceso de reconceptualización, tenía identidad profesional; esta identidad estaba basada en valores morales propios del humanismo liberal y/o en una concepción de tipo religioso.

Recuperar la identidad profesional implica, por lo tanto, saber qué dimensión ideológica definirá al Trabajo Social y sobre qué elementos constantes se determinará la dinámica de su actividad profesional. Cuando se habla de dimensión ideológica no nos

estamos refiriendo a la opción político-partidaria de la profesión como tal, sino más bien a que ella se sitúe al lado de los sectores desfavorecidos y desde su perspectiva histórica.

En cuanto a los elementos constantes, son los que constituyeron el Trabajo Social históricamente; por un lado, han sido dados por su objeto de acción: "el hombre y sus necesidades"; éstas han variado en magnitud y dimensión de acuerdo con el grado de explotación al que han sido sometidos los sectores desfavorecidos. Otro elemento constante es el conjunto de técnicas con las que siempre ha operado el trabajo social; es preciso ahora definir claramente su manejo y especificidad para un trabajo social cada vez más especializado.

Si bien el objeto de acción mencionado ha sido un elemento constante del Trabajo Social, también es cierto que no se ha precisado teóricamente el alcance de los términos "el hombre y sus necesidades" dentro del ámbito de las instituciones y del contexto socio-económico. El nivel macrosocial, que es estudiado por las Ciencias Sociales, debería convertirse en el eje teórico que posibilitase la comprensión de la dinámica institucional y del contexto; su articulación con el nivel microsocia, definido a partir de la intervención específica del Trabajador Social, permitiría resolver con más claridad los interrogantes que se plantean sobre ese objeto de acción del Trabajo Social. Concretamente, el profesional no puede dejar de actuar satisfaciendo las necesidades apremiantes de los sectores sociales desfavorecidos, los cuales transforman la vida cotidiana del individuo carenciado en una situación dramática y difícil, agudizada por la crisis actual del sistema capitalista; por ello, las respuestas a las necesidades sociales apremiantes son de tipo asistencial y, en esta medida, lo asistencial se convierte en una parte consustancial del quehacer profesional; sin embargo, ello no constituye el fin último de la profesión ni su explicación objetiva.

Para el Trabajo Social latinoamericano es un reto fundamental recuperar la identidad profesional, a través de una toma de conciencia de la realidad de las tareas que desempeña. En un documento elaborado para el CELATS, a partir de datos extraídos del Curso de Capacitación a Distancia del mismo organismo, hemos observado que sólo el 58 % de los Trabajadores Sociales

peruanos manifiesta conocer las políticas sociales involucradas en sus programas de acción profesional: y, de este grupo, alrededor de la mitad ignora quién las formula, quién las aprueba y cuáles son sus caracteres y la dinámica de su ejecución. Asimismo, esa muestra indica que la mitad de los Trabajadores Sociales interrogados ignoraba la estructura de la institución pública o privada en la que prestaban servicios⁴⁸. Aunque estos datos sean parciales y propios de un país, ellos proporcionan una pista importante para comprender el fenómeno de la pérdida de identidad profesional y quizás para avizorar una solución a este problema; sólo si el Trabajador Social toma conciencia plena de su rol en las instituciones en que trabaja podrá adquirir esa identidad profesional.

En consecuencia, podemos concluir que la pérdida de la identidad profesional está íntimamente ligada con el tema del espacio profesional; la menor identidad profesional va acompañada de una disminución de la capacidad teórica y técnica del Trabajador Social, que va estrechando los espacios profesionales, aún en contextos socio-políticos favorables a su aplicación. Es cierto que tanto el espacio como la identidad profesionales están determinados en última instancia por el contorno histórico-social; pero hay aspectos de la profesión que no dependen mecánicamente de dicho contexto, sino de una cabal comprensión de la naturaleza del Trabajo Social, de su práctica y de las posibilidades objetivas de su desarrollo.

La identidad profesional se fortalecerá en la medida que el Trabajador Social adopte una postura científica y adquiera una preparación técnica adecuadas a las tareas que debe realizar en beneficio de los sectores sociales desfavorecidos.

Fortalecida la identidad profesional se ampliará necesariamente el espacio profesional; pero el Trabajador Social debe ser consciente que es la presión de los sectores populares quien genera la multiplicación de los servicios sociales y el perfeccionamiento de las instituciones que respondan a dichas

⁴⁸ Del Documento *Determinantes de la práctica profesional*, elaborado para un Seminario sobre Reestructuración Curricular en Lima, diciembre de 1982.

demandas; este perfeccionamiento demandará personal técnico eficaz para la administración de esos servicios institucionalizados.

En esta perspectiva encontramos la importancia del tema de las políticas sociales en relación con la ampliación del espacio profesional.

Esa importancia deriva del hecho que consideramos a las políticas sociales como el producto de una relación dialéctica entre el Estado y la movilización social y no reducimos la profesión a un simple acomodamiento en las instituciones que ejecutan esas políticas.

A nuestro entender, el Trabajo Social debe desarrollar favorablemente los servicios profesionales para hacer viable su propio ejercicio, contribuyendo a modificar situaciones carenciales y necesidades urgentes de los sectores con los cuales trabaja.

Este punto de vista nos diferencia de las posiciones "dogmáticas" que consideran que, en el sistema capitalista, no es posible ejercer la profesión en favor de los sectores populares; y también de la postura a-crítica tradicional que sostiene una pasiva aceptación de los fines impuestos por las instituciones. Una y otra actitud retardan la administración de los servicios sociales y estrechan el espacio profesional; ambas son peligrosas: la primera porque lleva a no cumplir con responsabilidad el ejercicio profesional; y la segunda porque hace rutinaria y empirista la actividad del Trabajador Social.

Nuestra intención no es polemizar sobre la reconquista del espacio profesional como simple cuestión de prestigio, sino proporcionar algunas líneas de reflexión para encontrar los alcances posibles del Trabajo Social en el ámbito institucional, en los proyectos político-sociales y en la dinámica de presiones de los sectores sociales desfavorecidos.

Creemos finalmente que la ampliación del espacio profesional gracias a la recuperación de la identidad profesional es un aspecto importante a tener en cuenta para la configuración del "deber ser" de la profesión, de la cual hablamos al comienzo de este párrafo. Si pretendemos que los Trabajadores Sociales no reproduzcan mecánicamente el perfil que demandan las instituciones y, al

contrario, deseamos que amplíen su espacio profesional, capacitándose para responder satisfactoriamente a las demandas populares, estamos concibiendo un "deber ser" profesional dinámico. Este "deber ser" es una definición construida a partir de la comprensión de la naturaleza de la práctica profesional y de su puesta en función de los intereses de los sectores populares y de la dimensión socio -histórica en la que se encontrase inserta.

3. Las políticas sociales y la investigación en Trabajo Social

La investigación científica es un tema de permanente preocupación entre los profesionales del Trabajo Social porque en toda disciplina se debe investigar para poder enriquecer el conocimiento del conjunto de problemas que atañen a su objeto de intervención profesional; de esa forma se puede encontrar el camino adecuado para operar con eficacia.

Justamente definimos la investigación como una relación dialéctica de conocimiento entre el sujeto y el objeto cuya finalidad es la construcción de conceptos que expliquen o, al menos, describan con un cierto grado de validez el objeto estudiado. Esta definición es totalmente aplicable al área de conocimiento del Trabajo Social.

La investigación es importante para el Trabajador Social porque le permite determinar los objetivos y las estrategias de su acción, haciéndola coherente con cierto nivel científico y evitando que ella caiga en el empirismo rutinario. Por otra parte, el producto de esa investigación podría ser devuelto a los sectores sociales con los cuales se opera en términos de apropiación social del conocimiento adquirido, lo cual les permitiría releer su realidad objetiva y planear acciones conjuntas, en el cuadro de una labor promocional.

La investigación también es importante como tarea de formación profesional, la cual debe ser compartida en alguna medida por docentes y estudiantes como parte fundamental del común ejercicio pedagógico. Por un lado, la investigación elevará la calidad de la actividad docente porque permite dejar de lado actitudes repetitivas de los profesores y acceder a un plano de

cierto rigor e innovación científicos. Por otra parte, los educadores y educandos que investigan enriquecen al profesional del Trabajo Social que se encuentra en la actividad de campo, contribuyendo a superar las aparentes diferencias entre la teoría y la práctica profesionales.

Consideramos que, en América Latina, la investigación no se ha convertido en un eje vertebrador significativo del desarrollo del Trabajo Social, salvo a nivel de formulaciones de principio y de algunas experiencias valiosas pero muy minoritarias; mientras la tarea investigativa no se generalice y no se asuma con la seriedad debida, ella seguirá constituyendo el gran vacío en la actividad del Trabajador Social y en su formación profesional.

La tarea a realizar en esta cuestión no es dar muchas materias de metodología de la investigación social ni tampoco pretender abarcar todos los temas que las ciencias sociales pretenden rastrear y desmitificar. El Trabajador Social debe recibir una formación elemental pero básica que le posibilite realizar investigación y, sobre todo, le despierte el interés por la misma. Además, debe saber cuáles son los temas sociales que se prestan a ser investigados por los Trabajadores Sociales.

Efectivamente existen diversas áreas privilegiadas del conocimiento social que interesan a nuestra profesión: la metodología del Trabajo Social; la historia social y su relación con el desarrollo de la actividad profesional; las organizaciones populares y la movilización social, etc.

Sin embargo, queremos enfatizar la importancia del tema de las políticas sociales como objeto natural de interés para los Trabajadores Sociales y como una veta poco explorada que puede generar innumerables investigaciones adaptadas a sus diversos roles:

- a) Los profesionales que actúan en el ámbito de las instituciones que ejecutan políticas sociales y que trabajan con los beneficiarios de las mismas (niños, ancianos, asalariados, etc.) pueden investigar sobre las necesidades primordiales de esos sectores y grupos sociales.

Asimismo, ello transformaría la intervención del

Trabajador Social, elevándola a un nivel de mayor racionalidad científica.

- b) Los Trabajadores Sociales que se dedican a enseñar Políticas Sociales, a nivel general o especializado, pueden investigar aspectos de las mismas, conjuntamente con sus alumnos, haciendo la materia interesante y formando a los estudiantes en el análisis concreto de los ámbitos que constituirán los diversos campos de su intervención profesional. (Ver el Apéndice III).
- c) Los Trabajadores Sociales que se dedican a enseñar Investigación Social o Metodología de la Investigación Social, pueden contribuir a determinar con mayor precisión el objeto de investigación sobre problemas derivados de las políticas sociales, evitando abordar temas demasiado generales que se adaptarían mejor a las tareas de un economista o de un sociólogo. Por ejemplo, para el Trabajador Social será más factible hacer una investigación sobre un problema de salud de la población rural que estudiar la estructura de la tenencia de la tierra de un país. El hecho de precisar los problemas que deben investigar los Asistentes Sociales ayudará a profundizar el análisis de los caracteres, la naturaleza y las particularidades de las políticas sociales concretas, constituyendo un aporte valioso a la Teoría Política y a las Ciencias Sociales en general.

