

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA.
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES.
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA.**

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO No: 38.

**“LAS POLITICAS SOCIALES. ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS DE UNA
POLÍTICA PÚBLICA”.**

Augusto longhi
augusto@fcssoc.edu.uy

Profesor investigador Full Time en la Universidad de la República. Actualmente se desempeña como docente de Sociología en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, y como docente de Metodología de Investigación e investigador en el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales. Ha sido coordinador del Seminario "Organización social y funcionamiento del mercado de trabajo" en el Diploma de Especialización en Sociología del Trabajo, y como coordinador-responsable de diseño del Seminario "Sociología Económica" correspondiente a la Maestría en Sociología, ambas actividades en el marco de la Facultad de Ciencias Sociales.

Contenido:

0. Introducción.

I. Supuestos y contenidos implícitos.

II. La materia u objeto de las políticas sociales. La matriz social básica.

III. Las dimensiones del desarrollo social y de la política social. Los cometidos fundamentales.

IV. La formulación de la política: programas e instrumentos.

V. Por qué existe la política social?. Las razones estructurales y políticas.

VI. Los contextos y la configuración de las políticas sociales. El desarrollo de las políticas sociales.

VII. Bibliografía citada:

0. Introducción:

Este documento trata de aspectos de las políticas sociales: su significado, su contenido o composición, y su razón de ser. Es fundamentalmente de contenido conceptual, por lo que domina en él la preocupación de desarrollar categorías para identificar el fenómeno, su naturaleza y sus variantes principales. A ello se agrega la intención de esbozar hipótesis sobre su razón de ser, sus determinantes principales, y los grandes hilos o coordenadas de su cambio y desarrollo. En ambos casos, el propósito principal es trabajar categorías significativas y útiles para el analista de políticas sociales, o para los planificadores sociales.

Dos son los objetivos principales perseguidos: a- Por una parte, y como ya lo adelantamos, contribuir a la delimitación e identificación de área u objeto y de sus problemas fundamentales. b- Por otra parte, aportar un ordenamiento de problemas teóricos y metodológicos que creemos son fundamentales en el desarrollo de la disciplina. A tales efectos la exposición subsiguiente se divide en cinco secciones:

En la sección primera (I) se pasa revista -o explicitan- los que denominamos presupuestos de las políticas sociales. Son las condiciones antecedentes y "sine qua non" de su existencia y desarrollo, o los límites dentro de los cuales se puede hablar de políticas sociales. Su inclusión se debe a que no obstante ser factores constitutivos, no siempre se reconocen o aceptan, y así tampoco se incorporan en la concepción y el análisis.

En la secciones segunda y tercera (II y III) se propone una definición y delimitación disciplinaria que comprende la determinación del objeto de estudio y sus dimensiones principales. Este punto es necesario no sólo en el orden de razonamiento, sino también por el vacío que entendemos existía al respecto. Su desarrollo se debe a que consideremos que dicha inexistencia plantea problemas importantes de conceptualización y operación.

En la sección cuarta (IV), y en base a los desarrollos de la sección anterior, se esboza un esquema clasificatorio, que creemos necesario, tanto para los fines del análisis como de la implementación. Resulta de ello un modelo de clasificación que rompe con el esquema tradicional de "políticas sectoriales" (Salud, educación, vivienda, seguridad social, etc).

En la sección quinta (V) se pasa revista a las que consideramos son las principales líneas interpretativas de la razón de ser y naturaleza de las políticas sociales. Ello permite determinar problemas o cuestiones que se convierten en foco de las políticas, y que cristalizan en líneas de acción, que por ello son bastante perdurables. Obviamente, esta discusión no solo implica o deriva en la consideración de las causas o determinantes de las políticas sociales, sino también de las zonas, contenidos y razón de la intervención estatal, y a través de esto, de las fuentes de su expansión.

Finalmente, en la sexta y última sección (VI) se ensaya a partir de los desarrollos precedentes un análisis de las interacciones entre etapas y momentos principales del

desarrollo moderno, y el papel y configuración que asumen las políticas sociales. Aquí el centro del análisis son las relaciones que existen entre los escenarios sociales y el desarrollo, y las modalidades que asume esta intervención pública.

I. Supuestos y contenidos implícitos:

Abordar el estudio del tema implica dar por sentado algunos supuestos o aspectos implícitos previos que lo definen y dan su razón de ser. Se trata de aquellas condiciones que son anteriores o que subyacen al fenómeno en estudio y que al mismo tiempo lo constituyen.

1) En primer lugar la constatación de que se trata de "políticas", esto es, decisiones que a través de cursos de acción, se manifiestan en determinaciones de conducta de carácter amplio, de una relativa persistencia, y consiguientemente que afectan las configuraciones estructurales. **Son entonces acciones políticas de impacto estructural.**

2) En segundo lugar, lo anterior implica que son acciones adoptadas por "centros políticos legítimos". Esto significa que se trata de agentes con capacidad de determinar conductas y configuraciones humanas, de incidir en la organización y distribución de recursos, y que podrán adoptar decisiones que serán seguidas y reproducidas por miembros y no miembros. Por todo ello dichas políticas tienen o pueden aspirar a tener un ámbito de impacto humano bastante amplio o general. **Proviene entonces de "centros u organizaciones políticas legítimos"**, es decir de centros políticos reconocidos y aceptados, es decir, efectivos.

3) Aunque no aparece en la denominación, en general está implícito que estos centros políticos son instituciones u organismos del estado. Ello se debe a: a- que son pocas las organizaciones que pueden cumplir con las condiciones anteriores, y b- a que el contenido de las políticas requiere especialmente que sean organizaciones estatales. Así, se cataloga a estas políticas como públicas tanto porque la complejidad y vastedad de su objeto hace necesario la intervención de un agente público, como porque refieren a necesidades o pre-requisitos públicos, es decir, de la sociedad en su conjunto. **Se trata entonces de una variedad de "políticas públicas"**.

4) Y finalmente, al catalogarlas de sociales, se da por sentado o supuesto que esta política forma parte de un conjunto más amplio de políticas, y que puede considerarse al menos como autónoma. Sin embargo no todos los autores hacen explícito este último punto, esto es, el reconocimiento de que la política existe en el marco de otras políticas como parte integrante, funcional y orgánica. Ello es especialmente relevante en el caso de las relaciones que la política tiene en relación con la política económica - regulaciones salarial, monetaria, fiscal y de intercambio externo-, con la política de ordenamiento territorial -regulación de uso del espacio y de los flujos-, con la política de interior y defensa, etc, etc.

Y la derivación de ello es que si son parte de un conjunto o modelo de políticas, sus objetivos, forma o modalidad solo poseen una independencia o autonomía relativa en dicha totalidad, pudiendo ser parte subordinada o funcional a criterios o prioridades de otras políticas públicas que se consideran ejes de intervención estatal. La política social siempre existe entonces junto a otras políticas. **Forma parte entonces de un "modelo de intervención política" del estado.**

II. La materia u objeto de las políticas sociales. La matriz social básica:

Como se trata de una política, esto es, de cursos de acción, toda conceptualización debe comprender una identificación y delimitación de sus dos elementos fundamentales: a-las **acciones** que la constituyen, a través de las cuales se realiza la ejecución u operación de la política, y b-el **referente o materia** a la cual se dirigen dichas acciones, el que se procura reproducir o cambiar.

Sin duda estos dos aspectos constituyen ejes o coordenadas fundamentales de cualquier conceptualización y discusión. Por ello, en adelante se procederá de acuerdo a dicha distinción. En esta sección abordaremos el análisis del segundo aspecto indicado, en tanto que el primero será tratado en las siguientes secciones.

