

EL ESTADO BENEFACTOR COMO PACTO SOCIAL*

Dr. Saúl J. Pratts Ponce de León**

El Estado y el liberalismo económico

El inicio de la realidad histórico-social conocida como la Modernización, surge de dos acontecimientos que marcan la historia: la Revolución Francesa y la Revolución Industrial. La primera fue un nuevo pensamiento que devastó viejas ideas, usos e instituciones del pasado. Los pensadores formulan un marco ideológico de liberación del ser humano que representa reformas sociales, políticas económicas y religiosas. La Revolución Industrial, cuyo prototipo fue la Inglaterra de 1760, representó la intensificación y ampliación de las fuerzas productivas. La época de la modernidad se fundamentó en un desarrollo industrial que sustituyó los instrumentos manuales por maquinaria, y el establecimiento de una economía nacional, el culto a la razón, y una constante investigación tecnológica.

Como parte de la Revolución Industrial se desarrolló y logró plenitud la teoría y práctica del llamado *liberalismo económico*. El trabajo de Adam Smith, *Investigación sobre la naturaleza y las causas de las riquezas de las naciones* (1776), consolidó esta doctrina. Sus principios básicos fueron: el *laissez faire*, el individualismo y el orden natural. De acuerdo con Smith, el individuo es el mejor juez de su propio interés. De esta forma, al actuar libremente, el hombre promueve un orden económico favorable a la sociedad. El liberalismo se manifiesta contrario a toda intervención del Estado en la actividad económica, industrial, agrícola o mercantil; ya que su función es la administración y defensa del país y la justicia. A esta concepción de Estado se le conoce como *Estado Gendarme*, el cual se limita a gestiones administrativas y de orden. Su intervención en la beneficencia se limitaba a la enseñanza y a la construcción de obras públicas.¹

* Este trabajo forma parte de un estudio más amplio sobre la relación entre el Estado Benefactor, privatización y la política gubernamental.

** Profesor de la **Escuela Graduada de Administración Pública**, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras.

¹ Sobre este concepto de *Estado*, ver a Ivonne Pini, *Los Estados Europeos del Siglo XIX: (1815-1871)* (Madrid: Editorial Kapeluz, 1976); y sobre la *Doctrina del Liberalismo*, a Eric Roll, *Historia de las doctrinas económicas*, (México: Fondo de Cultura Económica, 1973) y Carlos Guide y C. Rist, *Historia de las doctrinas económicas desde los fisiócratas hasta nuestros días*. Madrid: Editorial Reus, 1973).

El liberalismo económico postuló la defensa del derecho a la propiedad privada, el libre comercio y la libre competencia. El interés individual y el bien común se entrelazan debido a que los productos se ajustan a la voluntad de los consumidores. De acuerdo a la misma, el funcionamiento de la actividad económica y el orden hacia el bien común se resume de la siguiente manera:

el productor no se inspira más que en propio interés y no se persigue más que el beneficio; pero como todo lo que él inventa para aumentar su beneficio acaba por producir una baja en precios, al fin de cuentas es el consumidor el que con ello sale beneficiado. De este modo, todas las leyes económicas, de la competencia, la del rubor, etc., obliga al productor, de que por sí solo quería ser egoísta, a ser altruista a pesar suyo. Dichas leyes le engañan para bien de todos.²

La idea del gobierno mínimo y de la libre empresa ha sido fuente de críticas. El señalamiento principal apunta a sus limitaciones en las relaciones sociales y a la posibilidad de lograr una sociedad verdaderamente justa y humana. Uno de los señalamientos críticos se fundamentó en el papel del *Estado Gendarme* en el desarrollo del capitalismo. **Atilio A. Borón**, al referirse al *Estado Liberal* planteó que:

esta concepción decimonónica del Estado como *gendarme nocturno* era una imagen deformada que poco tenía que ver con sus condiciones reales de existencia de esa época. Tanto en las metrópolis como en aquellas naciones que arribaron más tardíamente a ese régimen de producción. El papel del Estado en el establecimiento, consolidación y reproducción amplia del capitalismo ha sido y todavía es de fundamental importancia.³

El planteamiento general es que el modo de producción capitalista, conforme las circunstancias, ha tenido variadas formas de intervención del Estado. Esas formas se han modificado o re-estructurado en función de promover y asegurar la estabilidad de los grupos dominantes y la acumulación de capital. Por lo que se cuestiona la concepción del *Estado Gendarme*, que tiene como premisa que todos los individuos tienen las mismas oportunidades, donde el esfuerzo y sus méritos les permitirán satisfacer sus necesidades. Por lo que resultó ser una forma de esto que en contenido promovió la reproducción y explotación de la fuerza del trabajo.

El pensamiento alterno que rechazó la concepción individualista y las consecuencias sociales del proceso de acumulación de capital, lo desarrolló

² Carlos Gide y C. Rist, *Historia de las doctrinas...*, p. 382.

³ Atilio A. Borón; "Estado Asistencialista, neoliberalismo y democracia en América Latina," en *Políticas y estrategias de planificación ante los nuevos desafíos del subdesarrollo*. Escuela Graduada de Planificación, Universidad de Puerto Rico, 1990, p. 83.

consecuencias sociales del proceso de acumulación de capital, lo desarrolló **Carlos Marx**. Su trabajo crítico—en *El Manifiesto Comunista* y en *El Capital*—al sistema capitalista lo llevó a formular premisas distintas para la organización económica-social. Se presenta un nuevo pacto social institucionalizado por el Estado, el cual asume un nuevo papel protagónico en la fase de organizar la economía socialista. A diferencia de la teoría del liberalismo económico, el Estado es custodio de la propiedad social de los medios de producción y, en segundo lugar, utiliza un modelo de planificación centralizada para dirigir la producción económica.