La investigación puede constituirse en uno de los ejes vertebradores de la actividad profesional si ella se realiza alrededor de problemas que tengan estrecha relación con los servicios sociales y con los sectores populares a los cuales sirven los Trabajadores Sociales; unos y otros constituyen el punto de partida y el de llegada de su acción profesional específica.

En el punto anterior analizamos el tema de la ampliación del "espacio profesional"; creemos que otro elemento que ayuda a lograr esa finalidad es el desarrollo de la investigación por los Trabajadores Sociales y, en particular, el de la investigación sobre

políticas sociales. Ella nos conduce a un conocimiento científico de la realidad, permitiendo comprender la significación de las políticas sociales y, sobre todo, dar respuestas a ciertas preguntas que se generan a partir de la actividad cotidiana del profesional del Trabajo Social.

Finalmente cabe hacer referencia a la relación entre la investigación sobre políticas sociales y la llamada "investigación-acción"⁴⁹.

En la medida que las políticas sociales relacionan al Estado con los sectores populares, la investigación del carácter de los servicios sociales y, sobre todo, la de las necesidades objetivas de los sectores sociales carenciados son la condición para llegar a hacer investigaciones operativas y participativas que permitan resolver parcialmente algunas de esas necesidades. Gracias a ellas, esos sectores sociales "estudiados" podrían llegar a comprender sus necesidades objetivas y entonces articularlas con las metas de sus propias organizaciones barriales, sindicales, etc.

Creemos que éste es uno de los caminos por el cual el Trabajador Social puede desarrollar "investigación-acción"; y que las políticas sociales son un tema apropiado para ese tipo de búsqueda.

Esbozo de un Programa de Investigaciones sobre Políticas Sociales

Las investigaciones sobre políticas sociales pueden ser del más diverso tipo y naturaleza (teóricas o aplicadas; macro-investigaciones o micro-investigaciones; orientadas hacia aspectos históricos, económicos o jurídico-institucionales; etc.).

⁴⁹ La "investigación-acción" es una metodología de tipo sociológico que conduce a realizar tareas investigativas de rigor científico con participación de los sectores sociales que son objeto de estudio y que interactúan en la búsqueda de soluciones a los problemas detectados. Ella parece ser una vía próxima a las inquietudes del Trabajo Social en materia de investigación.

Pensamos que esa diversidad puede dispersar y hasta confundir los resultados de las actividades investigativas. Por ello, sugerimos la necesidad de integrar el mayor número de esfuerzos, para dar coherencia y solidez a una actitud científica que pretenda ser develadora. También por ello presentamos en las páginas siguientes un "esbozo de un programa de investigaciones sobre políticas sociales", que incluiría la integración orgánica de una amplia variedad de proyectos. Este programa "ideal" está pensado para un Ciclo de Post-Grado, pero puede ser adecuado a los fines de un Instituto de Investigación o de una Cátedra interesados en algunos aspectos básicos de las temáticas que proponemos investigar. (Ver págs. 187-188).

Este esbozo presenta un "Programa" de investigaciones, es decir un cuadro de análisis que integre actividades investigativas de profesores y estudiantes avanzados, alrededor de una temática pertinente a la Administración de "Políticas Sociales".

La finalidad del Programa será crear el marco teórico-metodológico que permita dar coherencia y al mismo tiempo, derivar varias líneas de investigación, y subsiguientemente, una variedad de micro-investigaciones que se adapten a las apetencias y perspectivas de dichos Administradores de Políticas Sociales.

Por ello, el Programa deberá desarrollar los siguientes aspectos:

- a) Un marco de referencia teórico sobre "Políticas Públicas".
- b) Un marco metodológico mínimo y común a todas las investigaciones particulares. (Véase esquema A, pág. 152).
- c) Una selección de líneas de investigación a partir de la determinación de criterios de abordaje del problema a estudiar. Las líneas de investigación aportarán el perfil de las diversas micro-investigaciones particulares. (Véase, a título de ejemplo, los perfiles diseñados en los esquemas B1, B2, B3, págs. 153-55).

- d) Una enumeración flexible de los temas de las micro-investigaciones, atendiendo a los intereses de los participantes en el Programa.

Se sugiere una estrategia de operación del Programa que se apoye en tres niveles:

- a) Elaboración de una investigación de mayor profundidad teórica y/o alcance temático, a cargo del coordinador del Programa o de un equipo formado por docentes.
- b) Elaboración de micro-investigaciones individuales o grupales, a cargo de docentes y de "alumnos" que opten por integrarse en este Programa.
- c) Constitución de un Seminario abierto sobre "Políticas Sociales", donde se discutan, con especialistas externos al Programa, las cuestiones referentes a su evolución y desarrollo en un país determinado.

Asimismo, el desarrollo del Programa constará de tres etapas o momentos que se sucederán en el tiempo:

- a) En la primera etapa, se desarrollará y detallará el esquema del programa, el cual será presentado por el coordinador a todos los integrantes y participantes del mismo y sometido a discusión conjunta. Finalizada ésta, se procederá a la definición de los temas de investigación individuales y/o grupales y se formarán los grupos que hubiese lugar a constituir.

Duración: 2 meses, con un ritmo de 2 reuniones semanales de 3 horas cada una.

- b) En el segundo momento, los grupos y los investigadores individuales redactarán, corregirán y concluirán sus proyectos de trabajo, intercambiando experiencias y dificultades conjuntas de trabajo.

Se podrían añadir a esta tarea actividades colectivas de formación, como un cursillo de técnicas de in-

investigación, de acuerdo con las necesidades del conjunto (o de parte) de los miembros del programa.

Duración: 3 a 4 meses. Reuniones ordinarias: cada 15 días. Eventualmente, cursillos intensivos.

- c) En la última etapa se llevarán a cabo las investigaciones proyectadas individual y/o grupalmente.

También se pondrá en marcha el Seminario abierto del cual se habló en el párrafo c) del punto anterior. Duración aconsejable de las investigaciones y tesis: 1 año.

ESQUEMA A - ELEMENTOS Y FASES ORGANIZATIVOS DE INVESTIGACIONES SOBRE POLITICAS SOCIALES

1. Problema : Determinación precisa de la situación a investigar; temática común y subtemas específicos; estrategias.
2. Marco Teórico : Antecedentes; revisión teórica; discusión de enfoques; apoyo de teoría social y teoría política, categorías conceptuales comunes.
3. Hipótesis : "Explicaciones provisionales"; niveles de análisis; diseño general.
4. Operacionalización : Dimensiones, variables, indicadores; explicitación; adecuación conceptual; modelos de análisis; tipologías; cronologías.
5. Tipo de datos y fuentes : Localización y evaluación de fuentes; mecanismos de recolección, etc.; diagnósticos.
6. Instrumentos y técnicas : Selección, adaptación, diseño y confección; apoyo de investigación social; manejo estadístico.
7. Unidades de Observación : Determinación y selección de unidades (instituciones, planes, proyectos, personas, etc.); contactos y accesibilidad.
8. Recolección de datos : Aplicación de instrumentos; sistematización de información; ordenamiento.
9. Verificación : Evaluación de información; selección final; codificación; clasificación; re-ordenamiento; etc.
10. Análisis : Comprobación; confrontación de supuestos; interpretación de resultados; interrelación de factores; proyecciones.
11. Evaluación : Correcciones; revisión; elaboración de informes; integración y síntesis final sobre la temática común.

ESQUEMA B1: CRITERIO INSTITUCIONAL-FUNCIONAL

Perfil de un proyecto sobre "Salud Ocupacional"

Institución Política	Institución Agencia-Empresa (Min. Educación)	Institución Agencia-Empresa (Min. Salud)	Institución Agencia-Empresa (Min. Vivienda)	Institución Agencia-Empresa (Seguro Social)	Institución Agencia-Empresa (Min. Agricultura)	Institución Agencia-Empresa (Min. de Trabajo)
Política Estatal A (Educación-Capacitación)		X Medicina Preventiva				
Política Estatal B (Salud-Nutrición)		— Seguridad Social	←	x		
Política Estatal C (Vivienda)		— Saneamiento Ambiental	←	x		
Política Estatal D (Bienestar Social)	x →	— Guarderías				
Política Estatal E (Agraria)		↓ — Nutrición	←		x	↓
Política Estatal F (Laboral)		1 — Salud Ocupacional				2 — Salud Ocupacional

Nota: Si se investigase la acción del Ministerio de Trabajo en materia de Salud Ocupacional, habría que considerar la del Ministerio da Agricultura respecto de Nutrición, la de Educación en relación a guarderías, la de Salud referente a Medicina y Salud Ocupacional, etc.

ESQUEMA B2: CRITERIO ESPACIAL-SECTORIAL
Perfil de un proyecto sobre

"Política Educativa Diferencial en el Sector Rural"

Sector Política	Rural	Urbana	Local-Regional
	Política Estatal A (Educación- Capacitación)		
Política Estatal B (Salud-Nutrición)	2 Hospitales Rurales		EFECTOS
Política Estatal C (Vivienda)	2 Vivienda Rural		
Política Estatal D (Bienestar Social)		Organismos de Protección de X3 menores-niñez-mujer-migrantes	EFECTOS
Política Estatal E (Agraria)			
Política Estatal F (Laboral)	2 Sector Laboral Rural		1 Minist. del Trabajo (Regionales)

Nota:
Si se

proyectase estudiar la Política Educativa Diferencial en el Sector Rural, la cual emana del Ministerio de Educación, habría que considerar el condicionamiento que ella implica con respecto a Salud (Hospitales Rurales), Vivienda Rural y Trabajo Rural, y, asimismo, los efectos sobre una comunidad laboral rural escogida (cooperativas) para la aplicación de un periodo dado de esa política educativa.