Habremos de proponer como definición de partida la siguiente: **las políticas sociales son las intervenciones públicas y sistemáticas de gestión de la matriz social básica de una sociedad.** Por matriz habremos de entender el esqueleto, estructura u organización de una sociedad. Es básica porque **resulta de diferenciaciones sociales que conforman categorías y relaciones de interacción que se consideran fundamentales en la conformación del tejido social.**

Es social, porque se trata de una **organización o articulación de elementos sociales**, esto es, de categorías o posiciones sociales, y de las interacciones y relaciones que estas partes mantienen entre sí. Su referente y objeto de acción es ese substrato o base social. Es esta materia la que constituye su identidad, y al mismo tiempo, como luego lo veremos, un referente teórico, metodológico, y también empírico, de alta importancia, significación y utilidad.

Su objeto principal es la intervención sobre dicha matriz en tres planos fundamentales: la **conformación y situación de las principales categorías o situaciones** sociales que se diferencian en la población de una sociedad, la **conformación y situación de las principales interacciones y relaciones sociales** resultantes de aquellas, y consiguientemente, **del orden, integración y equilibrio** que existe en dicha totalidad social.

Las principales categorías de diferenciación son las demográficas y las laborales.

1) Las primeras refieren a las **diferenciaciones de sexo, y de edad** o ciclo de vida. Obviamente estas diferenciaciones marcan posiciones y papeles sociales muy básicos

y significativos, tanto en la interacción social, como en la historia de vida de cualquier persona.

Definen entonces los que se consideran los principales "segmentos" poblacionales, y consiguientemente, los principales roles "adscriptos" en los procesos de interacción. Se puede diferenciar así a hombres y mujeres, y al interior de estos géneros, distintos grupos etarios o sino, etapas del ciclo de vida: niños, jóvenes, adultos y ancianos. La población de una sociedad se divide así en dos grandes géneros, en cuatro categorías de edad o fases de vida, y considerando ambas fuentes de diferenciación, en ocho categorías sexo-etarias: niños de sexo masculino (1) y femenino(2), jóvenes masculinos (3) y femeninos (4), adultos masculinos (5) y femeninos (6), y ancianos masculinos (7) y femeninos (8).

2) La segunda fuente de diferenciación es la que resulta de la **organización social del trabajo**. Esta identifica las distintas formas o estatutos en que participan los miembros de una población en la división del trabajo. También esto determina la existencia de posiciones o categorías básicas en la estructuración de las interacciones de los sujetos, de su ciclo de vida, y de sus condiciones y calidad de vida. Tratamos aquí con las principales categorías y situaciones laborales. Obviamente son roles adquiridos, y fundamentales en la constitución de las clases sociales y de las organizaciones corporativas.

Existe aquí una diferenciación más compleja y desarrollada que la demográfica, en tanto existen distintos niveles o dimensiones operantes, que son todos importantes y pertinentes. La distinción más básica es la que existe entre los miembros activos y pasivos. A esta se agrega la diferenciación de los activos entre los que trabajan y los que no trabajan. Luego, la división de los que trabajan según los segmentos del mercado de trabajo a los que corresponden. Y finalmente, la posición del sujeto en las relaciones de producción -relaciones de propiedad y cadena de mando- al interior de dichos segmentos.

La población de una sociedad queda dividida así al menos en ocho categorías o situaciones laborales básicas: No activos (1), desocupados (2), trabajadores autónomos y en posiciones de manddo del sector capitalista (3), del sector público (4) y del sector informal (5), y trabajadores dependientes y subordinados del sector capitalista (6), del sector público (7) y del sector informal (8).

Puede continuarse luego la diferenciación para abarcar otras dos desagregaciones: a-las actividades económicas en que se desempeñan los sujetos, y b-las categorías laborales, profesionales o de calificación, en que trabajan. Estas ultimas diferenciaciones son pertinentes e importantes en la vida real, pero su incorporación complicaría un esquema o representación que como tal pretende ser un instrumento de simplificación, para facilitar el análisis y la elaboración y aplicación de políticas. De todas formas la incorporación de estas dos fuentes de diferenciación depende de los objetivos del análisis y de los propósitos de la planificación. Por ello su incorporación puede llegar a representar algo esencial.

Todas las categorías demográficas y laborales precedentes son básicas porque resultan de diferenciaciones sociales básicas, y porque son la base de constitución de los roles y de las interacciones y relaciones estructurales fundamentales. Su empleo permite "representar" a cualquier sociedad en una matriz, en la que se cruzan y combinan ambas fuentes de diferenciación.

Así, en un cuadro de doble entrada, se podría representar en las columnas las principales formas o categorías de inserción en el proceso de producción, con una escala mínima de ocho posiciones. Podríamos llamar a esto el "*perfil productivo de una sociedad* (PPS)", ⁽¹⁾. Por otro lado, en las filas o hileras, se podrían representar las etapas fundamentales del ciclo de vida de hombres y mujeres, también en una escala mínima de ocho posiciones. Podemos llamar a esto último, el "*perfil demográfico de una sociedad* (PDS)" ⁽²⁾.

La matriz pasa a ser así una "representación" de cualquier sociedad en sus categorías o situaciones sociales más esenciales. Puede verse que se constituye así un referente de la materia, base o tejido social sobre la que operan las políticas sociales, de alta importancia para el diagnóstico, planificación, implementación y evaluación de las políticas sociales ⁽³⁾.

III. Las dimensiones del desarrollo social y de la política social. Los cometidos fundamentales:

Al hablar de la "gestión" de la matriz social nos referimos a las regulaciones, acciones u operación de flujos de recursos, que realizan los poderes públicos tanto destinados a la reproducción de aquella estructura social, como asimismo, a su transformación -global o parcial, gradual o repentina. En todos esos casos habrá impactos o efectos de esas regulaciones, acciones y flujos, y a partir de ello podrá reconocerse o atribuirse determinado manejo u operación de la misma.

Ahora bien, cuales han sido los problemas que atiende dicha gestión?, es decir, cuales las cuestiones sobre las que ha operado esta política pública?. En términos generales,

⁽¹⁾ Incluiría los conjuntos fundamentales de la estructura de clases, esto es, clases y sectores de clases. Véase al respecto la conceptualización inicial que desarrollamos en un trabajo anterior sobre la estructura de clases (Longhi 1984). La diferenciación que presentamos ahora es más abarcativa y desarrollada que la anterior, al permitir captar las diferenciaciones sociales resultantes de los modos de producción (diferenciación estructural y funcional), y al interior de estos, de las relaciones de producción (diferenciación jerárquica y distributiva). La base y fundamentación de esta nueva diferenciación se encuentra en investigaciones que desarrollo actualmente sobre la segmentación del mercado de trabajo (Longhi 1995).

⁽²⁾ Como puede verse, esto constituiría una simplificación y reducción de la pirámide demográfica, que comprende la división de sexos de acuerdo a las principales etapas o fases del ciclo de vida - obviamente, en base a sus edades.

⁽³⁾ Creemos que esto representa una propuesta metodológica útil y ordenadora del trabajo de planificadores sociales y analistas de políticas.

puede afirmarse que ha sido la **gestión de cuatro aspectos fundamentales y constitutivos** del desarrollo social: a- la **cantidad de vida**, b- la **calidad de vida**, c- la **condiciones y capacidades de trabajo** de las categorías fundamentales, y d- el **ordenamiento, integración y equilibrio social**.

Es importante destacar que todas éstas son dimensiones o aspectos constitutivos del desarrollo social de alta relevancia y significación. Ello se debe a las investigaciones comparativas de procesos de crecimiento y desarrollo han mostrados que: a-operan como **factores cruciales** de dicho proceso, es decir, como condicionantes o determinantes, b-a que son fenómenos o hechos **correlativos** y resultantes del mismo, c-a que aparecen como **objetivos o metas** fundamentales en la representaciones que los actores en formación en la sociedad civil se hacen del proceso de desarrollo, y en los proyectos que construyen para orientarlo y regularlo, y d- a que por todo lo anterior, **surgen inevitablemente como cuestiones a resolver por las políticas públicas** y por los modelos o programas de desarrollo.

