

EQUIDAD, INTEGRACIÓN SOCIAL Y DESARROLLO:

HACIA UN NUEVO ENFOQUE PARA LA
POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Francisco Sagasti
Javier Iguíñiz
Jürgen Schuldt

Con la colaboración de Gonzalo Alcalde

agenda: PERÚ



UNIVERSIDAD DEL PACIFICO
CCENTRO DE INVESTIGACION

© AGENDA: Perú
Av. Manuel Olguín 533, Of. 403
Lima 33, Perú

© Universidad del Pacífico
Centro de Investigación
Avenida Salaverry 2020
Lima 11, Perú

**EQUIDAD, INTEGRACIÓN SOCIAL Y DESARROLLO:
HACIA UN NUEVO ENFOQUE PARA LA POLÍTICA
SOCIAL EN AMÉRICA LATINA**

Francisco Sagasti, Javier Iguíñiz y Jürgen Schuldt

1a. edición: noviembre 1999

Diseño de la carátula: Ícono Comunicadores

LS.B.N.: 9972-03-22-9

BUP-CENDI

Sagasti H., Francisco

Equidad, integración social y desarrollo: hacia un nuevo enfoque para la política social en América Latina / Francisco Sagasti, Javier Iguíñiz y Jürgen Schuldt. -- Lima: AGENDA: Perú; Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1999.

/POLÍTICA SOCIAL / INTEGRACIÓN SOCIAL / DESARROLLO
ECONÓMICO Y SOCIAL / GLOBALIZACIÓN / AMÉRICA
LATINA/

308(8) (CDU)

Miembro de la Asociación Peruana de Editoriales Universitarias y de Escuelas Superiores (APESU) y miembro de la Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe (EULAC).

AGENDA: Perú y el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico no se solidarizan necesariamente con el contenido de los trabajos que publican. Prohibida la reproducción total o parcial de este texto por cualquier medio sin permiso de AGENDA: Perú y la Universidad del Pacífico.

Derechos reservados conforme a Ley.

A la memoria de Máximo Halty Carrère, 1928-1978, cuya preocupación por el desarrollo de América Latina inspiró a una generación de estudiosos de los problemas de nuestra región.

ÍNDICE

Nota preliminar	07
Introducción	08
I. El nuevo contexto para la política social	15
1. El surgimiento del orden global fracturado y sus consecuencias	15
1.1 Caracterización del nuevo contexto internacional	15
1.2 El desafío de la globalización financiera y comercial	20
1.3 Crisis de gobernabilidad	23
2. Cambios en la concepción y la práctica del desarrollo	24
2.1 La humanidad en un período de transición	25
2.2 La evolución de las ideas y la práctica del desarrollo	27
3. Los desafíos de la sociedad del conocimiento.	30
II. El desarrollo y la política social en América Latina	33
1. De "lo económico" a "lo social" en el desarrollo	33
1.1 Crecimiento económico y desarrollo humano	34
1.2 Hacia la integración de las políticas sociales y de desarrollo	36
2. La política social en América Latina	37
2.1 Breve caracterización de las políticas sociales en la región.	42
III. Hacia un nuevo enfoque para la política social y de desarrollo en América Latina	45
1. Cinco principios para un nuevo enfoque de la política social	45
2. Hacia la puesta en práctica del nuevo enfoque	55
2.1 Tendencias demográficas y expectativas generacionales	55
2.2 Estado, sector privado y sociedad civil: cubriendo el déficit social	58
2.3 Desarrollo local y maneras sostenibles de ganarse la vida.	61
2.4 Exclusión, pobreza, y políticas sociales y de desarrollo	65
2.5 Provisión de servicios sociales con alta tecnología y a bajo costo	69
2.6 Capital social y Dineros Sociales Complementarios (DISC)	72

IV. Comentarios Finales	75
Bibliografía	77
Anexo	85
El desarrollo a escala humana: los aportes de Manfred Max Neef	85
Capacidades, funcionamientos y derechos: los aportes de Amartya Sen	92

ÍNDICE DE CUADROS Y RECUADROS

Cuadro No. 1	Factor de aumento del Producto Bruto interno (PBI) y del Producto Bruto Interno per cápita entre 1900 y 1992 (por regiones y conjunto de países)	08
Recuadro No. 1	La desigualdad persistente en América Latina	12
Cuadro No. 2	América Latina y el Caribe: desarrollo social desde 1950	13
Cuadro No. 3	Resumen de las principales características del orden global fracturado	17
Recuadro No. 2	Críticas al enfoque convencional de la política social	38
Cuadro No. 4	El enfoque convencional y los cambios en proceso en la política social	41
Cuadro No. A-1	Matriz de necesidades y satisfactores	86
Cuadro No. A-2	Satisfactores sinérgicos	89

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico No. 1	Porcentaje del ingreso total que percibieron los quintiles más alto y más bajo de la población en América Latina y el Caribe (por decenio)	09
Gráfico No. 2	Porcentaje del ingreso total que percibieron los quintiles más alto y más bajo de la población en distintas regiones del mundo (decenio de 1990)	10
Gráfico No. 3	Promedio de índice Gini de desigualdad por regiones (promedio por década)	10

Gráfico No. 4	Tasas de crecimiento anual de la población, 1965 - 2030 (promedio por períodos)	56
Gráfico No. 5	Tendencias en las expectativas de vida y tasas de fecundidad en América Latina y el Caribe	56

Nota preliminar

El presente trabajo ha sido realizado a solicitud de la Unidad de Desarrollo Social y Educación de la Organización de Estados Americanos, por encargo de su Director, el Dr. Benno Sander. Agradecemos los comentarios del Dr. Sander y los del Dr. Carlos Gallegos a las versiones preliminares de este documento, así como el apoyo de Nelly Ruiz para concretar su realización.

El trabajo se basa en investigaciones que se están llevando a cabo en FORO Nacional/Internacional como parte del programa AGENDA: Perú. Queremos dejar constancia de la generosa y continua ayuda financiera de la Fundación Tinker para los trabajos sobre política y desarrollo social, y agradecemos en particular a su Presidenta Renate Rennie y a la Directora de Proyectos Nancy Truitt. Asimismo, agradecemos el apoyo de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional para realizar estudios sobre reforma del Estado, pobreza y política social a lo largo de varios años, y en especial a Paul Chambers, Gilles Rivard a Ivan Roberts. Por su parte, Javier Iguñiz basó sus contribuciones a este documento en las investigaciones que lleva a cabo en la Pontificia Universidad Católica del Perú y el Instituto Bartolomé de las Casas; y Jürgen Schuldt, en las investigaciones que realiza en la Universidad del Pacífico. Agradecemos la colaboración del fondo editorial de la Universidad del Pacífico y de su director Felipe Portocarrero para concretar la presente publicación.

Finalmente, quisiera destacar la oportunidad que la Unidad de Desarrollo Social y Educación me ha brindado para ponerme nuevamente en contacto con la OEA, institución a la cual agradezco el apoyo que me brindó en las primeras etapas de mi vida profesional. Además de haberme beneficiado con una beca de la OEA para realizar mis estudios de posgrado en los Estados Unidos, tuve la suerte de ponerme en contacto hace treinta años con Máximo Halty Carrère, Director de la Unidad de Desarrollo Tecnológico, y colaborar estrechamente con él durante varios años. Su temprana desaparición hace dos decenios, a la edad de cincuenta años, fue una gran pérdida para toda América Latina. Máximo está siempre presente en la memoria de todos quienes tuvimos la oportunidad de conocerlo y trabajar con él.

Lima, agosto de 1999

Francisco Sagasti,
Presidente, FORO Nacional/Internacional,
Director, AGENDA: Perú

Introducción

El siglo XX en América Latina ha sido el siglo del crecimiento económico: entre 1900 y 1992, el producto bruto interno de la región aumentó 32 veces, más que en ninguna otra región del mundo. Sin embargo, el elevado crecimiento demográfico hizo que el ingreso por habitante no aumentara lo suficiente para mantener el liderazgo mundial en este indicador (Cuadro No. 1). Más aún, el crecimiento de la economía no fue acompañado de una reducción en los indicadores de desigualdad que han caracterizado a la región, y las deficiencias de los sistemas educativos, de salud y de otros servicios sociales básicos no permitieron que el crecimiento económico se transformara en mejores niveles de vida para todos los latinoamericanos.

Cuadro No. 1

FACTOR DE AUMENTO DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO (PBI) Y DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO PER CÁPITA ENTRE 1900 Y 1992 (Por regiones y conjuntos de países)

Producto Bruto Interno (PBI)	
América Latina y el Caribe	32.3
EE.UU., Canadá, Australia y Nueva Zelanda	18.3
África	17.7
Asia y Oceanía	17
Sur de Europa	14.5
Europa Occidental	9.5
Europa Oriental	7
Mundial	14.1

PBI per cápita	
5.6	Europa Occidental
5.3	Sur de Europa
5.2	EE.UU., Canadá, Australia y Nueva Zelanda
4.8	Asia y Oceanía
4.5	América Latina y el Caribe
3.4	Europa Oriental
2.6	África
4.1	Mundial

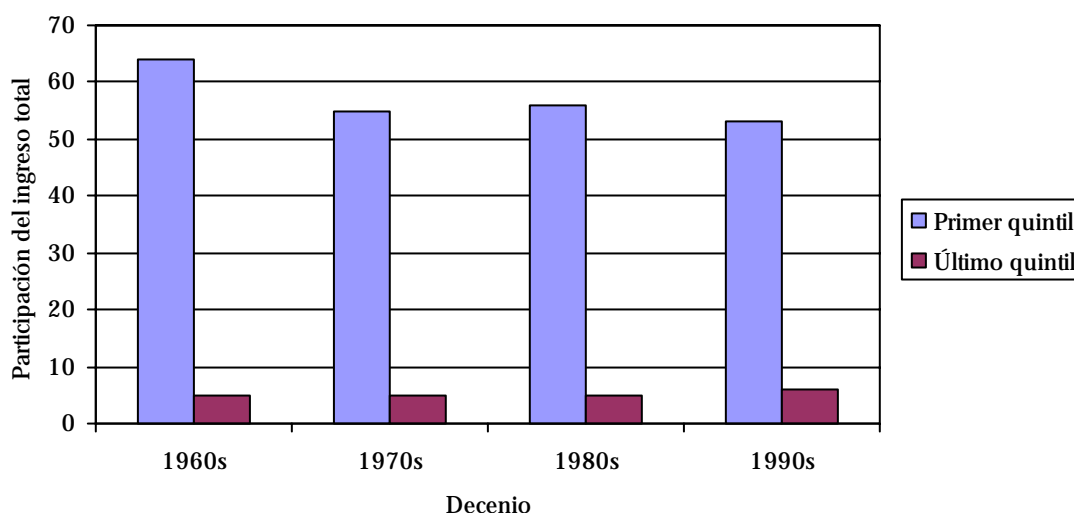
Fuente: Maddison (1995), pp. 227 228.

Como resultado, la pobreza generalizada y una aguda desigualdad en la distribución del ingreso han sido, por decenios y aún por siglos, las condiciones sociales “normales” en América Latina. De acuerdo con el Banco Mundial, “en ninguna región del mundo en desarrollo son los contrastes entre la pobreza y la riqueza nacional tan notables como en América Latina y el Caribe” (Banco Mundial, 1990, p. 161). La CEPAL (1990) destacó que en la región no había un solo país que hubiera logrado simultáneamente el crecimiento económico y la equidad. Por ello algunos analistas plantean que los países de la región pueden tener una “elevada tolerancia social para la desigualdad”, cuyas consecuencias son negativas no sólo para el desarrollo social, sino también para el crecimiento

económico (Birdsall, 1998; Birdsall, Ross y Sabot, 1995), y también postulan que el orden político y el orden económico en los países de la región se basan en el principio de “la desigualdad socialmente aceptada” (Franco, 1996).

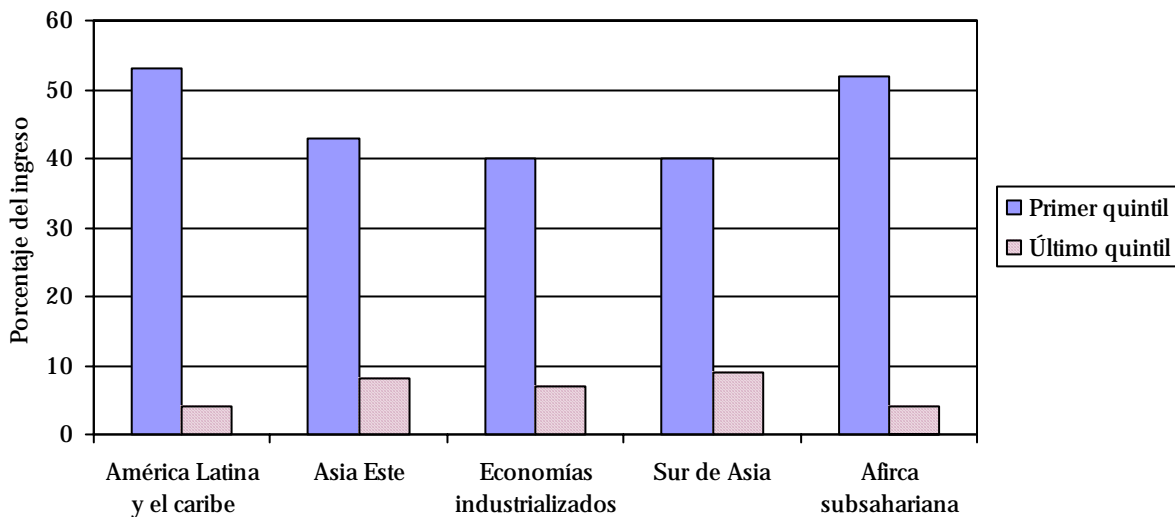
A mediados del presente siglo, este contraste se manifestaba claramente en la relación existente entre el ingreso medio del decil de ingresos más alto de la población y el ingreso medio de los dos deciles más bajos: este índice superaba a 20 en la mayoría de los países de la región, mientras que en otras regiones del mundo variaba entre 7 y 14 (Maddison, 1995). Por otra parte, el quintil más pobre de la población de América Latina y el Caribe es el que recibió la menor proporción de los ingresos totales de cualquier región del mundo: sólo un 4.5% de los ingresos en 1990, comparado con 6.3% en las economías industrializadas y 5.2% en África al Sur del Sahara (Gráfico No. 1). En el otro extremo, el quintil más rico de la población latinoamericana recibió el 52.9% de los ingresos; sólo en África al Sur del Sahara la situación es tan desigual, ya que el quintil más alto recibió el 52.4% de los ingresos. Si bien se puede apreciar una ligera mejoría en este indicador para América Latina (Gráfico No. 2), la desigualdad en la distribución del ingreso no se ha alterado significativamente en los últimos cuatro decenios (Burki y Perry, 1997).

Gráfico No. 1
PORCENTAJE DEL INGRESO TOTAL QUE PERCIBIERON LOS
QUINTILES MAS ALTO Y MÁS BAJO DE LA POBLACIÓN EN AMERICA
LATINA Y EL CARIBE
(por decenio)



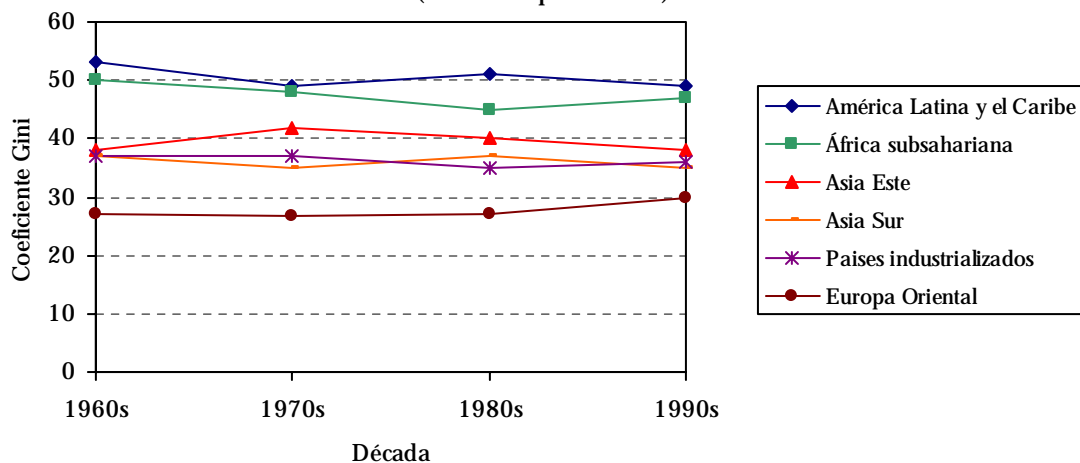
Fuente: Burki y Perry (1997), p.89.

Gráfico No. 2
PORCENTAJE DEL INGRESO TOTAL QUE PERCIERON LOS QUINTILES MÁS ALTO Y
MÁS BAJO DE LA POBLACIÓN EN DISTINTAS REGIONES DEL MUNDO
 (Decenio de 1990)



Fuente: Burki y Perry (1997), p. 89.

Gráfico No 3
PROMEDIO DE ÍNDICE GINI DE DESIGUALDAD POR REGIONES
 (Promedio por década)



Fuente: Denninger y Squire (1996).

Las reformas estructurales de los últimos diez años, que permitieron la recuperación del crecimiento económico luego de la “década perdida” de los ochenta, no han podido revertir la persistente pauperización y polarización social que se ven reflejadas en una variedad de indicadores. El “chorreo” o “goteo” de los beneficios de la liberalización económica y la reinserción financiera no se ha dado en la medida necesaria para mejorar las condiciones de vida de la mayoría de los latinoamericanos (Recuadro No. 1).

De esta manera, si bien se ha podido apreciar una mejora en algunos indicadores sociales, sobre todo durante el decenio de 1990, esto no ha sido suficiente para erradicar la pobreza ni para lograr una distribución más equitativa del ingreso o de las oportunidades para todos los latinoamericanos. Queda mucho por hacer aún en el tempo del desarrollo social y la equidad (Cuadro No. 2). En el umbral de un nuevo siglo y un nuevo milenio, el desafío principal de la región es mejorar el nivel de vida de todos los latinoamericanos y crear oportunidades para el desarrollo humano sostenible. Si el siglo XX fue el siglo del crecimiento económico en América Latina, *el siglo XXI debe ser el siglo de la equidad, la integración social y el pleno desarrollo de la persona humana.*

Este ensayo propone un enfoque y algunos elementos conceptuales para el diseño de estrategias y políticas sociales en la región. El propósito es contribuir al debate que ya se ha iniciado sobre estos temas, por lo cual se busca centrar la atención en el contexto y la orientación de las políticas sociales, para así complementar los trabajos que se concentran en la gestión de los sectores sociales y la lucha contra la pobreza. En su elaboración han participado tres personas con diferentes trayectorias académicas y profesionales, lo que ha requerido un esfuerzo para integrar perspectivas diversas sobre cómo abordar la cuestión social en la región.

En primer lugar se examina el nuevo contexto internacional para la política social a través del análisis de los procesos de globalización, los avances conceptuales en el campo del desarrollo y la importancia que han adquirido los aspectos institucionales en la concepción del desarrollo y el surgimiento de la sociedad del conocimiento y sus implicancias para la política social. En segundo lugar, se hace una apreciación de la situación de la región, que enfatiza la evolución de las políticas sociales durante los últimos cinco decenios.

Recuadro No. 1

LA DESIGUALDAD PERSISTENTE EN AMÉRICA LATINA

“Durante los años noventa se ha mantenido o acentuado la alta concentración de la distribución del ingreso que caracteriza a la mayoría de los países de América Latina. Este rasgo coexiste con una también elevada concentración del capital educativo y el patrimonio físico y financiero, a lo cual se suma el contraste entre hogares pobres de gran tamaño y con baja proporción de personas ocupadas y hogares de altos ingresos de reducido tamaño y con alta proporción de educados.”

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),
Panorama social de América Latina, 1997, Santiago de Chile, 1997.

“Las tendencias de deterioro distributivo y de aumento de la pobreza que se dispararon con la crisis de la deuda se han detenido en los noventa, pero no se han logrado nuevos progresos.”

Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso económico y social en América Latina - Informe 1997*, Washington, D.C., 1997.

“América Latina se ha caracterizado históricamente por presentar los peores índices de desigualdad entre las regiones del mundo... La recuperación del crecimiento económico en la actualidad se ve acompañada de altas tasas de desempleo e incremento de la desigualdad -notoriamente más altos, ambos aspectos, que los promedios históricos de los países- lo cual sugiere una limitación importante del crecimiento económico como único instrumento de superación de la pobreza.”

Carlos H. Filgueira, “La pobreza y el desarrollo social en las agendas globales, regionales y nacionales”, Washington D.C., Unidad de Desarrollo Social y Educación, Organización de Estados Americanos, 1997.

“La constatación de que en América Latina prevalecen estructuras distributivas del ingreso muy concentradas, conjuntamente con niveles medianos de ingreso por habitante, pone en evidencia que una parte importante de la pobreza urbana que hoy existe en muchos países de la región es consecuencia de esa inequidad...”

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),
Panorama social de América Latina, 1994, Santiago de Chile, 1994.

“En ninguna región del mundo en desarrollo los contrastes entre la pobreza y la riqueza nacional son tan notables como en América Latina y el Caribe.”

Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1990*, Washington, DC., 1990.

Cuadro No. 2

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DESARROLLO SOCIAL DESDE 1950

	Hemos avanzado significativamente...	Pero nos queda mucho por hacer...
Educación	La tasa de analfabetismo de la región ha sido reducida de un 34% en 1960 a un 13% en 1995. Grandes avances en cobertura han permitido el acceso casi universal al sistema educativo primario. La situación educativa de la mujer prácticamente se ha equiparado a la del hombre tanto en cobertura como en calidad.	Tres grandes aspectos de la educación en la región requieren de reformas: la eficiencia (interna y externa) de los sistemas educativos, la calidad de la educación ofrecida en las escuelas públicas, y la equidad en la provisión de servicios educativos. La baja calidad se refleja en altas tasas de repitencia y deserción escolar. Los grupos minoritarios, los alumnos con necesidades especiales y de extrema pobreza tienen grandes problemas de acceso. El analfabetismo aún afecta de manera desproporcionada a las mujeres en áreas rurales.
Salud	La esperanza de vida al nacer aumento de 49 a 70 años entre 1950-1990, mientras que la tasa de mortalidad infantil descendió de 161 por mil en 1960 a 41 por mil en 1996. Por su parte, la tasa de fecundidad total bajó de un 5.2 en 1970 a 3.1 en 1991, mientras que el crecimiento de la población bajó de un 2.4% anual entre 1965-73 a un 1.7% anual proyectado para 1990-2000.	Factores de desigualdad en el acceso y en la calidad de los servicios a los que se accede determinan enormes variaciones de los indicadores de salud dentro de los países de la región; existe una gran desigualdad entre el acceso rural y urbano a los servicios de salud y saneamiento y entre la calidad de los servicios públicos y privados. Aún no es universal el acceso a los servicios básicos de salud ni la vacunación de niños de un año contra enfermedades transmisibles como la tuberculosis y el sarampión.
Ingresos y desigualdad	En promedio, los ingresos brutos per cápita han aumentado considerablemente en la región: pasaron de \$ 2,487 en 1950 a \$4,820 en 1992 (en dólares de 1990).	Los niveles históricamente altos de desigualdad de ingresos han persistido incluso durante la recuperación económica de los noventa; es la región más desigual del mundo en términos de coeficiente Gini y de comparación entre los quintiles más alto y más bajo de la población. Asimismo, la

		proporción de la población en pobreza en 1995 era aun mayor que la registrada en 1980, mientras que el número absoluto de pobres en 1995 no tuvo precedentes, pues superó los 200 millones de personas.
Empleo	Los avances en el desarrollo social han contribuido al mejoramiento de los recursos humanos de la fuerza laboral. La participación de las mujeres en la Población Económicamente Activa ha aumentado.	Se mantiene alto el crecimiento de la oferta laboral a la vez que persiste el desempleo y el subempleo, a pesar del crecimiento económico. La tasa promedio de desempleo para la región entre 1986 y 1996 varió entre 9.4% y 10.2%. El empleo que se está generando es principalmente de baja calidad: 85% de los nuevos empleos están en el sector informal.

Fuentes: Organización de Estados Americanos (1997), Organización Internacional del Trabajo (1997), Burki y Perry (1997), World Bank (1998a), PNUD (1997, 1998), Maddison (1995).

A continuación se plantean las ideas centrales de lo que podría ser un nuevo enfoque para la política social, que se caracterizaría por: (i) establecer que la equidad, el asegurar un nivel de vida mínimo compatible con la dignidad humana, y el pleno desarrollo de las personas deben ser los objetivos centrales de un nuevo enfoque de política social; (ii) tomar en cuenta explícitamente las interacciones entre “lo social”, “lo político” y “lo económico” para integrar plenamente a la política social con las otras políticas de desarrollo; (iii) diferenciar los componentes de la política social de acuerdo con criterios tales como nivel de aplicación (nacional regional, local) y según los sujetos de las medidas de política (género, edad, etnia, ingresos); (iv) considerar explícitamente las dimensiones internacionales de la política social, lo que supone crear las condiciones para una mayor equidad global y un entorno adecuado para la política social regional y nacional; y (v) adoptar una actitud pluralista y de experimentación social, que convierta al diseño y a la ejecución de políticas sociales en un proceso de aprendizaje colectivo.

Luego se proponen algunos elementos conceptuales para el diseño y la ejecución de políticas sociales inspiradas en este nuevo enfoque, enfatizando temas tales como la transición demográfica y las expectativas generacionales, las dimensiones de la exclusión, y el uso de los avances en las tecnologías de la información para abordar los problemas del desarrollo social. Por último, se plantean algunas reflexiones finales, que enfatizan la necesidad de combinar la voluntad política gubernamental “desde arriba” con la movilización popular “desde abajo” para avanzar en la dirección de una mayor integración social y equidad en los primeros decenios del siglo XXI.

I. El nuevo contexto para la política social

Durante los primeros decenios del siglo XXI, el conjunto de pronunciamientos, intervenciones y acciones gubernamentales orientados a aumentar el bienestar de los individuos, las familias y los grupos sociales lo que se denomina la “política social” deberá adaptarse al nuevo contexto internacional y responder al desafío de lograr una mayor equidad y eliminar la pobreza en América Latina. Tres grupos de factores condicionan las transformaciones que debe experimentar la política social en la transición a un nuevo siglo y a un nuevo milenio: el surgimiento de un orden global fracturado, los avances en la conceptualización del proceso de desarrollo y la creciente importancia del capital social y de las instituciones, así como el papel central que juegan la ciencia y la tecnología en la nueva sociedad del conocimiento.

1. El surgimiento del orden global fracturado y sus consecuencias

El primer conjunto de factores que condicionan la evolución de la política social en América Latina se refiere a la transformación del contexto internacional. Una multiplicidad de cambios y tendencias que se han manifestado durante los últimos dos decenios indican que somos testigos de un proceso acelerado, segmentado y desigual de globalización. La expansión a escala mundial de las actividades productivas y de servicio, el crecimiento del comercio internacional, la menor importancia de las fronteras nacionales, y el intercambio intensivo de información y conocimiento por todo el planeta, coexisten con la concentración de actividades "globales" en ciertos países, ciudades y aun distritos, y también con la concentración de dichas actividades al interior de unos pocos cientos de empresas y corporaciones.