AP
OPOS

ESQUEMA B3: CRITERIO SOCIO-ORGANIZACIONAL

Perfil de un proyecto sobre

"Las reivindicaciones del Magisterio a nivel de políticas sociales"

Sector Social Política, Red o Sistema Sectorial	Movimiento campesino reformado y no ref.	Movimiento Sindical (Indus., Servicios, etc)	Movimientos de Pobladores (Formales Informales)	Minorías (Mujer. Infancia, Juventud)	Magisterio: Reivindicaciones (Evolución, coyunturas)
Política Estatal A (Educación- Capacitación)					1 Sindicatos
Política Estatal B (Salud-Nutrición)	X				
Política Estatal C (Vivienda)	x				
Política Estatal D (Bienestar Social)	x				
Política Estatal E (Agraria)	x				
Política Estatal F (Laboral)	2 Ministerio de Educación				

Nota: Si se estudiase las reivindicaciones del Magisterio a nivel de políticas salariales, cabría determinar los apoyos y las oposiciones que aquellas recibirían de diversos sectores sociales, y de cada sector de la Administración Pública involucrado por esas reivindicaciones: Salud, Vivienda, Agricultura, Trabajo, etc.

Duración del Seminario abierto: 6 meses.

Se continuará con reuniones de intercambio entre los miembros del Programa, hasta finalizar su realización y pese a que el Seminario haya concluido.

El espíritu de Programas de Investigación de este tipo, del cual deben participar todos sus miembros, consiste en el carácter comunitario de la tarea a emprender. Creemos que esto se adapta a las inquietudes de Administradores de Políticas Sociales y a la misma naturaleza de la actividad investigativa a esta altura del Siglo XX, la cual exige desarrollar estudios aplicados.

4. Las políticas sociales: ¿una teoría para el Trabajo Social?

El hecho de insistir en la comprensión y el análisis de las particularidades de las políticas sociales y en su relación con el Trabajo Social no debe considerarse como un intento de construir el marco teórico de la profesión.

La búsqueda incesante de una teoría para el Trabajo Social ha llevado a formular sistematizaciones de experiencias a las cuales se pretendió adjudicar arbitrariamente el rótulo de teorías; otros autores trataron de elevar al nivel de teoría una determinada metodología del Trabajo Social; y, finalmente, se sostuvo que de la simple práctica profesional podría derivarse un cuerpo de proposiciones teóricas.

Tantos ensayos incompletos se deberían a una cierta confusión sobre la posibilidad de generar categorías teóricas a partir de un área parcial de la práctica social; más aún, quizás están relacionados con cierta ambivalencia del concepto mismo de teoría.

Por un lado, el Trabajo Social norteamericano fue fuertemente influenciado por el enfoque funcionalista de Talcott Parsons después de 1945; si bien muchos autores se negaron a formular una teoría específica de tipo general (para eso estaba la Teoría Social de Parsons), hubo intentos de generar cuerpos teóricos de rango medio e incluso de carácter particular, para "explicar" un conjunto de datos determinado. Este "detallismo" intelectual poco

permite avanzar en el sentido de desarrollar una visión comprensiva de las multifacéticas actividades del asistente social pero es coherente con la aproximación a la realidad que ensaya el positivismo. Sin embargo, todos y cada uno de estos enfoques carece de un análisis histórico o, al menos, de una percepción dinámica de los procesos sociales en los que está inserto el Trabajador Social; cuesta llamar teorías a simples sistematizaciones de los datos extraídos de minúsculas realidades; por ejemplo, ¿puede derivarse una teoría digna de ese nombre del comportamiento de las mujeres alcohólicas atendidas en 10 centros sanitarios de la Costa Oeste de los Estados Unidos?

El funcionalismo y otros análisis positivistas ejercen aún profunda influencia no sólo en los Estados Unidos, sino en América Latina; su visión básica es la existencia de estructuras sociales armónicamente relacionadas entre sí y que es preciso "integrar" a través de la superación de las disfuncionalidades; ella atrae a los Trabajadores Sociales deslumbrados por el supuesto rol generosamente mediador de su actividad profesional. Pero... ¿se conduce esa imagen idílica de la sociedad con el profundo desgarramiento que la realidad latinoamericana le muestra al asistente social que está en contacto con ella?⁵⁰.

Por otra parte, diversos intentos metodológicos desarrollados a partir del movimiento de reconceptualización impugnaron fuertemente la concepción positivista, haciendo resaltar su carácter misticador y sustituyéndola por una variante empirista del método dialéctico. Se trataba de vincular la investigación con un proceso inmediato de organización y movilización popular, basado en la creencia absoluta que el cambio social radical está contenido en la simple "concientización" de los sectores sociales

⁵⁰ Algunos autores americanos que han brindado aportes significativos a la creación de una teoría propia del servicio social desde un punto de vista funcionalista son Alfred Kadushin, William Gordon, Henry Maas, Harriet Bartlett y Ernest Greenwopod, entre otros. La influencia de Greenwood en América Latina ha sido importante, formando discípulos que han tratado de aplicar su enfoque a nuestra realidad; entre ellos se distinguieron la uruguaya Renée Dupont y la chilena Ana Ottemberg. (Ver aguda crítica de Kruse, Herman, *Introducción a la teoría científica del Trabajo Social*, Ed. ECRO, Buenos Aires, 1972.

subordinados. La ejecución de las acciones programadas debía contener un elevado margen de concreción social (por ejemplo, la puesta en marcha de un sindicato) e, incluso, de realización política partidista. Ya en 1977 se criticaba esta absolutización de la práctica profesional en sí como generadora de teoría transformadora de la realidad; se afirmaba⁵¹ que: "la producción de conocimientos está muy lejos de ser cualquier tipo de practicismo, institucional, académico o político..."; "ni la práctica política, ni la investigativa podrían asimilarse mecánicamente al conocimiento científico..."; "para lograr (este último) será preciso involucrar los avances de la ciencia social y ser consecuente con los movimientos sociales de las clases trabajadoras". Reconociendo el avance que significó el metodologismo como puesta en cuestión de una supuesta teoría "científica" del Servicio Social de cuño funcionalista, coincidimos con las observaciones de Lima y Rodríguez.

Gracias a esta crítica del metodologismo la reflexión sobre el Trabajo Social ha avanzado enormemente en la última década; se han sustentado diversas y maduras aproximaciones explicativas sobre su naturaleza, sin la perspectiva de construir una teoría específica.

Por ejemplo, la aplicación de la teoría del valor es una explicación que privilegia el rol de la profesión en la producción y en la reproducción de la sociedad capitalista pero niega la posibilidad de una teoría específica del Trabajo Social. Otra postura es aquella que analiza la profesión desde la perspectiva del Estado y de la historia social; dentro de la misma cabe ubicar los estudios sobre el rol de las políticas sociales en la conformación del Trabajo Social. No parece atinado elevar al rol de teorías los hallazgos que se han hecho a partir de los análisis concretos de políticas sociales determinadas y sus efectos sobre la profesión; por otra parte, prácticamente ningún autor pretende realizar semejante "salto" o "pirueta" intelectual y nosotros compartimos plenamente esa prudencia.

⁵¹ Lima, Leila y Rodríguez, Roberto, *Metodologismo: estallido de una época*, en *Acción Crítica*, N° 2, Lima, julio de 1977, pág. 37.

Por ello, el avance teórico iniciado en América Latina después de 1975 conduce al Trabajo Social crítico a relativizar la cuestión de la existencia de una teoría específica para la profesión, insertando la comprensión de ésta en el marco de la Teoría Social general, el cual se profundiza a través de investigaciones rigurosas sobre la historia del Trabajo Social⁵²; sobre el área de la investigación-acción y sobre la de políticas sociales⁵³. Cada tipo de investigación rigurosamente conducida desarrolla un ámbito de conocimientos que pueden conformar un conjunto coherente con las proposiciones teóricas que emanan de las ciencias sociales.

Sin embargo, es preciso subrayar que, no siendo el objeto de nuestro trabajo dilucidar la cuestión de la "teoría" del Trabajo Social, las anteriores reflexiones constituyen una aproximación hipotética y quizás superficial al tema.

Sólo queremos poner énfasis en la necesaria unidad de las ciencias sociales para sumarnos a las posiciones teórico-metodológicas de quienes observan críticamente la perspectiva de teorías específicas de un área social parcial como la conformada por la profesión de Trabajo Social.

El principal problema epistemológico en ciencias sociales es el de la objetividad posible en el conocimiento de la realidad estudiada, habida cuenta que:

- a) Esa realidad comporta "valores" que hacen, en ciertos casos, las veces de prejuicios, de tal modo que distorsionan nuestro conocimiento de la misma.
- b) En ciencias sociales -como en casi ninguna otra disciplina- el observador contempla su propia naturaleza.

El estudio de la sociedad entraña auto-observación y conocimiento de colectividades de las cuales el científico es parte, cosa que no ocurre con tal intensidad en ningún otro campo del saber humano, salvo en la psicología.

⁵² Nos referimos a los trabajos de Alejandro Maguiña y Manuel Manrique en el Perú; de Marilda Iamamoto y Raúl de Carvalho en el Brasil, y de Norberto Alayón en la Argentina.

⁵³ Nos referimos a los diversos artículos publicados en Acción Crítica sobre ambos temas.

Frente a estos escollos epistemológicos es preciso que el científico haga un esfuerzo personal para combatir los subjetivismos distorsionantes y, sobre todo para emplear métodos y sistemas de abordaje lógicos y *globales*.

Las teorías sobre fenómenos limitados no pueden llamarse tales, pues fragmentan nuestra percepción de la realidad. Por lo tanto, las teorías que realmente expliquen los hechos y, en alguna medida, los predigan deben partir de la evidencia que la sociedad es "una" y que su comprensión es también "una".

Es cierto que cuanto más general es el alcance de una teoría, más ardua es su elaboración y su comprobación empírica. Pero, en el caso de las ciencias en general y aún en el de las ciencias sociales, no puede prescindirse de esa dificultad y es necesario sortearla.

Por ejemplo: para explicar la desigualdad social -evidencia que impactó desde la antigüedad a teólogos, filósofos y científicos- ha sido imprescindible recurrir a la abstracción de la teoría de las clases que va más allá de la simple descripción que proporciona una presentación ingenua de la estratificación de la sociedad en 4, 5 o 9 grupos superpuestos.

Por otra parte la teoría útil para abordar una sociedad en concreto debe atenerse a la realidad, es decir romper con un "método" de abstracción indeterminada o genérica de tipo metafísico. Es imposible pues observar una sociedad real y concreta, si no se la considera en su conjunto: producción y distribución, relaciones de producción y sociales, estructura económica y nivel ideológico-político. El carácter de "todo" que tiene el objeto de las Ciencias Sociales comprende tanto el ser social como la conciencia social; o, lo que es igual, tanto las condiciones objetivas con las subjetivas del desarrollo social.