La aceptación de lo anterior tendrá entonces dos derivaciones metodológicas principales: En primer lugar, que en cualquier momento, el grado o nivel de desarrollo o progreso social de una sociedad ha de poder medirse o evaluarse en función de su posición o medida en dichas dimensiones. En segundo lugar, que también podrán establecerse en base a estas dimensiones comparaciones entre las sociedades en un mismo momento ⁽⁴⁾.

Así concebida, **la política social consiste en la gestión de la matriz social básica de una sociedad en los cuatro aspectos o dimensiones de desarrollo señalados**. Esto es, la política social es operación de estas cuatro dimensiones del funcionamiento social.

1) La primera dimensión refiere a un aspecto o variable demográfica que se suele considerar como la mejor expresión o manifestación del nivel de bienestar de una sociedad: la **"cantidad de vida"**, y sus mejores indicadores: a-la **"esperanza" o "expectativa de vida"** (EV), o sino su opuesto: **b-la tasa de mortalidad (TM)**.

En las diversas teorías del desarrollo se postula que uno de los correlatos de la mejora del bienestar de una sociedad es el aumento de la duración de la vida media, o sino, la menor distancia o diferencia entre el valor que alcanza dicho indicador en esa sociedad y un valor internacional que puede considerarse como "patrón internacional" o "techo".

Para algunos autores ese límite o techo corresponde a la expectativa de vida alcanzada por los países más desarrollados, en los cuales, por definición, se alcanza el máximo de desarrollo científico y de calidad de vida (Véase al respecto Desai (1990)). Esto conduciría a hablar en las condiciones imperantes actualmente de una expectativa máxima o techo de 75 años.

⁽⁴⁾ El lector podrá ver que éstas son dimensiones o aspectos de un empleo muy general en los análisis del desarrollo, y en la construcción de indicadores comparativos del desarrollo social.

Como en las tres dimensiones restantes no sólo importan los valores medios que se observan en una sociedad en expectativa de vida, o en la tasa de mortalidad, sino en las categorías fundamentales de la matriz social. Una sociedad puede tener una expectativa vida media alta, pero muy baja en las capas más bajas.

2) La segunda dimensión refiere a la "*calidad de vida*" que ha alcanzado dicha sociedad o sus categorías principales. Alude en lo fundamental a las condiciones en que se desenvuelve la vida, lo que en general se expresa a través del grado de satisfacción de las "necesidades básicas", y consiguientemente, en un determinado "*patrón*" o "*modo de consumo*".

Este patrón suele medirse mediante el empleo de dos clases de medidas o indicadores de un uso muy generalizado entre los analistas: a- "**el producto bruto nacional per cápita**" (PBN/hab) que expresa un promedio de ingreso nacional disponible por habitante ⁽⁵⁾, o por oposición, b- los "**niveles de pobreza extrema (NPE) y relativa (NPR)**", índices que miden los porcentajes de población que se encuentran en distintos grados de privación y exclusión respecto de un patrón de consumo medio ⁽⁶⁾.

Se suelen emplear otros indicadores complementarios como consumo medio aparente per cápita, analfabetismo y años de escolaridad, proporción de viviendas precarias, gasto en salud per cápita, vehículos por habitante, etc, etc ⁽⁷⁾. Todos estos indicadores, como puede verse, miden o evalúan el nivel de satisfacción o de consumo en las necesidades básicas del habitante medio.

Quizás fuera conveniente que en la medición de esta dimensión se dejara de lado el uso del "producto bruto per cápita", y se empleara como indicadores síntesis los niveles de pobreza extrema (PE) y de pobreza relativa (PR)". Sin duda éstas son medidas más fieles o válidas de la deprivación que existe en una sociedad, y de los costos de su superación.

Como lo dijimos líneas atrás, también aquí se requiere desagregar los indicadores, es decir, calcularlos para las categorías sociales fundamentales constitutivas de la matriz social básica.

3) La tercera dimensión es condición de las anteriores. De allí su importancia. Podría resumirse afirmando que refiere a los determinantes de la "productividad por

⁽⁵⁾ Se calcula dividiendo la valor estimado de los bienes y servicios producidos por una sociedad por la estimación del total de población (PBNe/POBe).

⁽⁶⁾ Estos índices se obtienen contabilizando la cantidad de población que habita en hogares que tienen ingresos inferiores a las líneas de pobreza extrema (LPE) y de pobreza relativa (LPR). Luego se dividen dichas cantidades por el total poblacional.

⁽⁷⁾ La lista es muy amplia y sólo mencionamos los de uso más general o frecuente, independientemente de su validez y confiabilidad, sobre todo en estudios comparativos de períodos históricos y sociedades.

habitante". Lo que se postula a su vez que depende de lo que llamaremos aquí las **"condiciones y capacidad de trabajo de los sujetos"**.

Si el desarrollo es en lo básico aumento de la cantidad y la calidad de vida, se deriva de ello como necesario que tiene que implicar el dotar a los sujetos de los medios para alcanzar aquellos resultados. Es decir, aumentar la cantidad y calidad de vida, requiere aumentar su capacidad de producción también en cantidad y calidad.

Como se estableció, ello implica o requiere como aspecto central y primario la mejora en si de las **"condiciones y capacidad de trabajo (CYCT)"** de los sujetos, esto es, el conjunto de atributos y capacidades humanas, y de situación social y física, que se despliegan en el tiempo y el lugar de trabajo.

Pero ello implica también como aspecto secundario y fuertemente asociado al anterior, la mejora de la **"calidad de vida (CV)"** del trabajador, esto es, el conjunto de bienes y satisfactores que se poseen y la capacidad de acceso a los mismos. **Ello obviamente abarca objetos, tiempo y prácticas más amplias y también externas al proceso y organización del trabajo.**

En conjunto, las "condiciones y capacidad de trabajo (CYCT)" y la "calidad de vida (CV)" determinarán una elevación de la capacidad potencial o virtual del habitante medio como productor de bienes y servicios ⁽⁸⁾.

Nuevamente, y como en los casos anteriores, importa aquí también determinar cuales son las condiciones y capacidad de trabajo en que produce una población en las categorías fundamentales de la matriz social. De todos los atributos o factores a considerar, resultan especialmente relevantes aquí tres variables e indicadores: a-el **nivel educativo (NE), de calificación y destreza alcanzado por los trabajadores**, b-el **poder de compra (PC) o consumo de la fuerza de trabajo -medido a través de salarios líquidos, prestaciones de seguridad social**, y acceso a bienes y servicios públicos-, y c-**los niveles de bienestar sanitarios (NS) de los trabajadores** -salud psicofísica, accidentalidad, mortalidad, etc. Creemos que éstas constituyen buenos indicadores del desarrollo y nivel alcanzado en las "condiciones y capacidad de trabajo".

4) Finalmente la cuarta dimensión refiere a la intervención de gestión de **"integración"** y **"equilibrio del sistema"**. Ello alude a la gestión del orden social en su conjunto, y en particular, de las relaciones de intercambio y de poder que existe entre las categorías fundamentales. El objetivo es la promoción de la integración,

⁽⁸⁾ Obsérvese que afirmamos que la elevación de la capacidad y productividad del trabajo, requiere la mejora de las condiciones de trabajo y de vida, y de los medios o requisitos que contribuyen a esto. Basta pensar en cómo contribuyen al desarrollo de la productividad y la capacidad de trabajo los desarrollos del nivel alimenticio, de la salud general y laboral, de la formación general y específica, de la seguridad y bienestar del ambiente de trabajo, de las condiciones y medios de abrigo y de habitación, etc, etc.

armonía, y cooperación entre las partes en bien de aumentar la estabilidad y máximo rendimiento.