1.1 Caracterización del nuevo contexto internacional

La simultánea integración y exclusión de regiones, países y grupos sociales son dos aspectos estrechamente interconectados del proceso multidimensional de globalización y fragmentación en marcha en este turbulento período de nuestra historia, un período que está viendo el surgimiento de un *orden global fracturado*. Se trata de un orden global, pero no integrado; un orden que nos pone a todos en contacto los unos con los otros, pero que al mismo tiempo mantiene profundas fisuras y divisiones entre diferentes grupos de países y de personas en estos países; un orden que está beneficiando a una pequeña parte de la humanidad y segregando a la mayoría de la población mundial (Sagasti y Alcalde, 1999; Sagasti y Arévalo, 1992).

Para algunos estudiosos, las fracturas que acompañan al proceso de globalización se están forjando hace largo tiempo, desde principios del siglo XVI con la primera ola de la expansión europea (Wallerstein, 1983; Ferrer, 1996). Si bien es importante explorar las raíces históricas del orden global fracturado, sobre

todo para contrarrestar la falta de conciencia histórica de quienes lo ven como un fenómeno reciente, los procesos acelerados de cambio político, económico, social, ambiental, cultural, científico y tecnológico que se han manifestado desde la Segunda Guerra Mundial -y que han adquirido un carácter planetario durante los últimos dos decenios- están creando no sólo un nuevo entorno para la interacción entre países y regiones, sino que también están alterando profundamente la propia condición humana en el proceso de transición a un nuevo orden global (Sagasti, 1997a, 1997b).

El Cuadro No. 3 resume las principales tendencias que están configurando el orden global fracturado. Ambigüedades, contradicciones e inconsistencias, que generan confusión e incertidumbre, están acompañando a este desigual proceso de globalización y fragmentación. Ante esta situación, es preciso dejar de lado la noción de que la variedad de fuerzas que interactúan para configurar el orden global fracturado apuntan todas en una sola dirección. Cada una de estas tendencias y fuerzas, o cualquier combinación de ellas, puede producir efectos positivos o negativos dependiendo, entre otras cosas, de la perspectiva desde la cual se les mire, de la estructura de las relaciones de poder asociadas con ellas, y de la capacidad de diseñar y ejecutar estrategias para aprovechar las oportunidades y contrarrestar las desventajas asociadas con los cambios.

El orden global fracturado plantea un conjunto de demandas específicas para los países en desarrollo, las cuales exigen respuestas estratégicas por parte de los gobiernos, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil. El fin de la Guerra Fría y las *nuevas preocupaciones de seguridad internacional* (conflictos étnicos y religiosos, posibilidad de guerras químicas y bacteriológicas, terrorismo, proliferación de arenas nucleares en pequeña escala, crimen organizado, tráfico de drogas, disputas ambientales) exigen nuevos arreglos para la seguridad internacional y regional, así como nuevas doctrinas de defensa nacional. La *creciente interdependencia económica y financiera*, unida a los cambios en las relaciones económicas internacionales, exige nuevas estrategias para la inserción de las economías y empresas latinoamericanas en un escenario global cada vez más volátil y competitivo.

Las *condiciones sociales y las desigualdades persistentes* asociadas con el surgimiento del orden global fracturado, que son la preocupación central de las políticas sociales, plantean enormes desafíos para mantener la cohesión social. Los desbalances demográficos entre países ricos y pobres; el rápido crecimiento de las demandas de alimentos, salud, educación, vivienda y saneamiento en el mundo en desarrollo; la pobreza generalizada asociada a la exclusión económica, social y política; y los problemas de empleo y subempleo, que afectan tanto a los países ricos como a los pobres, requieren de respuestas imaginativas y prácticas, tanto en el ámbito internacional como en el de las políticas y estrategias nacionales y locales. En forma similar, los cambios significativos que se han dado en las relaciones de género -producto de la capacidad que han adquirido las mujeres para regular su propia fertilidad- tienen gran importancia en el mundo del trabajo y de la familia, y exigen una perspectiva diferente de la división convencional de responsabilidades entre hombres y mujeres, tanto en el mundo laboral como en el de la crianza de los niños.

Por otra parte, la toma de conciencia sobre la importancia de *la protección del medio ambiente y del use sustentable de los recursos naturales*, asociados al

surgimiento de problemas ambientales de carácter regional y global, exige respuestas para asegurar que el proceso de desarrollo no restrinja las oportunidades de las generaciones futuras. La creciente importancia de los *factores religiosos, culturales y éticos* en la conducta de los asuntos de gobierno añade nuevas demandas a una recargada agenda pública y pone sobre el tapete temas tales como la tolerancia religiosa, las tensiones entre homogeneización y reafirmación de la identidad cultural, y el respeto a los derechos humanos. Asimismo, la *generalización de las prácticas democráticas* y el colapso de los sistemas totalitarios de partido único en Europa del Este y la ex Unión Soviética han llevado a cambios significativos en las estructuras institucionales formales de los gobiernos, y han puesto de manifiesto la importancia que tiene lo que se ha denominado el “capital social” en el desempeño político y económico de las naciones.

Cuadro No. 3
RESUMEN DE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS
DEL ORDEN GLOBAL FRACTURADO

<p><i>Seguridad internacional en un mundo “posbipolar”</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fin de la Guerra Fría y término de la rivalidad Este-Oeste. • Virtual eliminación de la amenaza de una guerra nuclear total y de los conflictos basados en la ideología de la Guerra Fría. • Surgimiento de nuevas preocupaciones de seguridad: conflictos ambientales, terrorismo, tráfico de drogas, sindicatos criminales internacionales, proliferación de armas químicas y biológicas, y de artefactos nucleares de pequeña escala. • Desgaste del poder de los Estados nación como unidades para la formulación y ejecución de políticas (por presiones tanto “desde arriba” como “desde abajo”). • Aumento en el número e intensidad de conflictos regionales (étnicos, religiosos, fronterizos, por recursos). • Un mayor papel para las instituciones internacionales y regionales en el mantenimiento de la seguridad, y para las Naciones Unidas en especial.
<p><i>Interdependencia económica y financiera</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rápido crecimiento y globalización de los mercados financieros. • Cambios en los patrones de comercio: transformación del contenido del comercio en favor de servicios y productos manufacturados de alta tecnología, surgimiento del Pacífico Norte como el área de mayor comercio, multiplicación de acuerdos comerciales regionales, crecimiento del comercio intraempresarial (el interior de firmas transnacionales), creación de la Organización Mundial del Comercio. • Nuevas situaciones en países clave (EE.UU., Rusia, Japón, Comunidad Europea, China, países recientemente industrializados del Este de Asia).
<p><i>Desigualdades persistentes a incertidumbre económica</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Disparidades persistentes y crecientes entre los países industrializados y los países en desarrollo. • Crecientes desigualdades de ingreso y oportunidades al interior tanto de los países ricos como de los pobres. • Mayor inestabilidad del sistema económico internacional. • Creciente preocupación y demandas por una mejor gobernabilidad económica internacional.

<p><i>Condiciones sociales</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Desbalances demográficos (bajo crecimiento y envejecimiento de la población en los países ricos, y crecimiento relativamente elevado de la población en los países en vías de desarrollo). • Demandas sociales crecientes (alimentación, educación salud, vivienda, saneamiento) en los países pobres. • Desempleo: los países en desarrollo enfrentan el desafío de elevar la productividad laboral y a la vez absorber un número creciente de entrantes a la fuerza laboral, mientras que los países desarrollados enfrentan cambios estructurales en los patrones de empleo. • Exclusión social extendida y en aumento (relacionada con factores de género, étnicos, de edad, pobreza, educación) tanto en los países ricos como pobres. • Redefinición de las relaciones de género.
<p><i>Sustentabilidad ambiental</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor conciencia de los problemas del uso sustentable de recursos y la contaminación. • Amenazas a la sustentabilidad del medio ambiente y al uso adecuado de recursos: pobreza en los países en desarrollo y consumo excesivo en los países ricos. • La seguridad internacional toma en cuenta explícitamente los factores ambientales. • Imperativo de contar con tecnologías apropiadas para el medio ambiente que sean capaces de garantizar el desarrollo sustentable. • Aceptación del peligro que representan los problemas ambientales globales.
<p><i>Cultura, religión y preocupaciones éticas</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Creciente importancia de los valores religiosos y espirituales. • Surgimiento del fundamentalismo religioso (islámico y cristiano, entre otros) como fuerza importante detrás de acciones políticas, sociales y aun económicas. • Conflictos entre la tendencia hacia la homogeneización cultural y el deseo de reafirmar la identidad cultural, como resultado de la globalización de los medios de comunicación masiva y del transporte y las comunicaciones en general. • Importancia creciente de los temas morales y éticos en los temas de equidad y derechos humanos.
<p><i>Gobernabilidad y la diseminación de las prácticas democráticas</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Crisis de gobernabilidad en los países pobres y en los de altos ingresos (por ejemplo, cuestiones de representación vs. eficiencia; demandas sociales que superan a las capacidades institucionales). • El pluralismo político, la democracia y la participación popular se has extendido en la mayor parte de las regiones del mundo. • Los papeles del sector público, el sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil están siendo redefinidos en todas partes. • Las consecuencias sociales de las reformas de política económica agudizan los problemas de gobernabilidad. • Las tecnologías de la información tienen gran impacto en los sistemas políticos y en la gobernabilidad. • Creciente importancia del capital social y del desarrollo institucional.
<p><i>La explosión del conocimiento y la fractura del conocimiento.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento exponencial del conocimiento. • Mayor importancia del conocimiento científico y tecnológico como factor de producción; surgimiento de la “sociedad del conocimiento”. • Cambios en la conducción de la investigación científica: costos en aumento, mayor especialización, importancia de las

	<p>tecnologías de la información.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Carácter crecientemente sistémico de la innovación tecnológica: se requiere mayor cantidad y diversidad de insumos, participa un mayor número de actores. • Cambio de paradigma tecno-económico: de uno intensivo en energía (con el petróleo como factor clave) a uno intensivo en información (con el microchip como factor clave). • Importantes avances en las tecnologías de comunicación e información; la biotecnología y la tecnología de materiales transforman las actividades de producción y servicios. • Desigualdades extremas y acumuladas en las capacidades de ciencia y tecnología entre los países industrializados y los países en vías de desarrollo. • Limitada capacidad científica y tecnológica de los países pobres para afrontar los desafíos económicos, sociales, políticos, culturales, ambientales y de la sociedad del conocimiento.
--	--

Por último, los *avances científicos y tecnológicos*, asociados al crecimiento exponencial del conocimiento y a la aceleración de los procesos de innovación tecnológica, han transformado los procesos productivos en las economías avanzadas y presentan desafíos extremadamente difíciles para la gran mayoría de los países en desarrollo. Las desigualdades en la capacidad de generación y utilización de los conocimientos científicos empujaban cualquier otro indicador de desigualdad entre países ricos y pobres: en 1991 el gasto per cápita en investigación y desarrollo de las economías de altos ingresos fue 218 veces mayor que el gasto correspondiente de los países de bajos ingresos (excluyendo a China), mientras que el ingreso por habitante del primer grupo de países fue 49 veces mayor que el del segundo grupo (Banco Mundial 1998b). Estas diferencias se han mantenido por decenios y aún siglos y, debido al carácter acumulativo de progreso científico y tecnológico, dificultan enormemente los esfuerzos para cerrar la brecha del conocimiento entre países ricos y pobres. Si bien algunos países de reciente industrialización han logrado establecer capacidades científicas y tecnológicas significativas en unos pocos decenios (por ejemplo, Corea del Sur, Taiwán y Singapur), para la gran mayoría del mundo en desarrollo esta fractura corre el peligro de convertirse en abismo infranqueable.

Considerados individualmente, cualquiera de estos cambios en el contexto internacional tiene importantes consecuencias para los esfuerzos de desarrollo y para el diseño y la ejecución de las políticas sociales. Tomados en conjunto representan un cambio de época que está configurando un nuevo orden global fracturado, cuyas características están aún en proceso de definición. Quizás el desafío más importante para la comunidad internacional en la transición al siglo XXI es evitar que la multiplicidad de fracturas en el orden global lleve a la creación de sociedades aisladas que desconfían las unas de las otras, y que ignoran y abrigan sospechas acerca de sus respectivas motivaciones, aspiraciones y capacidades. Es preciso evitar que estas fracturas nos lleven a grupos sociales introvertidos -tanto al interior de los países ricos como de los países pobres- que se vinculen entre sí sólo a través de los ténues lazos que establecen los medios masivos de comunicación y de transacciones económicas puntuales, y cuya interacción se caracterice por disputas y conflictos violentos. Para lograr esto,

además de introducir modificaciones en las relaciones económicas internacionales, es necesario transformar la concepción y la práctica de las políticas sociales, tanto en los países de altos ingresos como en los países del mundo en desarrollo.

1.2 El desafío de la globalización financiera y comercial

Al reseñar los aspectos más importantes del orden internacional que está surgiendo, es preciso acotar que nadie está "controlando" los procesos que llevan hacia el orden global fracturado, ni existe una vasta conspiración para explotar a sus "víctimas". Los diversos componentes del proceso de globalización operan de acuerdo con sus propias lógicas turbulentas y las interacciones entre ellas. Si bien esto no es un consuelo para quienes sufren los efectos negativos de estos procesos, la primera tarea para confrontar las amenazas del orden global fracturado -y para aprovechar las oportunidades que ofrece- consiste en examinar y entender la naturaleza y la lógica de las múltiples fuerzas que lo configuran. Sólo así será posible diseñar estrategias y políticas para mejorar la situación de los excluidos y marginados por los procesos que conducen al orden global fracturado.

Los aspectos económicos y financieros de los procesos de globalización que han tenido lugar durante los últimos dos decenios plantean serios desafíos a los arreglos institucionales desarrollados a lo largo de varias décadas, tanto en los países ricos como en los países pobres. El gran acuerdo entre el capital y el trabajo, forjado en Europa y Norteamérica a partir de la Segunda Guerra Mundial, dio origen al Estado benefactor, permitió superar antagonismos que llevaron a conflictos sociales e inestabilidad política, e hizo posible un crecimiento económico mundial y avances sociales sin precedente entre fines de los años cuarenta y mediados de los setenta. Las políticas sociales puestas en práctica en los países industrializados -servicios públicos de educación y de salud, seguros de desempleo, políticas de vivienda, transferencias de ingresos, entre otros- permitieron un aumento generalizado del consumo, de los niveles de vida y del bienestar de la mayoría de la población. En algunos países en desarrollo se pusieron en práctica políticas similares, aunque los limitados recursos del tesoro público no permitieron extender estos beneficios sociales a la mayoría de la población.

En contraste con lo que sucedió durante los primeros cinco decenios del siglo XX, en los cuales la liberalización financiera y comercial tuvo efectos sociales negativos (recordemos la Gran Depresión norteamericana y sus secuelas), el acuerdo social que llevó al Estado benefactor y a la regulación del comercio y de las finanzas internacionales (con la creación del GATT, el FMI y Banco Mundial) permitió reducir el impacto negativo de las políticas de liberalización de las economías. Un aspecto clave de este acuerdo fue la posibilidad de los estados de recaudar impuestos a la renta del capital para poder financiar los costos de los servicios sociales asociados al Estado benefactor. La ayuda para el desarrollo, financiada mayormente con recursos públicos a partir de fines del decenio de 1940, podría considerarse como una extensión al ámbito internacional de los mecanismos que el Estado benefactor estableció para poner en práctica la solidaridad y mantener la cohesión social.

En otras partes del mundo, donde no se concretó este acuerdo social entre el capital y el trabajo, la existencia de mecanismos institucionales alternativos

permitió mantener la cohesión social. Por ejemplo, en algunos países del Sudeste Asiático, una combinación de estabilidad laboral en los sectores público y privado (que en Japón y Corea del Sur se interpretó como garantías de empleo de por vida), de crecimiento económico sostenido basado en las exportaciones de productos manufacturados, y de una fuerte intervención estatal en la conducción de la economía permitieron sustituir los mecanismos estatales de apoyo social prevalecientes en los países industrializados. Adicionalmente, una variedad de instituciones sociales -que abarcan desde las redes familiares hasta organizaciones sociales y movimientos religiosos- ha estado cumpliendo funciones de apoyo y seguridad social en las diversas regiones del mundo en desarrollo.

La globalización financiera ha estado socavando las bases del acuerdo social entre el capital y el trabajo en los países industrializados, y también debilitando los arreglos institucionales alternativos que cumplían una función equivalente en otras regiones. El mundo financiero de fin de siglo comprende una desconcertante red de transacciones internacionales de todo tipo, como la compra y venta de acciones en un gran número de países, el arbitraje en una multiplicidad de mercados y monedas, inversiones en cartera a través de una gran variedad de fondos internacionales, flujos masivos de capital a través de fronteras). Estas transacciones financieras han adquirido una vida propia, y se han desvinculado de la producción y la distribución de bienes y servicios. La movilidad sin precedentes del capital financiero ha limitado severamente las posibilidades que tienen los estados de gravar las rentas asociadas a los flujos financieros que traspasan los límites nacionales.

De acuerdo con Dani Rodrik, un economista norteamericano que difícilmente podría ser considerado como alarmista, la integración mundial de los mercados de bienes, servicios y capital está creando nuevas fuentes de tensión:

“... la globalización ha hecho extraordinariamente difícil para los gobiernos el proveer seguridad social -una de sus funciones centrales que ha ayudado a mantener la cohesión social y el apoyo político interno para los procesos de liberalización que se han producido durante la posguerra. La creciente movilidad del capital ha hecho que parte importante de la base impositiva pueda desplazarse rápidamente a otros lugares para eludir impuestos, dejando a los gobiernos con la poco atractiva opción de aumentar desproporcionadamente los gravámenes al trabajo.” (Rodrik, 1997, p. 6).

Rodrik concluye diciendo que “el desafío más grande para la economía mundial en los próximos años consiste en hacer que la globalización sea compatible con la estabilidad económica y política nacional” (*Ibíd.*, p. 85), lo que implica asegurarse de que la integración económica internacional no conduzca a la desintegración social nacional. Éste es un tema que fue anticipado hace casi tres decenios por el economista latinoamericano Osvaldo Sunkel y reiterado al inicio de los noventa (Sunkel, 1971, 1991).

Más aún, el propio Fondo Monetario Internacional, que preconiza la liberalización comercial y financiera, ha aceptado recientemente estos planteamientos. En un informe preparado por su Departamento de Finanzas Públicas, se reconoce la validez de los argumentos planteados por Rodrik:

“La creciente movilidad del capital y de la mano de obra limita la capacidad de las autoridades para recaudar impuestos y transferir ingresos a los afectados por la mundialización. En la medida en que la movilidad del capital es mayor a la movilidad de la

mano de obra, la carga impositiva relacionada con el financiamiento de redes de protección social para los afectados por la mundialización recae sobre los trabajadores”. (Fondo Monetario internacional, 1998, p. 3).

Por su parte, el economista Jagdish Bhagwati, cuyas credenciales como apóstol del libre comercio son incuestionables, ha atacado fuertemente el proceso de liberalización de los mercados de capitales; ha indicado que no tiene razón de ser desde una perspectiva de bienestar económico y que sólo responde a los intereses de lo que denomina “el complejo de Wall Street-Departamento del Tesoro”, haciendo una comparación con el “complejo militar industrial” que fuera denunciado por el presidente de los Estados Unidos Dwight Eisenhower hacia fines de; decenio de 1950 (Bhagwati, 1998). Asimismo, Ethan Kapstein ha enfatizado que la liberalización financiera que experimentamos en la actualidad, cuyos orígenes datan de la ruptura del acuerdo de Bretton Woods en 1971, “rompió las cadenas que habían sujetado al capital desde la Segunda Guerra Mundial, liberándolo para que se desplazara sin restricciones por todo el planeta” (Kapstein, 1998). Esto puso en desventaja a los otros factores de la producción, que no pueden movilizarse y desplazarse con la misma facilidad, como es el caso de la mano de obra. La reducción de las barreras al comercio y la inversión han acentuado considerablemente las asimetrías entre los grupos que pueden cruzar las fronteras, que incluyen a los dueños del capital, los profesionales, y los trabajadores altamente calificados, y los que no pueden cruzarlas, entre los cuales se encuentran los trabajadores no calificados y los ejecutivos de nivel medio (Kapstein, 1998). Cabe destacar que si se permitiera el libre desplazamiento de los trabajadores de un país a otro, otorgándole una movilidad similar a la que disfrutaban el capital, los bienes y los servicios, la situación sería completamente distinta.

El impacto económico, social y político de la globalización se manifiesta en muchas partes del mundo en desarrollo a través de la “desregulación competitiva”, que consiste en ofrecer cada vez más ventajas al capital extranjero para que coloque sus inversiones en el país. De esta manera, en muchos países se han eliminado regulaciones ambientales, liberalizado el mercado de trabajo, otorgado monopolios *de facto* a inversionistas extranjeros y se han eliminado las regulaciones que afectan el libre flujo de capitales. En algunos casos extremos, los convenios de estabilidad tributaria y otros similares han llegado a ofrecer al capital extranjero mejores condiciones que a los capitales de origen local, y el Estado ha destinado recursos públicos para obras de infraestructura física con el fin de atraer a la inversión extranjera.

La globalización comercial y financiera también genera conflictos entre y al interior de las naciones acerca de las normas y las instituciones sociales que regulan las interacciones sociales. La difusión internacional de las tecnologías de producción y de provisión de servicios, que incorporan los valores y las normas sociales de sus países de origen, frecuentemente choca con los valores, las normas, las instituciones y las preferencias colectivas muy diferentes que caracterizan a los países receptores de estas tecnologías. Estos países y empresas se ven obligados a competir fuertemente en los mercados internacionales, lo que no les permite conservar sus propias estructuras sociales bajo el riesgo de perder competitividad.

De esta manera, la acelerada liberalización comercial y financiera de los años ochenta y noventa está adquiriendo un carácter conflictivo al desencadenar

fuerzas que socavan las normas implícitas en las disposiciones legales, prácticas laborales y esquemas de apoyo social que encarnan los valores propios de diversos países y regiones. La globalización financiera exenta de regulación está poniendo en peligro el acuerdo social que llevó al Estado benefactor en Europa, América del Norte y Japón, y está agudizando la crisis de las políticas de bienestar social que se encontraban ya bajo presión debido a los cambios demográficos y el envejecimiento de la población en estas regiones. Además, los libérrimos movimientos de capital están creando series problemas en los países en desarrollo y en las economías en transición, ya que limitan severamente el papel que pueden jugar los estados y los gobiernos para apuntalar las diversas instituciones que mantienen la cohesión social.

1.3 Crisis de gobernabilidad

Por último, el proceso de globalización ha sido acompañado por una crisis de gobernabilidad generalizada, tanto en el ámbito nacional como internacional, la cual se ha hecho más visible con el fin de la Guerra Fría. Esta crisis ha debilitado la limitada capacidad de respuesta de los gobiernos y sus instituciones, sobre todo en el mundo en desarrollo, para enfrentar a los nuevos desafíos económicos, sociales, políticos, ambientales, tecnológicos y culturales que se presentan en un mundo cada vez más integrado y fracturado a la vez. Los problemas característicos de las crisis de gobernabilidad -corrupción, bloqueos constitucionales, incapacidad de diseñar y ejecutar políticas, violencia étnica y religiosa, tráfico de drogas, actividades criminales- dan amplio testimonio de las dificultades que enfrentan los gobiernos de los países ricos y pobres para ejercer el poder y la autoridad en forma legítima y eficiente para lograr objetivos de desarrollo.

Considerando que la pobreza y la extrema desigualdad han perdurado a través de decenios y siglos en América Latina, las restricciones que impone la globalización a la capacidad de acción de los estados para mantener la cohesión social podrían desencadenar conflictos sociales de carácter imprevisible. Un ejemplo ilustrativo en la región es el de Perú, donde a partir de los años ochenta múltiples crisis convergieron y llevaron a una explosión de violencia política, a un deterioro crítico del tejido social y de la economía, y a la incapacidad del Estado de cumplir con sus funciones más básicas. El terrorismo ha sido vencido y Sendero Luminoso ha sido desbandado, pero las secuelas de la violencia terrorista y de la represión estatal se mantienen aún visibles (Sagasti, Patrón, Lynch y Hernández, 1996).

La crisis de gobernabilidad tiene una clara dimensión internacional, la cual se manifiesta, entre otras cosas, en la incapacidad de regular adecuadamente las transacciones financieras y comerciales que se extienden por todo el planeta, asegurándose que sus beneficios no se concentren en una pequeña parte de la humanidad que cuenta con los recursos y el conocimiento. De acuerdo con Fernando Henrique Cardoso, Presidente de Brasil,

“al mismo tiempo que existe [un] proceso de globalización, no existe un proceso simultáneo en el plano político, de reglas legitimadoras e implementadoras de las decisiones a nivel mundial. Existe un déficit de capacidad política de control sobre las decisiones que afectan a la humanidad, que sea correspondiente a la globalización del sistema productivo.

Este es un problema que tiene que ver con la gobernabilidad, con la renovación del pensamiento democrático, que obliga a una reflexión que, en (o que respecta a gobernabilidad, ya no puede restringirse únicamente al ámbito nacional". (Cardoso, 1997, pp. 18 19).

Todo esto sugiere que, en el contexto del orden global fracturado, las políticas sociales deben considerar una dimensión internacional que tome en cuenta la regulación de las actividades productivas y de servicios. Será muy difícil aumentar el margen de maniobra para la acción estatal sin llegar a un acuerdo internacional, orientado a restablecer el equilibrio entre los procesos de globalización económica y financiera que otorgan enormes ventajas al capital, y la necesidad de mantener la cohesión social que exige una mayor atención a la provisión de servicios sociales, a los problemas de empleo y a la eliminación de la pobreza.

2. Cambios en la concepción y la práctica del desarrollo

El segundo conjunto de factores que afectan el diseño y ejecución de políticas sociales en América Latina se refiere a los avances en las formas de pensar el desarrollo que han tenido lugar durante los últimos cincuenta años. La concepción de desarrollo que fue articulada, ampliamente diseminada, y financiada después de la Segunda Guerra Mundial, puso especial énfasis en el aumento del ingreso per cápita. La tarea del desarrollo se definió en función de alcanzar, en el transcurso de una generación, los niveles de vida que los países ricos de Occidente tardaron tres o cuatro generaciones en lograr, pero sin incurrir en los altos costos sociales que estos últimos tuvieron que pagar a ocasionaron a otros (esclavitud, colonialismo, explotación de trabajadores, mujeres y niños). Esta visión de abundancia y felicidad al alcance de todos, que guió por varias décadas los esfuerzos de las naciones pobres, se ha desdibujado con el surgimiento del orden global fracturado y ha perdido su atractivo. Las políticas sociales que fueron diseñadas y puestas en práctica bajo la influencia de esta concepción del desarrollo también han perdido vigencia, y en la actualidad se está a la búsqueda de una nueva manera de pensar "lo social" y las políticas sociales.

La certidumbre de lo que significaba llegar a ser un país "desarrollado", es decir, lograr el nivel material de vida de los países prósperos de Occidente, está siendo cuestionada tanto en los países ricos como en los pobres. Este cuestionamiento se fundamenta principalmente en las consecuencias ambientales y sociales negativas del crecimiento económico, y en que se dejaron de lado los aspectos no materiales del desarrollo -incluyendo las dimensiones institucionales, culturales y espirituales de las actividades humanas. El surgimiento del fundamentalismo religioso y de fuertes rivalidades étnicas -que han reaparecido de manera violenta por todo el planeta- nos ha recordado la importancia de las dimensiones no materiales del desarrollo.