Extraemos las siguientes consecuencias:

- a) *Metodológica*: Si la sociedad es siempre objeto-sujeto objetivo, los términos objetivos del análisis deberán presentarse como objetos activos que están sometidos a un proceso natural, pero con una naturaleza socio-histórica.

- b) *Teórica*: Las categorías del análisis social no deben ser el fruto de una gran yuxtaposición de elementos conceptuales económicos que se recompongan más tarde con elementos políticos e ideológicos; ellas no trabajan con 2 criterios, sino con elementos conceptuales que, desde principio a fin, representan juntos objetos de los procesos productivos y agentes socio-históricos. No existen categorías económicas puras; sino conceptos económicos, políticos e ideológicos a la vez.
- c) Sin embargo, afirmada la unidad esencial del objeto y del método de las Ciencias Sociales, es preciso reconocer que la misma complejidad y amplia extensión del campo de estudio de dicha disciplina exigen una cierta especialización del observador de la realidad social. Esta especialización, quizás de más en más imprescindible, implica el desarrollo de hipótesis y métodos parciales y específicos, cuya validez depende de la relación de unidad lógica y epistemológica con la Teoría General que estudia los mecanismos explicativos del devenir socio-histórico.

Especializarse en las ciencias sociales implica un riesgo como el que corre cualquier científico especializado en cualquier subrama del conocimiento. Sortear ese riesgo es posible si se posee una base histórico-metodológica general y un espíritu interdisciplinario de investigación; ambas son condiciones objetivas que pueden evitar el enclaustramiento y el parcelamiento en un ámbito estrecho del conocimiento social, equivalente a la observación del árbol que hace perder de vista el bosque en que se está inmerso.

Habiendo aclarado suficientemente que el tema de las políticas sociales no implica una teoría específica del Trabajo Social, concluimos afirmando que una explicación de la realidad inmediata sobre la que opera el trabajador social es válida y necesaria. Por ello, la vía de las políticas sociales constituye un ámbito de reflexión objetiva para esclarecer la problemática derivada de la ejecución y la administración de servicios sociales; por un lado, esta problemática es la del Estado y, más aún, la de un

Modelo Político concreto que asume diversas posturas económico-sociales, tal como señalamos en el Capítulo I; y por otro lado, esta problemática es la de los sectores sociales subordinados, con los cuales opera exclusivamente el Trabajo Social.

En consecuencia, comprender la dinámica contradictoria del relacionamiento entre el Estado y los sectores sociales subordinados sería más directo a partir de la investigación de políticas sociales concretas; a su vez, esa comprensión permitiría al trabajador social actuar con mayor coherencia y racionalidad en la prestación de los servicios sociales a favor de los usuarios, evitándole caer en el empirismo y en la adaptación mecánica a la institución en la cual trabaja.

5. Las políticas sociales y la planificación en Trabajo Social

Cabe comenzar por realizar algunas precisiones de tipo conceptual sobre la idea de planificación. Nos remitimos a la definición retenida por Ezequiel Ander-Egg, sin pretender agotar la problemática que se encierra en la teoría y práctica de esa idea: "Planificar es el proceso de preparar un conjunto de decisiones para la acción futura, dirigida al logro de objetivos por medios preferibles"⁵⁴.

Asimismo, nos parece pertinente la distinción entre la planificación concebida como la elaboración de planes, programas y proyectos; y la planificación concebida como un proceso continuo que puede expresarse en diferentes planes; en este último caso existe un sistema de planificación que puede abarcar la sociedad en su conjunto o parcelas importantes de la misma.

Por otra parte, existen diversos tipos y niveles de planificación a corto, mediano y largo plazo; planificación nacional, regional y local; planificación global y sectorial, etc. Podría distinguirse, a un nivel técnico-operativo, la planificación económica de la social pero ambas están estrechamente ligadas entre sí. Toda política social

⁵⁴ Ander-Egg, Ezequiel, *Introducción a la planificación*, Ed. Hvmantas, Buenos Aires, 1983, pág. 14.

implica una planificación social que depende, en sus alcances y caracteres, de la correspondiente planificación económica.

Nuestra intención no es brindar nociones sobre planificación ya que este tema es habitualmente abordado en el ámbito de la actividad de los Trabajadores Sociales y otros administradores de políticas sociales, aún desde el período de formación profesional; en todo caso, este tema debería ser profundizado en un curso específico de Planificación Social. Simplemente queremos señalar en este párrafo la estrecha vinculación existente entre *la ejecución de las políticas sociales y la planificación* y administración de dicha ejecución por el Trabajador Social.

Con esto queremos significar que las unidades donde trabajan Asistentes Sociales (por ejemplo, una sección de Trabajo Social de un hospital) y aún cada uno de esos Asistentes deben planificar sus actividades porque se enfrentan al problema de resolver diversas necesidades con escasez de recursos, sobre todo económicos. Frente a esta situación el profesional no puede actuar desordenadamente sino tendrá que insertarse en planes, programas y proyectos ya elaborados o tendrá que desarrollarlos.

Generalmente, el Trabajador Social no tiene oportunidad de participar de los órganos de decisión que generan los sistemas de planificación o la planificación global (por ejemplo, los que dictan los Planes Nacionales de Desarrollo); pero suele participar en la planificación de aspectos sectoriales de la ejecución y administración de las políticas sociales, los cuales generan el marco de referencia de los programas donde se concretizan los servicios sociales. A este nivel todo Trabajador Social debe realizar planificación, teniendo en cuenta, por un lado, la naturaleza de esos servicios y, por otro, las necesidades de los sectores carenciados. Por lo tanto, para poder planificar es fundamental conocer esa naturaleza de los servicios y esas necesidades; ello implica un trabajo de investigación.

Esta investigación también permite vislumbrar estrategias de acción del Trabajo Social, realistas y posibles, y ubica al profesional en una actitud crítica y racional frente a la administración y ejecución de los servicios sociales. En este caso, no se usará la planificación como un medio puramente técnico-racional, sino

como un proceso que se enmarca en la dinámica contradictoria de las políticas sociales que dificultan la instrumentación eficaz de la planificación y que dejan al margen las necesidades fundamentales de la sociedad.

Cabe reiterar que la planificación es parte fundamental de toda actividad y que se realiza a diversos niveles: planifica el Estado, planifica un Ministerio, planifica una Sección, planifica el profesional.

La importancia de la planificación en Trabajo Social está determinada por el carácter directo de su ejecución, teniendo en cuenta que las necesidades que se deberían satisfacer reclaman normalmente una urgente solución de la institución que atiende dichas necesidades. Por ello, el Trabajador Social tiene la responsabilidad de elaborar programas dinámicos y efectivos.

Para poder cumplir esta responsabilidad el profesional tiene que conocer las particularidades y la naturaleza de las políticas sociales que implementa; sin este conocimiento, le sería imposible lograr una planificación eficaz y que responda a las necesidades de los usuarios.

Estas reflexiones son una primera aproximación al tema, el cual debería ser investigado rigurosamente con la finalidad de perfeccionar la planificación en el Trabajo Social.

Frente a la *perspectiva de una reducción de las políticas sociales* como consecuencia de la crisis estructural del sistema capitalista, cabe preguntarse qué consecuencias se generarían en materia de Trabajo Social. Quizás el mercado ocupacional se pueda mantener, ya que las instituciones privadas que cumplan las funciones de las actuales políticas sociales podrían requerir un número importante de Trabajadores Sociales.

Sin embargo, surge, en una primera visión prospectiva, la hipótesis de una limitación de la planificación macro-social de las políticas sociales, aun cuando las instituciones privadas seguirán elaborando programas y proyectos de nivel particular para realizar su acción social.

Por otra parte, es posible que las presiones populares para lograr más y mejores servicios sociales se diluyan o se topen ante

la barrera infranqueable de la dispersión de esos servicios no planificados a nivel sectorial o nacional.

También es plausible que ciertas políticas sociales como la Asistencia Social vean reducidos sus alcances y coberturas con el consiguiente agravamiento de ciertas situaciones de marginalidad y de miseria.

En síntesis, la profesión de Trabajo Social se encontraría frente a nuevas exigencias y a nuevas necesidades sociales; no creemos que perdiese su razón de ser sino que evolucionaría de manera acorde con la transformación del rol y de las características de las políticas sociales.

Por otra parte, es tarea de los gremios de Trabajadores Sociales sumarse a los sectores populares que defienden las conquistas comprendidas en el Estado de Bienestar Social; esa defensa asegura no sólo los puestos de trabajo profesional sino también la calidad y universalidad de los servicios y sobre todo una mayor justicia social.

Compartir la defensa de los derechos sociales amenazados es una tarea que dará significación y nuevas perspectivas a la profesión de Trabajo Social en un futuro inmediato.

CONCLUSIONES

Creemos que nuestro trabajo permite extraer algunas conclusiones provisionarias que pueden representar un aporte crítico y una profundización del conocimiento de las políticas sociales y de su relación con el Trabajo Social.

Es preciso que recordemos aquí que nuestro objetivo ha sido responder a las preguntas siguientes: ¿por qué y para qué se desarrollan las políticas sociales? y ¿qué importancia tienen para la profesión de Trabajo Social?

En primer lugar, hemos constatado que el momento histórico de arranque de las políticas sociales coincide con la ampliación de las funciones del Estado capitalista en el ámbito de la reproducción de la fuerza de trabajo. Para el surgimiento de esta preocupación estatal por los "aspectos sociales" del proceso de industrialización, juegan un papel fundamental las movilizaciones populares en procura de objetivos reivindicativos como el derecho a la sindicalización, a la seguridad social, a la salud, a la vivienda, etc.

Por lo tanto, las políticas sociales tienen como finalidad cubrir una parte de las condiciones mínimas favorables para el desarrollo capitalista. Por un lado cumplen funciones de reproducción de la fuerza de trabajo y, por otra parte, canalizan los conflictos sociales en el corto plazo y de acuerdo con las coyunturas económicas y al nivel de las demandas populares; esta última tarea tiene la finalidad de legitimar a la clase o alianza de clases hegemónica, con lo cual se reproduce el sistema de las relaciones sociales de dominación.

Este proceso de legitimación como finalidad de las políticas sociales adquiere singular importancia en países periféricos como los latinoamericanos, ya que en ellos las medidas sociales del Estado surgen "anticipadamente" y en forma inmediata a la necesidad de generar dichos apoyos legitimadores a los grupos sociales dominantes. Al contrario, en los países capitalistas centrales el desarrollo de las políticas sociales ha relacionado más armónicamente la función económica (que explica en última instancia la creación de las mismas) y la función político-ideológica de legitimación.