Por oposición, obviamente implica la prevención, atenuación, o corrección del conflicto, del surgimiento o desarrollo de contraculturas y contrapoderes, de las barreras u obstáculos al intercambio, de las conductas desviadas, etc. Es decir, la neutralización de todos aquellos factores o situaciones que afectan el grado de integración, intercambio, y eficacia del funcionamiento del sistema social.

Cualquiera sea la visión doctrinal o teórica que se adopte no puede negarse que este pasa a ser un objetivo principal de la política social, que hasta puede preceder a los anteriores. Ha sido siempre un objetivo o máxima de acción de todos los planificadores sociales.

En términos concretos ello se expresará a través del **nivel de participación (NP), cooperación (NC) e intercambio (NI)** que se observa entre las categorías que componen la matriz básica propuesta, o sino, en su contrario: **el nivel de conflicto social (NCS)** existente. En especial debemos concentrarnos aquí en la observación de las modalidades y contenidos de la interacciones que existen entre las principales categorías que se conforman en el proceso productivo.

Nótese que el modelo que presentamos "descubre" tres ámbitos fundamentales: **demográfico** (cantidad de vida), **socioeconómico** (calidad de vida y condiciones y capacidades de trabajo), y **político** (integración y equilibrio del sistema). Da lugar así o fundamenta un espacio de trabajo interdisciplinario en el que confluyen los avances y desarrollos de tres especializaciones sociológicas: **la sociología de la población, la sociología económica, y la sociología política.**

Creemos que el modelo analítico planteado constituye un esquema útil en tanto explicita y ordena las que consideramos como coordenadas fundamentales a tener presente en el diagnóstico, planificación, implementación o evaluación de las Políticas Sociales. Constituye asimismo un esquema útil y a incorporar por la Sociología del Desarrollo, y ordenador tanto de la reflexión y construcción teórica, de metodologías, y de la investigación empírica.

IV. La formulación de la política. Programas e instrumentos:

Una de las ventajas del listado de dimensiones o aspectos de gestión de las políticas sociales visto en la sección anterior, es que da las bases para una diferenciación y clasificación de las políticas.

Como ya lo señalamos, existen intervenciones de regulación de la configuración demográfica de una sociedad, de las condiciones y calidad de vida de la población, de

la organización y funcionamiento laboral, y de las relaciones de integración e intercambio entre los principales actores sociales.

Esto permite diferenciar o separar cuatro campos o áreas de intervención, en los cuales operan las diferentes políticas sociales. En el primero las **Políticas Demográficas**: dirigidas a regular la cantidad y movilidad de población y sus condiciones de salud. En el segundo las **Políticas de Bienestar Social**: relativas a afectar las condiciones y calidad de vida de una población: distribución de ingresos, salud, educación vivienda, y seguridad social. En tercer lugar las **Políticas Laborales**: dirigidas a regular la organización, condiciones y calidad del trabajo. Y en cuarto lugar las **Políticas de Integración Social**, que como su nombre lo dice se dirigen al logro de la integración, armonía y equilibrio social.

Dado que esta diferenciación de campos o áreas de intervención de las políticas sociales se realiza de acuerdo a materias y objetivos, representa una base más adecuada para la planificación y para la organización y coordinación de los esfuerzos: para cada una de dichas dimensiones o aspectos habrá una política social. Así cada política social se identificará como la gestión y operación de una dimensión específica.

Cada una de estas cuatro políticas, a su vez, se compone y se diferencia a partir de "programas". Es ésta una unidad básica tanto en el proceso de la formulación, implementación y evaluación de las políticas, como en el análisis de las mismas. Dada la importancia analítica y operativa de esta noción, las líneas siguientes se destinan a aportar diversos elementos para la comprensión y empleo de esta noción.

Por programa habrá de entenderse una estrategia de acción u operación "sistemática" e "institucional" sobre alguna de las cuatro dimensiones señaladas. Siempre implican o contienen a-una estrategia de acción, b-una regulación normativa específica, c-una organización burocrática de ejecución, d-un presupuesto de recursos, y e-un conjunto de prestaciones -bienes o servicios.

Y todas éstas son condiciones que sólo se cumplen cabalmente en centros de poder u organismos estatales. Solo ellos pueden realizar una implementación sostenida y general del programa, y abarcar todo el territorio y la población. Es claro que esto requiere un alto grado de legitimidad para establecer normas de regulación efectivas de la conducta, para la obtención de recursos o ingresos, para determinar la clase y diversidad de bienes que se distribuyen, y a los destinatarios de los mismos. Así, cuando hablamos de programas tratamos de acciones que al menos en su mayor parte, son elaboradas e implementadas por unidades estatales.

Los programas se han implementado mediante la disponibilidad y empleo de diversos instrumentos. Entre éstos se reconocen seis como los principales.

Los primeros dos refieren a la naturaleza, contenidos y componentes del programa. Permiten la **identificación y clasificación de los programas**, y **asimismo establecer las articulaciones** que existen entre éstos.

a-En primer lugar hay que listar el **plan o estrategia del programa**, que incluimos como instrumento en tanto ordena y coordina la implementación de aquel. Este se funda en los valores y nociones doctrinales y teóricas de los formuladores y comprende siempre: a-metas, b-objetivos, c-principales líneas operativas o subprogramas, d-medios o instrumentos, e-la secuencia de ejecución o cronograma, f-resultados previstos. Obviamente, el plan o estrategia es la mejor expresión de las doctrinas inspiradoras y de los modelos de operación adoptados -implícitos y explícitos.

b-En segundo lugar hay que mencionar a la **organización burocrático o administrativa** responsable de la implementación, lo que en lo principal comprende: a-una organización de recursos humanos en unidades ejecutoras, y b-las competencias de éstos. Es éste el soporte humano y de calificaciones disponible para la aplicación de las políticas.

Luego, los cuatro siguientes, refieren a las competencias o facultades de los programas, siendo a su vez **expresiones de la importancia, jerarquía y cuota del poder de que goza el programa**, y la política social correspondiente. Asimismo, **se los ha empleado frecuentemente como indicadores de la extensión, impacto o calidad del programa**. Se destacan como principales:

c-**Los recursos presupuestales** globales para funcionamiento e inversión. Sin duda éste es un elemento central en la definición de la importancia, jerarquía y magnitud, y ha tenido un uso muy general. Y ello porque esto proporciona un indicador cuantitativo de la importancia y asimismo del condicionamiento de la política social que se estudia en el conjunto de las políticas estatales.

d-**Las competencias e instrumentos de regulación de conductas**, entre las que hay que mencionar los valores, las costumbres, las normas, y los acuerdos o convenciones sociales "tejidos" en torno a la política, y que constituyen una condicionante social muy fuerte. Se trata siempre de los aspectos institucionales que orientan y determinan las conductas e interacciones entre los sujetos o los grupos.

e- **Las competencias e instrumentos para realizar prestaciones o transferencias monetarias**, y que implican la alteración de las pautas mercantiles. Se incluyen aquí los ingresos laborales, impuestos y tributos, asignaciones, primas, pensiones, jubilaciones, becas, etc.

f- Y finalmente hay que incluir **las competencias y recursos para realizar prestaciones de servicios o de bienes**. Esto comprende especialmente la prestaciones de bienes y servicios que realiza el Estado en las llamadas áreas sociales.

Estos son elementos instrumentales fundamentales en la realización de las políticas sociales. Juegan un papel central en la elaboración e implementación de programas, y por ello, son elementos también centrales del análisis de las políticas sociales.

La extensión y persistencia de estas políticas y de sus instrumentos requiere un poder y legitimidad estatal, manifiesta el carácter sistemático e institucional de éstas intervenciones, y demuestra la existencia de fuertes condicionamientos dirigidos a alterar o cambiar el juego espontáneo de las fuerzas mercantiles, y de los desequilibrios, tensiones y conflictos que allí se producen.