Estas dos formas de Estado—el liberal, o *gendarme*, y el comunista—como cuerpos políticos de naciones jurídicamente organizadas, entra en un profundo conflicto ideológico. Las diferencias entre ellos se tornan en polémicas y a su vez en fuente de propaganda sobre sus beneficios. En el ámbito internacional, los desarrollos económicos logrados bajo cada forma de Estado, sirvieron para establecer un conjunto de proposiciones con la intención de darle validez al cuerpo teórico del capitalismo y del socialismo.

Uno de los principios en controversia es la existencia de la propiedad privada, la cual permite la división entre propietarios y no-propietarios de los medios de producción. Mientras la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) institucionalizaba en 1928 su *Plan Quinquenal* basado en la propiedad social, los países capitalistas fundamentaron la teoría de libre mercado en la capacidad de autorregulación y superación mediante ajustes automáticos. Los cambios ocurridos en el desarrollo industrial, la amenaza de la clase obrera y las graves dificultades económicas en los países capitalistas a partir de 1917, llevó a un cuestionamiento de la teoría de libre mercado.

El fracaso de la Teoría de Mercado: 1930

La experiencia de la planificación centralizada en la URSS, permitió un acelerado desarrollo económico y la meta del pleno empleo. Esta relación entre Estado y planificación económica vulneró la credibilidad sobre la teoría de libre mercado y la no intervención del Estado en la producción económica. De esta forma aumentó la confrontación ideológica y las tensiones entre los países que representaban esas visiones a nivel mundial.

En los países capitalistas desarrollados surge una gran preocupación sobre la creencia en el ajuste automático del mercado. Luego de la Primera Guerra Mundial, se desató en 1918 un período de inflación y en la década del 1930 se generó un desempleo crónico que llevó a un largo período de

recesión económica. Conforme al análisis de **John K. Galbraith**,⁴ entre el 1880 y 1930 las firmas industriales poderosas y los monopolios producen un contexto de economía industrial con el poder concentrado en pocas industrias, lo cual no era explicado por la teoría económica o política. Dado el predominio de la teoría del libre mercado, los ajustes para la depresión fueron propuestos dentro del marco de la llamada *Ley de los Mercados de Say*. La misma planteó la no intervención del Estado, o un papel mínimo, mientras se realizan ajustes o correcciones al equilibrio. Sobre las medidas adoptadas, nos señala **Galbraith**.

Antes de la Teoría General, algunos reformistas liberales, como Paul Douglas en los Estados Unidos y Willian H. Beveridge en Gran Bretaña, prescribían remedios para la Depresión dentro del marco de la ley de Say. Urgían a que se redujeran los salarios para aumentar el empleo y a que no se incurriese en presupuestos deficitarios para expandir la demanda. En cambio, en los Estados Unidos, tanto Hoover como Roosevelt se inclinaban por una política favorable a la reducción de impuestos y al aumento del gasto público para elevar el nivel de la demanda total, antes que Keynes hiciera que la idea fuera aceptada por los economistas en general.⁵

La crisis económica se plantea como evidencia del fracaso de la teoría del liberalismo económico. Se introduce el debate de la posibilidad de modificar la relación del Estado en la sociedad capitalista. Mientras en los países capitalistas el punto central era la necesidad de solucionar la recesión económica, la visión socialista era que esta crisis era del capitalismo como sistema, que lo llevaría a colapsar. Este asunto, tenía una importancia ideológica, lo que alertó a los proponentes del liberalismo económico en contra del comunismo y de la intervención del Estado. Esto creó mayores dificultades en producir un cuerpo teórico amplio que explicara el papel del Estado ante la crisis económica.

El concepto crítico más coherente a la teoría del libre mercado, lo elaboró el economista británico (no-socialista) **John Maynard Keynes**.⁶ Su propuesta sobre el fenómeno económico lo llevó a establecer una nueva forma del Estado Capitalista.

De acuerdo a **J. M. Keynes**, la falta principal del capitalismo en la libre competencia del mercado, es que nadie tiene la responsabilidad por mantener una demanda alta que promueva el pleno empleo. De esa

⁴ John Kenneth Galbraith, "La economía como un sistema de creencias," en *Crítica a la Ciencia Económica* (Buenos Aires: Ediciones Periferia, 1972).

⁵ J. Kenneth Galbraith, *La economía como sistema...*, p. 59.

⁶ John Maynard Keynes,; *The General Theory of Employment, Interest and Money* (Harcourt Brace Co., 1936).

proposición surge su crítica a la falta de regulaciones en el capitalismo. Su teoría promovió una intervención del Estado limitada en dominio y tiempo para atacar el desempleo y la caída de la demanda agregada. Su estrategia principal consistió en la intervención del gobierno para generar una demanda por empleos incurriendo en déficit presupuestario.

Lo significativo de esta propuesta es que propone una visión de un *Estado Capitalista* activo que tiene que planificar sus intervención en la producción económica. Es importante aclarar que esta intervención se diferencia a la establecida en el *Estado Socialista*, ya que las medidas que se impulsaban eran de forma indirecta y general, a diferencia de las directas y detalladas que tomaba la planificación socialista. Además, las intervenciones eran motivadas para apoyar al libre mercado en vez de sustituirlo.

Esta rearticulación del Estado con la sociedad civil se da en un contexto de avances económicos en los Estados socialistas y ante una profunda recesión económica en los países capitalistas. En tal condición se debatió la posibilidad de que la aceptación del modelo *keynesiano* sea uno que desarrollara tanto al capitalismo como a la democracia representativa, o por el contrario, una posposición del colapso final del capitalismo. Este debate ideológico continuó por varias décadas.