En todo caso, el Trabajador Social está inserto en la dinámica contradictoria de las políticas sociales; esta dinámica abarca, por una parte, la acción institucional (estatal o privada) y, por otra parte, las necesidades de la población que demanda y recepciona esos servicios.

Por ello, el profesional del Trabajo Social debe comprender esa dinámica para realizar su actividad de forma más coherente y científica; de este modo, podría ampliar el llamado "espacio profesional" y definir su "identidad profesional" en función de los intereses de los sectores sociales carenciados, con los cuales trabaja y a quienes debe servir.

Al final de estas consideraciones, el lector podría preguntarse un tanto confundido: ¿es que las políticas sociales deben ser administradas por el Estado o dejadas en manos privadas? ¿Es que se desconocen las soluciones que ellas aportan a los individuos y grupos más desfavorecidos de una sociedad?

Cabe puntualizar que nuestro trabajo pretende desmitificar las apariencias de las políticas sociales y el discurso neoliberal sobre las mismas, así como determinar los intereses de clase que las generan. Creemos habernos aproximado a develar ciertas realidades ocultas, con lo cual se puede cuestionar el carácter pretendidamente humanitario de las medidas sociales públicas o privadas. Sin embargo, ello no obsta para que reconozcamos la capacidad de las políticas sociales para paliar problemas inmediatos de los trabajadores, los niños, las madres, los ancianos, los impedidos físicos, etc.; para ello es indispensable que el Estado se haga cargo de su financiamiento y organización;

sólo así las necesidades primordiales del ser humano pueden ser parcialmente cubiertas por medidas sociales adecuadas, las cuales son el producto de antiguas y actuales luchas de las clases subordinadas.

Además, la aplicación de las políticas sociales contribuye a generar renovadas expectativas en los sectores populares favorecidos; si esas expectativas no son del todo colmadas y si esos sectores están debidamente organizados, pueden transformarse en demandas por cambios sociales profundos en las estructuras de poder económico y político.

Por otra parte, la presente crisis del sistema capitalista mundial ha puesto a "la orden del día" de los programas de lucha de los movimientos obreros y populares la defensa escrupulosa de las conquistas sociales que se expresan a través del mantenimiento y ampliación del área de intervención social del Estado. Sólo esta lucha neutralizará los designios reaccionarios de grupos sociales dominantes insensibles a las justas demandas de las clases y pueblos oprimidos. Este cuadro económico-político general debería incentivar el compromiso de los Trabajadores Sociales para perfeccionar su práctica profesional y contribuir a la defensa y a la expansión de las políticas sociales que constituyen el Estado de Bienestar Social.

Finalmente nuestro trabajo quiere contribuir a la formación de un Trabajador Social que debe entender el carácter contradictorio de la naturaleza de los servicios sociales para poder ubicarse en el punto de vista de los sectores populares y ponerse al servicio de sus intereses; solamente comprendiendo el sentido estratégico de las luchas populares por la ampliación de las políticas sociales, la profesión de Trabajo Social podrá avanzar en el desarrollo de sus campos de intervención y en el mejoramiento de la calidad de la misma. En este caso, el Trabajador Social podrá sumarse a las grandes corrientes sociales que pugnan por alcanzar la dignidad humana y la justicia social.

APENDICES

APENDICE I

Coordinación entre la promoción social y la política laboral⁵⁵

1. El carácter residual de las actividades de Promoción Social determina su coordinación con otras Políticas Sociales; en todo caso, el relacionamiento entre la Promoción Social y las otras Políticas se presenta bajo dos formas principales:

- a) Las actividades de Promoción como complementarias de las políticas de Salud, Vivienda, Laboral, etc., a fin de facilitar y generalizar el acceso de grupos marginados a los beneficios que se derivan de cada una de esas Políticas.

Por ejemplo, la Política Laboral implica generalmente acciones tendientes a promover el empleo y la formación profesional con el objetivo de asegurar el derecho al trabajo, base de sustentación de toda política laboral.

En este sentido, esas actividades de Promoción dependen y se subordinan a las características de la Política Social "principal" y contribuyen a su desarrollo y mejor puesta en práctica.

⁵⁵ Este texto es extraído del Documento de Trabajo *Promoción Social v Política Laboral: el caso del Perú*, preparado por Arturo Fernández como Consultor del CIAT-OIT con sede en Lima.

- b) Las actividades de Promoción como una Política autónoma, regida por una Administración especializada y orientada a realizar acciones que cubran necesidades y grupos sociales no implicados en las otras Políticas Sociales. Este tipo de actividades suele denominarse "Promoción de la Comunidad", "Desarrollo Comunitario", simplemente coordinado por un ente político-administrativo determinado.

En estos casos, la Promoción Social está ligada de forma más o menos estrecha a las actividades de Asistencia Social que desarrollan los Estados y a las cuales intenta renovar y complementar.

Por otra parte, puede afirmarse que:

- a) La Política Laboral implica actividades de promoción del trabajador y de los grupos e individuos que están excluidos temporalmente del proceso productivo.
- b) La Política Laboral, como otras políticas sociales, debe coordinarse con las actividades específicas de Promoción Social generadas por uno o varios "centros" especializados del Estado.

Por lo tanto, la actual coyuntura histórico-social, exige que la Política Laboral extienda el ámbito de sus preocupaciones a diversas formas de promoción del trabajador, algunas de ellas inéditas en muchos países en vías de desarrollo; y asimismo implica una estrecha coordinación entre la Administración del Trabajo y aquellas encargadas de tareas específicas de Promoción Social.

En efecto, los Ministerios de Trabajo de los Estados del área "siguen siendo ministerios urbano-industriales, y aun en este caso tienen una cobertura limitada. En general, las instituciones de la política social y laboral no están universalizadas en ninguno de los países de la

región, por la limitación "de facto" de las coberturas y "de iure" de los ámbitos de competencia"⁵⁶.

Más aún, el desarrollo industrial exige integrar socialmente a los recursos humanos para poder mantener su expansión; y es posible pensar que ese desarrollo industrial no alcance a incorporar en el corto y mediano plazo a vastos sectores marginados.

Por ello se hace necesario que los Ministerios de Trabajo sumen sus esfuerzos a los de otras áreas de la Administración Pública en programas de lucha contra la pobreza absoluta y contra la contaminación de la pobreza. Estos objetivos cada vez más urgentes, constituyen una variada gama de opciones que pueden englobarse en el calificativo de "Promoción Social".

Pareciera que los Ministerios de Trabajo pueden multiplicar sus acciones de promoción social sin apartarse de sus fines específicos y, al contrario, cumpliendo a cabalidad con las perspectivas que se vislumbran para una Administración del Trabajo adaptada a las necesidades de la lucha contra el subdesarrollo.

2. Los mecanismos administrativos de las Políticas Laborales y su coordinación con los de otras Políticas Sociales

Si asumimos hipotéticamente que las Políticas Laborales son medidas tendientes a facilitar el desarrollo y "mantenimiento" de la mano de obra, ¿qué políticas sociales no expresan un objetivo (coadyuvar a la formación profesional, al resguardo de la salud, al mejoramiento de la vivienda, etc.) tendiente a desarrollar esa mano de obra?

Una primera "lectura" interpretativa de las Políticas Sociales pareciera mostrarnos que la mayor parte de los "tipos" de esas

⁵⁶ Difrieri, Jorge A., *La Administración del Trabajo en las Américas: Evolución y Tendencias*, Lima, CIAT, 1981, 117 págs.

Políticas sirven para completar los fines y caracteres de las medidas laborales.

Las consecuencias de esta constatación podrían perfeccionar la Administración del Trabajo, si se adoptasen algunas de las medidas siguientes:

- a) Una creciente preocupación de las Administraciones del Trabajo en general por la problemática de las Políticas Sociales, su estudio e investigación y su necesaria integración y coordinación.
- b) Una renovada iniciativa, por parte de esos Ministerios de Trabajo, conducente a lograr una coordinación efectiva del conjunto de las Políticas Sociales a nivel nacional, provincial, regional, etc. Las tareas de coordinación no deberían ser ajenas a los fines de un Ministerio de Trabajo; y en todo caso, sus titulares deberían participar en la elaboración y aplicación de un esquema político-administrativo de armonización, planificación y racionalización del total de Políticas Sociales, conjuntamente con los Ministerios de Salud, Vivienda, Bienestar Social, etc.
- c) La estructuración adecuada de la mencionada planificación de las políticas sociales, a nivel del Plan Nacional de Desarrollo, con adecuada participación del Ministerio de Trabajo.
- d) La organización de un área de los Ministerios de Trabajo dedicada a instrumentar estas preocupaciones e iniciativas acerca del conjunto de las Políticas Sociales. Esta área cumplirá más eficazmente con sus fines en la medida que tenga mayor rango y capacidad de iniciativa. Cualquiera sea su denominación (Promoción y Bienestar Social, Desarrollo Social Integral, etc.), esta posible Dirección General de un Ministerio de Trabajo tendrá como objetivo preocuparse de la formación profesional (política educativa), de la seguridad social, de la vivienda obrera y de la promoción de los desempleados y otros marginados sociales.

- e) La organización de un área de Promoción Social, particularmente necesaria en países subdesarrollados; o al menos algunas líneas de acción político-administrativas en materia de Promoción Social.

3. *Algunas posibles "líneas de acción" estructurales que] pueden desarrollar los Ministerios de Trabajo en materia de Promoción Social*

Enumeramos de forma no exhaustiva las siguientes:

A. *En materia de Empleo*

- a) Coordinar con otros organismos competentes del Estado una política de migraciones internas que promueva el traslado de trabajadores desde áreas donde existe mano de obra abundante hacia aquellas que deben ser pobladas y carecen de un número de trabajadores suficientes.
- b) Establecer mecanismos de concertación amplia para fijar criterios en materia de problemas de empleo, los cuales deben incidir en la formulación de una política nacional capaz de combatir el desempleo y el subempleo.
- c) Establecer mecanismos de concertación para generar apoyo económico y técnico al desarrollo de la producción artesanal, comunal y campesina, es decir de actividades económicas que podrían emplear gran cantidad de mano de obra con no mucha inversión.
- d) Desarrollar una unidad administrativa especializada en la tarea de diseñar proyectos generadores de empleo y en buscar financiamiento para los mismos.