V. Proqué existe la política social. Las determinantes estructurales y políticas:

Ahora bien, porqué existe la llamada política social?, cual es su razón de existencia?, y también, porqué existe como algo autónomo o separado en el conjunto de las políticas públicas?.

Son estas interrogantes o cuestiones necesarias en todo tratamiento de este objeto, en tanto conducen a dar cuenta de su existencia, a ubicar las determinaciones que existen sobre este fenómeno, y así, a contar con un marco explicativo de su dinámica y transformación. Ciertamente, todos estos son aspectos que creemos son también centrales en la conceptualización.

Se pueden encontrar en la literatura dos tipos de explicaciones fundamentales del origen y desarrollo de las políticas sociales como un componente autónomo de las políticas públicas: son las que llamaremos respectivamente las "**visiones estructurales**" -o "**sistémicas**"- y las "**centradas en la situación del sistema político**". Como se verá, no hay nada en estas estrategias explicativas que las vuelva necesariamente independientes y excluyentes; simplemente se trata de estrategias y puntos de vista explicativos distintos.

En las visiones estructurales, la política social nace de requisitos, desequilibrios, desajustes o contradicciones del desarrollo o reproducción de una determinada forma estructural o de organización social.

1) El más importante de estos mecanismos es la contradicción entre los requerimientos de fuerza de trabajo que determina el desarrollo de las relaciones mercantiles y de acumulación capitalistas, y la capacidad de esas relaciones de aportarlo en cuanto a cantidad y calidad. Dicho en otras palabras, las relaciones de mercado y el proceso de acumulación de capital no producen la fuerza de trabajo que requieren o necesitan. Y esto vale tanto para la cantidad de fuerza de trabajo, las aptitudes y capacidad de trabajo, su condición sanitaria, la posibilidad de realizar un esfuerzo continuo y regular, sus posibilidades de procreación, y asimismo, su capacidad de integración a una ocupación y a una relación de trabajo .

La lógica y racionalidad de desenvolvimiento del proceso de acumulación capitalista, se sostiene, implica en sí la negación del desarrollo de dichos requerimientos, o sino, un desarrollo desequilibrado o insuficiente. Lo que a su vez provoca tensiones o problemas al interior del desarrollo de la acumulación, o en el contexto político relacional en que ella se desenvuelve.

Podría afirmarse que en esta primera contradicción se adopta el punto de vista de la demanda de trabajo, o de las necesidades y requerimientos de ésta. A su vez, es claro también que la política social pasa a tener como razón de ser y objetivo principal -o único- la regulación del mercado de trabajo, y la gestión o regulación de la fuerza de trabajo, en todos los aspectos señalados.

Por todo lo anterior, la política social es vista en este enfoque esencialmente como "gestión de la fuerza de trabajo"⁽⁹⁾.

2) Un segundo mecanismo mencionado es el desajuste o desequilibrio entre producción y consumo que generan y reproducen las relaciones mercantiles y de acumulación capitalistas. Se ha afirmado que ambos mecanismos no aseguran a la población trabajadora la igualdad entre su contribución y participación crítica en el proceso productivo, y su capacidad o posibilidad institucional o "estatutaria" de consumo -es decir el "estatuto social" o "titularidad social" con que se participa en el proceso de distribución y consumo.

Como la tesis anterior, también ésta constituye una reacción contra las posiciones liberales neoclásicas y sus supuestos fundamentales. En especial la igualdad entre ingresos y productividad -o contribución productiva-, y sobre el rol del mercado y de las relaciones mercantiles como asignadores y reguladores óptimos de los recursos o valores.

El mercado y la racionalidad capitalista no asegura la correspondencia entre producción por una parte, y distribución y consumo por otra. Se constata que estos mecanismos no aseguran que se retribuya a cada uno de acuerdo a su capacidad -aporte o contribución productiva- ni tampoco, de acuerdo a su necesidad como trabajador o como quien forma nuevas generaciones -menos aún todavía.

Lo que a nivel macro se expresa como desequilibrio o desajuste entre productividad y producción -y por tanto capacidad de valorización del capital-, y por otro, el consumo y la satisfacción de las necesidades básicas -esto es las condiciones de realización del capital, y hasta su posibilidad de reproducción en escala ampliada. Es tan esencial y duradera esta contradicción, y determina un grado tal de tensiones, que vuelve necesaria e inexorable la implementación de mecanismos extramercantiles que corrijan ese patrón de distribución.

⁽⁹⁾ Pueden encontrarse desarrollos teóricos de este tipo en los trabajos de Topalov(1971), Brunhoff (1978), Offe (1990), entre otros.

Podría afirmarse que en esta segunda contradicción se adopta el punto de vista de la población o de la clase trabajadora, y de sus necesidades básicas. Según esta visión o interpretación, la política social tiene como objetivo fundamental la adecuación, ajuste y corrección de los mecanismos y anomalías distributivas que originan los mecanismos mercantiles y la lógica o racionalidad capitalista.

De esta manera, en este enfoque la política social es percibida y definida fundamentalmente como una política de "redistribución del ingreso y de gestión de equilibrios macroeconómicos" (10).

3) Existe también una tercera visión o interpretación que a diferencia de las anteriores se funda en observación y constatación de la dirección y características de la modernización social. Por modernización se entiende el proceso secular y universal de desintegración del tipo de organización social tradicional, y el correlativo pasaje al tipo de organización social moderna.

Los rasgos principales de este proceso son: el desarrollo de las relaciones mercantiles y de acumulación capitalista, la formación y desarrollo de los estados nacionales, industrialización con concentración de actividades y recursos, desruralización y urbanización de la población, desarrollo de organizaciones de escala intermedia y grande como base de estructuración y funcionamiento de las actividades económicas, políticas, científico- educativas, sanitarias, etc.

Lo más importante en esta tercera perspectiva es que pone el acento en los cambios que experimenta la sociedad como consecuencia de este proceso de modernización en su sistema de reproducción a nivel de sus relaciones e instituciones fundamentales. Se constata que el desarrollo y la modernización implican la destrucción y relegamiento de las interacciones y grupos primarios, alta movilidad horizontal y vertical por parte de los individuos, destrucción e indefinición de "estatutos" de los individuos y con ello de sus derechos y vínculos de pertenencia o de acceso a la satisfacción de necesidades, individualización e inseguridad, anomia, creciente diferenciación social, etc.

Se destruyen o decaen así, sin una inmediata o espontánea reconversión, las funciones de reproducción, socialización e integración social que se cumplían a través de interacciones y grupos primarios, es decir, familia, grupo de amigos, asociaciones religiosas, o la comunidad. Las funciones sociales básicas afectadas serían: educación y formación de los nuevos miembros, atención de salud, obtención de vivienda, sostenimiento de los miembros no activos -niños, viejos, incapaces, enfermos-, tratamiento de la conducta desviada, etc, etc.

(10) Este enfoque tiene sus fundamentos y desarrollo principales entre los llamados "keynesianos de izquierda" (Véase Robinson 19) y también entre las corrientes marxistas que adhieren a las tesis "subconsumistas" (Véase Sweezy(1973). También pueden inscribirse en esta línea los llamados "regulacionistas" (Véase Aglietta(1988) y Boyer(1988)).

A ello se agregan los problemas sociales nuevos que originan la creciente urbanización, industrialización, y mercantilización de la reproducción social. Todo lo cual crea durante la transición un dislocamiento, desorden, anomia y tensión social. Y es esta desorganización social, y sus efectos en el campo económico y político, lo que determina la necesidad de construir una nueva organización institucional para la atención de estas necesidades sociales, esta vez, por parte del estado.

En este tercer enfoque, entonces, la política social es concebida como política de asistencia y de protección social.

En estas tres visiones, de enfoque estructural, son éstas las contradicciones que están en el origen y razón de ser de la política social, marcando en esencia su naturaleza, lógica, y devenir. Existe una necesidad y determinación estructural de que el Estado y sus cuadros dirigentes desarrollen una política social con el propósito de atenuar y regular dichos desajustes o contradicciones..