Lo que podemos llamar el "experimento del desarrollo" tuvo lugar en un orden político que prevaleció por cinco decenios y que desapareció al inicio de los años noventa. Este orden ha sido reemplazado por las incertidumbres que acompañan la transición hacia un orden global fracturado, más complejo y menos predecible que el orden bipolar de la Guerra Fría. Como se indicó en la sección

precedente, la economía internacional está experimentando su más profunda transformación desde la revolución industrial, lo cual está modificando las relaciones de poder entre los agentes económicos, por lo que requiere de nuevas estrategias y políticas económicas y sociales.

En el nivel más profundo de la sociedad y la cultura, las estructuras que por largo tiempo han mantenido el orden social en el nivel local están siendo desmanteladas en muchas partes del mundo, y especialmente en los países en desarrollo. Una explosión de demandas sociales y una revolución de expectativas, que surgieron en parte por el crecimiento de la población y en parte por las imágenes a información que transmiten los medios masivos de comunicación, ha superado la capacidad de estados, mercados y organizaciones de la sociedad civil -así como la de una gran variedad de instituciones sociales tradicionales (familia, comunidades, etnias, tribus)- para procesar y satisfacer estas crecientes demandas. Al mismo tiempo, el complejo conjunto de valores humanos y relaciones interpersonales que permite la convivencia entre comunidades está hoy sometido a presiones disgregadoras sin precedentes. Las consecuencias desestabilizadoras de estas transformaciones de las estructuras sociales se extienden por todo el planeta, pero son especialmente evidentes en las regiones en desarrollo y en las economías en transición.

2.1 La humanidad en un período de transición

Si bien estos cambios configuran un nuevo contexto para los esfuerzos de desarrollo, todos ellos se ubican dentro de un marco aun mayor de transformaciones que desafían nuestra comprensión de la esencia misma de la condición humana, de nuestro lugar en el universo y del potencial futuro de la humanidad (Sagasti, 1997a, 1997b). El primero de estos desafíos proviene de la creciente aceptación de la estrecha conexión que existe entre la actividad humana y el medio ambiente. Continúa aumentando la evidencia científica que demuestra la imposibilidad de seguir actuando impunemente sobre el medio ambiente, confiando ciegamente en la capacidad regenerativa de los ecosistemas. Esto implica un cambio radical con respecto a las ideas que predominaron en los siglos XVIII, XIX y gran parte del siglo XX, las cuales ubicaban al ser humano como amo y señor de la tierra, con dominio absoluto y soberanía irrestricta sobre la naturaleza. Estamos avanzando, aunque lentamente todavía, hacia una visión de la humanidad entera como responsable de un patrimonio ecológico, de una herencia preciosa que debe ser transmitida a las generaciones futuras.

Estamos también empezando a comprender que los avances en la tecnología de la información están creando una nueva dimensión de la realidad -"realidad virtual", "cibespacio"- que se ubica entre el mundo real y concreto que ha estado con nosotros desde tiempos inmemoriales y el mundo de los conceptos abstractos que nos ha acompañado desde hace más de 2,500 años, desde la invención de la teoría por los griegos y la manipulación de símbolos en las civilizaciones de Asia. Las tecnologías de la comunicación también están creando nuevas formas de interacción humana, y a la vez están alterando el significado de conceptos tales como experiencia, privacidad, individualidad, identidad cultural y gobernabilidad.

Asimismo, estamos tomando conciencia de nuestra nueva capacidad para alterar intencionalmente la dirección de la evolución humana, y de la posibilidad de sobreponernos a las limitaciones de nuestra constitución biológica y genética como individuos. Sin embargo, aunque la ciencia esté haciendo posible el control de nuestra evolución biológica, estamos aún muy lejos de establecer los lineamientos éticos y morales para poder guiar la evolución de nuestra especie.

Los avances en los sistemas de expertos, la inteligencia artificial, la cibernética y la robótica nos están obligando a redefinir lo que entendemos por atributos exclusivos de los seres humanos. Cada vez estamos más conscientes del impacto que los artefactos y las construcciones mecánicas y electrónicas pueden tener sobre la manera en que vivimos, a la vez que empieza a surgir la idea de que estamos embarcados en un proceso de “coevolución” entre la humanidad, la naturaleza y las máquinas. Los procesos tales como la selección natural, que antes se pensaban restringidos al reino de los organismos vivientes, ahora se aplican también a los programas de computadoras y los sistemas tecnológicos.

Finalmente, nuevas especulaciones acerca del inicio y el destino final del universo, unidas a los nuevos descubrimientos acerca del origen de la vida y de los seres humanos, están colocando a la Tierra y a la humanidad en un contexto cósmico cuya historia comprende miles de millones de años. Dentro de este marco, el carácter efímero de unos cuantos miles de años de civilización humana contrasta nítidamente con nuestra capacidad para trascender nuestras limitaciones y percibir lo vasto del cosmos que habitamos.

Todo esto muestra que la humanidad está en el medio de una desconcertante transición hacia algo que aún no puede ser claramente visualizado, hacia lo que algunos intelectuales se refieren como la “condición posmoderna”, y uno de los autores ha denominado la “era posbaconiana”, en alusión a las ideas propuestas a fines del siglo XVI por Sir Francis Bacon. Antropólogos y psicólogos nos proveen a diario evidencias de que estos cambios trascendentales están generando profundos temores, una menor tolerancia a la incertidumbre, añoranzas atavistas, y el deseo de volver a las certezas del pasado y a las lealtades primarias. Sin embargo, los cambios en nuestra concepción de la naturaleza y de la condición humana son tan profundos y rápidos que no será posible dar vuelta y retroceder hacia donde estuvimos siquiera hace unos pocos años.

El concepto de desarrollo que prevaleció desde la Segunda Guerra Mundial puede considerarse como la más reciente (y posiblemente la última) reinterpretación de la idea occidental de “progreso” dentro del marco del programa baconiano, cuyo ocaso estamos presenciando en la actualidad. Si bien pasará un buen tiempo antes de que se llegue a formular un nuevo programa que oriente los esfuerzos de la humanidad con la fuerza y la claridad que tuvo el programa baconiano -cuya idea central fue dominar a la naturaleza a través del conocimiento y ponerla al servicio del hombre- es conveniente tener siempre presente que estamos iniciando un largo camino hacia la redefinición y reinterpretación de ideas tales como progreso y desarrollo, las cuales hemos estado aceptando como guía para la acción humana desde hace cuatro siglos.

2.2 La evolución de las ideas y la práctica del desarrollo

El telón de fondo que representa este conjunto de cambios y la transición hacia una era posbaconiana ayuda a poner en perspectiva la elusiva búsqueda del desarrollo durante los últimos cinco decenios. Las ideas sobre cómo promover el desarrollo han cambiado significativamente a lo largo del último medio siglo. Por ejemplo, en diferentes momentos entre el fin de los años cuarenta y principios de los setenta, la teoría y la práctica del desarrollo se basaron en conceptos tales como la necesidad de fuertes inversiones de capital para iniciar un proceso autosostenido de crecimiento económico (Paul Rosenstein Rodin y Ragnar Nurkse); la importancia de invertir en la formación de recursos humanos (Theodore Schultz y Hans Singer); la sustitución de importaciones y los encadenamientos productivos (Raúl Prebisch y Albert Hirschman, respectivamente), y el imperativo de avanzar a través de una serie de etapas hacia el despegue del crecimiento económico (Walt W. Rostow).

A través de los años siguientes, ideas tales como “oferta ilimitada de mano de obra” (Arthur Lewis), “deterioro de los términos de intercambio” (Hans Singer, Raúl Prebisch), “polos de desarrollo” (Francois Perroux), “planificación del desarrollo” (P. Mahalanobis, Jan Tinbergen, entre otros), “causación circular acumulativa” (Gunnar Myrdal), “crecimiento desbalanceado” (Albert Hirschman), “teoría de la dependencia” (Fernando Henrique Cardoso, Osvaldo Sunkel), “subdesarrollo estructural” y “estructuralismo” (Celso Furtado), “intercambio desigual” (Emmanuel Aghiri), “redistribución con crecimiento” (Hollis Chenery), “necesidades básicas” (Paul Streeten, Manfred Max-Neef, Richard Jolly), “industrialización orientada hacia las exportaciones” (Ann Krueger, T. N. Srinivasan), “lo pequeño es hermoso” (E. F. Schumacher), “otro desarrollo” (Marc Nerfin), “ecodesarrollo” (Ignacy Sachs, Maurice Strong), entre muchas otras, fueron empleadas para interpretar la realidad de los países en desarrollo y recomendar políticas a los gobiernos.

Durante los últimos veinte años, la teoría y la práctica del desarrollo han puesto mayor énfasis en los aspectos institucionales y sociales, incluyendo la reducción de la pobreza, la eficiencia del Estado, la gobernabilidad democrática, y la prevención y resolución de conflictos. El Banco Mundial dedicó su informe sobre el desarrollo mundial de 1990 al tema de la pobreza, y el de 1991 a una evaluación de la experiencia del desarrollo de los cuarenta años precedentes (Banco Mundial, 1990, 1991). Estos dos informes señalaron un cambio de rumbo en las preocupaciones de los organismos financieros internacionales y abrieron el camino para que planteamientos vinculados al desarrollo social y las políticas sociales -que se encontraban marginados en estas instituciones debido al énfasis en los programas de "ajuste estructural" durante los años ochenta- empezaran a ocupar un lugar preferencial en la formulación y ejecución de estrategias de desarrollo.

Los conceptos de “oportunidades vitales”, propuesto por Ralph Dahrendorf (1983), y de “capacidades” y “funcionamientos”, articulados por Amartya Sen en una amplia gama de trabajos (véase las secciones siguientes y el anexo), cobraron una nueva vigencia, y están llevando a una reformulación de las estrategias de desarrollo y de la política social en particular. El concepto de “desarrollo humano sostenible” propuesto por el Programa de las Naciones Unidas

para el Desarrollo (PNUD) es un intento de integrar el crecimiento económico, el desarrollo social y la conservación del medio ambiente (Speth, 1994). El desarrollo humano sostenible busca proveer a todos los seres humanos, tanto en la actualidad como en el futuro, de las mismas oportunidades para expandir y utilizar sus capacidades al máximo posible.

Por otra parte, un grupo de autores fuera de las corrientes dominantes del pensamiento sobre desarrollo económico ha estado planteando una perspectiva alternativa, que evita proponer estrategias y políticas específicas en el ámbito nacional, y que más bien busca dejar espacios para explorar modalidades descentralizadas de acumulación, distribución y desarrollo en los ámbitos local y regional (Schuldt, 1998). Esto llevaría a proponer varios conjuntos de políticas y estrategias diferenciadas -que podrían denominarse “emergentes”- forjadas desde abajo por los propios actores y beneficiarios del proceso de desarrollo, las cuales estarían más de acuerdo con sus necesidades axiológicas y existenciales (ver anexo). Así, no se trataría de ofrecer prescripciones sobre desarrollo y política social vinculadas a los esquemas de acumulación vigentes -que subyacen a las estrategias y políticas de desarrollo postuladas por las corrientes de pensamiento económico dominante- sino de crear opciones para que los ciudadanos diseñen sus propias estrategias y políticas. A su vez, esto implica la creación de espacios para la participación ciudadana en todos los niveles y para el ejercicio de la gobernabilidad democrática en el sentido más amplio de la palabra. Algunos planteamientos sobre esquemas alternativos de acumulación y desarrollo para los pueblos indígenas en América Latina corresponden a esta perspectiva más abierta y localista del proceso de desarrollo (Gutiérrez, 1993).

¿Cuál ha sido el balance de medio siglo de intentos por promover el desarrollo en sus diversas manifestaciones? Como es de esperar, estos esfuerzos no han logrado un éxito clamoroso ni han sido un fracaso total. Unos pocos países han logrado en una generación los niveles de vida del mundo industrializado (particularmente en el Sudeste Asiático), y el ingreso por habitante se ha duplicado en algunos países tales como Turquía, Brasil, China y Corea del Sur en un tercio del tiempo que tomó hacerlo a Inglaterra o a los Estados Unidos un siglo antes. Al mismo tiempo, el número absoluto de pobres ha aumentado en la mayoría de regiones del mundo durante los últimos dos decenios, las desigualdades de ingreso y oportunidades se han acentuado, y el medio ambiente ha sufrido un marcado deterioro.

Tanto los éxitos como los fracasos proporcionan valiosas lecciones y enseñanzas sobre cómo acelerar el crecimiento económico y mejorar las condiciones sociales (Bezanson y Sagasti, 1995). Además de aspectos referidos a la importancia de las consideraciones ambientales y el papel central que juegan la ciencia, la tecnología y la innovación, quizás una de las percepciones más importantes que hayamos logrado durante cinco decenios de esfuerzos de desarrollo se refiere a la importancia de los factores institucionales.

Las instituciones comprenden patrones de comportamiento, relaciones sociales de larga duración, organizaciones y procedimientos operativos, reglas y regulaciones formales, y hábitos establecidos de interacción entre individuos y grupos de personas, todo lo cual estructura el tejido social, permite articular compromisos compartidos y provee una base para la acción colectiva. Además, la existencia de instituciones sólidas crea estabilidad y permite anticipar resultados y

consecuencias, condiciones necesarias para la efectividad de las acciones humanas y para el logro de objetivos individuales y grupales (North, 1990; Putnam, 1993; Stiglitz, 1995; Eggertson, 1997). También hemos aprendido, sobre todo a partir de la caída del Muro de Berlín, que las instituciones flexibles, participativas, descentralizadas, pluralistas, y capaces de albergar a una diversidad de opiniones y puntos de vista, tienen mejores posibilidades de responder adecuadamente a las crecientes y rápidamente cambiantes demandas del orden global facturado que caracteriza a nuestro tiempo.

En la dimensión política, las instituciones asociadas con la gobernabilidad democrática han demostrado ser las más efectivas para canalizar, procesar y responder a una amplia y variada gama de demandas sociales, principalmente a través de instituciones intermediarias que vinculan a los ciudadanos con los centros de poder político. Además, una democracia que funciona bien permite cambios ordenados en el ejercicio del poder político mediante elecciones periódicas, y evita la concentración excesiva del poder al establecer controles y contrapesos para su ejercicio. Estas características han hecho de la gobernabilidad democrática una fuerza poderosa para el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos letales y el desarrollo en general (Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, 1997; DEMOS, 1997).

En la dimensión económica, las instituciones asociadas con los mercados y la competencia han demostrado ser las más efectivas para promover el crecimiento económico y mejorar el desempeño en muchos campos del quehacer humano. Sin embargo, las sociedades que son capaces de lograr, por un lado, un equilibrio entre las presiones competitivas y, por otro, la solidaridad, tienen mayores posibilidades de mejorar los niveles de vida de toda la población y de evitar la exclusión de los más débiles y vulnerables. Existe una fuerte interacción entre la gobernabilidad democrática, el crecimiento económico, la reducción de las desigualdades extremas y la existencia de redes de compromisos cívicos y sociales, elementos que se combinan para reducir la probabilidad de aparición del síndrome de "no tener nada que perder" que puede impulsar a ciertos grupos sociales en desventaja hacia las acciones violentas.

Al mismo tiempo, la mayor parte de los problemas y desafíos serios que enfrenta hoy el desarrollo -por ejemplo, limitar el deterioro del medio ambiente, mantener la estabilidad económica, reducir la pobreza y prevenir conflictos letales- no tiene ya soluciones puramente locales o nacionales. El mejoramiento de los niveles de vida y la creación de oportunidades para todos dependen en grado cada vez mayor de los intercambios de bienes, servicios, conocimientos e información que cruzan fronteras nacionales. Esto hace necesario prestar mayor atención al papel crítico que juegan las instituciones regionales a internacionales en el proceso de desarrollo.

Desde el fin de la Guerra Fría hemos tomado conciencia de que durante la mayor parte del último medio siglo la cultura, la religión y las lealtades étnicas fueron prácticamente dejadas de lado en el pensamiento y la práctica del desarrollo. Sin embargo, más allá de las necesidades básicas de supervivencia, la mayor parte de la humanidad se guía por motivos éticos y espirituales.

Los valores y los aspectos no materiales de las actividades humanas tienen un papel de suma importancia en la creación y el desempeño de instituciones, y por lo tanto en el éxito o fracaso de los esfuerzos de desarrollo. Hemos aprendido

también que las identidades culturales, las lealtades étnicas, las preocupaciones espirituales, las afiliaciones religiosas y los principios éticos pueden entrar en conflicto (Ryan, 1995). Esto resalta la importancia de la tolerancia como condición para la incorporación de otros valores y consideraciones no materiales a la idea del desarrollo. La lección paradójica de todo esto es que, para poder aceptar la diversidad de los sistemas de valores, es esencial reconocer primero la primacía de ciertos valores universales -tales como la tolerancia, el respeto a las opiniones de los demás y la libertad de expresar puntos de vista divergentes-.

Las consecuencias de otorgarle un mayor peso a los aspectos institucionales y de valores son de gran importancia para el diseño y ejecución de políticas sociales, sobre todo en un contexto de pobreza generalizada y de persistentes desigualdades como el prevaleciente en América Latina. Algunos académicos vinculados a la nueva escuela de pensamiento institucionalista, Thráinn Eggerston (1997) por ejemplo, han sugerido que los procesos de creación y desarrollo de instituciones pueden requerir de tiempos muy largos, y que las resistencias sociales a la introducción de reformas institucionales tienen raíces que se extienden por varios siglos en el pasado. Si fuera éste el caso, sería necesario adoptar una perspectiva de muy largo plazo para las reformas de política social y, al mismo tiempo, poner en práctica un “shock institucionalizador” de carácter democrático, abierto y participativo para remecer las estructuras sociales, productivas y políticas con el fin de facilitar la construcción de instituciones que conduzcan a un desarrollo más equitativo y humano. Sin embargo, al plantear un shock institucionalizador no estamos abogando por la destrucción total de las estructuras institucionales existentes, sino por un conjunto de cambios articulados entre sí que permitan superar la inercia de los hábitos del pasado y la resistencia de los intereses creados, al mismo tiempo que proponen la creación de nuevas instituciones o la revitalización de las existentes para incrementar el capital social, restablecer relaciones de confianza mutua, y hacer renacer la esperanza en una visión de futuro.

3. Los desafíos de la sociedad del conocimiento

El tercer conjunto de factores que afectan el diseño y la ejecución de políticas sociales en la región se refiere al impacto que los avances científicos y tecnológicos tienen en el mundo actual, que está ingresando ya a lo que se ha denominado la “sociedad del conocimiento”. Desde fines de la Segunda Guerra Mundial los resultados de la investigación científica y de las innovaciones tecnológicas se han imbricado cada vez más en todos los aspectos de la actividad humana, y han alterado radicalmente las relaciones entre las personas involucradas en la producción y distribución de conocimiento, y aquellas que se dedican a otros tipos de actividades.

La producción de conocimiento ha aumentado en forma significativa en las postrimerías del siglo XX. De acuerdo con David Linowes (1990), desde la época de Cristo hasta mediados del siglo XVIII, el acervo de conocimiento disponible para la humanidad se duplicó. Se volvió a duplicar 150 años después, y una vez más en los 50 siguientes años. En la actualidad el conocimiento se duplica cada lustro. Esto quiere decir que la humanidad ha producido mucho más conocimiento en los últimos 30 años que en los 5,000 años precedentes. Además, la producción de

conocimiento científico y tecnológico tiene un carácter acumulativo, lo que abre un conjunto de posibilidades casi ilimitadas a los países; empresas y grupos sociales que saben cómo acceder a este enorme acervo de conocimientos.

Por otra parte, se ha reducido el tiempo entre un descubrimiento científico y su aplicación práctica, y se ha acortado la distancia entre invención e innovación. Los avances tecnológicos basados en descubrimientos científicos han penetrado todas las esferas de la actividad humana, desde la producción industrial hasta las artes plásticas, y desde la vida privada hasta el ejercicio del poder político. El conocimiento se está incorporando en proporción cada vez más creciente en una amplia gama de bienes y servicios, aumentando su valor y estableciendo distinciones entre aquellos productos que tienen un mayor contenido de conocimiento (manufacturas, informática, servicios modernos) y los que tienen un escaso contenido de conocimiento (materias primas, productos primarios, servicios tradicionales). La capacidad de almacenar y transmitir conocimientos rápidamente por todo el planeta ha empezado a reducir las diferencias temporales y las distancias espaciales, lo que permite acceder de manera casi instantánea a los productos del intelecto humano del pasado y a los que se producen en otras partes de la Tierra.

Estos avances están cambiando la naturaleza misma de la actividad científica, pues la han hecho más compleja y costosa, sobre todo en las fronteras del conocimiento. Asimismo, están alterando la manera en que se produce la innovación tecnológica, que ahora requiere de la combinación de una gran variedad de insumos de todo tipo, que abarcan bienes de capital, elementos de propiedad intelectual, servicios financieros especializados y técnicas de gestión administrativa especializada. Como consecuencia, las estructuras y prácticas organizativas de las empresas, agencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil están experimentando cambios acelerados, transformándose en entidades menos jerarquizadas y rígidas, y más descentralizadas, abiertas y participativas.

Como se indicó anteriormente, las diferencias existentes entre los países ricos y pobres en materia de capacidad científica y tecnológica son abismales, y opacan cualquier otro indicador de la distancia que separa a los unos de los otros. En los primeros decenios del siglo XXI podremos constatar, posiblemente de manera dolorosa para el mundo en desarrollo, que quienes tienen acceso a los avances en ciencia y tecnología -así como la capacidad de absorber, utilizar y adaptar el conocimiento- estarán en una posición ventajosa para influenciar la conducta y la evolución del quehacer humano. Quienes no dispongan de esta capacidad serán marginados cada vez más y verán recortada de manera drástica la posibilidad de escoger su propio camino hacia el desarrollo. De esta forma, los desbalances en el acceso al conocimiento podrían convertirse rápidamente en instrumentos de un nuevo *apartheid* global.

Sin embargo, este no es un resultado inevitable. Hemos aprendido que, con las estrategias y políticas adecuadas, es posible crear en el lapso de una generación la capacidad de importar, generar, utilizar, absorber y adaptar el conocimiento en todas sus formas -incluyendo la recuperación y mejora de los conocimientos tradicionales-. La experiencia del puñado de países en desarrollo cuyos ingresos y niveles de vida han alcanzado a aquellos de las naciones ricas en un tiempo relativamente corto indica que una inversión significativa en educación,

investigación científica y tecnológica, adquisición de tecnología y servicios científicos tecnológicos les permitió acortar la brecha del conocimiento y fue la clave de su éxito (Banco Mundial 1998). Más aún, si bien la dirección de los avances del conocimiento está fuertemente influenciada por las concepciones de desarrollo centrado en el bienestar material y el consumo prevalecientes desde hace cinco decenios -las cuales están firmemente insertas en el contexto del programa baconiano-, nada impide, al menos en principio, que la creación de conocimientos y la innovación tecnológica puedan orientarse hacia la satisfacción de las necesidades y el aumento de las capacidades humanas. Éste será, sin duda, el principal desafío de la era posbaconiana.

Los avances científicos y tecnológicos están creando nuevas oportunidades para el desarrollo social, principalmente a través de la reducción de costos y de nuevas maneras de proporcionar servicios sociales, la creación de oportunidades para generar empleo en actividades vinculadas a las tecnologías de la información, y la posibilidad de reducir la exclusión social, económica y política asociadas a la pobreza (Mansell y Wehn, 1998; Banco Mundial, 1998; Credé y Mansell, 1998). Pero el aprovechamiento de estas oportunidades, así como el manejo adecuado de los riesgos que implican, requiere de una nueva actitud y un cambio de mentalidad con respecto al diseño y la ejecución de políticas sociales.

II. El desarrollo y la política social en América Latina

1. De “lo económico” a “lo social” en el desarrollo

A pesar de la evolución de la concepción del desarrollo durante los últimos decenios, un enfoque netamente economicista del tema ha prevalecido en las políticas de los gobiernos latinoamericanos. En la práctica se dejaron de lado las dimensiones del desarrollo que no estuvieron relacionadas con el crecimiento económico y, sin exagerar demasiado, podría decirse que se consideró a la población fundamentalmente como “recursos humanos”, cuyas necesidades deberían ser atendidas para maximizar su contribución al crecimiento. Esto implicó tratar a las personas como *medios* para el progreso económico, más que como sus beneficiarios y como *fin*es del mismo.

El énfasis en alcanzar elevadas tasas de crecimiento económico se hizo claramente visible con las reformas de política económica asociadas al “ajuste estructural” de los años ochenta y noventa en la mayoría de países de la región. Estas reformas otorgaron un papel central al mercado y a la competencia, y buscaron minimizar el papel que juega el Estado en la vida económica, en el desarrollo social, y aun en las cuestiones de índole política en la región. Así, se trató de erigir al mercado como el único mecanismo asignador de recursos y en árbitro inapelable en todos los ámbitos de la vida de la región, desde la orientación de las actividades productivas hasta la provisión de servicios sociales. En algunos casos, se argumentó también que la equidad y la participación deben entenderse en términos de la posibilidad de incorporarse y participar en los diversos mercados de las economías latinoamericanas.

Sin embargo, las nociones que reducen la igualdad y la participación ciudadana -y en casos aun más extremos, la democracia- a una cuestión de competencia en el mercado, puede verse como impedimento para la exploración de nuevos enfoques para la Política social. Suponer que la equidad y la igualdad son un asunto de mercado, y que están sujetas a la ley de la oferta y la demanda, implica suponer la existencia de las mismas oportunidades para todos y la existencia de mercados eficientes y con capacidad integradora, condiciones que aún están muy lejos de lograrse en la región (recordemos las enormes dificultades que experimentó Inglaterra hace dos siglos para establecer mercados de productos, trabajo y tierras de dimensión nacional, que han sido admirablemente examinados por Karl Polanyi, 1957). Enfrentar las desigualdades extremas que caracterizan a América Latina ha sido, es y será principalmente una tarea del Estado y de la sociedad civil, que no puede emprenderse exclusivamente desde una lógica de mercado, sobre todo en los casos en que los mercados no incluyen a la mayoría de la población ni abarcan todo el territorio.

La igualdad y la equidad entendidas únicamente en términos de competencia en los mercados, sobre todo en el mercado de trabajo, se presentan mediante un discurso modernizante que contiene dos elementos: la prioridad absoluta del individuo y la modernización entendida como consumo y posesión de

bienes materiales. Al dejar de lado el denso tejido de relaciones humanas que tienen lugar fuera del mercado, esto puede ser visto como un intento de “privatizar lo social”, sometiendo las múltiples dimensiones de las interacciones humanas al lecho de Procusto de las transacciones de mercado, valorando sus “costos” y “beneficios” exclusivamente en términos monetarios.