B. *En materia de Bienestar y Seguridad Social*

- a) Promover la organización de los productores agrarios y de los consumidores para reducir la intermediación y mejorar la comercialización de los productos de la tierra, a través del sistema cooperativo.
- b) Coordinar con otros sectores estatales afines programas de desarrollo rural tendientes a revalorar la experiencia del pequeño agricultor a fin de incrementar la productividad de la tierra bajo formas adecuadas a los caracteres económicos y culturales del universo campesino local.
- c) Promover acciones tendientes a reforzar la protección de menores que trabajan en el sector informal de la economía, los cuales suelen sufrir el incumplimiento de las leyes laborales con particular perjuicio para su salud física y moral.
- d) Propugnar la aplicación de la política laboral con el respeto debido a las diferencias y potencialidades características de cada región económico-social del país.
- e) Crear organismos de concertación que generen servicios de bienestar social (en particular gracias a la acción de las empresas y de los sindicatos obreros) en la medida de sus posibilidades respectivas; y facilitar la participación de los diversos sectores de la comunidad a fin de realizar consultas periódicas acerca de la marcha de la política laboral.

Estas "líneas de acción" constituyen un simple ensayo tentativo que puede servir de punto de partida para reflexionar perspectivas de su desarrollo. Ellas corresponden a un conjunto de necesidades sociales detectadas.

Evidentemente dicha enumeración no se basa en un estudio de factibilidad tendiente a determinar las posibilidades de cada Administración del Trabajo en orden a abarcar esas actividades de Promoción Social. Pareciera imprescindible evaluar los recursos humanos y materiales que el Ministerio de Trabajo pueda dedicar a esta actividad, antes de definir la totalidad de sus alcances.

APENDICE II

Evolución de los enfoques surgidos después de 1960 en América Latina respecto al desarrollo social y a las políticas sociales.

Con el objetivo de proporcionar al lector la posibilidad de analizar un estudio teórico-empírico sobre este tema, transcribimos textualmente parte del Informe preparado por Francisco Suárez, A. Cabral de Andrade y Benjamín Samamé. En él se realiza una adecuada descripción crítica de los sucesivos enfoques dominantes sobre políticas sociales en América Latina, recogiendo la experiencia de estudiosos de diversos países (Argentina, Brasil, Perú) que conocen suficientemente el conjunto de la región. Este es el texto elegido⁵⁷:

⁵⁷ Suárez, F.; Cabral de Andrade, A.; Sámame, B., "Bases para la acción de la OEA en el campo del Desarrollo Social en la década de los 80", 184

1.1.4. *La Política Social como el elemento principal de la política de desarrollo: énfasis en la actuación sobre los sectores sociales (gran parte de la década de los 60 y primeros años de la década de los 70)*

A raíz de los estudios sobre "capital humano", que intentaron demostrar la importancia del "factor residual" (educación, salud, tecnología, aspectos institucionales y otros que no se incluyen en la inversión en capital físico) en el proceso de crecimiento de los países actualmente industrializados y las altas tasas de retorno (a nivel individual y social) de las inversiones realizadas especialmente en educación, muchos países de la Región cambiaron su enfoque de desarrollo y empezaron a dar gran énfasis al aumento de los recursos para los sectores sociales.

La esperada alta rentabilidad de los gastos en educación, salud, agua y alcantarillado, que permitirían la formación de un "stock" de recursos humanos estratégico para el proceso de desarrollo, llevó a los organismos internacionales a recomendar a los países la necesidad de un crecimiento significativo de los recursos destinados a los sectores sociales, ahora vistos como gastos de inversión y no de consumo.

Durante el período, varió la importancia asignada a los distintos sectores sociales en la estrategia de desarrollo propuesta. En algunos casos, se daba énfasis a la educación por su papel en la calificación de recursos humanos y de creación de actitudes y valores favorables al desarrollo. En otros momentos, las inversiones en salud, agua y alcantarillado eran consideradas de mayor prioridad por sus efectos sobre el potencial físico de los recursos humanos (duración de su "vida útil", grado de "conservación", etc.). Algunas propuestas hacían hincapié en la acción simultánea -pero no necesariamente integrada- sobre los distintos sectores sociales, con mayor énfasis en educación, salud, agua, alcantarillado y vivienda. También en esa época comenzó a tener amplia difusión el planteamiento, según el cual, el eje de la política

social debería ser la política de población, en particular en lo que se refiere a la reducción de su ritmo de crecimiento, como forma de aumentar el ingreso per cápita y reducir la presión sobre los servicios sociales.

A fines de la década de los 60, empezó a ganar importancia la propuesta de política social centrada en el empleo. Se trataba de movilizar un potencial significativo -los desempleados y subempleados- para cumplir funciones en la producción de bienes y servicios, con lo que contribuirían al desarrollo económico al mismo tiempo que recibirían ingresos que les permitirían la satisfacción de sus necesidades básicas. Es curioso que, mientras en los casos anteriores la aceptación formal de ciertos postulados implicó la aplicación total o parcial de medidas de política para implementarlos, en lo que se refiere al empleo, la política real efectiva, no correspondió a la política declarada. Aun cuando muchos países asignaron alta prioridad a los objetivos de empleo en sus planes de desarrollo, ninguno de ellos, en el período considerado⁵⁸ aplicó una política integrada de desarrollo con objetivos de empleo, realizando los profundos cambios en la estructura productiva, en la tecnología y asegurando el ritmo de crecimiento del PBI que exige la referida política.

1.1.5. *La política de desarrollo económico y social integrado (primera mitad de la década de los 70)*

Aunque gran parte de los países de la Región habían aumentado significativamente sus gastos en los sectores sociales, los resultados logrados, en términos de desarrollo, no eran los esperados. Se observó que las expectativas de que la expansión de la educación y de la capacitación para el trabajo mejoraría la situación del empleo y de la distribución del ingreso, eran exageradas. Lo mismo sucedió con la visión algo catastrófica de

⁵⁸ En la actualidad vuelve a mencionarse, en algunos países, la prioridad de la política de empleo como centro de la política social. Sin embargo, todavía no hay elementos para garantizar que se hagan efectivas las propuestas de cambio en el estilo de desarrollo, asociadas a una real política de empleo.

que la escasez de mano de obra calificada, si no era oportunamente atendida, generaría "cuellos de botella" insuperables al proceso de desarrollo.

Estos hechos y otros comenzaron a restar importancia al enfoque centrado en el aumento de los gastos en sectores sociales. Sin embargo, se pasó a admitir que la acción sobre los sectores sociales podría presentar importantes resultados si se asociara estrechamente, en situaciones concretas y en proyectos especialmente localizados, con medidas de impacto sobre los sectores económicos. Así, se planteó la realización de programas y proyectos de desarrollo económico y social integrado, en zonas rurales y urbanas, geográficamente limitadas, como la forma más efectiva de promover el desarrollo auto-sostenido de los países de la Región.

La experiencia de los mencionados programas y proyectos integrados, si bien se demostró valedera en términos de maximización de las inversiones realizadas y de beneficios a las poblaciones atendidas, presentó algunos problemas tales como:

- a) La complejidad de la integración de distintos sectores y organismos determina que estos programas y proyectos sean extremadamente lentos y de cobertura muy limitada. A excepción de algunos proyectos rurales donde hay mayor concentración de acciones en los sectores económicos y no se busca una integración demasiado amplia, la experiencia demostró que en la mayoría de los casos los proyectos difícilmente superan la condición de experimentos o "proyectos pilotos" que operan en escala reducida.
- b) La concentración de inversiones sobre una misma área y una misma clientela difícilmente genera efectos benéficos sobre las áreas y poblaciones vecinas, no incorporadas al proyecto. Al contrario de lo planteado por la teoría de los polos de desarrollo, en vez de difundir progreso sobre las regiones y poblaciones periféricas, los polos succionan recursos de éstas y generan o refuerzan situaciones de dependencia muy difíciles de superar.

- c) Las acciones sobre los sectores sociales presentan, por lo general, un carácter marginal o residual en la concepción y operación de los programas y proyectos integrados y, en muchos casos, exageran el énfasis en la creación de la infraestructura física para la prestación de los servicios sociales (construcción de escuelas, puestos médicos, etc.) en detrimento del esfuerzo de revisión de los esquemas de funcionamiento de los mismos, en términos de simplificación, reducción de costos y mayor adecuación a los patrones culturales de las comunidades atendidas.

1.1.6. *La Política Social como un conjunto de acciones caracterizadas en función de los grupos sociales a que se destinan, con especial énfasis en la atención a los grupos más pobres (segunda mitad de la década de los 70)*

La constatación de que, a pesar de los logros alcanzados por varios países de la Región en lo que se refiere al desarrollo económico, gran parte de la población poco se ha beneficiado de este proceso, persistiendo los problemas de pobreza crítica, mala distribución del ingreso, dificultad de acceso, por parte de grupos sociales numéricamente significativos, a los servicios sociales y a los niveles mínimos de bienestar, condujo al planteamiento de un nuevo enfoque de desarrollo social, centrado en la atención a las necesidades básicas de los grupos más pobres.

También en este caso, la influencia de los organismos internacionales -en particular al Banco Mundial, la Organización Internacional del Trabajo y el Banco Interamericano, entre otros- ha sido muy importante en la difusión de este enfoque entre los países de la Región.

Las principales características del llamado enfoque de "necesidades básicas" se indican a continuación:

- a) La elección e identificación de una población-meta (las personas que se encuentran en situación de pobreza crítica) a la cual se intentaría hacer llegar los bienes y servicios básicos o los medios para adquirirlos y satisfacer, en esa forma, sus necesidades esenciales.

- b) La identificación y medición de las necesidades básicas a ser atendidas, especialmente, en lo que se refiere a alimentación y nutrición, salud, educación, vivienda y servicios conexos, etc. Se considera que los niveles de las necesidades esenciales pueden variar en los distintos países en función del grado de desarrollo alcanzado. Por otro lado, el proceso de desarrollo también incorpora nuevas necesidades básicas, en especial aquellas que no se traducen en aspectos materiales, como por ejemplo: grado de libertad, satisfacción en el trabajo y en el cumplimiento de los roles sociales, posibilidad de realización personal, etc.
- i. Suministro de bienes y servicios-alimentación, servicios de educación, salud y vivienda, etc., en los niveles adecuados para atender las necesidades básicas de los grupos seleccionados (los más pobres).
 - ii. Aumento de los ingresos de los grupos pobres mediante mejoramiento de los niveles de remuneración de su trabajo y de los precios de los artículos y servicios que producen para permitirles la adquisición de bienes y servicios que requieren.
 - iii. Creación de oportunidades de empleo que posibiliten, simultáneamente, el aumento de la producción y la generación de un ingreso adecuado para satisfacer las necesidades esenciales de los grupos pobres.

Cada una de estas estrategias presenta ventajas y desventajas.