En cambio, el segundo enfoque, **centrado en el sistema político**, pone el acento en el desarrollo de la política social como gestión del sistema político. La política social forma parte de acciones o intervenciones realizadas por el gobierno del estado en respuesta a tensiones o problemas dominantes en la coyuntura o proceso político, y para el manejo, control, y regulación del estado de las interacciones entre los principales actores políticos.

4) En una primera variante se trata de una respuesta del Estado a la amenaza u ocurrencia efectiva de revueltas o explosiones sociales. Estas a su vez, son más probables o frecuentes en dos tipos de situaciones: a- **las transiciones** económicas, en las que ocurre cambio tecnológico y de la organización del trabajo tanto a nivel micro como macro, y b-las depresiones cíclicas que enfrenta la economía.

En cualquiera de las dos situaciones existe siempre un fuerte aumento de la desocupación, y dos correlatos de esto: dislocamiento del tejido social, dado que el empleo es el rol básico de la estructuración del modo de vida e interacciones de la persona, y a partir de ello, amenaza u ocurrencia efectiva de conductas no integradas y de estallidos sociales, de grados y extensión variables según el nivel de desempleo y la duración del mismo. Puede tratarse a su vez de respuestas individuales o colectivas, espontáneos o con dirección conciente.

En este caso, entonces, la política social aparece ante la amenaza percibida o el desarrollo real de la desintegración, de la rebelión, y la desintegración del orden social. Es decir, pasa a formar parte de una función integrativa y de control social.

Así entonces, según esta visión la política social es concebida esencialmente como "respuesta a la desintegración y desorden social" ⁽¹¹⁾.

5) En otra variante, la política social se produce y desarrolla en el marco de un proceso de creciente movilización y participación política, y como un inevitable desideratum del proceso de democratización. Obviamente, el antecedente de ello es la ocurrencia de un inevitable proceso de formación de organizaciones corporativas y políticas, y correlativamente, de creciente presión por demandas sobre todos los poderes e instituciones estatales.

el de demandas por parte de estas sobre el poder estatal.

A diferencia de la perspectiva anterior, en ésta en general no se trasciende de la esfera política. El fenómeno es consecuencia a su vez del mismo desarrollo del sistema político: se trata de la ampliación de la ciudadanía política y de la ciudadanía social, del desarrollo de los canales democráticos y de participación política, del grado de desarrollo, conciencia y movilización política por parte de las organizaciones de los trabajadores y de su aceptación como agente político, o de más pleno desarrollo del sistema de partidos políticos.

Se pone entonces el acento en una razón política, tanto para explicar porqué existe la política social, como porqué se ha producido tan acelerada expansión de la misma. Y es el surgimiento del sistema democrático, y su desarrollo y profundización, el factor estructural y tendencial que conlleva a la expansión de los derechos sociales, y a la ciudadanía social. Sea por mecanismos de representación o cooptación, ese desarrollo impone y expande tarde o temprano la política social, siendo parte constitutiva e irrenunciable del mismo.

Es decir, la política social es vista esencialmente como "componente o medio de desarrollo de la ciudadanía y de la democracia" ⁽¹²⁾.

6) Finalmente, en una tercera alternativa la política social es interpretada como un medio fundamental de constitución y consolidación de los estados nacionales.

Forma parte como las anteriores de una gestión del sistema político. Pero aquí, y a diferencia de la anterior se trata de mecanismos y elementos muy básicos -y podría decirse primitivos- que preceden inclusive a las formas políticas democráticas. Las políticas sociales, se afirma, forman parte de la constitución de una identidad nacional, un nosotros, un estatuto o conjunto de derechos que diferencian al ciudadano del inmigrante, y de los habitantes de otros países.

⁽¹¹⁾ Una representación de esta visión puede verse en la interpretación de los orígenes del Welfare State que desarrollan Piven y Cloward. Véase Piven y Cloward (1971).

⁽¹²⁾ La mejor ejemplificación de esta visión puede verse en Marshall (Véase Marshall (1967)).

Y ello es consecuencia de intervenciones que han buscado formar lo más básico de un estado: la formación de un sentimiento de identidad, adhesión, y pertenencia nacional, una cultura nacional -como conjunto de símbolos y pertenencias- y con ello, de la legitimidad y consenso a las instituciones y formas políticas fundamentales, y la existencia de un patrimonio simbólico y material que merce conservarse y defenderse. La importancia y centralidad de ello se vuelve manifiesto en vísperas y durante el desarrollo de guerras, invasiones y amenazas externas, intentos de segregación o secesión, etc., pero en especial, y por sobre todo ante situaciones de movilizaciones militares masivas y prolongadas.

De esta manera, en esta perspectiva la política social es vista como un "elemento de constitución del estado nacional" (13).

La política social es ciertamente una respuesta retributiva y redistributiva del Estado en un proceso o situación de multiplicación de actores, de derechos, de los mecanismos de representación y mediación, y de las presiones y demandas de éstos. Paralelamente y en la base de todo esto, ocurre también un proceso de incremento de necesidades, expectativas, y reclamos legítimos, que alimenta o multiplica aquellas presiones. Y este fenómeno es consecuencia de la profundización de la igualdad de derechos, de un lado, correlativa con un proceso de elevación del patrón y expectativas de consumo, del otro.

Como substrato de todo esto, un régimen de producción -relaciones mercantiles y de acumulación- en el que no se cumple la igualdad entre productividad de una parte, y la distribución y el consumo, por el otro, o entre lo que requiere la acumulación y lo que ella produce o asegura. Es decir, una situación en la que se forman expectativas en el orden mercantil que no se pueden satisfacer en el mismo, por la misma lógica y reglas de funcionamiento del mismo.

Puede verse que los dos enfoques o estrategias analíticas examinados no son excluyentes. Sí es claro que ponen el acento explicativo en planos distintos, dando un rol causal diferente al plano estructural o al político. Pero no se excluyen y no son contradictorias. Así puede razonarse si se advierte que los mecanismos políticos descriptos fueron vehículo o medio de expresión de aquellos, y que proceso de desarrollo del sistema político resultó de un compromiso o acuerdo que buscó reducir, prever y corregir aquellos desequilibrios estructurales (14).

Y lo que especialmente queremos marcar de esta revisión es que hemos listado deliberadamente un conjunto de factores y mecanismos determinantes de la política social, descomponiéndola ex-profeso, y a sabiendas, de la necesaria convivencia entre ellos, y de su cristalización. Aunque hemos diferenciado analíticamente éstos mecanismos, y aunque asimismo tienen distinta antigüedad e historia, en la mayoría

(13) En el ámbito latinoamericano, esta perspectiva se encuentra en los trabajos de Malloy. (Véase Malloy (1986)).

(14) Véase al respecto los trabajos de Przeworski sobre el "estado de bienestar", y los desequilibrios y arreglos políticos que están en la base del mismo. (Przeworski (1988)).

de los estados estos mecanismos continúan todos operando y determinando la existencia y formas concretas de la política social, con variantes determinadas por la evolución del proceso social, y de la constelación de factores de coyuntura.

Puede afirmarse entonces que se han ido adicionando y sumando, para determinar así la cristalización o perduración de la política social, y sus diversas intervenciones.

VI. Los contextos y la configuración de las políticas sociales. El desarrollo de las políticas sociales.:

La pertinencia o utilidad de las hipótesis anteriores depende de su fertilidad para el análisis de situaciones o experiencias concretas, tanto en términos de la interpretación y comparación histórica, como de la predicción. Dado que se trata de hipótesis de dinámica o de desarrollo, su empleo permitirá trazar una evolución o desarrollo de estas políticas, y también de las configuraciones adoptadas por ellas.