No obstante, el funcionamiento de una economía de mercado moderna requiere de mucho más que estrategias individualistas de inserción económica, las cuales, en un contexto de escasez de puestos de trabajo y deficiencias en los mercados laborales, devienen en mecanismos de sobrevivencia. En estas circunstancias, son muy limitadas las posibilidades individuales de ubicarse adecuadamente en la división social del trabajo, para de esta forma lograr acceso a una parte del producto social y al mismo tiempo afirmar la autoestima y las potencialidades creativas. El buen funcionamiento del mercado sólo es posible si se enmarca en un conjunto de relaciones sociales de mediano y largo plazo, que van más allá del egoísmo inmediatista orientado a obtener las mayores ventajas y beneficios posibles en el corto plazo, sin importar las consecuencias para los demás. La confianza, la cooperación, la solidaridad, el manejo adecuado y pacífico de conflictos, y el cumplimiento de promesas, entre otros aspectos de las relaciones sociales -a los que se refiere la noción de “capital social”-, son necesarios para el buen funcionamiento de una economía de mercado eficiente, capaz de acumular y sostenible.

1.1 Crecimiento económico y desarrollo humano

Tomando en cuenta el énfasis que la concepción del desarrollo ha puesto en la producción, el consumo y la disponibilidad de bienes materiales, no es sorprendente que el Producto Bruto Interno, que mide el conjunto de bienes y servicios que produce un país, se haya erigido en el principal indicador de progreso económico y social. Sin embargo, la correlación entre bienestar humano y crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) ha sido cuestionada por una variedad de razones. Una de estas críticas se refiere a lo *inadecuado del método de cálculo del Producto Bruto Interno*, que se utiliza generalmente para medir el grado de desarrollo, y cuya contabilidad no considera una serie de factores que afectan la calidad de vida de los habitantes de un país en la actualidad y en el futuro, por ejemplo: la utilización de recursos naturales no renovables y la destrucción de los recursos naturales que podrían ser renovables.

Otra crítica alude al tema de *equidad*, ya que el crecimiento económico acelerado no necesariamente va acompañado de una mejor distribución del ingreso y en muchos casos ha exacerbado la desigualdad de ingresos. Esto hace necesario revisar la idea convencional, que ha tenido mucha aceptación en algunos sectores políticos, de que es preciso crecer primero y distribuir después. Una tercera crítica se refiere a la relación entre crecimiento económico y las *condiciones de vida*, dado que los indicadores de bienestar, como la esperanza de vida al nacer o los niveles de nutrición, no siempre mejoran proporcionalmente con los aumentos en ingreso y el crecimiento económico. A raíz de estos cuestionamientos, en la actualidad se está prestando mayor atención a la necesidad de construir indicadores del grado de desarrollo que reflejen mejor aspectos tales como sustentabilidad ambiental, equidad y satisfacción de necesidades básicas.

Si bien es preciso reconocer que el crecimiento económico es una condición necesaria para mejorar la calidad de vida, es también cierto que las personas buscan algo más que el bienestar material para realizarse plenamente. Los seres humanos buscan enriquecer su vida, entendida ésta como el desenvolvimiento en una multiplicidad de dimensiones y como ubicación en la sociedad, que determina lo que la gente “es” y cómo se siente como persona. Esta realización personal involucra, además, aspectos tales como el reconocimiento social y el respeto de los demás, el derecho a recibir afecto y amor, la posibilidad de afirmar la identidad individual y colectiva, y el logro de un nivel adecuado de autoestima personal. Estos aspectos forman parte de lo que se entiende como “lo social” en el sentido más amplio de la palabra, y de lo que se ha estado dejando de lado en las políticas de desarrollo de sesgo marcadamente economicista.

Un paso significativo hacia la adopción de un enfoque más amplio e integral del desarrollo de las personas ha sido la adopción por parte del PNUD del “índice de Desarrollo Humano” como indicador característico de su nueva visión del desarrollo. Con este indicador, que incluye entre sus componentes al ingreso económico, pero que considera a la esperanza de vida al nacer y al nivel de educación con igual peso para medir el desarrollo humano, el PNUD trató de promover en sus informes anuales a partir de 1990 una visión más amplia -pero aún- simple del desarrollo humano que trascendiera la perspectiva economicista. En efecto, el *Informe sobre el desarrollo humano-1997* (PNUD, 1997, p. 24) establece una clara distinción entre “pobreza humana”, producto de “la privación básica de opciones y oportunidades”, y la “pobreza de ingreso”, enfatizando que éstas “no siempre van juntas”. El *Informe sobre el desarrollo humano-1996* (PNUD, 1996, p. 56) ya había planteado que “las personas también valoran ciertos beneficios que son menos materiales. Estos incluyen, por ejemplo, la libertad de movimiento y expresión y el estar libre de la opresión, violencia y explotación”. Los seres humanos tienen aspiraciones que no pueden expresarse fácilmente en términos económicos tales como un propósito en la vida, la cohesión social, y el derecho de expresar sus tradiciones y cultura. El PNUD ha desarrollado, además, dos índices complementarios de “pobreza humana” y de “desarrollo humano y de género” para aproximarse mejor a la medición del desarrollo en un sentido mucho más adecuado a una a una concepción más amplia de “lo social”.

La necesidad de un tratamiento integrado de los temas sociales con los demás aspectos del desarrollo, en especial las políticas económicas, está reflejada claramente en la Declaración y en el Programa de Acción de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social de Copenhague, realizada en 1995. Según el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), los acuerdos alcanzados por los países miembros de las Naciones Unidas en esta cumbre ubican a los objetivos sociales como aspectos centrales de las políticas públicas en todo nivel (UNRISD, 1998). Entre las recomendaciones de la Cumbre es posible destacar las siguientes:

- Las cuestiones de política económica deben ser analizadas desde la perspectiva de su impacto social.
- El trabajo productivo no remunerado, por ejemplo, el cuidado de los niños, debe ser incluido en el contexto del empleo productivo libremente elegido.

- Debe ampliarse el concepto de pobreza para incluir la falta de acceso a los servicios y amenidades básicas, la falta de seguridad y la exclusión de la participación en la vida de la comunidad.
- La discriminación y la desigualdad social son facetas significativas de la pobreza; la reducción de la pobreza está estrechamente vinculada con la disminución de las desigualdades.
- La pobreza, la exclusión, y el subempleo y desempleo afectan a todos los países, tanto en el norte como en el sur; estos problemas no deben ser vistos aisladamente o en términos simplistas.
- No existe un modelo para las políticas sociales y económicas que pueda aplicarse de manera universal y uniforme.
- La participación de la sociedad civil es fundamental para poner en práctica el Programa de Acción y las recomendaciones acordadas en la Cumbre.

Desde esta perspectiva más amplia, que empieza a ser compartida en el ámbito internacional, es preciso considerar a las personas como fines en sí del desarrollo, y atender las diversas dimensiones de los individuos y no sólo su faceta de agentes económicos. Más aún, cuando se trata de países heterogéneos (como la mayoría de los latinoamericanos), las diferencias con respecto al lugar donde se vive, la situación de salud y educación, y de género y edad, entre muchas otras dimensiones, determinan la calidad de vida tanto o más que los niveles de ingreso.

Pese a que estas ideas están ganando terreno al finalizar el siglo XX, persisten aún los sesgos economicistas en la manera como se diseñan y ponen en práctica las políticas de desarrollo. La globalización económica y financiera, que impone una severa disciplina en el comportamiento macroeconómico de los gobiernos, ha contribuido a mantener en un segundo plano los criterios no económicos en la formulación de política; por ejemplo, priorizar la disciplina fiscal y la reducción del gasto público para mantener los flujos de capitales, antes que el aumento del gasto social. El sesgo marcadamente económico de lo que se podría denominar la “política real” de desarrollo contribuye a generar, en la práctica, una imagen distorsionada de las necesidades y los derechos de las personas, aun cuando se acepte en principio y en declaraciones públicas que el aumento del bienestar de las personas es el objetivo principal de las políticas de desarrollo.

1.2 Hacia la integración de las políticas sociales y de desarrollo

Si tomamos como punto de partida la perspectiva economicista que considera al *desarrollo como crecimiento económico, aumento de productividad o mejoras en el ingreso*, es posible identificar un segundo enfoque, que se aleja de dicha perspectiva y visualiza al desarrollo como la *satisfacción de necesidades básicas* de la población. Un tercer punto de vista, más reciente y más amplio, se centra en la persona humana en sí y considera al *desarrollo como un proceso de expansión de capacidades humanas*. Desde esta última perspectiva, la disponibilidad y el acceso a bienes y servicios -aspectos centrales de los enfoques anteriores- se valoran como instrumentales o como objetivos intermedios. Aunque no se niega que el crecimiento económico es un factor importante en el desarrollo, este punto de vista -asociado principalmente con los aportes de Amartya Sen (véase el anexo), quien recibió el premio Nobel de economía en 1998 por

reintroducir consideraciones éticas en la teoría y las políticas económicas- a punta más bien a un enriquecimiento de la vida humana que no está exclusivamente ligado al aumento de la producción de bienes y servicios. Así, el desarrollo se mediría en términos de la ampliación de las maneras de vivir que personas o grupos tienen la libertad de escoger en realidad.

El pleno desarrollo de la persona humana, definido en términos de una amplia gama de capacidades y necesidades, se convierte así en el objetivo central de las políticas sociales. Esto implica reconocer, no sólo en principio sino en la práctica, que existen factores determinantes de la calidad de vida de las personas que no pertenecen al ámbito de lo económico. Por ejemplo, algunos aspectos detrás de la persistencia de la pobreza y las desigualdades son resultado de factores de exclusión política y social (discriminación, carencia de canales de expresión, limitaciones en el ejercicio de la ciudadanía, abuso de poder) que no están necesariamente relacionados con diferencias de ingresos o de acceso a bienes materiales.

Para avanzar hacia la adopción de un nuevo enfoque de la política social es necesario visualizar las esferas de lo social y lo económico de una manera más integrada. Las políticas económicas, ambientales, culturales, entre muchas otras, deben examinarse siempre tomando en cuenta su impacto sobre “lo social” y el contenido implícito de política social que poseen. A título ilustrativo, si se obliga al sector público y privado a preparar estudios de “impacto ambiental” como paso previo para aprobar proyectos de inversión o la puesta en práctica de medidas gubernamentales, podría plantearse la necesidad de un estudio de “Impacto social” para examinar la conveniencia de programas a iniciativas públicas y privadas. Al adoptar una perspectiva integral del desarrollo, se podría dejar de lado la distinción entre políticas sociales y las otras políticas gubernamentales para hablar únicamente de “políticas de desarrollo”, o de “políticas sociales y de desarrollo”.

Por último, considerando que las políticas estatales de desarrollo afectan sólo algunos de los factores que definen la calidad de vida, y que tanto el sector privado como las organizaciones de la sociedad civil juegan un papel importante en la determinación del nivel de bienestar de la persona humana, al integrar “lo social” con “lo económico”, las políticas de desarrollo ya no son vistas como asunto de exclusiva competencia del Estado. Tanto el sector privado como las organizaciones de la sociedad civil deben tener una participación activa en la formulación de propuestas y en la ejecución de políticas sociales y de desarrollo.

2. La política social en América Latina

Vistas contra este telón de fondo, no es sorprendente que las políticas sociales de los países de la región a partir de los años cincuenta hayan estado fuertemente influenciadas por una visión economicista del desarrollo. Asimismo, el surgimiento del Estado benefactor en los países industrializados en el período de la posguerra ayudó a configurar lo que puede denominarse un “enfoque convencional” para la política social. Con diferencias de énfasis y con significativas deficiencias en la mayoría de países de la región (las excepciones parciales fueron Uruguay, Costa Rica y Chile), las políticas sociales se mantuvieron aisladas de “lo económico” y se orientaron hacia una provisión universal de servicios sociales

básicos por el Estado, tratando de acercarse a los esquemas europeos aunque sin llegar a reproducir medidas, tales como el seguro de desempleo, que estaban fuera del alcance de la región por razones fiscales (Franje, 1996; Amuras y Minujin, 1998).

Lo que puede denominarse el *enfoque convencional* de la política social ha prevalecido en la región hasta mediados de los años ochenta y principios de los noventa, cuando se iniciaron una serie de transformaciones que aún están en proceso en la mayoría de países latinoamericanos. Este enfoque se centra en la participación estatal en el diseño, el financiamiento y la ejecución de políticas sociales, y se caracteriza por el centralismo y por una oferta estandarizada y con pretensión universalista de servicios de educación, salud, nutrición, población y saneamiento. A partir de la experiencia de la región, los principales beneficiarios de este enfoque habrían sido las clases medias y medias-bajas, así como los grupos sociales mejor organizados e informados.

Los límites de este enfoque convencional de la política social empezaron a notarse cuando se inició el crecimiento demográfico casi explosivo de los años sesenta, y llegaron a hacerse evidentes durante la crisis económica y financiera de los años ochenta -la “década perdida” para América Latina-. La reducción del crecimiento económico, la persistencia de desequilibrios macroeconómicos (inflación, déficit fiscal, deuda externa, distorsiones cambiarias), el descenso de la inversión pública y privada, y el debilitamiento del sector público por la caída de los ingresos fiscales no permitieron hacer frente al crecimiento de las demandas sociales de manera plena y efectiva. El resultado fue un incremento significativo en el número de latinoamericanos en situación de pobreza, un aumento del desempleo y el subempleo, y un deterioro en la provisión de servicios sociales básicos.

Ante esta situación, durante el decenio de los noventa se ha tomado conciencia de que el enfoque convencional de la política social adolece de una serie de defectos y limitaciones, que no te permiten responder adecuadamente a los desafíos de las crecientes demandas sociales y de la equidad en la región. Entre los cuestionamientos más frecuentes a este enfoque que ha prevalecido en la región es posible identificar aquellos que se mencionan en el Recuadro No. 2.

Recuadro No. 2

CRÍTICAS AL ENFOQUE CONVENCIONAL DE LA POLÍTICA SOCIAL

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Los distintos aspectos y dimensiones de “lo social” son tratados independiente y hasta aisladamente de las diversas políticas gubernamentales, en especial, de la política macroeconómica.2. No siempre se tiene conciencia de que la política económica tiene efectos que contradicen las políticas sociales y que, de alguna manera, ciertas medidas económicas -concebidas adecuadamente- podrían alentar directa o indirectamente el desarrollo social en forma más eficaz que la propia política social. |
|---|

3. El principal, por no decir exclusivo, actor en el campo de la política sociales el Estado, por lo que se deja poco espacio -si es que alguno- para el sector privado propiamente tal y para las organizaciones de la sociedad civil
4. Las acciones del Estado responden a su estructura institucional ministerial, lo que implica tanto una verticalidad en la toma de decisiones, como un manejo aislado de los distintos sectores. Las áreas que abarca lo social no están claramente definidas y frecuentemente las acciones que se derivan de una perspectiva compartimentalizada se entrecruzan, superponen y hasta se oponen entre sí. No se tiene clara conciencia de los diversos mecanismos que podrían potenciar la política social a partir de una integración de acciones que cubren diversas áreas de lo social.
5. Las acciones de política social generalmente no toman en cuenta las peculiaridades locales del país en cuestión, sino que son diseñadas a escala nacional o incluso supraregional por organismos nacionales o internacionales que buscan poner en práctica esquemas y políticas únicas, universalmente válidas.
6. Las sociales frecuentemente buscan suavizar los efectos de las políticas medidas económicas de estabilización y ajuste. Si bien se reconoce su carácter de paliativo ineludible en situaciones extremas, en muchos casos estas medidas reactivas no representan un aporte para elevar sostenida y significativamente el nivel y la calidad de vida de los sectores más pobres de la sociedad.
7. Las medidas sociales generalmente se adoptan de manera paternalista, en vez de potenciar o utilizar las capacidades humanas disponibles en la población: En la práctica esto puede motivar una actitud letárgica y pasiva de los usuarios y beneficiarios de las políticas sociales.
8. Muchas acciones específicas en el campo de la política social responden a requerimientos coyunturales o políticos que no necesariamente se contradicen con las urgencias de corto plazo, ni con las visiones, las necesidades y las perspectivas de largo alcance de la mayoría de la población.

Fuente: Adaptado de Schuldt (1998).

Si bien las reformas de política económica asociadas a los procesos de “ajuste estructural” en la región han motivado una seria reflexión sobre el carácter de las políticas sociales, en la práctica se mantienen aún las características del enfoque convencional. Los aspectos sociales del desarrollo -es decir, “lo social”- se continúan tratando mayormente en forma independiente y aun aislada de la política económica y de las otras políticas de desarrollo. El Estado sigue siendo el actor casi exclusivo en la política social y, pese a una variedad de intentos de descentralización, la estructura del aparato público en este campo está dominada por un esquema vertical de ministerios que frecuentemente conduce a una política social organizada como una serie de compartimentos estancos.

Un conjunto de *cambios en proceso* en la política social, derivados principalmente de los intentos de reforma de sector público, de las transformaciones en la concepción del desarrollo y de la toma de conciencia de las limitaciones del enfoque convencional apuntan, entre otras cosas, a una mayor participación de los ciudadanos en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas sociales. Esto ha llevado a una mayor interacción entre el Estado, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, los movimientos de base y las familias, con el fin de asegurar que las políticas sociales se ajusten más a los requerimientos de los usuarios y beneficiarios. Por su parte, las entidades públicas y los organismos internacionales han empezado a poner énfasis en la eficiencia, en la descentralización y en la adecuación de los servicios sociales a la diversidad de las demandas de la población, dejando de lado el universalismo en la oferta que

era propio del enfoque convencional y tratando de focalizar en grupos sociales objetivo la prestación de ciertos servicios, especialmente aquellos orientados a reducir la pobreza. El Cuadro No. 4 resume las características del enfoque convencional y los cambios en proceso.

Además de reflejar las condiciones propias de la región, los cambios en proceso en la política social de los países de América Latina han sido influenciados por las ideas expuestas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y por las conclusiones de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social que tuvo lugar en Copenhague en 1995. Algunas de estas ideas han sido recogidas y replanteadas para el contexto latinoamericano por las cumbres presidenciales que han tenido lugar en la región durante el decenio de 1990.

En efecto, el desarrollo social fue uno de los temas centrales tratados en la Cumbre de las Américas de 1994 realizada en Miami y en la Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sustentable en Santa Cruz de la Sierra que se llevó a cabo en 1996, donde se subrayó la preocupación por el manejo más integrado de “lo social” con los demás aspectos del desarrollo. Esto se pone de manifiesto claramente en la declaración de Jefes de Delegación en la Reunión del Consejo de Desarrollo Integral de la OEA que tuvo lugar en febrero de 1997, donde se menciona que:

“El crecimiento económico es una condición fundamental pero no suficiente para promover una mejor calidad de vida, superar la pobreza y eliminar la discriminación y la exclusión social. La experiencia de la región demuestra que se requiere, además, que dicho crecimiento se oriente a promover el desarrollo económico con equidad y justicia social y que se acompañe con la aplicación de políticas sociales universales y localizadas. En relación a la orientación del crecimiento económico, éste debe ser un proceso impulsado por los sectores público, privado y social, y sustentado en criterios, estrategias y políticas que generen condiciones sostenibles de empleo bien remunerado y de calidad, a ingresos permanentes que propicien el aumento de la productividad así como la distribución equitativa de los ingresos. Asimismo, es importante tomar en cuenta los nuevos desafíos y oportunidades de la globalización de la economía y adoptar políticas de estabilidad económica capaces de promover el desarrollo integral y sostenible y de superar la pobreza y la exclusión social.

...

El desarrollo social y el desarrollo económico deben ser entendidos como partes de un mismo proceso y concebirse de manera integral y coherente. En este sentido, la preocupación por favorecer el crecimiento económico es compatible con la búsqueda de mayores niveles de equidad social y puede lograrse una vinculación positiva y una potenciación mutua entre ambos elementos.” (Organización de Estados Americanos, 1997a).

Todo esto señala, al menos en términos de declaraciones de altos funcionarios gubernamentales de los países de la región, la intención de continuar avanzando en la dirección de integrar “lo social” con los otros aspectos de las políticas de desarrollo, tal como se puede apreciar en lo que se ha descrito como “cambios en proceso”. Una similar constatación puede efectuarse sobre la base de los resultados de los foros regionales para promover una agenda social en América Latina, que fueron organizados por la Comisión Sudamericana de Paz, Seguridad y

Democracia en Lima, Bogotá, Quito, Cancún, y Viña del Mar durante 1994 (Comisión Sudamericana de Paz, Seguridad y Democracia, 1994, 1995).

Cuadro No. 4

EL ENFOQUE CONVENCIONAL Y LOS CAMBIOS EN PROCESO EN LA POLÍTICA SOCIAL

Dimensión	Enfoque convencional	Cambios en proceso
<i>Estructura Institucional y organizativa</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Dominada por el Estado, con espacios muy limitados para el sector privado y la sociedad civil • Centralización • Vertical: ministerios, agencias y programas actúan aisladamente 	<ul style="list-style-type: none"> • Estado predomina, pero mayor espacio para el sector privado y la sociedad civil • Descentralización • Mayor coordinación entre ministerios, agencias y programas
<i>Criterios y características de operación</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Oferta homogénea de servicios y programas sociales • Cobertura generalizada con servicios y programas estándar • Beneficiarios y usuarios no tienen participación ni elección (“el gobierno sabe”) • Sector privado ofrece servicios de mejor calidad, pero de alto costo y cobertura limitada 	<ul style="list-style-type: none"> • Diferenciación de la oferta de servicios y programas sociales • Cobertura generalizada pero adaptada a las condiciones locales • Mayor participación de usuarios y beneficiarios en diseño y ejecución de programas sociales, elección limitada de servicios por los usuarios • Alianzas entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil para mejorar calidad de servicios y reducir costos
<i>Aspectos financieros</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Financiamiento casi exclusivamente estatal a través del presupuesto • Asignación de recursos centralizada con criterios administrativos • No se establecen diferencias en función de capacidad de pago de los usuarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiamiento mayormente estatal, complementado con cofinanciamiento • Asignación descentralizada con criterios de impacto social • Se establecen diferencias de acuerdo con la capacidad

Fuente: Adaptado de Franco (1996) y Amuras y Minujin (1998).

2.1 Breve caracterización de las políticas sociales en la región

El enfoque convencional de la política social y los cambios en proceso abarcan tres grandes conjuntos de acciones gubernamentales: la provisión de servicios sociales básicos (educación, salud, nutrición, saneamiento, seguridad social), la lucha contra la pobreza y la generación de empleo. En cada uno de estos campos es posible apreciar avances parciales que, sin embargo, resultan insuficientes por los desafíos que aún persisten.

Si bien los indicadores latinoamericanos de progreso social en aspectos de salud, educación, nutrición, población y saneamiento han mejorado significativamente en los últimos decenios, no lo han hecho en la medida que se esperaría dados los niveles de ingresos de la región. En la actualidad se considera que los sistemas tradicionales de servicios sociales, por limitaciones de cobertura y deficiencias de calidad, contribuyen a que el progreso social no avance al mismo ritmo que el crecimiento económico. Estos sistemas de servicios sociales reflejan en gran medida las características del enfoque convencional, estatista y centralista, de la política social en la región.

Las deficiencias relacionadas con la calidad, la cobertura y el acceso a los servicios sociales afectan de manera desproporcionada a los más pobres y en particular a los grupos minoritarios e indígenas. Las enormes variaciones de los indicadores de salud y educación dentro de muchos países de la región indican una gran desigualdad entre el acceso rural y urbano a los servicios sociales, y entre la calidad de los servicios públicos y privados. Tanto en educación como en salud, ciertos indicadores principales muestran una brecha considerable entre los resultados observados y lo que se esperaría de acuerdo con el nivel de ingreso por cápita de la región. En educación, mientras que se esperaría observar siete años como promedio de escolaridad, en la realidad se observa sólo 5.2 años. En salud, el índice de mortalidad infantil observado de 47 por cada 1,000 nacimientos es mayor al índice de 39 esperado, y la esperanza de vida es dos años y medio menor de lo que sería de esperar (Banco Interamericano de Desarrollo, 1996).

En *educación* se ha logrado avances significativos en lo que se refiere a áreas como la alfabetización (que aumentó del 50% en 1950 al 85% en 1990), el acceso de las mujeres a los diversos niveles educativos (que a principios de los noventa representaban más del 50% de todos los estudiantes), así como la cobertura casi universal en la educación primaria. Sin embargo, se observan deficiencias como las elevadas tasas de deserción y repitencia, que son las más elevadas del mundo (Psacharopoulos *et. al.*, 1997), y otras relacionadas con el analfabetismo (que sigue afectando al 15 % de la población), la cobertura en el nivel secundario, y con la falta de personal docente adecuadamente preparado y remunerado. Existe un consenso general en cuanto a tres grandes aspectos de la educación en la región que requieren reformas: la eficiencia de los sistemas educativos, la calidad de la educación ofrecida en las escuelas públicas, y la equidad en la provisión de servicios educativos (Sander, 1996; Burki y Perry, 1997).

En *salud*, los grandes avances se reflejan en una esperanza de vida al nacer que aumentó de 49 a 70 años entre 1950 y 1990. No obstante, ni el acceso a los servicios básicos de salud ni la vacunación de niños contra enfermedades

transmisibles han llegado aún a ser universales en la región. Asimismo, es pertinente señalar que en 1995 más de la cuarta parte de la población carecía de acceso a agua potable y un 43% carecía de acceso a servicios de saneamiento adecuados (Banco Mundial, 1998a). Además de deficiencias en la cobertura de los servicios de salud básica y saneamiento, se observa una gran diferencia de calidad entre los servicios de salud a los que pueden acceder los pobres (principalmente públicos) y las personas de ingresos más elevados (casi exclusivamente privados). Si bien la tasa de desnutrición infantil de la región -11% en el período 1985-95- es bastante menor que la de otras regiones del mundo en desarrollo, las situaciones varían considerablemente de país a país y dentro de cada país. Por ejemplo, las tasas de desnutrición infantil de Guatemala o Haití son similares a las de países africanos y del sur de Asia, y en las zonas rurales de Perú y Bolivia se observa una situación parecida.

La *pobreza* continúa afectando a una parte significativa de la población latinoamericana durante los años noventa -39% en 1994- y llega a afectar a más de la mitad de la población en países como Perú, Guatemala y Haití (CEPAL, 1997). En tales casos, una buena parte de los recursos de la política social se ha dirigido hacia los fondos de compensación social y otros mecanismos de apoyo a los más pobres, sobre todo para proporcionar alimentación, servicios básicos de salud y financiar programas generadores de empleo (Graham, 1994). Desde mediados de los ochenta se establecieron más de 60 fondos o programas de lucha contra la pobreza en 18 países de la región, muchos de los cuales continúan aún en operación (CEPAL, 1994). A pesar del crecimiento económico de años recientes y de una variedad de herramientas puestas en marcha para complementar al gasto social básico, reducir el impacto social de las medidas de ajuste y focalizar la lucha contra la pobreza, la proporción de la población en pobreza en 1995 era aun mayor que la registrada en 1980. Asimismo, el número absoluto de pobres en 1995 no tuvo precedentes en la historia de América Latina y superó los 200 millones de personas.

En el decenio de 1990 se observa un deterioro cuantitativo y cualitativo en la situación de *empleo* en América Latina (Organización Internacional del Trabajo, 1997). A pesar del significativo crecimiento económico de la mayoría de países en la región, la tasa de desempleo era mayor en 1997 que en 1990, las remuneraciones no mostraron un aumento significativo, y la desigualdad en la distribución de los ingresos del trabajo se incrementó. Los empleos se han creado principalmente en el sector informal: 85 de cada 100 nuevos empleos generados entre 1990-1996 han sido informales (incluyendo puestos en microempresas, trabajadores independientes, servicios personales, comercio ambulante, trabajo temporal). En este sector los ingresos y la productividad son generalmente muy inferiores a los del sector formal moderno, las condiciones de trabajo son precarias a inestables, y los trabajadores prácticamente están desprotegidos (sin seguro social o de salud).