La alternativa de suministro de bienes y servicios, aunque factible en términos de financiamiento⁵⁹, implica generar una dependencia permanente de la población beneficiaría en relación a los órganos públicos; en consolidar esquemas asistenciales y

⁵⁹ Estimativas de técnicos del Banco Mundial indican que un adicional del 12,5 % sobre el impuesto a la renta del grupo más rico permitiría el financiamiento de las necesidades básicas de educación, salud, vivienda y otras del grupo más pobre, para América Latina en su conjunto.

paternalistas en los cuales la población-meta es tratada como objeto y no sujeto de la acción social.

La satisfacción de las necesidades básicas mediante el aumento del ingreso puede tener efectos significativos sobre los costos de la mano de obra y los procesos inflacionarios, pues no será posible prácticamente deducir dicho aumento de la remuneración del capital.

La satisfacción de las necesidades básicas por la vía de la creación de empleos productivos es la más atractiva en términos técnicos, pero presenta algunas dificultades de implementación y de tipo político.

Su principal ventaja consiste en el intento de conciliar aumento del ingreso con aumento de la producción, lo que evita las resistencias normales en los casos de esquemas de redistribución del ingreso basados en transferencias de recursos de los grupos ricos a los pobres; reduce el impacto negativo sobre la tasa de ahorro que se observa en muchos de los casos de políticas de distribución del ingreso, y elimina el carácter asistencialista y paternalista intrínseco a otras alternativas. Sin embargo, los cambios estructurales asociados a esa alternativa hacen más compleja su implementación y afectan intereses de grupos de poder que resistirán a su puesta en marcha en la escala adecuada para satisfacer las necesidades básicas de los grupos pobres.

Algunas propuestas de desarrollo según el enfoque de necesidades básicas han tenido resistencia por parte de ciertos países de la Región, en especial con base en los siguientes argumentos:

- a) El enfoque de necesidades básicas, aun cuando posibilita resultados positivos y beneficios sociales significativos en el corto y mediano plazo, puede sacrificar la capacidad de crecimiento del país en el largo plazo, al distraer recursos destinados a crear o consolidar la estructura productiva hacia el financiamiento del consumo de los grupos más pobres.
- b) Las propuestas de creación de empleo para los grupos más pobres, a partir de un cambio en la composición de la

producción (bienes y servicios de consumo popular) y en el proceso productivo (en favor de tecnologías intensivas de mano de obra) implican la creación de un modelo de desarrollo de "segunda clase" que no permitiría a países de grandes potencialidades, reducir la brecha que hoy los separa de los países desarrollados.

- c) En algunos países de la Región que tienen altos niveles y mejor distribución del ingreso que otros, el problema de la pobreza crítica no es significativo y por eso no puede constituirse en el centro de la atención de la política social. Su principal problema sería quizá no permitir el deterioro de la situación social ya alcanzada.

1.1.7. *La situación actual*

En la actualidad, tiende a difundirse en la Región un enfoque de política social con las características siguientes:

- a) Énfasis en la caracterización de lo social en función de la clientela beneficiaría con prioridad de las acciones propuestas, y no más en función del sector de donde provienen las acciones.
- b) Énfasis en el compromiso de *todos los sectores*, y no sólo de los *tradicionalmente clasificados como sociales*, con los objetivos de promover el bienestar de los grupos rezagados del proceso de desarrollo (principio de la "responsabilidad compartida" de las *áreas económicas y sociales* con los objetivos de la política social).
- c) Reconocimiento de que, si bien hay problemas sociales comunes a todos los países de la Región, los distintos niveles y estilos de desarrollo que se observan en América Latina y el Caribe, plantean a veces distintas prioridades para los varios grupos de países, a ser tenidas en cuenta en las propuestas de política social. La política social debe, por lo tanto, incluir objetivos comunes, por una parte, y diferenciados según las características de los países, por otra.

A P E N D I C E III

LOS ESTUDIOS SOBRE POLITICAS SOCIALES

La temática incluida bajo el título "Políticas Sociales" puede ser materia de estudios introductorios o de estudios de especialización.

En el primer caso se tratará de cátedras que subsidien los conocimientos básicos a nivel teórico e histórico, los cuales pueden ser útiles para completar la formación general de sociólogos, cientistas políticos, administradores públicos, economistas, abogados, asistentes sociales, etc.

En el segundo caso, nos referimos a cursos que posibiliten la formación de especialistas en la concepción y ejecución de políticas sociales; esta formación implica un entrenamiento sobre los aspectos generales de la temática y sobre sus diversas realidades específicas y particularizadas.

Cátedras de Políticas Sociales

Nos inclinamos por sugerir que los cursos de Políticas Sociales, que pueden ser parte integrante de los Programas de diversas carreras universitarias relacionadas con su temática, desarrollen los Elementos Generales (teóricos e históricos) de la materia.

Sus principales objetivos serán, pues, informar al alumno sobre los alcances de la problemática comúnmente vinculada a la concepción y ejecución de Políticas Sociales y suministrarle elementos de reflexión crítica sobre su naturaleza socio-económica y sus mecanismos socio-políticos.

Adjuntamos un programa-tipo de Políticas Sociales, adaptado a países latinoamericanos.

Sus contenidos pueden desarrollarse en 40, 80 o 120 horas de actividad docente, según el diverso desarrollo posible de cada uno de los temas y las modalidades pedagógicas que se implementen. A su vez, el mayor o menor desarrollo de los contenidos expuestos depende de situaciones coyunturales: posibilidad curricular de ampliación de los estudios sobre Políticas Sociales; tipo de programas de estudio dentro de los que se insertarse este curso (el cual es más importante en la formación de un politicólogo o de un asistente social que en la de un abogado); recursos humanos con los que se cuente para impartir estos conocimientos; etc.

Este tipo de cátedras será tanto más fructuoso cuanto más esté ligado al desarrollo de investigaciones y/o al conocimiento de la aplicación y desarrollo de las Políticas Sociales en un país dado. Si bien se deben impartir conocimientos generales sobre el tema, que ayuden a situarlo a un cierto nivel de abstracción, esa aprehensión general no puede ni debe desvincularse de la realidad concreta.

UN ESBOZO DE CONTENIDOS PARA CURSOS
DE POLITICAS SOCIALES
PARTE GENERAL

Introducción Teórica

- La definición de Política Social.
- El contenido sustantivo del discurso de la Política Social.
- Las políticas estatales y las políticas sociales.
- Modelos políticos: concepto y tipología.
- La relación entre modelos políticos y políticas sociales.
- Antecedentes históricos.
- El Estado de Bienestar Social.

Primera Parte: Características y funcionamiento de las políticas Sociales en Estados industrializados.

I. Las Políticas Sociales en el Capitalismo "avanzado"

A. Sus aspectos generales

1. La "Norma" de igualdad de oportunidades.
2. El establecimiento de la Política Social.
 - Con respecto al capital humano.
 - Con respecto al cálculo económico.

- Con respecto al mercado.
 - Otros criterios.
- B. Las dimensiones de la Política Social
 1. Jurídicas.
 2. Sociales.
 3. Financieras.
 - C. La racionalización de la Política Social
 - D. Los componentes de la Política Social
 1. El control del ingreso mínimo.
 2. La satisfacción de necesidades por áreas.
 3. La satisfacción de necesidades por grupos.
 - E. La cuestión del ingreso negativo

II. Las Políticas Sociales en Estados Colectivistas

Segunda Parte: Las Políticas Sociales en países capitalistas subdesarrollados.

I. Subdesarrollo y Políticas Sociales

II. El caso de América Latina

- A. Límites de la Políticas Sociales en situaciones de subdesarrollo
- B. Breve repaso histórico-social de las Políticas Sociales en América Latina
 1. Génesis y evolución de las estrategias sociales.
 2. Las sociedades latinoamericanas, su evolución estructural y las Políticas Sociales.

3. Tendencias y concepciones de las Políticas de Desarrollo Social.

Tercera Parte: La Crítica de la Política Social

- I. La reproducción de las desigualdades
 - A. Por el mercado
 - B. Por las mismas medidas sociales "en sí"
- II. El ensanchamiento de la reproducción económica
 - A. Concepciones Keynesianas y sus límites
 - B. Aspectos de la crisis actual
- III. El rol y el sentido de la Política Social a nivel infra-estructural y super-estructural
 - A. En países desarrollados
 - B. En países subdesarrollados

Cuarta Parte: Síntesis del curso y aplicación concreta de las Políticas Sociales en un país determinado (o en una región de un país...).

APENDICE BIBLIOGRAFICO

1. SOBRE POLITICAS ESTATALES

- OSZLAK, Oscar: *Políticas Públicas y Regímenes Políticos*, Estudios CEDES, Vol. 3, n° 2, Buenos Aires, 1980.
- FOX PIVEN, Francis y CLOWARD, Richard: *Regulating the Poor*, Londres, Tavistock Publications, 1972.
- BRUNHOFF, S de: *Estado y Capital*, Barcelona, Ed. Fontanella, 1978.
- MEILLASSOUX, C: *Mujeres, Graneros y Capitales*, México, Ed. Siglo XXI, 1977.
- MILIBAND, Ralph: *El Estado en la Sociedad Capitalista*, México, Ed. Siglo XXI, 1976.
- NAVARRO, V., *Clase, Poder Político y el Estado - Sus implicaciones en la Medicina*, Revista Centroamericana de Ciencias de la Salud, n° 5, San José de Costa Rica, diciembre de 1976.
- O'DONNELL, G.; OSZLAK, O.: *Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*, Est. CEDES, n° 4, Buenos Aires, 1976.
- HAVEMAN, Roberto y MARGULIS, John (comp.): *Public Expenditures and Policy Analysis*, Chicago, Marksham, Ed. 1970.

- DOLBEARE, Kenneth: *Impacts of Public Policy*, The Political Science Annual, New York Bobs-Merril, 1973.
- POULANTZAS, Nicos: *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*, México, Ed. Siglo XXI, 1977.