La reforma del Estado

En vez de producirse el derrumbe o colapso del sistema capitalista, el mismo logró producir una rearticulación que le permitió responder a la crisis de la Gran Depresión. Esta nueva forma consolidó y/o dio legitimidad a la intervención del Estado en la actividad de producción económica y bienestar social. En adición, brindó de principios teóricos a la renovación de la sociedad capitalista que entró en una nueva fase; la llamada *fordismo*. En el análisis de esta visión se plantea lo siguiente:

El principal mérito de Keynes consiste en reconocer en la clase obrera un momento autónomo en el seno del capital y en insertar en la economía política la constatación de relación de fuerza entre las clases en lucha. El objetivo de la teoría Keynesiana es la estabilización del capitalismo: frente al empuje obrero hay que forjar los instrumentos que permitan evitar que éste se desarrolle fuera del capital.⁷

Esta nueva rearticulación del Estado produce un cambio significativo en el proceso de acumulación de capital. En vez de ser una actividad directa del inversionista, se acepta la intervención y regulaciones del Estado. En este sentido, el proceso de acumulación de capital comenzó a interactuar

⁷ Esthela Gutiérrez Garza, ed., *La crisis del Estado Benefactor* (México: Siglo XXI, 1988), p. 10.

con la política económica adoptada por el Estado.

Dos sucesos fortalecen la intervención del Estado y le dan permanencia: la Segunda Guerra Mundial y el desarrollo de las economías nacionales. Estos sucesos sirven para reforzar un consenso social que promueve al llamado **Estado de Bienestar**.⁸ Este concepto implicó una ampliación del papel del Estado en dos dimensiones: la actividad económica y la social (Cuadro 1).

Esta rearticulación de la forma del Estado Capitalista se presentó por algunos estudiosos con la culminación, sin proponérselo, de la teoría económica de **J. M. Keynes**. La naturaleza y dinámica de esta nueva forma se analiza de la siguiente forma:

La otra cara del Estado Desarrollista ha sido el Estado Benefactor, y es precisamente en esta unidad dialéctica, que condensa los dos ejes de la nueva articulación entre Estado y sociedad civil, donde se encuentra el núcleo de los problemas que afectan al capitalismo contemporáneo. Su capacidad de gestionar la crisis depende, por lo tanto, no solamente de una modificación de las formas tradicionales de integración entre Estado y capital, sino que, además, ese nuevo pacto debe, de alguna manera, ser refrendado por la voluntad de las mayorías. Esto significa que el Estado, como gestor de la crisis, debe, al mismo tiempo, transformarse en Estado Benefactor; es decir sensible y responsable ante las demandas de la ciudadanía.⁹

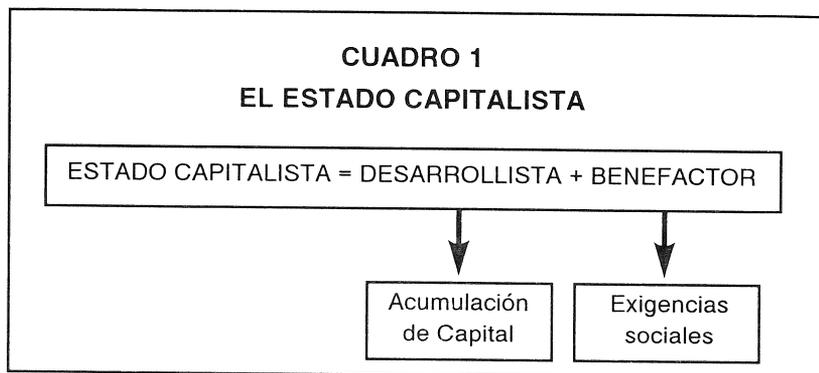
Esta nueva forma, estrecha la relación de dominio del Estado sobre los asuntos nacionales. La mayor participación o intervención del Estado, representó un cambio ideológico que afirmó en los países capitalistas el sentido de interés común o social en vez del interés individual. Por tanto, en la década de 1930 se entra en conflicto con la filosofía del *laissez-fair* del siglo XIX que postuló que los costos sociales eran responsabilidad del individuo. Por tanto, se legitima la intervención de la acción del Estado sobre la contradicción del sistema capitalista entre promover los márgenes de ganancia y acumulación de capital, y por otro lado, la explotación económica y la desigualdad social.¹⁰

Luego de la Segunda Guerra Mundial se consolida el desarrollo industrial y se estimula el consumo de bienes y servicios. Surge una época reformista que tiene dos premisas: la primera es, *el cambio de percepción sobre los trabajadores, de ser un costo de producción a verlos como un factor de*

⁸ Ver a Samuel Brittan, "Can Democracy Manage an Economy," en R. Skidelsky, ed. *The End of the Keynesian Era* (New York: Holmes & Meier Publisher Inc., 1977).

⁹ Atilio A. Borón, *Estado Asistencialista...*, pp. 89-90.

¹⁰ Sobre este particular, ver a Richard Timmuss, *The Gift Relationship: From Human Blood to Social Policy* (London: Allen & Unwin, 1971).



demanda fundamental para ampliar la sociedad de consumo, la segunda; el visualizar las fallas o deficiencias para competir en el mercado de empleo, no aisladamente, sino dentro de una estructura compleja que en ocasiones limita el desarrollo del individuo.

Estas nuevas premisas, conjuntamente con la ampliación de la intervención del Estado, se dan como refuerzo al sistema capitalista. El principio es el interés por ampliar los derechos y el bienestar del ciudadano. De esta forma, se distancia de los principios socialistas y de la centralización estatal que persiguen una distribución igualitaria.

El Estado Benefactor y las estrategias de política social

La rearticulación del Estado como ente activo, produce profundas implicaciones para la política social y a su relación con la política económica. Ambas vertientes, aunque analíticamente separables, son parte del proceso político de un país, que hacen difícil desvincularlas.