Por otro lado, en el sector moderno, los nuevos puestos de trabajo han sido generados mayormente por la empresa privada y una significativa proporción de ellos ha sido de carácter temporal. Asimismo, el empleo se ha ido desplazando de los sectores productores de bienes hacia los sectores que proveen servicios, en los cuales se han generado nueve de cada diez puestos de trabajo formales en la región entre los años 1990 y 1996, y en los que hoy se desempeña la mayor parte

de los trabajadores. Cabe añadir que las remuneraciones en el sector de servicios son inferiores a las registradas en los sectores productores de bienes.

El enfoque convencional de la política social considera que una persona accede a los bienes y servicios básicos para su supervivencia y su desenvolvimiento a través del ingreso que recibe por tener un puesto de trabajo, razón por la cual el empleo juega un papel fundamental en el desarrollo social. La persistencia del desempleo en la región (alrededor de 10% de la fuerza laboral en los últimos decenios) y la magnitud del subempleo (más del 50% de la fuerza laboral en países como el Perú) hacen pensar que será necesario diseñar nuevos mecanismos institucionales para que toda la población pueda acceder a un mínimo de bienes y servicios necesarios para garantizar una vida digna.

Todo esto configura una preocupante situación social en América Latina en el umbral de un nuevo siglo y un nuevo milenio. Es difícil que el enfoque convencional de la política social, aun considerando los cambios en proceso, permita un avance rápido y significativo que modifique el panorama social de la región durante los próximos dos o tres decenios. Por esta razón es imperativo explorar nuevas ideas y enfoques para las políticas sociales y de desarrollo en Latinoamérica.

III. Hacia un nuevo enfoque para la política social y de desarrollo en América Latina

Las secciones anteriores han puesto de manifiesto la necesidad de considerar a la equidad y a la integración social como objetivos prioritarios para el desarrollo latinoamericano en los primeros decenios del siglo XXI, han señalado Los desafíos que enfrenta el desarrollo social en la región como consecuencia de la globalización, los cambios en la concepción del desarrollo y la transición hacia la sociedad del conocimiento, y también han mostrado cómo han evolucionado las ideas y la práctica del desarrollo social en América Latina. Desde esta perspectiva, una respuesta adecuada a la situación social que se nos presenta al iniciarse un nuevo siglo y un nuevo milenio requiere de nuevos esquemas conceptuales, que deben ir más allá del enfoque convencional y de los cambios en proceso.

Tomará tiempo articular de manera satisfactoria un nuevo enfoque para la política social y de desarrollo en la región, principalmente porque será necesario experimentar con las nuevas ideas en la práctica y aprender de la experiencia. Con el objetivo de contribuir a la discusión sobre estos temas, esta sección sugiere algunos principios y elementos para articular un nuevo enfoque para la política social y de desarrollo en la región.

1. Cinco principios para un nuevo enfoque de la política social

Los principales planteamientos de las secciones anteriores pueden resumirse en cinco principios para orientar la búsqueda de un nuevo enfoque para la política social y de desarrollo en América Latina: equidad, integración, diferenciación, internacionalización, y pluralismo y aprendizaje social. Cuyo enunciado se complementa con una breve elaboración y discusión.

Primer principio: Equidad y dignidad humana

La equidad, el asegurar un nivel de vida compatible con la dignidad humana para toda la población, y el pleno desarrollo de la persona humana deben ser los objetivos centrales de las políticas sociales y de desarrollo de América Latina en los primeros decenios del siglo XXI.

Luego de la “década perdida” de 1980, durante la cual aumentaron las desigualdades de ingreso (Psacharopoulos, *et al.*, 1997), en el decenio de 1990 la equidad, la satisfacción de necesidades y el desarrollo de las capacidades humanas han empezado a ocupar un lugar prioritario en las preocupaciones de los líderes políticos en la región, y esta prioridad debe acentuarse y reforzarse durante los primeros decenios del siglo XXI.

Además de ser un objetivo social en sí mismo, la reducción de las desigualdades de ingreso tiene un impacto positivo sobre el crecimiento económico. Investigaciones recientes han señalado que una distribución del ingreso y de los activos más igualitaria está relacionada con mayores tasas de crecimiento económico (Bowman, 1997; Birdsall, 1998). Esto contradice los planteamientos que Nicholas Kaldor y Simón Kuznets hicieron hace más de cuarenta años, en el sentido de que la concentración del ingreso es necesaria para lograr un alto nivel de ahorro, alimentar la inversión y promover el crecimiento, y de que las desigualdades de ingreso aumentan significativamente para luego reducirse con el desplazamiento de trabajadores de sectores de baja productividad hacia sectores de alta productividad a medida que crece la economía (Birdsall, Ross y Sabot, 1995).

Un asunto fundamental al examinar el tema de la equidad consiste en determinar lo que podría considerarse un *nivel razonable y tolerable de desigualdad socioeconómica*. La percepción de lo que constituye un nivel “razonable” de desigualdad variará de país a país (y también al interior de ellos), y está influenciada por valores, expectativas y factores culturales, así como por el grado en que se dispone de un mínimo de bienes materiales para toda la población y por las estructuras institucionales que facilitan o dificultan la movilidad socioeconómica. A su vez, esto nos lleva a temas tales como el balance apropiado entre la iniciativa individual y la cohesión social. Las presiones competitivas y la posibilidad de mejorar la propia situación personal constituyen poderosas fuerzas motivadoras, pero si no se regulan adecuadamente conducen inevitablemente a disparidades socioeconómicas crecientes, las cuales pueden tornarse excesivas y destruir la cohesión social.

Por otra parte, la estabilidad democrática está estrechamente ligada a la equidad mediante complejas relaciones de causa-efecto, de tal manera que las prácticas democráticas -participación ciudadana, transparencia en el ejercicio del poder político, equilibrio de poderes, rendición de cuentas, entre otras- ayudan a mejorar la equidad y ésta, a su vez, contribuye a consolidar la democracia. Como lo ha planteado Terry Karl, “las democracias con una alta desigualdad de ingreso especialmente alta son inestables. Es difícil formar o mantener instituciones democráticas en una sociedad profundamente dividida por el ingreso y la riqueza” (Karl, 1997, p. 9).

Sen ha llamado la atención acerca de que no es suficiente abogar por la equidad y la igualdad, sino que es necesario responder a la pregunta: ¿igualdad de qué? (Sen, 1992), sobre todo si se considera no sólo la diversidad en las condiciones de vida, sino también la diversidad intrínseca de los seres humanos (diferencias de género, edad, habilidades físicas y mentales, esquemas de valores, identidades culturales, entre otras). Esto hace necesario definir un conjunto mínimo de capacidades o funciones que permitan a una persona escoger y realizar el tipo de vida que desee, y un nivel básico de satisfacción de necesidades para que todas las personas puedan llevar una vida compatible con la dignidad humana (véase PNUD, 1998, y el anexo con las contribuciones de Sen y Max-Neef). No obstante, reconociendo la diversidad de las personas, es preciso asegurar que esta diversidad no se transforme en desigualdades institucionalizadas, como sucede con la discriminación por razones de género, edad o raza.

Los esfuerzos para lograr la equidad llevan naturalmente a destacar el papel que juegan la familia y las relaciones de género en el desarrollo de las capacidades

humanas. La crianza durante los primeros años de la vida de los niños determina, en gran medida, sus posibilidades de desarrollo físico, emocional e intelectual en el futuro. En esta etapa de la vida se define la estructura y el nivel de capacidades básicas que permite a los seres humanos desempeñarse de manera más o menos adecuada a lo largo de sus vidas (Dasgupta, 1996). Esto implica considerar el apoyo a las estrategias familiares para mejorar la crianza como parte de la política social, tomando en cuenta aspectos tales como la promoción de la paternidad responsable (sobre todo en vista del gran número de hogares pobres encabezados por mujeres), diseñando medidas para estimular que se compartan las tareas de crianza entre los padres (y otros miembros de la familia), y poniendo en práctica políticas para evitar la discriminación contra gestantes, madres y padres de niños pequeños en los centros laborales (Kaluf y Amuras, 1998).

Por lo tanto, el primer principio orientador a las políticas sociales y de desarrollo en América Latina indica que éstas deben tener un triple objetivo: (i) garantizar la satisfacción de un conjunto mínimo de necesidades y la posibilidad de adquirir las capacidades que permitan vivir plenamente a toda la población, (ii) reducir las desigualdades extremas de todo tipo que amenazan destruir la cohesión social en los países de la región y que pueden desembocar en situaciones de violencia, y (iii) promover el pleno desarrollo de la persona humana en todas sus dimensiones, incluyendo aquellas que van más allá de lo económico y material.

Segundo principio: Integración

La política social debe considerarse en forma integrada con las otras dimensiones del proceso de desarrollo, en especial con el ejercicio del poder político y económico, y debe también incluir medidas para promover el ejercicio pleno de derechos ciudadanos.

Las secciones precedentes han puesto énfasis en la necesidad de adoptar una perspectiva integral de la política social y de desarrollo. Ampliando estas nociones, al hablar de integración de la política social con otras políticas de desarrollo, es preciso recordar que “lo social” puede aludir a: (i) el *interés* en el bienestar de las personas y de la comunidad, que se contrapone al interés particular o privado, (ii) un tipo de *actividades no remuneradas* que están al margen de las transacciones económicas (filantropía, cooperación, solidaridad, función social de la empresa), (iii) una forma de *racionalidad* diferente a la económica (generar utilidades) y a la política (ejercicio del poder), (iv) un tipo de *resultados o consecuencias* de actividades en los ámbitos político y económico (libertad opresión, igualdad desigualdad, empleo desempleo, riqueza pobreza, inclusión exclusión), y (v) un conjunto de *políticas públicas* que inciden en el bienestar de las personas consideradas individualmente o en grupos, en tanto los determinantes de este bienestar no dependan de acciones que ellos puedan emprender por su cuenta, y por lo tanto requieren de intervenciones desde la sociedad en su conjunto y desde el Estado.

El enfoque convencional de la política social se refiere principalmente al último de estos aspectos. Una perspectiva más amplia que considere a las personas, sea ya individualmente o en grupos, como fines del desarrollo debe tomar en cuenta los primeros cuatro significados de “lo social”. Éstos trascienden la idea de considerar a las personas como el “objeto” de la provisión de servicios sociales, de medidas para generar empleo y mejorar su calidad, y de intervenciones para reducir la pobreza. Más aún, una nueva perspectiva de la política social entendería a “lo social” en el sentido más extenso de la “cuestión social” o de la “condición humana”, es decir, como asunto de convivencia entre seres humanos y de búsqueda de un sentido para nuestra existencia contingente.

Un nuevo enfoque no debe aceptar que la estrategia de desarrollo sea definida sólo sobre la base de consideraciones económicas, a las cuales se añadiría posteriormente un conjunto de políticas sociales como algo complementario y de segundo orden (Emmerij, 1995). Es necesario integrar lo social, lo político, lo económico, lo ambiental y lo cultural, entre otros aspectos de la vida humana, y reconocer que las políticas en otros campos de desarrollo tienen un contenido implícito de política social que puede neutralizar las medidas dirigidas explícitamente a mejorar el bienestar de las personas. Por ejemplo, considerando el ejercicio del poder en su sentido más amplio, es preciso destacar que toda relación de poder entre seres humanos tiene un carácter social, y que toda relación social incluye aspectos jerárquicos, de autoridad y de capacidad de influir sobre la vida de otros. Una relación de poder determina comportamientos, confiere una posición social e influye en la visión que tienen las personas de sí mismas. Tomando en cuenta que la calidad de la vida depende de esos comportamientos, posiciones y percepciones, es imposible desligar las relaciones de poder de las políticas sociales y de desarrollo (Iguíñiz, 1998b).

En forma similar, no puede separarse lo económico de lo político. Contra la separación propia del mundo jurídico entre el derecho privado (propiedad) y el derecho público (soberanía) se ha argumentado que la propiedad sobre las cosas trae consigo un dominio sobre las personas. Esto era obviamente cierto en el mundo medieval, cuando la propiedad de la tierra venía indisolublemente acompañada por las obligaciones de servicio de quienes vivían en ella. La posesión de cosas que otro requiere, esencia de la economía del intercambio, genera en muchos casos una relación de autoridad y dominio entre quien posee las cosas y quien las necesita, por lo que las relaciones económicas no pueden desligarse de las relaciones jerárquicas. Esto se puede observar claramente en la política social: la propiedad pública o privada de bienes necesarios para la supervivencia y el desarrollo de capacidades humanas establece diversas relaciones de autoridad, dominio y dependencia, las cuales se expresan en forma más o menos abierta o sutil. Quizás la expresión más conocida de estas interrelaciones asimétricas entre el poder político, el poder económico y la política social es el *clientelismo*, por el cual quienes ejercen el poder desde el gobierno buscan granjearse el apoyo político de la ciudadanía a cambio de servicios, recursos, dádivas o prebendas, en muchos casos vinculadas a la provisión de bienes y servicios para satisfacer necesidades básicas.

Por estas razones, un nuevo enfoque para la política social debería minimizar el papel que juegan las relaciones de poder de las cuestiones vinculadas al desarrollo social, y en especial a la reducción de desigualdades y la provisión de

un mínimo de bienes y servicios, tanto en cantidad como en calidad, que garanticen una vida compatible con la dignidad humana. Esto implica promover y consolidar una cultura de los derechos ciudadanos, tanto para las generaciones actuales como para las futuras, así como establecer mecanismos institucionales para regular el ejercicio del poder político y evitar que se utilice con fines distintos a los del desarrollo social. Recientemente se ha propuesto el concepto de “ciudadanía emancipada” en contraste con el de “ciudadanía asistida” para distinguir entre dos formas distintas de construir ciudadanía, es decir, promover el desarrollo de sujetos sociales con plena conciencia de sus deberes y derechos, en vez de sujetos pasivos a quienes “se aplican” o “se dirigen” las políticas sociales (Amuras y Minujin, 1998).

Tercer principio:

Diferenciación

Las políticas sociales y de desarrollo deben diferenciarse de acuerdo con el nivel en que se diseñan y ejecutan (nacional, regional, local) y de acuerdo con las características de a quienes se dirigen (género, edad, grupo étnico, ingreso), buscando un equilibrio entre requisitos mínimos universales de satisfacción de necesidades y de creación de capacidades, y la diversidad de maneras en que puede cumplir con estos requisitos.

Los seres humanos se desenvuelven en una serie de ámbitos -personal y familiar, local y comunal, de sujeto social, nacional, y mundial- que se condicionan mutuamente y se combinan de maneras muy complejas para determinar los resultados de toda actividad social (Schuldt, 1995). Estos cinco ámbitos pueden considerarse como espacios en los cuales se aprecian las diversas manifestaciones del proceso de desarrollo. En el nivel personal, el proceso de desarrollo busca alcanzar una creciente satisfacción de las necesidades humanas, una potenciación de las capacidades individuales y familiares, y una consolidación de la ciudadanía. En un espacio algo más amplio, el de las comunidades y localidades, se trata de multiplicar opciones de vida sobre la base del desarrollo de las fuerzas productivas en el ámbito local, y al mismo tiempo reafirmar el sentido de identidad cultural que apoya la autoafirmación y reduce la incertidumbre.

En un tercer ámbito, más extenso aún, el desarrollo se manifiesta a través de la constitución, consolidación y expansión de sujetos sociales de todo orden -asociaciones, empresas, agencias, instancias de gobierno, entre muchos otros-, cuya acción abarca y se proyecta a más de una localidad. En cuarto lugar, se tiene al Estado nación, que es el principal ámbito en el cual se desenvuelven los procesos políticos y macroeconómicos, y dentro del cual se procesan y articulan las demandas que surgen de los tres niveles precedentes. Por último, se tiene el ámbito del orden global fracturado, cuyas características han sido examinadas en la segunda parte de este ensayo, el cual no sólo proporciona el escenario en el cual se desenvuelven las actividades humanas asociadas a los otros niveles, sino que también las moldea y condiciona.

Un nuevo enfoque de política social y de desarrollo debe considerar todos estos niveles y diseñar medidas de política adecuadas para cada uno de ellos. Sin embargo, tomando en cuenta el sesgo del enfoque convencional para la política social, que se ha concentrado casi exclusivamente en el ámbito nacional, es preciso poner mayor énfasis en el nivel de la comunidad o la localidad, donde es posible atender a la diversidad de situaciones personales y de grupo en la satisfacción de necesidades y en el desarrollo de capacidades. Esto lleva directamente al tema de la descentralización de la política social, a la definición de espacios en escala limitada para el diseño y ejecución de políticas sociales y de desarrollo, y al imperativo de la participación ciudadana en todos los aspectos de la nueva política social y de desarrollo. En este ámbito es posible visualizar la integración de iniciativas productivas, programas educativos, servicios de salud, actividades culturales, desarrollo tecnológico, cuidado del medio ambiente y uso sustentable de los recursos locales, con el fin de complementar (y aun sustituir parcialmente) al enfoque convencional de provisión de servicios sociales, promoción del empleo y reducción de la pobreza administrados desde el gobierno central. Además, en el ámbito local es posible tomar en cuenta las diferencias de género, edad, grupo étnico, nivel de pobreza, ubicación geográfica y otras características intrínsecas y circunstanciales que configuran la diversidad de los grupos sociales, algo que es muy difícil hacer en los otros ámbitos de mayor dimensión.

No obstante, el énfasis que debe darse al nivel de la comunidad o localidad no quiere decir que se abandone, en modo alguno, la responsabilidad del gobierno central de establecer requisitos mínimos y de adoptar medidas para la provisión de servicios sociales básicos y para la creación de capacidades. Las políticas sociales y de desarrollo en el nivel nacional deben garantizar que toda la población tenga acceso a un nivel adecuado de servicios de salud, educación, nutrición y saneamiento, entre otros. Tomar en cuenta las características de la situación social en el ámbito local no debe llevar a una reducción en la calidad o cobertura de los servicios sociales ni a afectar otras medidas que promuevan el pleno desarrollo de las personas.

Por último, si bien no es posible esperar que el ámbito de la comunidad o localidad se transforme de la noche a la mañana en el protagonista central del proceso de desarrollo, es preciso que las instancias de gobierno nacional estimulen y apoyen la consolidación de estos ámbitos para la acción humana. Debe irse más allá de una actitud pasiva del gobierno central, restringida al simple reconocimiento de las diferencias en la situación de los diversos grupos sociales, buscando diseñar en forma activa una política social que incorpore la diversidad de los usuarios y beneficiarios como uno de sus principios centrales.

Cuarto principio:

Internacionalización

La política social y de desarrollo debe considerar explícitamente una dimensión internacional en el marco del orden global fracturado, con el fin de crear las condiciones internacionales propicias para la satisfacción de necesidades, el pleno desarrollo de las personas, y la equidad entre naciones y al interior de ellas.

La evolución del contexto internacional y el surgimiento del orden global fracturado hacen necesario tomar en cuenta explícitamente la dimensión internacional en el diseño y puesta en práctica de políticos sociales y de desarrollo. En primer lugar, considerando el papel que la cooperación técnica y financiera internacional ha jugado en el desarrollo social de la región durante los últimos decenios, es preciso diseñar una estrategia de vinculación con los organismos financieros internacionales y las agencias bilaterales de cooperación, tanto para obtener asistencia técnica e intercambiar experiencias, como para ayudar a financiar las medidas para poner en práctica un nuevo enfoque para la política social. Esto tiene particular importancia en la actualidad, ya que tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo han decidido otorgar prioridad a los sectores sociales en sus préstamos para el próximo decenio. Asimismo, durante los últimos años ambas instituciones financieras internacionales han destacado la importancia de reducir las desigualdades en la región y han demostrado que el crecimiento económico y la igualdad van de la mano (Banco Interamericano de Desarrollo, 1998; Burki y Perry, 1996; Birdsall, Ross y Sabot, 1995).

Uno de los aspectos más importantes de la dimensión internacional de la política social se refiere al impacto fiscal del proceso de globalización financiera. Como se indicó en la segunda sección de este trabajo, la extrema movilidad del capital financiero ha introducido limitaciones para gravar la renta del capital, ha hecho recaer el peso de la tributación sobre las rentas del trabajo, y ha reducido la disponibilidad de recursos fiscales para mantener la cohesión social. Esta situación sugiere la necesidad de armonizar las políticas tributarias de los países de la región y evitar una “desgravación competitiva”, en la cual cada país busca atraer a los capitales extranjeros reduciendo cada vez más los impuestos a las utilidades y otros rubros vinculados a las rentas del capital. Además, es preciso adoptar posiciones conjuntas y actuar coordinadamente en los foros internacionales para establecer reglas de juego razonablemente uniformes en cuanto a tributación. Haciendo eco a una propuesta de Vito Tanzi, el Jefe del Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional, Ethan Kapstein (1998) ha sugerido la creación de una “Autoridad Tributaria Mundial”, cuya función sería establecer normas internacionales sobre lo que sería un nivel mínimo aceptable de carga tributaria al capital, dejando abierta la posibilidad de establecer gravámenes adicionales en el ámbito nacional a los países que tienen la capacidad de hacerlo. Éste es un tema que debería incluirse en la agenda de política exterior de los países de América Latina.

Más complejo y controvertido, pero no menos importante, es el tema de la movilidad internacional de los trabajadores. Pese a sus bajas tasas de crecimiento poblacional y a la necesidad de complementar su fuerza laboral, en la mayoría de los países ricos las políticas de inmigración y las políticas laborales establecen una serie de trabas para los trabajadores provenientes de los países en desarrollo. Sin embargo, las dificultades de poner en práctica y supervisar la ejecución de estas políticas han creado, sobre todo en los Estados Unidos y en Europa, un mercado laboral para inmigrantes ilegales que trabajan en condiciones precarias, rayanas con la explotación. Las trabas a la movilidad del trabajo contrastan fuertemente con la liberalización de los flujos de capitales, y hacen necesario poner en discusión el tema tabú de la liberalización de los mercados de trabajo. Más aún, algunas

políticas selectivas de inmigración de los países ricos han sido diseñadas para atraer profesionales altamente calificados de los países pobres, muchos de los cuales se han formado en entidades financiadas por sus estados. Pese a que muchos de estos inmigrantes remiten parte de sus ingresos a familiares en su país de origen, al no existir mecanismos de compensación financiera por lo que se ha llamado la “fuga de talentos”, esta migración selectiva podría considerarse como un subsidio de los países pobres hacia los ricos.

Asimismo, no es posible desligar la liberalización internacional de los mercados de trabajo de las acusaciones, cada vez más frecuentes, de “*dumping social*” que se invocan para proteger a empresas en los países ricos de las importaciones provenientes de países en desarrollo (Sistema Económico Latinoamericano, 1994). Si bien muchas de estas acusaciones tienen fundamento, ya que algunos productos de exportación se fabrican en condiciones deplorables de trabajo, empleando niños y ancianos, y pagando sueldos de miseria, estas acusaciones podrían transformarse fácilmente en una nueva forma de proteccionismo, sobre todo en la medida que lo que serían condiciones más o menos razonables de trabajo en un país pobre podrían aparecer como condiciones de explotación laboral desde la perspectiva de un país rico. Utilizar el argumento del *dumping social* para limitar importaciones, mientras que al mismo tiempo se restringe la inmigración es, por decir lo menos, una flagrante inconsistencia. Si bien involucraría algunos sacrificios de los trabajadores en los países ricos, la liberalización del mercado laboral ayudaría a equiparar condiciones de trabajo entre Países y a subsanar los problemas del *dumping social*.

Vista desde la perspectiva de “lo social” en un sentido más amplio, la migración internacional y la liberalización de los mercados de trabajo son mecanismos para ampliar las posibilidades de desarrollo individual, que permitirían ejercer el derecho a buscar mejores oportunidades en cualquier parte del mundo, supuestamente transformado en una “aldea global”. Las contradicciones entre la movilidad del capital, los conocimientos, la información y las imágenes por un lado, y las trabas a la migración, al libre desplazamiento de las personas y a la posibilidad de trabajar en cualquier lugar por otro, son una característica intrínseca del nuevo orden global fracturado. No habrá forma de aumentar la equidad entre las naciones si no se enfrentan estas contradicciones. Por ejemplo, sería posible combinar políticas de apertura laboral internacional con políticas de transferencia de ingresos entre países ricos y países pobres, que fue lo que en efecto hizo la Unión Europea al incorporar nuevos miembros durante el decenio de 1980. Si bien estos temas generan enorme controversia, deben empezar a considerarse como parte de la dimensión internacional de la política social y de desarrollo.

Quinto principio: **Pluralismo y aprendizaje social**

Debe adoptarse una actitud pluralista de experimentación y aprendizaje social de largo plazo en el diseño y la ejecución de políticas sociales y desarrollo, estableciendo mecanismos de participación, rendición de cuentas, transparencia y evaluación social de resultados y de difusión de prácticas exitosas.

Una de las lecciones más valiosas de la experiencia sobre desarrollo social de los últimos decenios ha sido la necesidad de ser, al mismo tiempo, cautos e innovadores. Es preciso adoptar una actitud cauta en cuanto al impacto que pueden tener las políticas y las medidas para mejorar las condiciones de vida de los latinoamericanos. Las deficiencias -y en algunos casos el evidente fracaso- de las políticas sociales de los últimos decenios que, pese a sus buenas intenciones, no lograron reducir la desigualdad y eliminar la pobreza en la región, deben prevenirnos contra la idea de que existe un conjunto de medidas que puede resolver, de una vez por todas, los problemas sociales de América Latina. Frecuentemente se unen argumentos sobre la falta de eficacia de las estrategias y políticas del pasado, con propuestas que dan la impresión de que hemos aprendido de los errores y que “ahora sí” tenemos las respuestas correctas para el diseño y la ejecución de políticas sociales (Hausmann, 1998).

Una actitud más modesta, centrada en la necesidad de aprender mientras se diseñan y ejecutan políticas sociales y de desarrollo, debe combinarse con una disposición más favorable hacia la innovación y experimentación. La diversidad de situaciones en la región, unida a la incertidumbre acerca del impacto de las políticas públicas (económicas, sociales, ambientales, culturales, entre otras) sobre las condiciones de vida de los latinoamericanos, hace necesario explorar una variedad de iniciativas para promover la equidad y multiplicar las opciones de desarrollo personal.

Cabe destacar que este llamado a adoptar una perspectiva abierta, pluralista y de exploración en el desarrollo social ha sido planteado también en los países de altos ingresos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD). Un reciente informe de esta organización sugiere que el modelo actual de desarrollo económico y social en los países ricos ha llegado a su límite, y que “pareciera que nuestro otrora extremadamente eficiente sistema económico ha llegado a un umbral más allá del cual los costos y disfuncionalidades que genera fuera de la esfera económica hacen peligrar su desempeño y amenazan la totalidad del contrato social. En otras palabras, las externalidades negativas parecen, debido a su propia magnitud, haber llegado a un punto en el cual socavan el corazón del sistema” (OECD, 1996, p. 10).