2. SOBRE POLITICAS SOCIALES

- ALTIMIR, O.: *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile, n° 27, 1978.
- ALVATER, E.: *Notas sobre algunos problemas de intervencionismo del Estado, en El Estado en el Capitalismo Contemporáneo*, México, Ed. Siglo XXI, 1977.
- BAHRO, Rudolf: *La Alternativa*, Madrid, Ed. Alianza, 1977.
- BORSOTTI, C. A.: *Notas sobre la familia como unidad socio-económica*, Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile, n° 22, 1978.
- COHEN, Noemí y GUTIERREZ, Sara: *Trabajadores y Seguridad Social en América Latina*, México, IMSS, 1981.
- CAMACHO, E.; ALFARO I.: *La Seguridad Social en Costa Rica y la llamada deshumanización de los servicios médicos*, Revista Centroamericana de Ciencias de la Salud, San José de Costa Rica, n° 8, diciembre de 1977.
- CENTRO DE ESTUDIOS MONETARIOS LATINOAMERICANOS: *Aspectos Financieros del Seguro Social en América Latina*, México, Ed. CEMLA, 1963.
- DIEGUEZ, H.; PETRECOLLA, A.: *La distribución funcional del ingreso y el sistema previsional en la Argentina, 1950/1972*, Desarrollo Económico, Buenos Aires, n° 55, diciembre de 1972.
- Di FILIPPO, A.: *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile, n° 18, 1977.
- FRANK, B.: *La seguridad social en América Latina: Sus relaciones con el desarrollo económico*, Seguridad Social, OEA, Año X, n° 10, julio-agosto de 1961.

- FRANK, B.: *La extensión de la seguridad social a las zonas rurales, Seguridad Social*, OEA, Año XIII, n° 30, noviembre-diciembre de 1964.
- GARCILITA CASTILLO, F.: *Política de Bienestar Social del Estado Mexicano*, Línea, México, n° 28, octubre de 1977.
- GONZALEZ QUEZADA, C.: *Seguridad Social y desarrollo*, Revista de Estudios Sociales, Guatemala, vol. 12, mayo de 1979.
- GOUGH, I.: *Gastos del Estado en el Capitalismo Avanzado, en El Estado en el Capitalismo Contemporáneo*, ob. cit.
- GREFFE, X.: *La Politique Sociale*, París, PUF, 1975.
- ISUANI, A. E.: *Nuevos enfoques para el estudio de la Seguridad Social en América Latina*, Latin American Research Review, 1977, págs. 159-165.
- KOWARICK, L.: *Proceso de desarrollo del Estado en América Latina y Políticas Sociales*, Acción Crítica, CELATS, Lima, n° 5, abril de 1979.
- LECHNER, Norbert, *La crisis del Estado en América Latina*, Caracas, El Cid Editor, 1977.
- LAROQUE, P.: *Importancia de la Seguridad Social en el desarrollo de la sociedad*, Seguridad Social, año XV, n° 40, julio-agosto de 1966.
- LEAL DE ARAUJO, L.: *Los sistemas de Seguridad Social como mecanismos de redistribución de ingreso en los países en desarrollo*, Revista de Seguridad Social, Buenos Aires, n° 5, marzo de 1972.
- MESA-LAGO, C.: *La estratificación de la Seguridad Social y el efecto de desigualdad en América Latina. El caso peruano*, Estudios Andinos, Lima, 1973.
- MESA-LAGO, C.: *Modelos de Seguridad Social en América Latina: Estudio comparado*. Buenos Aires, Ed SIAP, 1977.
- NACIONES UNIDAS: *El cambio social y la Política de desarrollo social en América Latina*, Nueva York, 1969.
- NACIONES UNIDAS: *Política Social y distribución del ingreso*, Nueva York, 1969.
- O'CONNOR, J.: *The Fiscal Crisis of State*, New York, St. Martin's Press, 1973.

- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Las empresas multinacionales y la política social*, Ginebra, 1974 (NS n° 79).
- PARODI, J.: *Tres aproximaciones al análisis de la política Social*, Acción Crítica, CELATS, Lima, n° 5, abril de 1979.
- SIGAL, V.: *Las pautas culturales y los programas de vivienda*, en KORN, F. (comp.), *Ciencias Sociales: Palabras y Conjeturas*, Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1977.
- TESCH, W.: *Política Social del Estado: La seguridad Social en el Perú*, Lima, CELATS, 1978.
- TESCH, W.; GAMBOA, M.: *La promoción social como política de Estado: Caso Sinamos-Perú*, Lima, CELATS, 1978.
- VAILLANCOURT, Ivés y PELLETIER, Michel: *Les Politiques Sociales et les travailleurs* (mimeo), Montreal, Cahier IV, 1974.
- VARIOS AUTORES: *Necesidades y Consumo en la Sociedad Capitalista Actual*, México, Ed. Grijalbo, 1977.
- VARIOS AUTORES: *Trabajo Social en la Política Social del Estado*, Lima, CELATS, 1979.
- VARIOS AUTORES, *La Sécurité Sociale dans la société socialiste*, Ponencia presentada en el coloquio sobre Seguridad Social de Praga, 1976.
- VILAS, Carlos: *Política Social en un contexto revolucionario: Aportes para un debate*, en Acción Crítica, CELATS, Lima, n° 11, agosto de 1982.
- VILAS, Carlos: *Política Social: una bibliografía comentada elemental*, en Acción Crítica, CELATS, Lima, n° 7, julio de 1980.
- VVILKIE, J.: *La Revolución Mexicana; Gasto Federal y Cambio Social*, México F.C.E., 1978.
- SCHWEINITZ, Karl de: *England's Road to Social Security*. New York, Barnes & Co., 1975.
- BECKER, G. S.: *Human Capital*, Princeton, Princeton University Press, 1964.
- DUPEYROUX, J. J.: *Sécurité Sociale*, París, Précis Dalloz, 1971.
- FOURNIER, J.: *Politique de l'éducation*, París, Du Seuil, 1971.

3. SOBRE INDICADORES SOCIALES

- DELORS, J.: *Les indicateurs sociaux*, París, SEDEIS, 1973.
- BAUER; BIDERMAN; GROSS: *Social Indicators*, Harvard, MIT Press, 1966.
- DREWOWSKI, V.; SCOTT: *The level of living Index*, Ginebra. IRNUDS, 1968.
- GROSS, R.: *L'avenir de l'analyse systématique de modèles sociaux*, en *Analyse et Prévisions*, París, 1967.

4. SOBRE POLITICAS SOCIALES Y TRABAJO SOCIAL

- LIMA, Boris: *Reflexiones sobre política social*, en *Acción Crítica*, n° 2, CELATS, Lima, julio de 1977.
- VILAS, Carlos: *Política Social, Trabajo Social y la cuestión del Estado*, en *Acción Crítica* n° 6, CELATS, Lima, diciembre de 1979.
- LIMA, Boris: *Bienestar Social y Necesidades Sociales*, en *Acción Crítica* n° 11, CELATS, Lima, agosto de 1982.
- FALEIROS, Vicente: *Política social* (mimeografiado), Universidad de Honduras, Tegucigalpa, 1978.
- KRUSE, Herman: *Introducción a la Teoría Científica del Trabajo Social*, Buenos Aires, Ed. ECRO, 1972.
- URRUTIA B, Carlos: *Curso de capacitación a distancia*. La Investigación Social, Lima, Ed. CELATS, 1983.
- QUIROZ, Teresa y OSORIO, Rodolfo: *Trabajo Social Latinoamericano actual - Estrategias para el quehacer profesional*. Documento presentado en el Seminario CELATS de Chaclacayo (Perú), noviembre de 1982.
- VARIOS AUTORES: *Trabajo Social en América Latina, Balance y perspectivas*, Lima, Ed. CELATS, 1982.
- ALAYON, Norberto y GRASSI, Estela: *El Trabajo Social de hoy, el mito de la Asistente Social*, Buenos Aires, Ed. Hvmánitas, 1983.
- KISNERMAN, Natalio y GOMEZ de G., María: *El Método: investigación*, Buenos Aires, Ed. Hvmánitas, 1982.
- IAMAMOTO, Marilda y de CARVALHO, Raúl: *Relações sociais o serviço social do Brasil*, San Pablo, Cortez Ed., 1982.

MAGUINA, Alejandrino: *Desarrollo capitalista y Trabajo Social - Perú 1869-1979*, Lima, Ed. CELATS, 1979.

MANRIQUE, Manuel: *De Apóstoles a Agentes de Cambio*, Lima, Ed. CELATS, 1982.

INDICE

INTRODUCCION.....	8
CAPITULO I: ORIGENES Y CONCEPTO DE LAS POLITICAS SOCIALES	12
1. El Poder y el Estado: naturaleza social y mecanismos de funcionamiento	13
2. Las Políticas Estatales	21
3. Las Políticas Estatales y las Políticas Sociales	23
4. La depuración del concepto de Políticas Sociales. El Estado "Benefactor"	27
5. Clasificación de las Políticas Sociales	30
6. Problemas ligados al concepto de las Políticas Sociales	34
7. Indicadores Sociales y Políticas Sociales	37
8. Los Modelos Políticos y las Políticas Sociales	44
9. Los Modelos Políticos Latinoamericanos y las Políticas Sociales	49
CAPITULO II: NATURALEZA DE LAS POLITICAS SOCIALES	54
1. Reflexiones teóricas sobre la naturaleza de las Políticas Sociales	54
2. Las Políticas Sociales como función del Estado capitalista contemporáneo	62
3. La institucionalización de las Políticas Sociales	68
4. La cobertura de las Políticas Sociales	75
5. El financiamiento de las Políticas Sociales.....	81

6. Los límites de las Políticas Sociales en el Estado Capitalista	86
7. Las Políticas Sociales en países subdesarrollados: caracteres particulares	89
8. Las Políticas Sociales en los países No-capitalistas.....	95

CAPITULO III: CRISIS ECONOMICA MUNDIAL Y POLITICAS SOCIALES: SITUACION ACTUAL Y

PERSPECTIVAS	100
1. La crisis actual del sistema capitalista	101
2. La crítica liberal a Keynes y a su concepción del Estado intervencionista	106
3. La crítica estructural al Estado intervencionista.....	108
4. Las experiencias sociales realizadas a partir de la crítica al Estado intervencionista en países desarrollados	111
5. Las experiencias sociales realizadas a partir de la crítica al Estado intervencionista en países subdesarrollados	123
6. Las Políticas Sociales en la Argentina	127
7. Las Políticas Sociales en una encrucijada: consideraciones prospectivas	131

CAPITULO IV: TRABAJO SOCIAL Y POLITICAS SOCIALES

133	
1. Las Políticas Sociales y el desarrollo de las áreas de intervención del Trabajo Social	134
2. Las Políticas Sociales y la apertura del espacio profesional	139
3. Las Políticas Sociales y la investigación en Trabajo Social	145

4. Las Políticas Sociales: ¿una teoría para el Trabajo Social?	156
5. Las Políticas Sociales y la planificación en Trabajo Social	162

CONCLUSIONES	166
--------------------	-----

APENDICES.....	169
----------------	-----

POLITICAS SOCIALES y Trabajo Social

Arturo Fernandez

Margarita Rozas



EDITORIAL
HUMANITAS

CARLOS CALVO 644 San Telmo
(1102) Buenos Aires