Se han establecido tres concepciones o énfasis en la política social. Las mismas ha tenido su mayor prominencia según la función que ha tenido el Estado con relación a la intervención en la actividad económica. Estas concepciones son parte de un tipo de política *social-residual*, la cual está basada en el liberalismo económico. De esta se mueve a la época de auge industrial con énfasis en la ética del trabajo y a la incorporación del ciudadano al mundo del trabajo. Por último, una concepción donde el Estado asume mayor responsabilidad en la redistribución de bienes y servicios. (Cuadro 2)

La política social de tipo residual se plantea como programas limitados orientados a la beneficencia de los bien pobres. Su premisa es: *que le corresponde a la economía de mercado y la familia satisfacer las necesidades del individuo.* La existencia de política social, es una de carácter temporero

CUADRO 2

MODELOS DE POLÍTICA SOCIAL

TIPO	INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO	SATISFACER NECESIDADES	POLÍTICA	PROPÓSITO
Residual	Mínima	Mercado	Caritativa	Grupos pobres
Industrial	Mínima	Mercado	Mérito al empleo	Aumentar Productividad
Redistributivo	Amplia	Mercado y Gobierno	Universal	Igualdad social

Basado en: Richard M. Titmuss. *Social Policy*. New York: Phanteon Books, 1974.

debido a que los mecanismos del mercado han fallado. Su intervención se dirige a enseñar a que las personas logren satisfacer sus necesidades sin la intervención del Estado. Este modelo tiene su origen teórico en las leyes para los pobres en Inglaterra y en el modelo mecanicista de la sociedad. Sin embargo, sirvió de base para que posteriormente se desarrollara la política social asistencial.

El modelo industrial tiene como premisa que los individuos deben satisfacer sus necesidades a base de la ejecución en el empleo, el aumento de la productividad y a sus méritos. Le corresponde al Estado intervenir con programas de incentivos y recompensas relacionado a los méritos del trabajador. La ética y la motivación al trabajo son fundamentales en el diseño de la política social.

En los primeros dos modelos—residual e industrial—el papel principal en la sociedad está en la economía de mercado y en las empresas privadas. El individuo tendrá bienes según su aportación a la sociedad, y por ende, a la economía de mercado. De ahí la importancia de que el individuo aprenda a abstenerse de consumir para poder ahorrar y poder invertir y mejorar en el futuro. El gobierno debe intervenir limitadamente, en el primer caso, con sectores pobres; y en el segundo, en función de los intereses de la industria.

Esta visión de la intervención limitada del gobierno tiene su base en el liberalismo económico, y la política social se visualizó como un mal

necesario que surgió por fallas en la economía del mercado. Uno de los proponentes de esta visión, **F. Lafitte**, señala que la política social debe dirigirse a facilitarle a la ciudadanía servicios que no se puedan adquirir individualmente en el mercado. Estos servicios, que él llama amenidades, se refiere a facilidades comunales: parques, carreteras, seguridad, evitar ruidos, mejoras al ambiente o aspectos similares. Este tipo de planteamiento lleva a tratar a los servicios (educativos, de salud y otros), como bienes de consumo al igual que los autos, neveras, radios, *etc.*¹¹ Esto ha estado presente en los debates sobre la privatización del sector público.

Los propulsores del Estado Capitalista como interventor en las actividades económicas y sociales, plantean la co-existencia de una actividad económica de libre empresa junto a una política social con propósitos redistributivos. De esta forma, el Estado se convierte en un mediador entre la contradicción de fomentar la acumulación de riquezas e ingresos y el evitar la desigualdad social. En esta concepción, se destaca el desarrollo de programas dirigidos a redistribuir recursos económicos y no-económicos (salario mínimo, pagos de transferencia, servicios de vivienda, salud, *etc.*). Esta visión lleva a un diseño de política social que establece programas sociales para satisfacer necesidades. Se dirigen a grupos de forma directa y se relaciona a la política fiscal del Estado como instrumento de redistribución de bienes.

Esta política social redistributiva, que implica un principio de protección y de justicia social hacia los desposeídos, es contraria a la premisa de las fuerzas del mercado como estabilizadoras de la sociedad. Se reconoce que las fuerzas del mercado profundizan la desigualdad social y es al Estado a quien le corresponde representar los intereses del trabajador. Esta nueva forma de intervenir se conoce como un nuevo pacto social llamado la *sociedad keynesiana*.

Este nuevo pacto social que se da bajo el *Estado Benefactor*, presenta un Estado sensible ante las exigencias y demandas de la ciudadanía. Esta nueva forma de Estado permitió construir una nueva legitimidad democrática que se había erodado en los años de la gran recesión. La política redistributiva tiene, como parte de un proceso político, que examinarse dentro del conflicto de clases y el interés del Estado por incorporar medidas populares que neutralicen a los movimientos sociales, por tanto, esta política redistributiva está sometida a una dialéctica de lucha y

¹¹ Sobre estos planteamientos, ver F. Laffite, *Social Policy in Free Society* (Birmingham, Ala.: Birmingham University Press, 1962); y A. Peacock, *The Welfare Society* (London: Liberal Publication Department, 1960).

conquista de reivindicaciones por parte del pueblo, y por otro lado, la concesión de reivindicaciones por parte del Estado.¹²

Las consecuencias de esta política social se tienen que analizar en función del apoyo y la capacidad para reproducir el sistema económico. Se han planteado las siguientes funciones o consecuencias:

1. Reducir el nivel de las tensiones sociales.
2. Despolitizar las masas.
3. Organizar las condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo.
4. Reproducir el orden político y justificar el orden social.
5. Subsidiar bajos salarios.
6. Estimular el poder adquisitivo para el beneficio de los industriales y comerciantes.
7. Producir una imagen de consenso social.
8. Cooptación de las masas y control social a través de la distribución de bienes y servicios.

El Estado puede ser exitoso en lograr estas consecuencias dependiendo de la capacidad financiera que tenga ante el reclamo del pueblo. El otro factor que debe atender es la posibilidad de poder mantener el compromiso político y la solidaridad del pacto social.