El informe de la OECD plantea la necesidad de explorar una variedad de maneras de organizar la producción de bienes y la provisión de servicios, poniendo énfasis en las actividades económicas que no se enmarcan del todo en el contexto de las transacciones de mercado, tales como las economías de los hogares y de las familias, el trueque y el comercio local no monetizado, las actividades en los mercados informales, y las microempresas individuales y colectivas. Al vincularse más estrechamente con el tejido de relaciones sociales y de interacciones entre personas, sobre todo en el ámbito local, estas actividades no enmarcadas en el mercado -servicios educativos, de salud y de apoyo a niños y ancianos, conservación del medio ambiente y producción ecológicamente sustentable, mantenimiento de infraestructura local, entre otras- pueden desempeñar un papel muy importante por su utilidad social, ambiental y de manejo del territorio. (OECD, 1996; Laville, 1996; Evers, 1996; Nyssens, 1996).

Asimismo, una serie de estudios en los países en desarrollo de bajos y medianos ingresos ha demostrado la importancia de adoptar un enfoque pluralista para la provisión de servicios sociales básicos. La imposibilidad de extender los

beneficios de un “estado benefactor” a todos los ciudadanos en los países de medianos ingresos, así como el hecho de que en los países más pobres del mundo en desarrollo el sector no estatal (empresas privadas, instituciones religiosas, organizaciones no gubernamentales) ha estado proveyendo una proporción elevada de los servicios de salud y educación y ha dado pie a la exploración de nuevas maneras de diseñar y ejecutar políticas sociales. Estudios realizados en Sudáfrica, Chile, Tanzania, Zimbabwe, Venezuela, Costa Rica, China y otros países en desarrollo, han demostrado la necesidad de plantear un enfoque pluralista que evite las ineficiencias y las limitaciones de la provisión estatal, pero que al mismo tiempo evite los problemas de exclusión y fragmentación asociados con la provisión de servicios por el sector privado a través del mercado (Robinson, 1998; 1997; Robinson y White, 1997; Mwabu, Ugaz y White, 1997; Zuckerman y de Kadt, 1997; McPake y Mills, 1997).

En particular, estos estudios sugieren que la intervención del Estado es altamente deseable para prevenir la exclusión de los segmentos más vulnerables de la población; que es preciso mejorar la eficiencia (sobre todo de la provisión estatal) en vista de las limitaciones de recursos y lo difícil que es reasignarlos por razones tanto económicas como políticas; que la descentralización, acompañada de la participación ciudadana y de las comunidades, es muy deseable principalmente porque facilita el flujo de información necesario para ajustar la oferta de servicios a la demanda; y que las actividades de los proveedores de servicios sociales -sean ya del sector público, privado o de la sociedad civil- deben ser coordinadas y reguladas para asegurar que la multiplicidad de proveedores cumpla con los estándares mínimos y las metas acordadas.

Desde esta perspectiva, un nuevo enfoque para la política social y de desarrollo social debe ser pluralista y adoptar una perspectiva de largo plazo. Esto implica combinar cambios graduales en las estructuras públicas para el diseño y la ejecución de políticas sociales, con el estímulo y la puesta en práctica de esquemas alternativos para promover la equidad y el pleno desarrollo de las personas en el ámbito local. Estas iniciativas locales deben ser estimuladas y apoyadas por el gobierno central y los gobiernos regionales -mediante financiamiento, incentivos, legislación y asistencia técnica- por períodos suficientemente largos para poder apreciar sus resultados. La idea central es promover procesos de experimentación social colectiva, estableciendo procedimientos de seguimiento, mecanismos de rendición de cuentas y criterios de evaluación para difundir aquellos que resulten exitosos, y también para aprender las lecciones pertinentes de aquellos que no lo sean.

Todo esto requiere de un cambio de actitud por parte de las instituciones y agencias del gobierno central en el diseño y la ejecución de políticas sociales y de desarrollo. El pluralismo y la experimentación, acompañados de mecanismos de seguimiento y evaluación, deben reemplazar a las prácticas convencionales que se caracterizan por la rigidez, el verticalismo y la imposición de esquemas de política uniformes y taxativos que dejan poco espacio para las iniciativas locales.

2. Hacia la puesta en práctica del nuevo enfoque

Las transformaciones en proceso en el campo de la política social (véase el Cuadro No. 4) dan testimonio de las iniciativas que se están adoptando para superar las limitaciones del enfoque convencional. En particular, se ha propuesto una serie de modificaciones en los sistemas educativos de América Latina (véase, por ejemplo, CEPAL UNESCO, 1992; Birdsall, Ross y Sabot, 1995; Sander, 1996; Tablero, 1998; Ottone, 1998; Tedesco, 1998), lo que implica introducir cambios significativos en prácticamente todos los aspectos de la educación, sobre todo para adecuar la formación de niños, jóvenes y profesionales a las exigencias de la sociedad del conocimiento, para aumentar la eficiencia y la efectividad de los sistemas educativos, y para dar acceso a una educación de calidad a todos. Asimismo, se ha planteado la necesidad de cambiar radicalmente la estructura organizativa de la administración estatal en los sectores sociales, que ha devenido en monopolios públicos ineficientes (Banco Interamericano de Desarrollo, 1996, 1998; Márquez, 1995).

Con el fin de promover la discusión y el debate sobre las políticas sociales y de desarrollo en América Latina, esta sección propone algunos elementos conceptuales y operativos, enfatizando un conjunto de ideas que ayudarían a profundizar los cambios en proceso y avanzar hacia un nuevo enfoque para la política social durante los primeros decenios del siglo XXI.

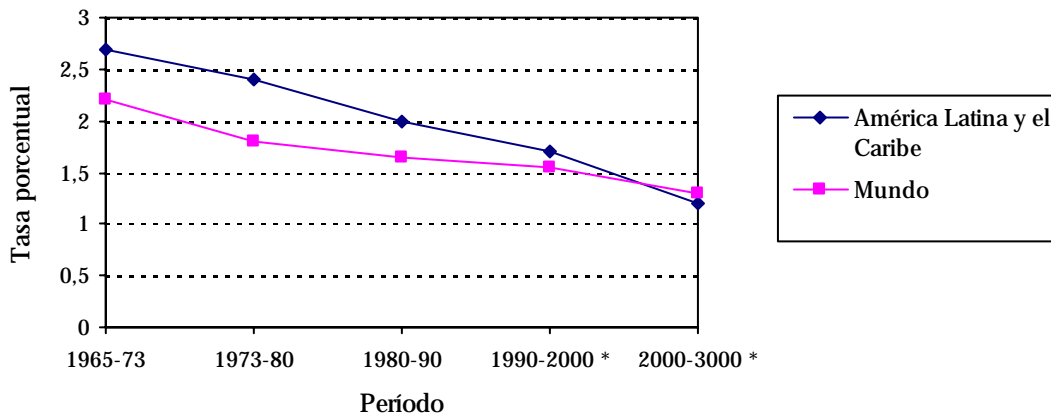
2.1 Tendencias demográficas y expectativas generacionales

Las tendencias demográficas de las últimas dos décadas indican que la población de los países de la región está en medio de un proceso de cambio en su composición y en su ritmo de crecimiento. Estamos atravesando por un período de desajuste asociado con el *proceso de transición demográfica* que tiene lugar cuando una población con altas tasas de natalidad y mortalidad pasa a una situación en la cual ambas tasas descienden a ritmos distintos hasta converger unos decenios más tarde. En el período intermedio aumenta la tasa de crecimiento de la población debido a que la tasa de mortalidad disminuye en forma más acelerada por efecto de las mejoras en los servicios de salud, mientras que la tasa de natalidad cae más lentamente porque depende de patrones culturales y de hábitos difíciles de cambiar en el corto plazo. En este contexto, aumentan rápidamente las demandas sociales asociadas al crecimiento demográfico, tales como nutrición, educación, vivienda y empleo, que se vuelven difíciles de satisfacer aun con el crecimiento económico relativamente alto que ha tenido América Latina durante la mayor parte de este siglo.

Diversos indicadores reflejan el proceso de transición demográfica que está atravesando la región, el cual tiene un impacto directo sobre la política social y de desarrollo, y en particular en aspectos tales como la demanda de puestos de trabajo, de educación y de servicios de salud. Entre 1980 y 1996, la población de América Latina y el Caribe creció a un ritmo anual de 1.9%, superior al promedio mundial de 1.6%, y llegó a 486 millones de personas en ese último año. Sin embargo, en las primeras décadas del próximo siglo, la tasa de crecimiento de la región caería por debajo del promedio mundial (véase el Gráfico No. 4). La población de la región tendrá para entonces una composición de edades bastante

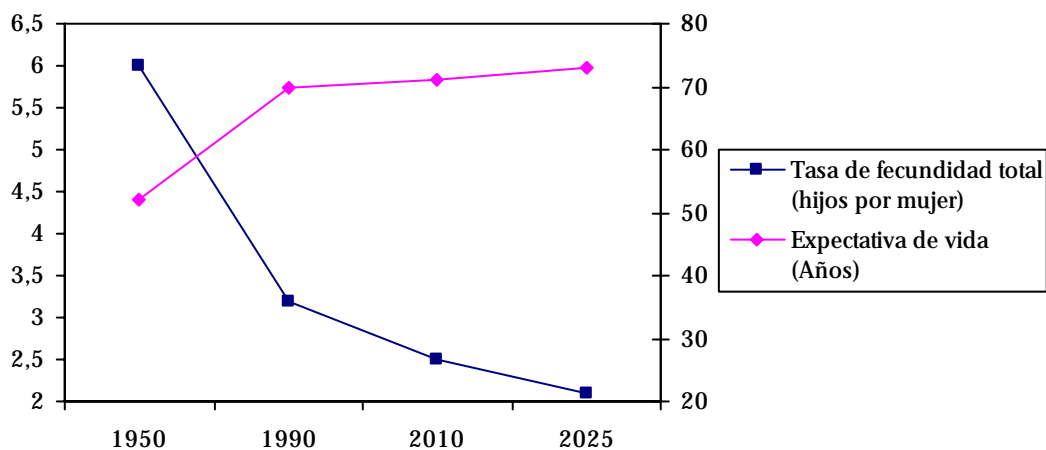
distinta a la de las últimas décadas. En la actualidad está aumentando la esperanza de vida, y el grupo de 65 y más años crece más rápidamente que los otros grupos de edad, mientras que el segmento de la población más joven (0-14 años) crece a un ritmo de sólo 0.4% anual, que representa la mitad de la tasa mundial para ese grupo de edad (Banco Mundial, 1998a). Estas tendencias configuran transformaciones en el tamaño relativo de los distintos grupos de edades (véase el Gráfico No. 5).

Gráfico No. 4
TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DE LA POBLACIÓN, 1965-2030
 (promedio por periodos)



* Proyección del Banco Mundial
 Fuente : Banco Mundial (1993)

Gráfico No. 5
TENDENCIAS EN LAS EXPECTATIVAS DE VIDA Y TASAS DE FECUNDIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Fuente: CEPAL (1993)

Durante el período en que desciende la tasa de dependencia la proporción de -la población que está por debajo de los 14 años y por encima de los 65 en relación a quienes están entre esos límites y en edad de trabajar- sería posible movilizar a una mayor proporción de la población para fines productivos (Márquez, 1995). De acuerdo con Hausmann (1998, p. 4), esto generaría una situación en la cual “con menos hijos que mantener y aún pocos ancianos que sostener, puede decirse que la actual generación de latinoamericanos se encuentra realmente en una posición favorable”. No obstante, a menos que se logre crear un número suficiente de puestos de trabajo adecuadamente remunerados para absorber a esta mayor proporción de personas en edad de trabajar, esta supuesta ventaja podría transformarse en motivo de frustración y desencanto. Por otra parte, la tasa promedio de fertilidad para la región en 1996 -2.8 nacimientos por mujer- coincidió con el promedio mundial y refleja un descenso significativo con respecto a 1980. Esta tasa esconde, sin embargo, grandes diferencias entre zonas urbanas y rurales; por ejemplo, en las regiones rurales más pobres del Perú la tasa de fertilidad está por encima de 4.5 nacimientos por mujer, cifra que disminuye a menos de la mitad en las zonas urbanas de ingresos medios y altos.

Todos estos cambios hacen necesario diferenciar a través del tiempo las políticas para satisfacer la cambiante estructura de las demandas sociales. Por ejemplo, durante los próximos decenios, el envejecimiento progresivo de la población latinoamericana requerirá mayor atención (nuevas demandas de servicios de salud, aumento en el número de jubilados), en la misma forma que en la actualidad se está poniendo énfasis en aspectos tales como la nutrición infantil y la cobertura de educación primaria por el predominio del segmento de niños y jóvenes en la población. Asimismo, en dos o tres decenios más habrá disminuido significativamente la proporción de nuevos entrantes a la fuerza laboral, mientras que se contará con una cohorte de personas de edad madura a la búsqueda de puestos de trabajo y será necesario atender a un mayor número de personas de avanzada edad.

En el diseño de políticas también debe tomarse en cuenta que las personas dentro de cada grupo de edades no sólo tienen en común las necesidades de salud, educación y nutrición asociadas con cada etapa del ciclo de vida. Estos grupos suelen tener un conjunto de *expectativas generacionales* propias del contexto económico, político y social en el que crecieron. A grandes rasgos y centrándonos principalmente en las zonas urbanas, en América Latina podemos identificar a tres generaciones con diferentes expectativas acerca del empleo y la provisión de servicios sociales, entre otros aspectos. La primera de estas generaciones incluye a los que entraron a la fuerza de trabajo durante los años cincuenta, sesenta y mitad de los setenta, quienes crecieron en un contexto de expansión económica, estabilidad financiera, de inicios de la migración del campo a la ciudad, de políticas de sustitución de importaciones y de avances en la educación y la salud. Por lo general, estas personas consideran que contar con un puesto de trabajo estable es un derecho que les permite recibir un sueldo o salario, por medio del cual tienen acceso a bienes y servicios. Al mismo tiempo, miran al Estado como el principal proveedor de servicios sociales.

Un segundo grupo generacional, que ingresó a la fuerza laboral a fines de los setenta y durante los años de crisis de los ochenta y parte de los noventa, ha

sido marcado por la inestabilidad económica, política y social, por el crecimiento explosivo de las ciudades, por la crisis de la deuda y el deterioro de las condiciones sociales, y también por los programas de ajuste estructural que redujeron el papel del Estado en las economías y sociedades latinoamericanas. Muchos de los miembros de esta generación no llegarán jamás a conocer lo que es un puesto de trabajo estable, y toman como dato las agudas disparidades económicas y los altos niveles de desempleo y subempleo. Los cambios en los papeles que juegan el Estado y el sector privado les producen confusión al no saber con certeza quien es responsable de la provisión de empleo o de asegurar el acceso a los bienes y servicios básicos. Por otra parte, esta generación se ha incorporado a la vida económica y política de la región a medida que aumentaba el “espacio de frustración”, definido por Fernando Fajnzylber (1992) como el área entre la curva ascendente de número de televisores por 1,000 habitantes y la curva descendente del salario promedio real urbano.

La generación que ingresa a la fuerza laboral a mediados de los noventa se encuentra con una situación en la cual el discurso público pone énfasis en la competitividad, la globalización, las fuerzas de mercado y la iniciativa individual para resolver los problemas de acceso a los bienes y servicios necesarios para su bienestar personal. Sin embargo, es aún muy pronto para ver de qué manera evolucionarán sus expectativas acerca de la política social. Es muy probable que, como reacción a lo que se percibe como egoísmo y excesivo individualismo, se empiece a poner mayor énfasis en la solidaridad y las acciones conjuntas, buscando un equilibrio entre la libertad personal y la iniciativa individual por un lado, y el crear oportunidades para todos y la cohesión social por otro. Esto es lo que empieza a suceder, por ejemplo, en el caso de la juventud universitaria peruana (Chávez y Sagasti, 1998).

Tomadas en conjunto, la transición demográfica y las expectativas generacionales ponen de relieve la necesidad de introducir una perspectiva temporal en el diseño de las políticas sociales y de desarrollo. Por ejemplo, es preciso diferenciar la provisión de servicios sociales básicos, así como las medidas para generar empleo y acceder a los bienes y servicios, de acuerdo con los horizontes temporales asociados con el desplazamiento de las cohortes de población a través de los primeros decenios del próximo siglo. Más aún, la política social y de desarrollo debe considerar también la evolución de las necesidades de quienes aún no han nacido, pero que se incorporarán a la vida en la región durante los próximos dos decenios.

2.2 Estado, sector privado y sociedad civil: cubriendo el déficit social

La evolución de las ideas y la práctica del desarrollo durante los últimos decenios ha destacado la importancia de los aspectos institucionales y, en particular, el papel que juegan el capital social y las organizaciones de la sociedad civil. Esto está obligando a revisar los planteamientos acerca del papel de los diversos actores sociales en el proceso de desarrollo, y a reformular la manera en que se perciben las esferas de actuación del sector público (Estado), el sector privado (mercado) y de lo que se ha denominado “sector independiente” o “tercer sector” (sociedad civil).

En un trabajo pionero, que resume la experiencia de dos decenios de intensa actividad para vincular entre sí una enorme diversidad de organizaciones de la sociedad civil distribuidas por todo el mundo en desarrollo, Nerfin (1987) articuló claramente el papel que deben cumplir las organizaciones no gubernamentales, asociaciones voluntarias, grupos vecinales, movimientos de base, entidades profesionales, instituciones gremiales, entre muchas otras, que pertenecen al sector de la sociedad civil. El título del ensayo de Nerfin -“Ni príncipe, ni mercader: ciudadano”- resume adecuadamente el papel que le compete a estas organizaciones promotoras de la ciudadanía para equilibrar el poder del Estado moderno y sus agencias por un lado, y el poder del mercado y de la empresa privada por otro.

En forma similar, Berger y Neuhaus (1996) anticiparon el surgimiento de la sociedad civil en los Estados Unidos a mediados de los setenta, planteando que una serie de entidades que ellos denominaron “estructuras mediadoras” se estaban volviendo cada vez más necesarias e importantes para articular el mundo privado de los individuos con las grandes organizaciones impersonales de la era moderna y, en particular, con las agencias del Estado. Estas instituciones mediadoras, cuya evolución es analizada por varios autores en el volumen de Berger y Neuhaus (Green, 1996; Woodson, 1996; Besharov, 1996), están jugando en la actualidad un papel muy importante en la provisión de servicios sociales, sobre todo en el nivel local y el de las comunidades.

Las organizaciones voluntarias surgidas en las zonas urbano marginales de América Latina, que incluyen asociaciones vecinales, comunidades autogestionarias, movimientos de base, asociaciones educativas, y cooperativas de producción y servicios, han jugado un papel muy importante en la movilización de energías e iniciativas populares para mejorar las condiciones de vida urbana (Hardoy y Satterthwaite, 1989). Asimismo, la participación ciudadana, a través de lo que hoy denominaríamos “organizaciones de la sociedad civil”, ayudó significativamente a mejorar la cantidad y la calidad en la provisión de servicios sociales básicos en las ciudades de Asia durante el decenio de 1970 (Yeung y McGee 1986). Si bien la autoayuda y la participación en la comunidad han sido prácticas tradicionales para satisfacer necesidades básicas en las zonas rurales de muchas partes del mundo, a partir de los años setenta fue posible constatar que la participación también ha jugado un importante papel en las zonas urbanas, particularmente en la provisión de servicios de agua y desagüe, salud y cuidado de los niños, limpieza de basura y desechos, recreación, control de incendios y seguridad ciudadana. Desde una perspectiva gubernamental, la participación ciudadana reduce los costos de la provisión de servicios, permite obtener información sobre las necesidades de los habitantes de las ciudades, y puede ayudar a identificar líderes potenciales para diseminar información sobre programas de desarrollo. Desde el punto de vista de la comunidad, la participación en la provisión de servicios es necesaria para suplir carencias, para promover un sentido de buena vecindad, y para generar oportunidades de empleo.

Por otra parte, como se indicó en las secciones precedentes, durante los años ochenta tuvo lugar un cambio de perspectiva acerca del papel que juegan el sector público y el sector privado en el crecimiento económico y en el desarrollo en su sentido más amplio. El énfasis en la acción estatal, que caracterizó a los tres decenios posteriores al final de la Segunda Guerra Mundial, fue reemplazado en los

decenios de 1980 y 1990 por un énfasis en la contribución del sector privado. La privatización de un gran número de empresas estatales, tanto en países ricos como en países de medianos ingresos y pobres, así como la apertura de los estados hacia la provisión de servicios educativos, ambientales, de salud y previsionales por parte del sector privado, den amplio testimonio de este cambio de perspectiva (véase, por ejemplo, Berman, 1998; *The Economist*, 1998; Banco Interamericano de Desarrollo, 1996; Clark, 1994)

Para describir la cambiante realidad de las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil durante los últimos dos decenios se han propuesto varios esquemas conceptuales. Por ejemplo, Robert Picciotto (1995) ofrece un esquema para analizar qué tipo de bienes pueden ser provistos más eficientemente por el Estado, el sector privado o las organizaciones de la sociedad civil, o por combinaciones de ellos. Dependiendo de la importancia relativa de la jerarquía, el mercado o la participación en la provisión de determinado tipo de bienes y servicios, Picciotto sugiere diferentes tipos de diseño institucional para aumentar su eficiencia y mejorar su calidad. En forma similar, Evers y Wintersberger (1990) y Evers (1996) han propuesto un esquema para examinar el papel que juegan el mercado, los hogares y las familias, y el Estado en la provisión de servicios sociales personales como el cuidado de los ancianos. En ambos esquemas conceptuales se ponen de manifiesto las tensiones y los problemas que pueden surgir entre estos diferentes actores, y se plantea la necesidad de crear mecanismos de concertación y de manejo de los conflictos que pueden surgir entre ellos.

La necesidad de abrir espacios para la participación del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil en la provisión de servicios sociales básicos se hace evidente al considerar las limitaciones presupuestales que enfrentan los gobiernos de la región. Las carencias acumuladas en la provisión de servicios de salud, educación, nutrición, saneamiento, vivienda y previsión social, entre otros, harían necesaria una cuantiosa inversión pública y un aumento sostenido del gasto social gubernamental para cubrir lo que ha sido denominado el “déficit social acumulado” o la “deuda social interna”. Para el caso del Perú, diversos estimados gubernamentales indican que la deuda social acumulada entre 1980 y 1995 se ubicaría entre los US\$15,000 y US\$18,000 millones, y que el “déficit social urgente” que cubre los principales componentes de la canasta básica para la mitad más pobre de la población supera los US\$2,800 millones anuales, esto en comparación con un gasto social total de alrededor de US\$3,500 millones en 1995 (Sagasti y Alcalde, 1997).

Las limitaciones del enfoque convencional para revertir esta situación -es decir, a través del gasto público centralizado- pueden analizarse en términos de un experimento mental. Suponiendo que fuera posible incrementar la recaudación tributaria justo hasta el punto en que, de aumentarse una unidad más, se generaría una evasión masiva y una fuga de capitales; suponiendo, además, que sería posible reasignar el máximo posible del presupuesto público a los sectores sociales (reduciendo, por ejemplo, el gasto militar); y suponiendo que los ministerios y las agencias públicas encargadas de canalizar los recursos estatales aumentarían su eficiencia, es muy probable que el aumento de recursos financieros que se lograría no llegaría a cubrir estos déficit sociales acumulados. Desde esta perspectiva, no será posible empezar a revertir el deterioro de las condiciones sociales siguiendo el

enfoque convencional en el cual las agencias y dependencias estatales tienen la responsabilidad exclusiva en la provisión de servicios sociales.

Además de involucrar al sector privado en la provisión de servicios sociales para aumentar la eficiencia de las agencias estatales (mediante contratos o concesiones), para poner en práctica nuevas formas de prestar servicios (por ejemplo, las administradoras privadas de fondos de pensión) y para promover una mayor responsabilidad social de las empresas (por ejemplo, otorgando incentivos fiscales para la filantropía), es preciso abrir espacios para una participación más amplia de las organizaciones de la sociedad civil. Las agencias gubernamentales a cargo de los programas de desarrollo social deben buscar activamente la colaboración de las organizaciones de base, asociaciones civiles sin fines de lucro, organizaciones no gubernamentales y asociaciones profesionales, entre otras, para involucrarlas activamente en la provisión de servicios sociales, la lucha contra la pobreza y la generación de empleo. Esto se ha estado dando en varios países latinoamericanos, sobre todo en el ámbito de los gobiernos locales y regionales.

El trabajo voluntario puede llegar a cubrir una parte significativa del costo de la provisión de algunos servicios sociales. Por ejemplo, el tiempo que dedican las mujeres que participan en el programa de comedores populares en diversas regiones del Perú representa alrededor del 25-30% del costo total de una ración de alimentos. Si bien no se dispone de estimados para la participación popular en los programas de salud preventiva, planificación familiar, educación y otros similares, es muy probable que el trabajo voluntario y la capacidad de movilización representa una proporción similar del costo de estos servicios (sobre todo al tomar en cuenta la labor de organizaciones voluntarias religiosas). Esto sugiere que la participación masiva y sistemática de las organizaciones de la sociedad civil, organizada en forma abierta y sin fines de manipulación política por las agencias gubernamentales y los gobiernos locales, podría incrementar significativamente el total de recursos disponibles para la provisión de servicios sociales básicos.

Unida a la mayor intervención de las empresas privadas, una masiva participación del sector independiente llevaría a una redefinición del papel del Estado en el desarrollo social, y haría necesario explorar nuevas maneras de promover la concertación entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil (Organización Internacional del Trabajo Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1997).

2.3 Desarrollo local y maneras sostenibles de ganarse de la vida

La relevancia que tienen los ámbitos local y comunal en el nuevo enfoque para la política social y de desarrollo pone de manifiesto la importancia de las actividades productivas en pequeña escala, capaces de generar maneras sostenibles de ganarse la vida a la población de las zonas rurales y urbano marginales que se encuentran en situación de pobreza. Si bien ésta ha sido una preocupación de larga data en la región -recordemos, por ejemplo, las políticas de “desarrollo rural integrado” de los años sesenta y setenta-, ha adquirido nueva vigencia y mayor urgencia con la persistencia de altos niveles de desigualdad y con la pobreza que se extendió por la región durante la “década perdida” de los ochenta.

Existe una variedad de iniciativas en diversos países de la región orientadas hacia la promoción de las actividades productivas en el ámbito local. Un ejemplo

típico es el Fondo nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) del Perú, que ha estado apoyando una serie de actividades productivas y de servicio en pequeña escala, ubicadas mayormente en zonas rurales (algunas de ellas muy remotas), las cuales se agrupan en “racimos estratégicos” de pequeños proyectos que se refuerzan mutuamente. En el caso de FONCODES, un racimo estratégico consiste de un promedio de ocho proyectos con aproximadamente 60 familias involucradas en cada uno de ellos. FONCODES combina el financiamiento de actividades productivas (aportes iniciales que se transforman posteriormente en un fondo rotatorio) con la construcción de pequeñas obras de infraestructura y con asistencia técnica y administrativa. La idea es que al cabo de dos años estos racimos de proyectos sean capaces de sostenerse sin apoyo externo. Las actividades productivas a ser promovidas se identifican de acuerdo con las características ambientales y geográficas de cada lugar, a incluyen, entre otras, el cultivo de palmito y otros productos agrícolas en la zona de la selva baja, la macadamia y la castaña en la selva alta, biohuertos en la selva alta y baja, apicultura y ovinos en la sierra por debajo de los 3,100 metros de altura, y piscigranjas, alpacas y fitotoldos en la sierra entre los 3,100 y 4,500 metros de altura (Afuso, 1998).