En base a ello creemos que se pueden distinguir "momentos" o "escenarios" condicionantes del desarrollo y de configuración de las políticas sociales. Cada uno de éstos se distingue por una particular matriz o estructura social que condiciona la política social, pero que a la vez es la base social sobre la que aquella opera, modelándola. Un elemento fundamental de dicha matriz es la conformación de clases sociales, y las relaciones que dichas clases mantienen entre sí.

El desarrollo adopta en cada uno de dichos momentos una forma o modalidad dominante, en la que ciertas características o problemas estructurales -del proceso económico y político- se transforman en prevalcientes o dominantes, estableciendo así un fuerte condicionamiento a la intervención social del Estado. Desde un punto de vista analítico y explicativo, los dos procesos estructurales fundamentales son el desarrollo del régimen de acumulación y del sistema político. Las fases están marcadas por etapas o hitos cruciales de estos dos procesos.

De ello resulta una determinada gestión de la matriz social, y de las dimensiones fundamentales de las políticas sociales. Podemos así establecer grandes "momentos" o "fases", en cada uno de los cuales existe un escenario particular, al que corresponde un modo de intervención social. Dichos modos de intervención se diferencian por el objetivo fundamental perseguido, y por la gestión que realiza el estado de la matriz social en las cuatro dimensiones señaladas.

Se trata de un proceso. En cada momento o fase aparecen problemas nuevos que dan lugar a ciertas modalidades de intervención dominantes, que subsisten en las fases posteriores, aunque con una jerarquía, centralidad y función diferente. Es decir, queremos marcar que se trata de un proceso agregativo en donde la creciente complejidad de la vida y el desarrollo social, hacen a la política social también más multiforme y agregativa.

Puede afirmarse que este proceso, y las configuraciones resultantes posee un alto grado de generalidad, en tanto alude a mecanismos muy básicos del desarrollo de las formaciones sociales.

1. Un primer momento o escenario es el de la constitución y consolidación de los estados nacionales. El objetivo principal del Estado en esta etapa es el de consolidar su poder central en su territorio, y frente a los estados vecinos. Ello se realiza a través del cumplimiento de las funciones estatales primarias, la formación o consolidación en la población de un sentimiento de lealtad o pertenencia política, y la constitución de un sistema político-administrativo con derechos e instituciones democráticas -de alcance muy restringido.

La política social pasa a tener un alcance muy limitado, pero existe. **Opera en las tareas o funciones más básicas de constitución de la sociedad y de su matriz fundamental, y de de constitución e integración del estado nacional.** En especial su acción se dirige a operar sobre la estructura y los flujos de población, a alcanzar la unidad y equilibrio político, a la formación del sentimiento de pertenencia y adhesión nacional, a una regulación incipiente y muy preliminar de las condiciones y capacidad de trabajo, y al reconocimiento muy limitado de ciertos derechos políticos y sociales.

Esto es, se opera sobre una matriz social en constitución, con una organización y patrones demográficos, productivos y jurídico-políticos de carácter "pre-capitalista". A nivel demográfico predomina una estructura y modo de desarrollo de tipo "tradicional". A nivel de las relaciones de producción y de trabajo, se observa una combinación y articulación de elementos propios de las relaciones "feudal" y "mercantil-simple". Y a nivel político, se funciona en el marco de sistemas censitarios, y con una extensión muy limitada de mecanismos de participación y control, y de derechos políticos y sociales.

Es decir, son predominantes en este contexto las tareas de formación de la sociedad civil y de su estructura más básica. Están ya en operación en este primer momento las políticas "demográficas", de "integración social y política", y las "laborales", pero siendo la tercera muy incipiente y limitada ⁽¹⁵⁾. Es el momento de fundación del estado-nación, en el cual el estado posee un papel y rol fundamental, sobre todo en el caso de las sociedades periféricas.

Por todo lo anterior, la política social se podría definir como de "***fundación de la nación***".

2. El segundo momento o escenario surge a partir de la constitución del "sistema mundo" y de la formación e integración de las economías nacionales en el mismo. En el ámbito nacional su correlato es la expansión y consolidación de las relaciones de intercambio y producción capitalista, es decir la constitución de los sistemas económicos nacionales.

⁽¹⁵⁾ Véase al respecto el esquema de clasificación de políticas expuesto en la sección IV.

Este proceso está presente en la etapa anterior, pero de forma muy incipiente, y embrionaria. Por ello poseía un impacto estructural limitado, no dominante. En cambio, en esta fase el proceso e integración al mercado internacional se convertirá en la nota estructural dominante, lo que implicará el reordenamiento económico del espacio, de los intercambios económicos internacionales e internos, y de la organización y división del trabajo.

La nueva configuración está dominada por la transición y consolidación del modo capitalista, y así por la expansión de las relaciones asalariadas. Así, **pasan a primer plano las intervenciones sociales relativas a la regulación del mercado de trabajo y de las relaciones asalariadas**, es decir, las que hemos denominado "políticas laborales" (Ver sección III). Decimos a primer plano, porque no se abandonan las intervenciones dominantes de la etapa anterior, sino que se continúan, pero como secundarias y subordinadas a estas nuevas funciones.

Por ello la política social pasa a tener tres prioridades u objetivos fundamentales, que se traducen en la consolidación de una nueva matriz social, con una nueva configuración de clases y de segmentos demográficos: a- la regulación de las relaciones asalariadas y de la condición asalariada en el ámbito de la producción, b- la regulación de un modo de vida o de consumo asalariado en el ámbito del consumo, y c- la regulación de la integración política y social del conjunto de los asalariados y en especial de la oferta de trabajo.

Estas intervenciones tienen dos propósitos fundamentales: lograr una condición óptima de rendimiento laboral en el seno de las relaciones asalariadas -motivación, esfuerzo, rendimiento, regularidad, productividad-, y el consentimiento o aceptación del nuevo orden social establecido, tanto por parte de la oferta que se convierte en asalariada, como por parte de aquellos que conforman el excedente de fuerza de trabajo.

Si la primera condición refiere a consideraciones de rendimiento laboral y productividad -desarrollo de una condición asalariada óptima-, la segunda refiere a consideraciones de integración y equilibrio político -desarrollo de una condición político-sistémica óptima. Ello conducirá a diversas regulaciones que mejoran o protegen la condición asalariada -desarrollo del derecho laboral, salud, educación, primeras formas de la seguridad social-, y a otras que implementan la fragmentación y exclusión política de los trabajadores.

La razón de ser fundamental de la política social en este período son las contradicciones estructurales ya señaladas entre la lógica de la acumulación de capital de una parte, y los requerimientos de la demanda de trabajo, y de la reproducción ampliada de la población trabajadora, de otra. También están presentes otros mecanismos indicados en la sección anterior y que están ligados a éste: tal la señalada contradicción entre producción y distribución, y asimismo, la ocurrencia de estallidos y protestas sociales originados por la misma transición económica, o por las crisis y depresiones de la economía.

La política social interviene en la regulación del fuerte cambio que se produce en la matriz social en la conformación de agentes productivos, perfil demográfico, organización del trabajo, y relaciones de integración políticas.

Desde el punto de vista demográfica esta fase está marcada por la llamada "transición demográfica", fuertemente condicionada por las extensiones de las relaciones mercantiles y salariales, y por las transformaciones en el proceso de reproducción social. Desde el punto de vista de la organización productiva y del trabajo, la nota dominante es la constitución y desarrollo del salariado, su diferenciación y constitución como actor corporativo. Y finalmente, a nivel político, el aumento de la presencia política de las organizaciones corporativas -en especial de los trabajadores-, y también de profundización y extensión de derechos políticos y de las instituciones democráticas.

Por las consideraciones anteriores, se podría denominar a la política social de este período "*constitución y regulación del mercado de trabajo*".

3. Finalmente, el tercer momento está marcado o sobredeterminado por las presiones por la expansión y profundización democrática. Aquí la política social pasa a estar dominada por una tercera mutación social, que podría denominarse de democratización de la economía y de la política.