Las luchas por reivindicaciones sociales han tenido el efecto de ampliar la gama y contenido de los programas sociales. Estos proveen servicios públicos y una gama de servicios sociales. Los primeros se dirigen al colectivo (irrespectivo al modo de vida de los individuos), son impersonales y están disponibles a toda la comunidad. Los servicios sociales se diseñan para grupos específicos, son personales y no necesariamente se ofrecen con el interés de aumentar la productividad o relacionados al mérito del empleo. Las estrategias programáticas de política social se clasifican en tres tipos: asistencial, participativa y transformadora. (Vea Cuadro 3).

La intensidad con que se han desarrollado estrategias y programas asistenciales y participativos respondió a las nuevas premisas del Estado surgidas después de la Segunda Guerra Mundial.

¹² Sobre este tópico, ver Jorge Parodi, "Proceso de una reflexión colectiva: la política social y los trabajadores sociales," *Revista Acción Crítica*, CELATS, (julio, 1980) y Guillermo Farfán; "Capital, trabajo y Estado de Bienestar en el capitalismo avanzado," en Esthela Gutiérrez Garza, *La crisis del Estado...*

CUADRO 3

ESTRATEGIAS PROGRAMÁTICAS DE POLÍTICA SOCIAL

ESTRATEGIA	CARACTERÍSTICA SOCIAL
Asistencial	Patología Social
Participativa	Desajuste ante el Cambio económico
Transformadora	Estructura de Privilegios

Estas premisas, como mencionamos, son: **la del trabajador como un factor de demanda para ampliar la sociedad de consumo; y el reconocer que la compleja estructura económica y social puede limitar el potencial de desarrollo de los individuos.** Esto, en contexto de la responsabilidad por ampliar los derechos y el bienestar del ciudadano. Por tanto, el desarrollo de estas estrategias es fundamental para el apoyo y estabilidad del sistema.

La política social asistencial y la participativa no entran en dimensión estructural de la sociedad vinculada a la desigualdad social. La premisa teórica de la cual se parte para examinar los problemas y las condiciones sociales, del supuesto que la desigualdad ocurre fuera de las estructuras económicas.

La política asistencial no va encaminada a superar o modificar las causas asociadas al fenómeno. La misma tiene el propósito de ofrecer servicios a la población de bajos ingresos que les permita alcanzar un nivel de vida adecuado, y en ocasiones, de subsistencia. Sus inicios están asociados a unas actividades caritativas a personas con deficiencias individuales. La base es un enfoque de patología social, en el cual esas características o insuficiencia personal se plantea como la razón de ser de la política pública, por tanto, se asume que el problema reside en el individuo. El *Estado Benefactor*, es responsable de ampliar las políticas de bienestar social más allá de los componentes básicos, como son: la nutrición, la vivienda, la salud, la educación, y la recreación.

La política social participativa es dirigida hacia el mundo del trabajo. La misma implica una planificación dirigida a la acción o movilidad social como respuesta a unos cambios en la forma de vida derivados de la actividad económica. El Estado es responsable de producir una política

social que articule los factores sociales, culturales y de actitudes con la actividad económica. Esta estrategia parte del supuesto, para su éxito, de que el mercado de empleo es abierto. Es decir, que el contexto económico es uno de crecimiento y de alza en la producción. Sin embargo, en un contexto de estancamiento o recesión económica, la estrategia participativa tiene un efecto asistencial.

La política social transformadora parte de una premisa distinta a la asistencial y a la participativa. En este caso, se examina la dimensión estructural y se plantea que la desigualdad social es generada por la concentración de los medios de producción que propician un proceso de acumulación de bienes materiales en favor de los propietarios. Por lo tanto, la distribución de los bienes de una sociedad, depende de la distribución previa de los medios de producción. Este tipo de estrategia surge por lo regular de grupos autónomos al gobierno, aunque pueden surgir del gobierno o ser apoyados por éste. El desarrollo de esta estrategia tiene mayores posibilidades en la medida en que el *Estado Benefactor* no es capaz de responder a las exigencias sociales.

Las estrategias de política transformadora se dirigen a elevar el nivel de conciencia y cultura del pueblo. Estas forman parte de un proyecto político más amplio que intenta modificar o transformar la estructura económica. Parte de las actividades que se generan son las de establecer proyectos económicos de autogestión, cooperativas y empresas de trabajadores. De esta forma se activa el comportamiento colectivo en busca de lograr el apoyo necesario para el cambio del pacto social del *Estado Benefactor*.

La necesidad de la planificación del sector público

Los cambios que hemos señalado en las instituciones políticas, llevaron a una mayor intervención del Estado en los procesos económicos. Esto promovió unas prácticas y la elaboración de esquemas teóricos de planificación para el sector público. Las primeras necesidades urgentes surgieron en la URSS, y posteriormente, en Inglaterra, Estados Unidos y los países occidentales afectados por la Gran Depresión.

El triunfo de la Revolución de octubre de 1917, activó las mentes de los economistas para subsanar la ausencia de una teoría sistemática y sintética de la economía soviética. Se desarrollaron grandes polémicas en torno a profundos desacuerdos tanto en aspectos teóricos como prácticos. En el 1921, se adoptó la nueva política económica que distinguió entre la teoría de economía socializada, y por otro lado, una teoría económica soviética, la cual se desarrolló como de transición de una estructura semi-feudal a una socialista. Esta nueva concepción de teoría económica tiene

la concomitante de unas discusiones teóricas en torno al papel de la planificación y su relación con la economía.