Una de las características especiales de FONCODES a partir de 1995 ha sido la organización de sus actividades casi exclusivamente sobre la base de una multiplicidad de “núcleos ejecutores” autónomos, articulados a partir de relaciones de confianza que se dan al interior de las comunidades tradicionales en las zonas de la sierra y la selva del Perú. Los mecanismos para constituir un núcleo ejecutor, que tiene la responsabilidad de llevar a cabo las obras de infraestructura, de apoyo social y los proyectos productivos que financia FONCODES, privilegian la participación democrática. Los miembros de una comunidad que desee recibir apoyo de esta institución deben organizarse en una asamblea, elegir a sus representantes, fiscalizar su gestión y dar su conformidad con las obras ejecutadas. Complementados con un conjunto de procedimientos operativos (formatos para la presentación de proyectos, requisitos de información, mecanismos para rendición de cuentas) y con esquemas de supervisión técnica y financiera, estos núcleos ejecutores han mostrado ser muy eficientes para la construcción de pequeñas obras de infraestructura y la organización de proyectos productivos en escala local cuyo monto total no sobrepasa los US\$50,000. Parte del éxito de estos núcleos ejecutores podría atribuirse al hecho de que se sustentan en lo que se ha llamado “la unidad entre lo individual y lo colectivo” en las culturas peruanas tradicionales, que mantienen “raíces andinas que devienen de los patrones de vida comunitarios pre-hispánicos que se sintetizan en la solidaridad, la reciprocidad, la cohesión y el trabajo comunal, como vías para el logro del bienestar” (Femández y Aguirre, 1995, pp. 106-107).

Una valiosa experiencia que puede dar pautas para el desarrollo en el ámbito local en América Latina, es la del instituto *Development Alternatives* de la India, fundado por Ashok Khosla a principios del decenio de 1980, el cual ha estado explorando sistemáticamente nuevas maneras de enfrentar el problema del desarrollo. Khosla y sus asociados parten de una crítica de las concepciones de la economía neoclásica predominante, y afirman que las políticas económicas y las tecnologías vigentes no promueven maneras de ganarse la vida que sean socialmente y ecológicamente sostenibles en el largo plazo. De acuerdo con Khosla

(1997), el gran desafío que enfrentan las sociedades es la necesidad de crear un gran número de “maneras sostenibles de ganarse la vida” (*sustainable livelihoods*).

Las maneras sostenibles de ganarse la vida son trabajos remunerativos, satisfactorios y llenos de significado, que permiten que los miembros de un grupo social utilicen y al mismo tiempo renueven la base de recursos a su disposición. Se trata de producir bienes y servicios necesarios para las personas y la comunidad, pero respetando la dignidad y reforzando la autoestima de los trabajadores. Sin destruir el medio ambiente, estas maneras sostenibles de ganarse la vida aumentan el poder adquisitivo y promueven una mayor equidad económica y social, particularmente al incorporar en las actividades productivas y de servicios a las mujeres y a otros grupos excluidos. Por definición, las maneras sostenibles de ganarse la vida unen a la gente a sus comunidades, a sus tierras, y a su entorno local y regional. Tienen un impacto positivo en la salud, planificación familiar, migración y otros factores demográficos, a la vez que permiten un uso mucho más efectivo de los recursos ambientales y financieros para el bien común.

Development Alternatives y su brazo comercial, la empresa privada TARA, han aplicado en la India el concepto de maneras sostenibles de ganarse la vida, difundiendo en gran escala un conjunto de actividades y de servicios productivos comprendidos en este enfoque. Trabajando plenamente en el contexto de una economía de mercado, hacia el año 2000 habrán logrado concretar operaciones que sobrepasan los US\$100 millones. A diferencia de una empresa comercial convencional, cuyos criterios de éxito se vinculan sólo al desempeño en el mercado y a las utilidades, se han creado empresas exitosas que satisfacen las necesidades básicas de los trabajadores, las demandas de los consumidores y las aspiraciones de la comunidad y que, al mismo tiempo, ayudan a conservar el medio ambiente. Los productos desarrollados por *Development Alternatives* y TARA incluyen cocinas de leña y carbón de alta eficiencia, maquinaria para fabricar papel, bombas de agua, prensas de usos múltiples, adobes estabilizados, equipos para producir papel y cartón, telares y máquinas tejedoras, aparatos para procesar y almacenar alimentos, y sistemas integrados de energía para aldeas rurales, entre muchos otros.

Para que las maneras sostenibles de ganarse la vida puedan ser accesibles en el nivel local, reproducirse en muchos lugares, y competir exitosamente en el mercado es necesario poner énfasis en la sostenibilidad de las tecnologías, las empresas y la economía:

Tecnologías sostenibles

Son las tecnologías que, a partir de la creatividad local en respuesta a las necesidades y posibilidades del entorno inmediato, sirven para los objetivos de desarrollo de los miembros de una comunidad. Las tecnologías sostenibles pueden combinar los conocimientos tradicionales con la metodología y los resultados de la ciencia, con el fin de crear productos, diseños, métodos, artefactos o procesos adaptados a condiciones específicas, que sean capaces de abrir nuevas posibilidades, utilizar recursos potenciales, mejorar la calidad de vida y eliminar la pobreza. Se trata, además, de superar los obstáculos económicos, sociales, políticos y culturales que -a pesar de las evidentes necesidades en el nivel local y de la

variedad de diseños de tecnologías ya existentes para satisfacerlas- inhiben la oferta y demanda de tecnologías sostenibles.

Los requerimientos para la difusión masiva de las tecnologías sostenibles incluyen, entre otros, viabilidad económica en la producción, mercadeo y utilización, fuertes vínculos entre los procesos de innovación, producción y mercadeo, y participación activa de los usuarios y consumidores en el diseño de las tecnologías. *Development Alternatives* y TARA han desarrollado una gama de tecnologías, productos y servicios, que se ponen a disposición de personas y empresas locales interesadas a quienes se presta asistencia técnica, apoyo gerencial y, en algunos casos, contactos para asegurar financiamiento.

Empresas sostenibles

Son aquellas que producen bienes y servicios necesarios para mejorar las vidas de las personas, y que funcionan no sólo de acuerdo con los principios de eficiencia económica, sino también tomando en cuenta el medio ambiente y la equidad. Se busca crear actividades productivas y de servicios descentralizadas y en pequeña escala, que estén vinculadas a las necesidades básicas y con las cuales puedan identificarse las personas en el ámbito local.

El diseño y la operación de estas empresas, mayormente ubicadas en zonas rurales o en pequeñas ciudades, tienen características particulares y complejas, en vista de la necesidad de comprender y dominar los vínculos entre tecnología, medio ambiente, finanzas y ventas. No obstante, con un buen acceso a los canales de tecnología, financiamiento y mercadeo, algo que el sector público debe facilitar proporcionando un mínimo de infraestructura física y de servicios básicos, estas pequeñas empresas pueden incluso superar a las grandes corporaciones en términos de rentabilidad y eficiencia. Por ejemplo, las unidades de producción de papel comercializadas por TARA han demostrado poseer una serie de ventajas sobre los procesos y las maquinarias convencionales. Con relación a estos últimos el costo de crear un puesto de trabajo es la décima parte, la inversión de capital por kilogramo de papel es un tercio, el consumo de energía por kilogramo de papel es una décima parte, y se utiliza la mitad de agua por kilogramo de papel.

Economías sostenibles

Para lograr un desarrollo sostenible es necesario introducir y difundir rápidamente, en una multiplicidad de economías locales, innovaciones que conduzcan a mayor equidad, eficiencia, armonía ecológica y autodependencia. Para beneficiar de manera sostenida a una proporción significativa de la población, los esfuerzos deben poder reproducirse fácilmente, ser accesibles en el nivel local y capaces de autofinanciarse.

A diferencia de las ideas asociadas con el crecimiento económico convencional, que privilegian sólo las medidas que aseguran el funcionamiento eficiente de los mercados, el concepto de maneras sostenibles de ganarse la vida pone énfasis, además, en la adopción de políticas gubernamentales para promover la descentralización, la participación ciudadana, la evaluación ambiental y social de los proyectos, las iniciativas de organizaciones de la sociedad civil, y el pluralismo en las maneras de organizar las actividades económicas y sociales. Por lo general,

las iniciativas para avanzar hacia economías sostenibles surgirán de las organizaciones de la sociedad civil y de los gobiernos locales, pero deben contar con el estímulo y el apoyo directo del Estado y el gobierno central.

Para poner en práctica estas ideas, *Development Alternatives* y TARA han adoptado una organización basada en un sistema similar al de franquicias. Un conjunto de unidades centrales realiza investigaciones tecnológicas, desarrolla nuevos productos y procesos, los prueba en la práctica e introducen las modificaciones necesarias, realiza los estudios preliminares de mercado, y organiza cursos de capacitación con material audiovisual y textos de apoyo preparados por especialistas en la materia. Luego invitan a los pequeños empresarios de diversas localidades, así como a las personas con interés en convertirse en empresarios, a formar parte de una red de “concesionarios” y fabricar alguno de los productos desarrollados por *Development Alternatives* y TARA. Si bien es preciso que los empresarios locales estén dispuestos a invertir, sea a través de recursos propios o tiempo y esfuerzo personal, se les capacita gerencial y técnicamente y se les ayuda a conseguir financiamiento de agencias gubernamentales o de la banca privada para pagar el costo de los equipos y la capacitación. Tal como sucede en el caso de cualquier franquicia, *Development Alternatives* y TARA proporcionan servicios de asistencia técnica y administrativa cuando la empresa local está operando, por lo cual los concesionarios pagan regalías. De esta manera, han logrado articular exitosamente al sector público con el sector privado y con organizaciones de la sociedad civil en diversas localidades de la India, algo que podría replicarse en América Latina.

2.4 Exclusión, pobreza, y políticas sociales y de desarrollo

El concepto de *exclusión*, cuya interpretación más reciente se elaboró en Europa a fines del decenio de 1970 para explicar el surgimiento de nuevas formas de marginación social, permite adoptar una perspectiva sugerente para examinar la situación social y la persistencia de la pobreza en América Latina (Bhalla y Lapeyre, 1995; Rodgers, Gore y Figueiredo, 1995; Silver, 1994; International Institute for Labour Studies, 1993).

Tal como se ha aplicado en varios países de América Latina, el concepto de pobreza se ha centrado principalmente en el estudio de los niveles de ingreso y en la identificación de necesidades básicas insatisfechas, sin llegar a incorporar plenamente otros aspectos tales como acceso al empleo y participación política. Partiendo de la noción de exclusión, es posible relacionar factores económicos, sociales y políticos con los diferentes tipos de pobreza que se observan en la región, así como identificar medidas para superarlas (Sagasti, 1997c).

Exclusión económica

La dimensión económica de la exclusión está vinculada principalmente a la capacidad de percibir ingresos monetarios, a la participación en actividades productivas y al acceso a bienes y servicios. El principal determinante de la exclusión económica es la escasa participación en el mercado formal de trabajo, y sus manifestaciones más importantes son el desempleo y el subempleo que en el caso de algunos países latinoamericanos afectan a una elevada proporción de la

población en edad de trabajar (por ejemplo, al 60% de la fuerza laboral en el Perú). Las deficiencias de los sistemas de producción y de provisión de servicios, que no han sido capaces de generar empleo para todos los que se incorporan a la fuerza laboral, ponen en una situación extremadamente débil y precaria a los pobres que sólo tienen su capacidad física de trabajo como medio de generar ingresos para acceder a los bienes y servicios necesarios para su pleno desarrollo personal. Puede decirse que la combinación de escaso crecimiento económico con mercados laborales formales insuficientes, segmentados y sesgados, rechaza y margina a quienes se encuentran afectados por la exclusión económica.

Además de promover el crecimiento de los sectores económicos que generan mayor empleo, un enfoque dirigido a reducir la exclusión económica requiere de medidas para atender a quienes no participan en el mercado formal de trabajo, sobre todo cuando estas personas constituyen un alto porcentaje de la población económicamente activa en las zonas urbanas. Además de promover las maneras sustentables de ganarse la vida en las zonas rurales, considerando que los excluidos económicos generan sus propios empleos, mayormente en microempresas y actividades informales de muy baja productividad que no generan excedente ni permiten la acumulación, es necesario proporcionar asistencia técnica, financiera y administrativa, así como acceso al crédito para transformar estas actividades, aumentar su productividad y hacerlas viables.

Una “formalización” de las microempresas y de las actividades informales en general, entendida en un sentido más amplio que el estrictamente legal, tendría un impacto positivo sobre el empleo, la generación de ingresos y la calidad de vida de quienes están involucrados en ellas. Permitiría, además, articularlas en el mediano plazo con el sistema productivo formal (por ejemplo, mediante programas de subcontratación) y generar ingresos fiscales adicionales. Por esta razón, la formalización de quienes se encuentran afectados por la exclusión económica debe considerarse como un “bien público temporal” -probablemente durante un período de dos a tres decenios-, lo que justificaría invertir recursos del Estado para transformar a estas microempresas y actividades informales en unidades productivas del sector formal de la economía latinoamericana.

Por otra parte, tomando en cuenta que la inflación afecta principalmente a quienes no tienen activos fijos o acceso a moneda extranjera es decir, a los pobres, un aspecto adicional que debe considerarse en la dimensión económica de la exclusión es el impacto negativo de los procesos inflacionarios. Una depreciación acelerada de la moneda, que erosiona su poder adquisitivo, acentúa la exclusión económica de los pobres. Por esta razón, la estabilidad macroeconómica y la lucha contra la inflación pueden considerarse parte integral de las medidas para reducir la exclusión económica. Además, Kaufmann y Wang (1992) han demostrado claramente cómo la inestabilidad macroeconómica tiene un impacto muy negativo sobre los proyectos y los programas orientados hacia la provisión de servicios sociales. Sin embargo, es preciso evitar caer en lo que Sen (1998) denomina “radicalismo antiinflacionario” y “radicalismo antideficitario”, que aspiran a lograr una inflación cero a cualquier costo y eliminar totalmente el déficit fiscal, sin dejar espacio alguno para políticas macroeconómicas que tomen en cuenta consideraciones sociales.

Exclusión social

La dimensión social de la exclusión se refiere a los aspectos de integración y equidad en el acceso a servicios sociales básicos.

Si bien la definición de la canasta de bienes y servicios que determinan la exclusión social está condicionada por factores geográficos, culturales y éticos, en situaciones de pobreza generalizada es posible identificar aspectos básicos tales como acceso a los servicios de salud, educación, saneamiento ambiental, vivienda y nutrición que garantizarían un mínimo de integración social y de igualdad de oportunidades para el desarrollo humano.

La exclusión social en América Latina está íntimamente ligada a las desigualdades extremas, que deben reducirse para promover la integración social y el desarrollo humano equitativo. Además de las desigualdades en la distribución del ingreso, se encuentran el racismo, el centralismo, la discriminación de género, y la discriminación de los niños y ancianos, que perpetúan una situación en la que es difícil para los más privilegiados reconocer “al otro” como igual. Debido a su persistencia en el tiempo, estas desigualdades han llegado a adquirir un carácter cultural y están estrechamente ligadas a los hábitos y patrones de comportamiento cotidiano que afectan negativamente la autoestima de quienes experimentan la exclusión social. Por lo tanto, la efectiva superación de la exclusión social requiere de esfuerzos sostenidos a lo largo de varios decenios que consideren aspectos culturales y psicológicos.

La violación de los derechos humanos es una manifestación extrema de la exclusión social, sobre todo en situaciones de conflicto interno y de violencia como las que han vivido países como Perú, Colombia, Guatemala, El Salvador y Nicaragua durante los decenios de 1970 y 1980. No es posible superar la exclusión social sin promover el más amplio respeto a los derechos humanos, tarea en la que las instituciones del Estado deberían dar el ejemplo y ejercer liderazgo.

Exclusión política

La dimensión política de la exclusión se refiere al ejercicio pleno de los derechos ciudadanos, incluyendo el derecho a la seguridad, a la libertad de expresión, a participar en el ejercicio del poder político y a ser gobernados democráticamente. Esto implica la participación activa de la ciudadanía en las decisiones que afectan su futuro, y la oportunidad que deben tener todos los ciudadanos de hacer oír su voz en los ámbitos local, regional y nacional. Asimismo, para evitar que los ciudadanos se vean afectados por la exclusión política, es preciso que quienes ejercen el poder actúen con transparencia, respetando la ley, rindiendo cuentas y con responsabilidad frente a la ciudadanía, es decir, considerando aspectos íntimamente vinculados con la gobernabilidad democrática.

El acceso equitativo a la justicia es un aspecto de fundamental importancia para superar la exclusión política. Todos los ciudadanos deben recibir el mismo tratamiento por parte de las diversas instancias del Poder Judicial, lo que no sucede en muchas partes de América Latina. Los elevados costos de los procedimientos judiciales y de la defensa profesional, las distancias y las múltiples trabas legales hacen que el acceso a la justicia esté restringido de hecho a los sectores de altos

niveles de ingreso. Los pobres, sobre todo en las regiones más apartadas de cada país, rara vez reciben un tratamiento equitativo y basado en los méritos de sus demandas. Factores como el sometimiento al poder político, la corrupción, la ineficiencia y el desorden conspiran para hacer que la administración de justicia sea un importante factor de exclusión política en la región.

Más que el acceso a determinados bienes y servicios, como es el caso de las dimensiones económica y social de la exclusión, superar la exclusión política implica lograr que las instituciones del Estado -los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, las fuerzas armadas, las fuerzas policiales, y los gobiernos locales- funcionen de acuerdo con reglas y procedimientos democráticos claros y estables. Para lograr que todos los ciudadanos reconozcan como suyas a las instituciones del Estado es imprescindible desterrar el personalismo, la arbitrariedad y el capricho en el ejercicio del poder político en todas las instancias gubernamentales.

Dimensiones de la exclusión, tipos de pobreza y generaciones futuras

Las dimensiones económica, social y política de la exclusión permiten apreciar la situación actual y vincularla a los distintos tipos de pobreza que se manifiestan en la región. La *pobreza endémica* involucra las tres dimensiones de la exclusión; los habitantes de zonas rurales deprimidas que pertenecen a esta categoría de pobreza están excluidos económica, social y políticamente. Las oportunidades de empleo productivo son muy reducidas, los servicios sociales inexistentes o de muy baja calidad, y no cuentan con los canales para hacer efectiva su participación política como ciudadanos. Además, por lo general no tienen acceso fluido y continuo al transporte y a los medios de comunicación.

La *pobreza crónica* afecta principalmente a los habitantes de zonas urbanas marginales. Este tipo de pobreza se relaciona directamente con la exclusión económica debido a los enormes obstáculos que enfrentan para acceder al mercado de trabajo formal, y a la exclusión social por la baja calidad de los escasos servicios sociales que reciben. Los pobres crónicos no se ven afectados por la exclusión política, ya que tienen acceso a los medios de comunicación y a otros mecanismos -organizaciones vecinales, sindicatos, grupos religiosos, organizaciones no gubernamentales, y aun protestas callejeras- para hacer oír su voz, por lo que son frecuentemente cortejados por las autoridades políticas, sobre todo en época de elecciones.

Por último, los *pobres coyunturales*, que sufren los efectos de la exclusión económica, no sienten el impacto de la exclusión social ni el de la exclusión política en la misma medida que los pobres endémicos y crónicos. Su pobreza es resultado de la crisis económica que limita las oportunidades de empleo, reduce significativamente los niveles de ingreso, y hace disminuir su poder adquisitivo. Por esta razón, son los primeros en beneficiarse de la estabilidad económica y del crecimiento de las actividades productivas y de servicio.

Las relaciones entre los tipos de pobreza y las dimensiones de la exclusión sugieren, de inmediato, algunas pautas para el diseño de estrategias de desarrollo social y de lucha contra la pobreza. Por ejemplo, la superación de la pobreza endémica requiere de acciones simultáneas en los ámbitos de la economía, la política social y la gobernabilidad democrática. Esto exige un horizonte temporal mucho mayor que las acciones para superar la pobreza coyuntural, que se centran

básicamente en la generación de oportunidades de empleo y en el apoyo del sector público (en estrecha coordinación con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil) a quienes se han visto obligados a generar sus propios puestos de trabajo.

Sin embargo, las tres dimensiones de la exclusión -económica, social y política- no agotan todos los fenómenos de exclusión que se observan en los países de América Latina. Es preciso introducir una dimensión referente a la *exclusión de las generaciones futuras*, que abarca los aspectos examinados anteriormente, pero referidos a los jóvenes, niños y a quienes están por nacer. Se trata de evitar que los procesos que llevan a la exclusión se reproduzcan a lo largo del tiempo, haciendo de la exclusión y la pobreza en todas sus formas una condición persistente, casi permanente, para la mayoría de latinoamericanos.

Estas consideraciones llevan directamente a temas tales como el deterioro del medio ambiente, la escasa capacidad de generar y utilizar conocimiento científico y tecnológico (sobre todo si se toma en cuenta la fractura del conocimiento en el nuevo orden global), y la violencia que crea un clima de desconfianza e impide movilizar a la ciudadanía para el logro de objetivos comunes. Para superar la exclusión de las generaciones futuras, evitando condenarlas a una vida de pobreza, es preciso avanzar hacia la preservación del medio ambiente y el manejo sustentable de los recursos naturales; promover el desarrollo de la ciencia y la tecnología, que es el fundamento de la capacidad de generar y utilizar conocimiento; y fomentar una cultura de paz, estrechamente vinculada al reconocimiento del otro como igual.

2.5 Provisión de servicios sociales con alta tecnología y a bajo costo

Hace casi treinta años Ignacy Sachs (1971) sugirió que era posible establecer un Estado benefactor en los países pobres, aprovechando que la productividad física de quienes trabajan en la provisión de servicios sociales (educación, medicina preventiva, cuidado de niños, vacunación, programas nutricionales, extensión agropecuaria, reforestación, mantenimiento de pequeñas obras de infraestructura física, saneamiento ambiental, limpieza pública, servicios personales) no depende, en lo fundamental, de los niveles de salario ni de las inversiones en activos fijos. La organización de estos servicios intensivos en trabajo y, en cierta medida, intensivos en conocimientos y entrenamiento, presenta problemas de coordinación, gestión, capacitación y administración, que a principios de los años setenta -antes de la invención y difusión de las nuevas tecnologías de la información- requerían de una burocracia pesada y de personal administrativo especializado.

No obstante, en el umbral del siglo XXI estas dificultades pueden superarse mediante el uso de tecnologías de la información (computación, telefonía, fax, transmisión de datos, correo electrónico, vídeo, radio, televisión, equipos multimedia) cuyo costo ha disminuido vertiginosamente durante los últimos años. En la actualidad se dispone de una amplia gama de equipos (*hardware*) y programas (*software*) que han revolucionado el campo de la gestión y la administración. El uso de estas nuevas tecnologías permitiría ampliar de manera significativa la provisión de servicios sociales básicos, mejorar su calidad y generar empleo al mismo tiempo.

Por esta razón, y ante las crecientes demandas sociales y los desafíos de una economía globalizada, una opción estratégica para mejorar las condiciones sociales de manera directa es la de proveer servicios sociales básicos, de bajo costo e intensivos en trabajo, utilizando los avances en la tecnología de la información y en las comunicaciones. En la actualidad se reconoce ampliamente el potencial de las tecnologías de comunicaciones e información para reducir los costos administrativos mediante la reorganización de la administración interna y mediante la provisión alternativa de servicios (Mansell y Wehn, 1998; Banco Mundial, 1998b; Credé y Mansell, 1998; Netherlands Development Assistance Research Council, 1998; PANOS, 1998; Harris, 1998).

Por otra parte, el papel de las tecnologías de la información y comunicaciones es fundamental para mejorar las maneras de adquirir y utilizar conocimientos, lo cual a su vez tiene un gran impacto en la calidad de vida. Con la ayuda de tecnologías recientes (como el correo electrónico o la telefonía celular) y de medios de comunicación como la radio y la televisión que diseminan conocimientos a un costo bajo, se pueden reducir las brechas de conocimientos entre los países y al interior de ellos, y por tanto mejorar la calidad de vida de los pobres. Algunos casos presentados por el Banco Mundial (1998b), Harris (1998) y PANOS (1998) ilustran estas posibilidades:

- Los pequeños empresarios y los habitantes de zonas remotas tienden a carecer de información adecuada acerca de precios, oportunidades en el mercado o de experiencias que puedan servirles de modelo. Casos en países como Costa Rica, México y Uruguay muestran que el uso de teléfonos celulares y computadoras puede subsanar las deficiencias de información que afectan las posibilidades de prosperar y salir de la pobreza.
- Un programa de crédito para pequeñas empresas en Vietnam utiliza el correo electrónico para mantener en contacto a mujeres pobres de una comunidad y a la agencia de ayuda que funciona como prestamista. Por medio del correo electrónico se coordinan también los pagos, y este contacto permanente alienta a la agencia a aprobar más préstamos y atender a un mayor número de beneficiarias.
- En Sudán, Zambia, Zimbabwe y Venezuela, entre otros países, se está utilizando una variedad de canales -computadoras conectadas a través de líneas telefónicas, envío de datos por radio, comunicación por medio de satélites- para transmitir información administrativa y técnica de interés para los agricultores, y para poner en contacto a pequeños productores, funcionarios gubernamentales y expertos de las agencias de cooperación internacional que apoyan sus actividades. Además, desde lugares remotos es posible tener acceso, vía Internet y la *world wide web*, a una gran cantidad de datos e información de todo tipo que antes era prácticamente imposible conseguir.

También se están aplicando los avances en las tecnologías de la información y comunicaciones para administrar programas de desarrollo en áreas rurales y urbanas de diversos países. Por un lado, los procesos de planeamiento, gestión y desarrollo se benefician con los avances tecnológicos que permiten procesar e intercambiar mayor cantidad de información a gran velocidad. Por otro lado,

experiencias recientes demuestran que estas tecnologías pueden ayudar a mejorar la calidad de vida de las personas. Por ejemplo:

- En la salud, la “tele-medicina” permite la atención médica al momento de ser ésta requerida, aun en lugares apartados y a domicilio, sin la necesidad del contacto personal entre el paciente y un médico especializado. Asimismo, con los avances tecnológicos, el intercambio de información entre profesionales de la salud se hace más eficiente, se ahorra tiempo y dinero, y se mejora la atención a los pacientes y la comunidad.
- Por medio de las redes informáticas se está capacitando a trabajadores de salud, educación y otras áreas, lo cual disminuye el aislamiento en las áreas rurales, y también se están educando al público en general, sobre todo en los aspectos de prevención.
- El uso de las nuevas tecnologías para fines educativos puede entenderse como un “cambio paradigmático” en la educación, ya que la atención pasa de la enseñanza al aprendizaje y se depende menos de los profesores y sus conocimientos. Por otro lado, las redes de comunicaciones de alta velocidad permiten a los docentes intercambiar experiencias, trabajar y desarrollar cursos de manera conjunta, y capacitarse en forma más eficiente y efectiva.
- Las nuevas tecnologías, junto con el crecimiento de Internet, facilitan la educación a distancia y el aprendizaje interactivo. Estos últimos son vistos como medios para superar limitaciones de costo y ubicación en la provisión de servicios de educación y capacitación. Los sistemas de educación a distancia están siendo utilizados en América Latina en países como México, República Dominicana y Colombia, aunque por el momento no se ha hecho pleno uso del potencial que ofrecen las transmisiones interactivas.
- En áreas rurales donde se depende de la agricultura, las estrategias regionales de desarrollo se enriquecen con mecanismos para impartir información directamente a agricultores y a la comunidad agrícola acerca de nuevas prácticas y sistemas de cultivo provenientes de centros de investigación nacionales e internacionales, de información sobre condiciones climáticas, precios de productos en los mercados, y sobrecostos y disponibilidad de transporte.