Ello es consecuencia de los desarrollos del sistema político y económico de la fase anterior, y de la creciente movilización y presión política de los actores que conforman la nueva matriz social. Es decir, los rasgos dominantes de la nueva fase son el efecto del desenvolvimiento ocurrido en la anterior, esto es, una extensión y profundización de aquella.

El cambio radica en las transformaciones políticas que ocurren en este tercer momento: extensión y profundización de los derechos sociales y políticos, de los canales o medios institucionales de participación, y un fuerte intervencionismo por parte del Estado en la regulación del proceso económico, dirigida a anticipar y regular las contradicciones o tensiones estructurales fundamentales.

La matriz social característica de este momento o escenario puede catalogarse de "moderna". Posee un perfil demográfico en el que se ha completado la "transición". Una estructura de clases con fuerte desarrollo y presencia corporativa y política de los sectores asalariados. Y tiene un sistema político de democracia plena, con amplia expansión de derechos políticos y sociales.

Todas éstas son transformaciones gestadas en la fase anterior. A nivel político hay que destacar el fuerte desarrollo de los sectores asalariados -proletariado y capas medias-, de su nivel de movilización y capacidad de presión política, de su permanente y continua lucha por la extensión y profundización de los derechos políticos y sociales, y de los mecanismos de participación y decisión política.

A nivel económico hay que mencionar las experiencias de recesión y depresión por que pasan las economías, vistas como situaciones amenazantes, de ocurrencia posible, y que pueden conducir a un cambio de sistema, o a situaciones de conflicto internacional prolongado y total. En este sentido, no puede dejar de reconocerse el fuerte impacto tanto en la teoría como en la práctica política que desencadenan dos hechos de la primera mitad del siglo: a-la larga depresión iniciada en 1929, y la inestabilidad y cambios políticos que desencadena -tanto de orden interno, como internacional-, y b-las dos guerras mundiales, y su carácter de "guerras totales", esto es, conflictos prolongados y de movilización de toda la población.

Ciertamente, estos hechos provocaron un fuerte impacto en la concepción y reformulación del orden internacional de posguerra, tanto a nivel del estado y del sistema político, como de las políticas públicas -entre ellas en las políticas sociales.

Todo este contexto y el proceso previo imponen una nueva modalidad dominante a la política social, que como ya lo hemos destacado no elimina los objetivos y acciones anteriores, sino que los desplaza. Es decir, la política social continúa cumpliendo sus viejas funciones, pero en una nueva modalidad, en la que aquellas cambian su jerarquía, y su articulación.

El objetivo fundamental de la política social pasa a ser ahora la promoción y regulación del desarrollo social. El desarrollo es visto como un proceso que ha de implicar necesariamente crecimiento económico⁽¹⁶⁾ sostenido y equilibrado, pero también una mejora sostenida y de la calidad de vida ⁽¹⁷⁾. Ese desarrollo social es visto como condición o requerimiento del crecimiento, en tanto favorece o potencia el desempeño económico de firmas y naciones al elevar la capacidad laboral de su población, y porque crea un clima o contexto social favorable para la acumulación y el intercambio.

En el marco de la nueva situación política y de la nueva concepción, la política social se dirige fundamentalmente a mejorar y equilibrar las condiciones de vida de la población. Ello se realiza mediante la generalización y profundización de los derechos políticos y sociales, la mejora en la satisfacción de las necesidades básicas, la igualación de las oportunidades, y el alcance de un estado de "seguridad social". Todo ello debía traducirse en una elevación de la capacidad de una población para contribuir el crecimiento económico, mejorar la integración y armonía social, y favorecer así la estabilidad y equilibrio político.

El rasgo novedoso y dominante de este período a nivel de las políticas sociales, es la expansión y desarrollo de las que denominamos "políticas de bienestar" (Ver sección III). Para diversos autores el desarrollo de estas políticas y su institucionalización a través de una amplia variedad de derechos sociales universales es el rasgo estructural

⁽¹⁶⁾ Desarrollo de la producción, de la productividad, de la diversificación productiva, de la integración interna e internacional, etc, etc.

⁽¹⁷⁾ Nótese el acento que se pone en esta fase en dos aspectos críticos de la historia previa: crecimiento y equilibrio.

dominante e identificador de los "estados de bienestar". Este se distinguiría por la consagración institucional de la garantía de la seguridad vital, en cuanto a acceso y satisfacción de un nivel de vida mínimo.

La implementación de esta política exige a su vez una fuerte intervención del estado en la planificación y regulación del crecimiento económico, y en la anticipación o corrección de los desequilibrios macroeconómicos y de la depresión. Ello comprende el desarrollo de un vasto aparato institucional de organismos de planificación, ejecución y regulación macroeconómica, y también de diversos organismos y mecanismos a través de los cuales se regulan las relaciones corporativas y políticas entre las clases fundamentales.

Es decir, pasa a constituirse en prioridad de la política social el vigilar y alcanzar los equilibrios macrosociales principales -económico y político social. Y esos equilibrios son requisitos fundamentales para la profundización del crecimiento económico, de las posibilidades de competencia internacional, y en bien de la disminución o atenuación de los conflictos internacionales.

Por todo lo anterior podría catalogarse a la política social de esta fase como de **"promoción del desarrollo y equilibrio social"**.

VII. Bibliografía citada:

- Aglietta,M (1988): "**Crisis y regulación del capitalismo**"; Siglo XXI; Méjico.
- Beveridge,W (1987): "**Las bases de la seguridad social**"; Fondo de Cultura Económica; Méjico.
- Boyer,R (1988): "**La teoría de la regulación. Un análisis crítico**"; Ed Humanitas; Buenos Aires.
- Brunhoff, S.(1978): "**Estado y capital**"; Villalar; Madrid.
- Desai, M.(1992): "**Bienestar y privación vitales: propuesta para un índice de progreso social**"; en Desai,M; Sen,A; Boltvinik,J: "Índice de progreso social: hacia un método alternativo para medir el desarrollo"; PNUD; Bogotá.
- Esping Andersen,G (1991): "**As tres economías políticas do welfare state**"; En Revista Lua Nova, No 24; Set. de 1991; CEDEC; Sao Paulo.
- Longhi, A (1984): "**Las clases sociales y el futuro nacional**"; Colección Temas Nacionales, No 5; CIEDUR-FCU; Montevideo.
- Longhi, A (1995): "**La dinámica del empleo en un mercado laboral segmentado. Un modelo analítico sobre el funcionamiento e interacción de los sectores capitalista, público e informal**"; Serie Documentos de trabajo, No 12; Depto de Sociología; Facultad de Ciencias Sociales; Universidad de la República; Montevideo.
- Malloy, J.(1986): "**Statecraft, política y crisis de la seguridad social. Una comparación de la América Latina y los Estados Unidos**"; en Mesa Lago comp. "La crisis de la seguridad social y la atención de la Salud"; Fondo de Cultura Económica; Méjico.
- Marshall, T (1967): "**Ciudadanía, clase social e status**"; Zahar ed.; Río de Janeiro.
- Offe, C.(1990): "**Contradicciones del Estado de Bienestar**"; Alianza Universidad; Madrid; 1990.
- Piven, y Cloward, (1971): "**Regulating the poor. The functions of public welfare**"; Pantheon Books; New York;
- Przeworski, A (1988): "**Capitalismo y socialdemocracia**"; Alianza Universidad;

-Reissman, R (1977): "**Richard Titmuss: welfare and society**"; Heinemann; London.

-Sweezy, P. (1973): "**Teoría del desarrollo capitalista**"; Fondo de Cultura Económica; Méjico.

-Terra, J. (1990): "**Políticas sociales para una sociedad más justa y mejor**"; en Notas del Claeh, No 60; CLAEH; Montevideo.

-Topalov, C.(1971): "**La urbanización capitalista**"; Ed Edicol; Méjico.