El *GOSPLA*, Comité Estatal de Planeamiento de la URSS, inició estudios profundos de varios sectores de la economía: metalurgia (1923); transportación y agricultura, en 1924. Esta experiencia de producir esos planes, presentó la oportunidad para que se debatieran dos visiones de economistas soviéticos sobre el método de elaborar el plan. Este debate produce la necesidad de elaborar un esquema teórico sobre la planificación como método de gobierno.¹³

La preocupación fundamental en 1925, fue la de dirigir el período llamado de *restablecimiento*; de reconstrucción, industrialización y colectivización de la agricultura, es decir; la transición al socialismo. En ese contexto se debate la teoría de planificación que debe utilizarse. Por un lado se planteó, que para lograr equilibrio de la economía, la metodología del plan debe estar basada en las tendencias y resultados de los años anteriores. La otra posición planteaba, que el plan se dirigiera a construir el socialismo, y por tanto tenía que incluir determinaciones de las acciones y el ritmo económico necesario para lograrlo. Es decir, que en el primer caso—utilizando las tendencias de la economía—la planificación conducía a una interconexión de los diversos sectores económicos, mientras en el segundo esquema, la planificación le impone dirección y ritmo a la economía.

La tendencia que prevaleció fue la segunda y se incorporó a la Constitución de 1936. La misma consolidó la vinculación estrecha entre la planificación y la teoría económica. Esta relación produce la necesidad de organismos centrales de planificación, encargados de la planificación económica de la URSS. Se encargan de elaborar los importantes planes quinquenales que pautaron en detalle el comportamiento de las empresas de producción. Es en la discusión de la dirección económica y política del decimosegundo plan quinquenal en 1985, que se desarrolla el proceso de polémica que culminó con el planteamiento de la *Perestroika* por parte de **Mijail Gorbachov**. El primer *Plan Quinquenal* (1928-1932), al igual que los demás planes quinquenales, enfatizó el logro de la colectivización de la agricultura y el desarrollo industrial. Al evaluar este momento en la historia social de su país, **Mijail Gorbachov** señala:

Si finalmente tratamos de hacer una evaluación correcta de los resultados concretos de la colectivización, una simple conclusión es ineludible: la colectivización fue un acto histórico grandioso, el cambio social más

¹³ Henri Chambre, *El marxismo en la Unión Soviética*, 2da. ed., (Madrid: Editorial Tecnos, [1966]), pp. 346-379; Academia de Ciencias de la URSS, *Manual de Economía Política* (México: Editorial Grijalbo, 1957).

importante desde 1917. Es cierto, se produjo penosamente, no sin serios excesos y errores en los métodos y ritmo. Pero los progresos ulteriores hubieran resultado imposibles para nuestro país sin ella.¹⁴

En esta evaluación de **Gorbachov** se presentan dos elementos claves: el éxito económico y el progreso social logrado en corto tiempo por la URSS, y que el proceso estuvo permeado de excesos y errores. Es decir, que la práctica de planificación centralizada cumplió su propósito y fue institucionalizada mediante un proceso en el cual se aprendió de errores.

De esta forma, la URSS produce su teoría y un sistema de planificación. El mismo se caracterizó por un control de la estructura económica y una dirección centralizada con un fuerte control gubernamental. Este sistema de planificación se conoce como *planificación nacional-estructural*, ya que el Estado utiliza su poder para que el sistema de planificación integre las metas económicas con los procesos y metas sociales. El *Plan Quinquenal* es el instrumento regulador de la economía soviética.

Las diferencias en la estructura política y económica, llevó a que en los países capitalistas se estableciera una función, o dominio, diferente a la planificación. En los países capitalistas, donde la mayor parte de los sectores productivos son controlados por intereses privados, se exhibe un modelo de planificación dentro una economía de libre competencia. Este modelo no tiene como propósito establecer un plan de desarrollo a nivel nacional-estructural. se intenta utilizar la visión instrumental de la planificación para apoyar el sistema capitalista de libre competencia.

El establecer un sistema de planificación en el sector público, no tenía muchas simpatías en los países capitalista, mas bien era sinónimo de anti-democrático. Sin embargo, la experiencia de la gran depresión del 1929 inició, como señaláramos, un cambio ideológico sobre la necesidad de que el Estado intervenga en la economía y del uso de instrumentos de planificación. La planificación se introduce como un proceso y una serie de técnicas que permiten optimizar la relación de medios y fines.

En la medida que se comenzaron a ver unos resultados positivos de la intervención del Estado con el problema de la depresión, se acepta la idea de la planificación. Este instrumento *técnico-sectorial*, es utilizado para fenómenos urbanos, ecológicos, comunitarios y para los servicios de asistencia social. Se crea una distinción entra la planificación técnica y la política. Con esta dualidad, se genera una legitimidad para un sistema de planificación científica, al margen del proceso político.¹⁵

¹⁴ Mijail Gorbachov, *Perestroika* (Bogotá: Editorial Oveja Negra, 1987), p. 37.

¹⁵ Sobre este particular, ver a Martin Rein, *Social Policy* (New York: Random House, 1970), Cap. 11; y sobre la situación en Puerto Rico, a Leonardo Santana Rabell, *Planificación y política: un análisis crítico* (Río Piedras, P.R.: Editorial Cultural, 1989).

A medida que se aceptó la intervención del Estado en la actividad económica y social, se acepta e institucionaliza la planificación del sector público. A partir de la posguerra, el interés y dominio del Estado es el crecimiento de la economía nacional; la planificación sirve de instrumento para estos propósitos. En términos generales, la intervención del Estado se produce de tres formas: 1) **proveedores directos**, 2) **subsidios**, 3) **regulaciones**.

Cuando el Estado pasa a ser un sujeto activo, la planificación cobra mayor vigencia en las sociedades capitalistas. Es decir, que el sistema de planificación está atado a las posibles intervenciones del Estado en los procesos económicos y sociales.

Por tanto, los argumentos de privatización que se elaboran posteriormente no son directamente contra el sistema de planificación, sino que se dirigen a las formas de intervención.

El optimismo y la creciente justificación de la intervención del Estado en los procesos socioeconómicos favoreció la expansión de la planificación en el sector público. En Inglaterra surgió el llamado *Plan Beveridge*, de 1942, que establece un sistema de seguridad social. Luego, en los Estados Unidos, surge *La Gran Sociedad*, *Guerra Contra la Pobreza*, y otros planes. Los mismos se caracterizan por establecer una interconexión de objetivos sectoriales. Es decir, que la planificación se dirige a intervenir coordinadamente con los diversos sectores socioeconómicos del país. Este enfoque sectorial produce una gran cantidad de nuevos programas para atender los problemas y asuntos que eran objeto de planificación.

La Planificación Sectorial

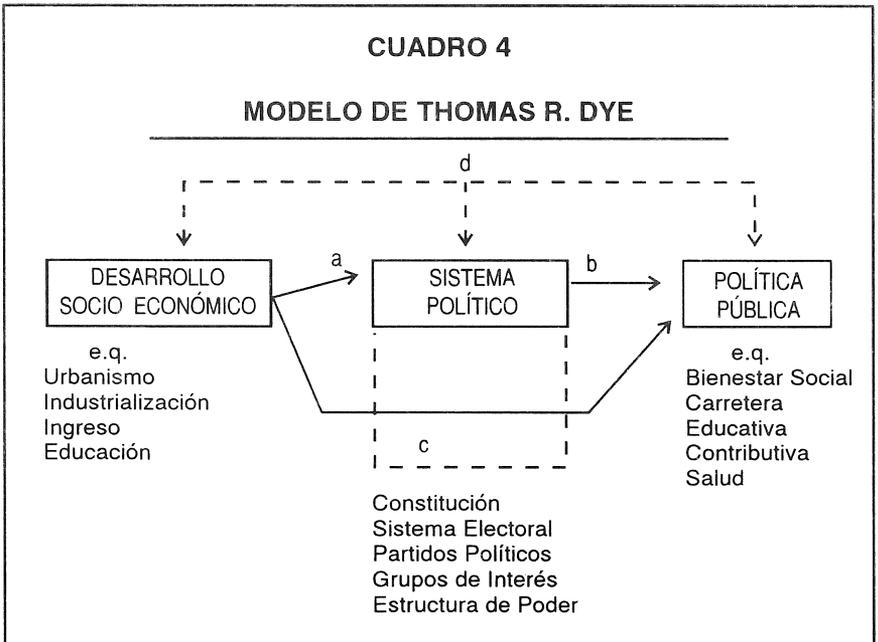
Como señaláramos, el proceso de planificación puede dirigirse a niveles estructurales o a niveles sectoriales. Los planes pueden diseñarse para modificar estructuras o sectores específicos. En la sociedad capitalista la planificación sectorial implica una aceptación de las estructuras sociales a las cuales deben conformarse las políticas públicas. Dicho nivel de planificación surge del análisis de una problemática particular, de necesidades comunitarias, insatisfacción con la condición de vida o por presiones de grupos.¹⁶

Uno de los modelos utilizados para el estudio de la formulación de

¹⁶ Sobre el particular, ver Alfred Kahn, *Theory and Practices of Social Planning* (New York: Russell Sage Foundation, 1969), Cap. I; Janet Scheff, *The Social Planning Process: Conceptualization and Process* (Río Piedras, P.R.: Editorial Universitaria, 1976), Cap. III; y Boyd Gideon, ed., *Current Issues in Social Policy* (New York: Sage Publications, 1976), Cap. IV.

política pública sectorial es diseñado por **Thomas R. Dye**.¹⁷ El mismo ilustra la relación entre la política pública y las fuerzas que le dan forma. El modelo ejemplifica el nivel de planificación sectorial en el cual no hay un análisis de la estructura social, sino de problemas específicos.

El modelo de **T.R. Dye** (refiérase al Cuadro 4, *infra*) se basa en unos insumos del desarrollo socioeconómico que le crea demanda al sistema político (**línea a**). Es decir, que a partir de unas condiciones, el sistema político puede producir unas directrices de política pública para cada sector social o económico (**línea b**). Esa política se traduce a unos programas de acción que impactan la realidad, por lo que crean una nueva condición, que a su vez, genera una nueva demanda. Un ejemplo de este mecanismo es el nivel de escolaridad y la política educativa. Al democratizar la educación, gran parte de los jóvenes alcanzan niveles de escuela superior. Esta condición lleva a que se demande una política educativa de nivel universitario. Por tanto, el intervenir y alterar la realidad tiene la consecuencia de, paradójicamente, crear una nueva necesidad que se traduce en una nueva demanda o exigencia social.



¹⁷ Thomas R. Dye, *Politics, Economics and the Public Policy Outcomes in the American State* (Chicago: Rand McNally, 1960) y *Idem, Understanding Public Policy* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1981).

Se puede generar política pública de forma directa (**línea c**). La propia dinámica socioeconómica o los grupos de interés puede articular toda una gama de acción que lleva a la formulación de política pública. Esta dinámica abre la posibilidad de la existencia de política pública no escrita. Un ejemplo de este tipo de política es la migración y, en estos momentos en Puerto Rico, la fuga de profesionales hacia los Estados Unidos.

Este modelo implica una noción de política pública, la cual tiene tres (3) elementos:

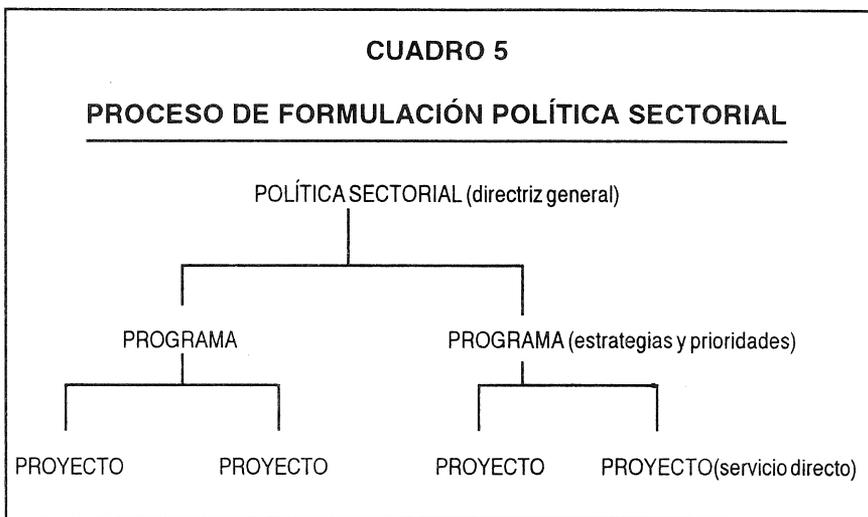
1. **Un análisis del fenómeno** - basándose en el contexto socioeconómico e histórico en que se produce el fenómeno, se describen los factores asociados al mismo. La descripción del fenómeno debe brindar un análisis de los valores que están siendo afectados y la dimensión de ese impacto a nivel individual, grupal o de la sociedad.
2. **Una explicación o teoría** - la evidencia sobre el fenómeno debe conducir a una explicación sobre por qué ocurre el fenómeno. Por lo regular, se presenta una explicación de forma fragmentada. De esta forma se pueden clasificar en términos de importancia los factores que inciden sobre el fenómeno.
3. **Unas estrategias de acción** - la planificación debe definir unos objetivos a base del futuro que deseamos. Se diseñan unas estrategias para afectar los factores que generan el fenómeno. De estas estrategias se diseñan programas.

El proceso de formulación de política sectorial (cuadro 5) produce unas guías o directrices que se concretizan en programas y proyectos. Es decir, que mediante proyectos específicos, se lleva a la política sectorial a impactar la realidad, de modo de adelantar los propósitos esperados por la política gubernamental.

En la medida que aumentó la complejidad social y un mayor grado de especialización, aumentaron los programas y proyectos sociales. Esta ampliación de la política social estaba respaldada por el crecimiento económico de la posguerra en los países del capitalismo avanzado, que permitió unos aumentos presupuestarios.

La política sectorial proporcionó una metodología para que el sector público tomara decisiones coherentes, compatibles e integrara dimensiones económicas con las sociales. Por esta razón, es posible reconocer unas diferencias entre las estrategias de política social con la política económica, aunque entre ellas se diseñan mecanismos para articularlas.

La expansión de programas sociales fue acompañada por un aumento de expectativas sobre el papel del Estado en aliviar la desigualdad social y



en elevar el nivel de vida. Esta situación de conflicto potencial tomó realidad en momentos que los grupos étnicos, minorías o comunidades se organizan para demandar acción gubernamental. Por tanto, el modelo de planificación sectorial, se confronta con el límite que le impone la contradicción del Estado como mediador y promotor de la acumulación de capital, y a su vez, encargado de la redistribución de bienes para reducir la desigualdad social.

BIBLIOGRAFÍA

- Academia de Ciencias de la URSS. *Manual de Economía Política*. México: Editorial Grijalbo, 1957.
- Borón, Atilio A. "Estado Asistencialista, neoliberalismo y democracia en América Latina." En Escuela Graduada de Planificación, Universidad de Puerto Rico, ed. *Políticas y estrategias de planificación ante los nuevos desafíos del subdesarrollo*. Río Piedras, P.R.: Escuela Graduada de Planificación, Universidad de Puerto Rico, 1990.
- Brittan, Samuel. "Can Democracy Manage an Economy?" En R. Skidelsky, ed. *The End of the Keynesian Era*. New York: Holmes & Meier Publisher Inc., 1977.
- Chambre, Henri. *El marxismo en la Unión Soviética*. 2da ed. Madrid: Editorial Tecnos, [1966].

- Dye, Thomas R. *Politics, Economics and the Public Policy Outcomes in the American State*. Chicago, Rand McNally, 1960.
- . *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1981.
- Farfán, Guillermo. "Capital, trabajo y Estado de Bienestar en el capitalismo avanzado." En Esthela Gutiérrez Garza, ed. *La crisis del Estado Benefactor*. México: Siglo XXI, 1988.
- Galbraith, John Kenneth. "La economía como un sistema de creencias." En *Crítica a la Ciencia Económica*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Periferia, 1972.
- Gideon, Boyd. ed. *Current Issues in Social Policy*. New York: Sage Publications, 1976.
- Gorvachov, Mijail. *Perestroika*. Bogotá, Colombia: Editorial Oveja Negra, 1987.
- Guide, Carlos y C. Rist. *Historia de las doctrinas económicas: desde los fisiócratas hasta nuestros días*. Madrid: Editorial Reus, 1973.
- Gutiérrez Garza, Esthela. ed. *La crisis del Estado Benefactor*. México: Siglo XXI, 1988.
- Kahn, Alfred. *Theory and Practice of Social Planning*. New York: Russell Sage Foundation, 1969.
- Keynes, John Maynard. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Harcourt Brace Co., 1936.
- Laffite F. *Social Policy in Free Society*. Birmingham University Press, 1962.
- Parodi, Jorge. "Proceso de una reflexión colectiva: la política social y los trabajadores sociales." *Revista Acción Crítica*. CELATS. (julio, 1980).
- Peacock, A. *The Welfare Society*. London: Liberal Publication Department, 1960.
- Pini, Ivonne. *Los Estados europeos del siglo XIX: (1815-1871)*. Madrid: Editorial Kapeluz, 1976.
- Rein, Martin. *Social Policy*. New York: Random House, 1970.
- Roll, Eric. *Historia de las doctrinas económicas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1973.
- Santana Rabell, Leonardo. *Planificación y política: un análisis crítico*. Río Piedras, P.R.: Editorial Cultural, 1989.
- Scheff, Janet. *The Social Planning Process: Conceptualization and Process*. Río Piedras, P.R.: Editorial Universitaria, 1976.
- Titmuss, Richard M. *The Gift Relationship: From Human Blood to Social Policy*. London: Allen & Unwin, 1971.
- . *Social Policy*. New York: Phanteon Books, 1974.