Sumada a iniciativas tales como la promoción de maneras sustentables de ganarse la vida y al apoyo a la pequeña industria intensiva en mano de obra, la provisión de servicios sociales básicos de alta tecnología y bajo costo que sean intensivos en trabajo podría absorber una parte significativa de la creciente fuerza laboral que no puede ser empleada por las actividades productivas modernas de la economía formal. Esto abriría el camino para importantes mejoras en las condiciones sociales y las perspectivas de desarrollo personal, tanto por las mayores oportunidades de empleo que podrían generar, como por los beneficios directos que la provisión de tales servicios brindaría a la población de los países latinoamericanos.

2.6 Capital social y Dineros Sociales Complementarios (DISC)

Las relaciones de confianza y de reciprocidad entre los miembros de una comunidad configuran el tejido social y determinan, en gran medida, la calidad de vida de las personas. El carácter recurrente y la persistencia de estas relaciones a través del tiempo permiten acumular “capital social”, que se expresa a través de una multiplicidad de instituciones formales e informales, y que constituye un recurso fundamental para avanzar hacia la prosperidad y el bienestar. Además, las relaciones de reciprocidad y de confianza, que tienen un fuerte componente afectivo, ayudan a fortalecer la autoestima de los miembros de una comunidad y a consolidar su sentido de identidad. Sin embargo, estas relaciones sociales tienen vigencia en ámbitos de acción relativamente limitados, requieren de considerable tiempo y esfuerzo por parte de quienes participan en ellas, y pueden llevar a valoraciones distintas por uno u otro participante de aquello que es objeto de reciprocidad.

Por otra parte, las relaciones de intercambio en el mercado, que se concretan a través de transacciones en dinero, son un medio muy eficiente de acceso a los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades humanas. Si bien el dinero se fundamenta, en última instancia, en la confianza depositada en quien emite la moneda que sirve como medio de pago, su eficiencia como instrumento de intercambio radica en que es posible completar la transacción sin que sea necesario extender la interacción entre comprador y vendedor a través del tiempo. Las transacciones monetizadas son saldadas de inmediato, y por lo tanto no crean vínculos entre las personas más allá del momento de la transacción (aun cuando ésta implique un flujo temporal de pagos, los montos se definen al momento de concretarla). Por lo tanto, a diferencia de los intercambios de regalos y las relaciones de reciprocidad, las transacciones monetizadas no contribuyen a generar o consolidar vínculos entre los miembros de una comunidad.

Sin embargo, es posible encontrar un punto medio entre los procesos de intercambio social duraderos que crean comunidad, y las transacciones monetizadas efímeras que sustentan la eficiencia de los mercados. Los *dineros sociales complementarios* (DISC) son un conjunto de instrumentos que facilitan el intercambio de servicios y, en menor medida, de bienes, y que al mismo tiempo contribuyen a fortalecer el capital social (Schuldt, 1997). No reemplazan al dinero en las transacciones de mercado ni a las vinculaciones afectivas entre personas, pero cumplen una serie de funciones que trascienden el ámbito de la reciprocidad en un sentido estrecho sin llegar a la anonimidad de las transacciones en dinero. Una transacción realizada a través del sistema DISC es saldada por los participantes mediante la provisión de un servicio o la entrega de un bien *pero no de inmediato* (como sería el caso en un trueque), lo que crea una obligación del beneficiario ante los demás participantes del sistema de dinero social complementario (Lietaer, 1999).

Un gran número de experiencias en diversos países demuestra que los DISC pueden cumplir funciones sociales que una moneda nacional no es capaz de realizar. A diferencia de las monedas nacionales y también de los trueques, los dineros sociales complementarios reflejan un acuerdo al interior de la comunidad y por ello activan, incrementan y ponen en circulación el capital social. Estos dineros son creados, no por una entidad superior y ajena a la comunidad (por ejemplo, un

Banco Central), sino por todas las personas que participan en un conjunto de transacciones definidas de antemano. Quien recibe un bien o servicio cubierto por el sistema DISC queda con la obligación pendiente de entregar en el futuro un bien o servicio similar a otra persona participante en el sistema, lo que permite construir paulatinamente una densa red de obligaciones voluntarias mutuas. Estas transacciones comunitarias pueden entenderse como parte de una economía cooperativa en el ámbito local, que coexiste con la economía competitiva de transacciones monetarias en ámbitos geográficos más extensos.

La variedad de bienes y servicios cubiertos, las unidades para contabilizar las obligaciones mutuas, y las formas de saldar las obligaciones pendientes definen las características específicas de un sistema de dineros sociales complementarios. Un sistema DISC diseñado adecuadamente de acuerdo con las necesidades, la cultura y los recursos locales permitiría mejorar el acceso a los servicios y bienes disponibles en la localidad, ampliar las oportunidades de participar en actividades que la comunidad aprecia y valora, y también reforzaría los procesos de descentralización al promover iniciativas locales para resolver problemas. En la actualidad existen más de dos mil sistemas de dineros complementarios en funcionamiento en diversas partes del mundo sobre todo en Europa, América del Norte y Asia y en algunos casos estas experiencias tienen ya varios decenios de operación. Entre los sistemas DISC se encuentran las siguientes:

- Los “sistemas de intercambio local”, conocidos por sus iniciales en inglés como LETS (Local Exchange Trading System), que son el tipo de dinero complementario más frecuente. Existen en la actualidad más de 400 ejemplos en funcionamiento en el Reino Unido, en otros países europeos y en Canadá, donde se originó este sistema a principios de la década de los ochenta. Los participantes generan “dólares verdes” (cuya denominación exacta varía de un caso a otro) al prestar un servicio o bien a otro participante, y se cuenta con un sistema sencillo de contabilidad para registrar los montos de moneda complementaria acumulados a favor o en contra de cada participante. Los “dólares verdes” se utilizan sólo en transacciones locales y en paralelo con las transacciones comerciales realizadas con la moneda nacional.
- En un barrio popular de México D.F. se está utilizando el Tlaloc, un sistema de crédito mutuo donde el dinero complementario se emite en la forma de cheques de papel. Por medio de ellos se puede acceder a una variedad de servicios con simplemente endosar el cheque a la otra parte en la transacción. Sólo se ha requerido de una computadora personal para supervisar todo el sistema que se extiende a unos pocos miles de personas.
- En Japón se ha establecido un dinero complementario para el cuidado de la salud de los ancianos. A quienes realizan estos servicios, que van desde preparar comidas hasta la atención física, se les abre una “cuenta de tiempo”. Ésta funciona como una cuenta de ahorros donde las horas reemplazan a la moneda nacional. Los créditos acumulados por quien realiza el servicio de cuidado pueden ser utilizados más adelante por los mismos voluntarios, o ser dirigidos a alguien que el voluntario escoge, como por ejemplo un pariente cercano. Ya que actualmente estos sistemas de crédito funcionan en más de 300 municipios en Japón, es posible que al realizar servicios en el lugar donde

vive, una persona asegure el cuidado de, por ejemplo, una madre anciana en otra ciudad.

- En Minneapolis, Estados Unidos, funciona un sistema denominado “Commonweal Community Herocard”, que integra formalmente un esquema de dinero social complementario y el dólar americano, que involucra con éxito a empresas del sector privado y que hace uso de los avances en las tecnologías de la información. Los dólares convencionales son complementados con “dólares de servicio comunitario” emitidos por la comunidad a los participantes a cambio de un número de horas determinadas de trabajo en beneficio de los miembros de la comunidad. Los participantes pueden utilizar una combinación de estos dos tipos de moneda en los establecimientos afiliados al sistema, principalmente en los períodos en que la capacidad de producción está subutilizada (por ejemplo, horas y días de menor afluencia en los restaurantes, hoteles y cines). El balance que cada participante tiene en DISC se registra por medio de una tarjeta de débito (*Herocard*) que se conecta con una computadora central al momento de efectuar una transacción. La computadora mantiene al día un archivo centralizado con información sobre los créditos y débitos de cada uno de los participantes. Además, la tarjeta puede usarse también para transacciones comerciales comunes.
- En Aarau, Suiza existe un sistema DISC que cubre una amplia gama de transacciones entre los participantes. La unidad de intercambio es el “talento”, las transacciones pueden hacerse por correo electrónico y la administración central registra los balances en computadoras. Cada miembro tiene un límite máximo de talentos que puede girar; el dinero se crea al momento de hacer la transacción y se elimina cuando se recibe un bien o servicio a cambio. El sistema tiene la peculiaridad de que, para asegurar la fluidez de los intercambios y al contrario de la moneda convencional, sólo quienes tienen balances positivos más allá de cierto límite pagan interés.

IV. Comentarios finales

Este trabajo ha propuesto un nuevo enfoque y algunos lineamientos para el diseño de estrategias y políticas sociales que estén a la altura de los desafíos de América Latina al iniciarse el siglo XXI, y en particular del desafío de lograr mayor equidad y crear las condiciones para el pleno desarrollo personal de todos los latinoamericanos.

Los conceptos esbozados en las secciones anteriores requieren aún de mucho trabajo y elaboración. Si bien empieza a surgir un consenso acerca de las limitaciones del enfoque convencional para la política social, aún no surge una perspectiva compartida sobre las direcciones específicas que deben adoptar las reformas en este campo, y nuestra intención es contribuir al debate que ayudará a configurar esta perspectiva compartida.

Además de los aspectos tratados en las secciones precedentes, y en especial en la sección IV, queda una lista de temas por tratar que no hemos podido explorar en este ensayo, y que podrían considerarse como parte de una agenda de estudios y reflexión para el cambio de siglo y de milenio.

Entre éstos, es posible mencionar el asunto de las nuevas relaciones entre los diferentes sectores y actores de la sociedad, que están surgiendo como producto de los cambios políticos, económicos, sociales, ambientales, culturales y tecnológicos reseñados en la segunda sección de este trabajo, los cuales han alterado fundamentalmente los arreglos institucionales que surgieron desde la Segunda Guerra Mundial. La “nueva cuestión social”, como la llama Rosanvallon (1995) en alusión a las preocupaciones que surgieron a fines del siglo XIX con los descalabros que produjo el nacimiento de la sociedad industrial, requiere de una redefinición del contrato social entre el capital, el trabajo, el Estado y los excluidos, entre otros segmentos de las sociedades de fin del siglo XX. Requiere, además, de una reestructuración de los métodos de gestión social y de una profunda revisión filosófica de principios y valores, tales como la solidaridad y los derechos sociales, que subyacen a los acuerdos que se están desmoronando tanto en los países ricos como en los países pobres. A su vez, esto acarreará una serie de reformas en las instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil que tienen que ver con una concepción ampliada y radicalmente redefinida de “lo social”. Por ejemplo, ante la persistencia del desempleo en los países industrializados, nuevamente se ha puesto en discusión un conjunto de ideas acerca de cómo garantizar el acceso universal al mínimo de bienes y servicios necesarios para el pleno desarrollo de la persona humana, asegurando la posibilidad de vivir dignamente fuera del trabajo (Lutz, 1994; Snower, 1997).

Un segundo tema a explorar en mayor detalle se refiere a los cambios en la concepción de lo que es el ser humano y en nuestras ideas acerca de la condición humana, que están asociados con el ocaso del programa baconiano y con el profundo impacto de los descubrimientos científicos y las innovaciones tecnológicas del último siglo, y sobre todo de los últimos cinco decenios. Las ideas acerca de lo que es único y específico a nuestra especie, de nuestra ubicación en el orden de las cosas, de la manera en que podemos desarrollamos plenamente como individuos y

en forma colectiva, y de las posibilidades para elegir con libertad el tipo de vida que deseamos llevar, están cambiando aceleradamente y remeciendo los cimientos de nuestra estructura de valores. La rica tradición humanista de América Latina, una región que combina la pertenencia al mundo de Occidente con el pleno reconocimiento de nuestra herencia cultural no occidental, nos ubica en una situación privilegiada para explorar nuevos caminos para el desarrollo humano al inicio de la era posbaconiana.

Un tercer tema se refiere al seguimiento y continuo análisis de los impactos del cambiante contexto internacional, marcado por el surgimiento del orden global fracturado, sobre nuestras posibilidades futuras. Las transformaciones que han experimentado el concepto de desarrollo y las instituciones dedicadas a promoverlo durante el último medio siglo, así como los cambios en proceso en la actualidad, indican que estamos en un tiempo de redefinición de las relaciones internacionales y de reinserción de los países de América Latina en un orden global paradójico que aún está en proceso de construcción. De resolver los problemas sociales que venimos arrastrando por decenios y aun siglos, esta situación ofrecería a la región la oportunidad de ubicarse en un lugar preferencial en el concierto de regiones y naciones hacia mediados del siglo XXI.

Por último, sólo queda hacer una invocación para movilizar la voluntad política, la capacidad empresarial y las energías populares en la búsqueda de nuevas formas de promover el desarrollo social en América Latina. La persistencia de las desigualdades ha puesto claramente sobre la mesa el tema central para la política social para los primeros decenios del siglo XXI: lograr una mayor equidad y eliminar las desigualdades extremas, pero sin sacrificar el crecimiento económico y sin depredar nuestros recursos naturales. Esto será posible sólo si existe una convergencia de esfuerzos de todos los sectores de las sociedades latinoamericanas y, sobre todo, si se realiza un trabajo conjunto desde la cúpula, desde los niveles intermedios y desde la base, combinando iniciativas de quienes detentan el poder político en los niveles más altos, de quienes tienen el poder económico, y de quienes lideran las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito local.

Bibliografía

- Afuso, Alejandro (1998), "Proyectos de apoyo a la producción", Lima, FONCODES, mimeo.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1998), *América Latina frente a la desigualdad: Informe de progreso económico y social en América Latina 1988 1999*, Washington DC, BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1996), *Cómo organizar con éxito los servicios sociales: informe de progreso económico y social en América Latina*, Washington DC, BID.
- Banco Mundial (1998a), *World Development Indicators 1998*, Washington DC, Banco Mundial.
- Banco Mundial, (1998b), *El conocimiento al servicio del desarrollo: informe sobre el desarrollo mundial-1998/1999*, Washington DC, Banco Mundial.
- Banco Mundial (1993), *Invirtiendo en la salud: informe sobre el desarrollo mundial 1993*, Washington DC, Banco Mundial.
- Banco Mundial (1991), *La tarea acuciante del desarrollo: Informe sobre el desarrollo mundial 1991*, Washington DC, Banco Mundial.
- Banco Mundial (1990), *La pobreza: Informe sobre el desarrollo mundial 1990*, Washington DC, Banco Mundial.
- Bennet, S.; McPake, B.; Mills, A. (eds.) (1997), *Private Health Providers in Developing Countries: Serving the Public Interest?*, Londres, Zed Press.
- Berger, Peter; Neuhaus, Richard John (1996), *To Empower People: From State to Civil Society*, Washington DC, The American Enterprise Institute Press.
- Berman, Peter A. (1998), "Rethinking Health Care Systems: Private Health Care Provision in India", en *World Development*, 26(8), pp. 1463-1479.
- Besharov, Douglas, J. (1996), "Bottom-up Funding", en Berger, Peter; Neuhaus, Richard John (1996), *To Empower People: From State to Civil Society*, Washington DC, The American Enterprise Institute Press.
- Bezanson, Keith; Sagasti, Francisco (1995), *The Elusive Search: Development and Progress in the Transition to a New Century*, Ottawa, International Development Research Centre.
- Bhagwati, Jagdish (1998), "The Capital Myth", en *Foreign Affairs*, 77(3), pp. 7 16.
- Bhalla, Ajit; Lapeyre, Frederic (1995), *Social Exclusion Revisited: Towards an Analytical and Operational Framework*, Ginebra, International Institute for Labour Studies.
- Birdsall, Nancy (1998), Comentarios sobre "Equity Issues in a Globalizing World", Conferencia sobre equidad y política económica, Fondo Monetario Internacional, Washington DC, 8 de junio de 1998.
- Birdsall, Nancy; Ross, David; Sabot, Richard (1995), "Inequality as a Constraint on Growth in Latin America", en Turnham, David; Foy, Colm; Larrain, Guillermo (eds.) (1995), *Social Tensions, Job Creation and Economic Policy in Latin America*, Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).
- Bowman, Kirk S. (1997), "Should the Kuznets Effect Be Relied On to Induce Equalizing Growth: Evidence from Post 1950 Development", en *World Development*, 25(1), pp. 127-143.

- Bruton, Henry (1989), "Protection and Development", en *Research Memorandum Series*, No. 116, Mass., Williams College.
- Burki, Shahid Javed; Perry, Guillermo E. (1997), *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*, Washington DC, World Bank.
- Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict (1997), *Preventing Deadly Conflict*, Nueva York, Carnegie Corporation of Nueva York.
- Cardoso, Fernando Henrique (1997), contribución en DEMOS, *Gobernar la globalización*, Informe sobre los Principios Demográficos y la Gobernabilidad de la Cumbre Regional para el Desarrollo político y los Principios Democráticos, Brasilia, julio 1997, UNESCO, pp. 17-28.
- Chávez, Jorge; Sagasti, Francisco (1998), *La juventud peruana y su participación en la vida nacional: actitudes y motivaciones*, Lima, FORO Nacional/Internacional AGENDA: Perú.
- Clark, John (1994), "The State, Popular Participation and the Voluntary Sector", presentado en la Conferencia sobre Desarrollo Participativo, Banco Mundial, Washington DC, 17-20 mayo de 1994.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1997), *Panorama social de América Latina 1997*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1994), *Panorama social de América Latina 1994*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1993), *Población, equidad social y transformación productiva*, Santiago, Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1990), *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Comisión Sudamericana de Paz, Seguridad y Democracia (1994), "Relatorios de los foros regionales para promover una agenda social en América Latina", en *Notas de Prensa*, julio setiembre 1994, Santiago de Chile.
- Comisión Sudamericana de Paz, Seguridad y Democracia (1995), "Una agenda social para América Latina en el siglo XXI", en *Diálogos*, diciembre 1995.
- Credé, Andreas; Mansell, Robin (1998), *Las sociedades del conocimiento*. En *Síntesis*, Ottawa, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
- Dahrendorf, Ralph (1983), *Oportunidades vitales: notas para una teoría social y política*, Madrid, Espasa Calpe.
- Dasgupta, Partha (1996), "Brecha en los resultados nacionales", en UNICEF (1996), *El progreso de las naciones*, Barcelona, UNICEF.
- Data Social* (1997), "La inversión social en América Latina", 3(8), Instituto Apoyo/UNICEF.
- Denninger, Maus; Squire, Lyn (1996), "A New Data Set Measuring Income Inequality", en *The World Bank Economic Review*, 10(3), pp. 565-591.
- DEMOS (1997), *Gobernar la globalización*, Informe sobre los Principios Demográficos y la Gobernabilidad de la Cumbre Regional para el Desarrollo político y los Principios Democráticos, Brasilia, julio 1997, UNESCO.
- Eggertsson, Thrainn (1997), "The Old Theory of Economic Policy and the New Institutionalism", en *World Development*, 25(8), pp. 1187-1203.
- Eguren, Fernando et al. (1997), *Evaluación social del desarrollo humano en el Perú*, Lima, Acción Ciudadana.

- Emmerij, Louis (1995), "Social Tensions and Social Reform in Latin America", en Turnham, David; Foy, Colm; Larrain, Guillermo (eds.) (1995), *Social Tensions, Job Creation and Economic Policy in Latin America*, Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).
- Evens, Adalbert (1996), "Institutionalizing a New Pluralism - Lessons from the Area of Care and Personal Social Services", en Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (1996), *Reconciling Economy and Society: Towards a Plural Economy*, Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development OECD.
- Evens, Adalbert; Wintersberger, H. (eds.) (1990), *Shifts in the Welfare Mix: Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies*, Frankfurt/Boulder, Campus/Westview.
- Fajnzylber, Fernando (1992), "Technical Progress, Competitiveness and Institutional Change", en Bradford, Colin (ed.) (1992), *Strategic Options for Latin American in the 1990s*, Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development (DECD), pp. 101-140.
- Fernández, Carmen; Aguirre, Lynn (1995), *Bases andinas del bienestar social*, Lima Ediciones Azalea.
- Ferrer, Aldo, (1996), *Historia de la globalización*, México DF, Fondo de Cultura Económica.
- Filgueira, Carlos H. (1997), "La pobreza y el desarrollo social en las agendas globales, regionales y nacionales", Washington DC, Unidad de Desarrollo Social y Educación de la OEA.
- Fondo Monetario Internacional (1998), "¿Debe ser la equidad un objetivo de la política económica?", en *Finanzas y Desarrollo*, vol. XXXV, No. 3, setiembre 1998, pp. 2 5.
- Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) (1998), "Guía de Orientación a Beneficiarios", Lima, Presidencia de la República.
- Francke, Pedro (1997), "FONCODES: ¿llega a los pobres?", en *Moneda*, No. 103, pp. 44-47.
- Franco, Carlos (1996), "Cultura de la desigualdad y decisión política", en Boletín *DEMOS*, abril 1996, p. 9, UNESCO México.
- Franco, Rolando (1996), "Los paradigmas de la política social", en *Revista de la CEPAL*, No. 58, pp. 9-22.
- Graham, Carol (1994), *Safety Nets, Politics and the Poor*, Washington DC, The Brookings Institution.
- Green, David G. (1996), "Community without Politics - A British View", en Bergen Peter; Neuhaus, Richard John (1996), *To Empower People: From State to Civil Society*, Washington DC, The American Enterprise Institute Press. ,
- Gutiérrez, Daniel (1993), *Programas para las minorías en Ecuador*, Quito, Siglo XXI.
- Hardoy, Jorge; Satterthwaite, David (1989), *Squatter Citizen: Life in the Urban Third World*, Londres, EARTHSCAN.
- Harris, Roger (1998), "Information Technology Serves Rural Communities", *Information Technology in Developing Countries*, 8(3), pp. 2 4.
- Hausmann, Ricardo (1998), "Cómo hacer frente a la desigualdad: de buenas intenciones a buenas políticas", en *Políticas económicas de América Latina* (Banco Interamericano de Desarrollo), cuarto trimestre 1998, pp. 4-5.

- Iguíñiz, Javier (1998a), "Informalidad y ley en el gobierno peruano", en *Quehacer*, No. 114, pp. 53-57.
- Iguíñiz, Javier (1998b), "Dominio sobre las cosas, imperio sobre las personas: propiedad, contrato y poder", en *Páginas*, 23(149), pp. 20-32.
- Iguíñiz, Javier (1996a), *Empleo y descentralización en el Perú del siglo XXI*, Lima, Instituto Bartolomé de las Casas.
- Iguíñiz, Javier (1996b), "Salida, voz y lealtad: racionalidad individual, participación institucional y desigualdad", en *Páginas*, 21(141), pp. 27-42.
- Iguíñiz, Javier (1996c), "Definiciones de desarrollo y experiencias de género. Apuntes desde la perspectiva de Sen", en Henríquez, Narda (ed.) (1996), *Encrucijadas del saber*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 157-196.
- Iguíñiz, Javier (1996d), "Conexión y desconexión entre economía y desarrollo humano", en Gutiérrez, Gustavo *et al.* (eds.) (1996), *El rostro de Dios en la historia*, Lima, Instituto Bartolomé de las Casas y Centro de Estudios y Publicaciones, pp. 71 104.
- Iguíñiz, Javier (1994), *Buscando salidas. Ensayos sobre la pobreza*, Lima, Instituto Bartolomé de las Casas.
- Iguíñiz, Javier (1991), "Hacia una alternativa de desarrollo", en *Aportes para la Discusión*, No. 1, Quito, FONDAD.
- International Institute for Labour Studies (1993), *The Framework of ILO Action Against Poverty*, Ginebra, 9 agosto 1993.
- Kaluf, Cecilia; Maurás, Marta (1998), *Regreso a casa: la familia y las políticas públicas*, Bogotá, UNICEF/Editorial Santillana.
- Kapstein, Ethan (1998), "The Third Way: Social Justice and the Global Economy", conferencia presentada en el Congreso de la UNESCO sobre diálogos del siglo XXI, París, 16 19 de setiembre 1998.
- Karl, Terry (1997), "¿Cuánta democracia acepta la desigualdad?", Serie de Materiales de Cultura, Política y Sociedad, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Kaufmann, Daniel; Wang, Yan (1992), "How Macroeconomic Policies Affect Project Performance in the Social Sectors", Washington DC, World Bank Policy Research Working Papers WPS 939.
- Khosla, Ashok (1997), "Sustainable Livelihoods: The Central Issue of Human Security and Sustainable Development", Nueva Delhi, Development Alternatives, mimeo.
- Laville, Jean Louis (1996), "Economy and Solidarity: Exploring the Issues", en Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (1996), *Reconciling Economy and Society: Towards a Plural Economy*, Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Liettaer, Bernard (1999), *Das Geld der Zukunft*, Riemann Verlag.
- Linowes, David F. (1990), Discurso ofrecido en la Conferencia sobre Bibliotecas y Servicios de Información en la Casa Blanca en octubre de 1990, citado por Dahlman, Carl (1994) "The Third Industrial Revolution: Trends and Implications for Developing Countries", Contribución presentada en la Conferencia Internacional del Foro Nacional sobre el Nuevo Orden Internacional, Río de Janeiro, Brasil, 13-14 abril 1994.

- López, Sinesio (1997), *Ciudadanos reales a imaginarios*, Lima, Instituto de Diálogo y Propuestas.
- Lutz, Christian (1994), "Prospects for Social Cohesion in OECD Countries", en *OECD Societies in Transition: The Future of Work and Leisure*, Paris, OECD.
- Maddison, Angus (1995), *Monitoring the World Economy 1820-1992*, Paris, OECD Development Centre.
- Maddison, Angus (1989), *The World Economy in the 20th Century*, Paris, OECD Development Centre.
- Mansell, Robin; Wehn, Uta (eds.) (1998), *Knowledge Societies: Information Technology for Sustainable Development*, Nueva York, Oxford University Press.
- Márquez, Gustavo (1995), "The Employment Problem' in Latin America", en Turnham, David; Foy, Colm; Larraín, Guillermo (eds.) (1995), *Social Tensions, Job Creation and Economic Policy in Latin America*, Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).
- Maurás, Marta y Alberto Minujin (1998), "Derechos a inclusión social: desafíos para el siglo XXI", ponencia presentada en la reunión de la Comisión Sudamericana de Paz, Seguridad y Democracia, Antigua, Guatemala, 6-9 setiembre 1998.
- Max Neef, Manfred; Elizalde, Antonio (1989), "Programa y reflexiones para las instituciones del mundo contrahegemónico", en *Sociedad civil y cultura democrática - mensajes y paradojas*, Santiago, CEPAAUR, pp. 117-140.
- Max Neef, Manfred; Elizalde, Antonio; Hopenhayn, Martin (1986), "Desarrollo a escala humana una opción para el futuro", en *Development Dialogue*, número especial, Santiago de Chile y Uppsala, CEPAAUR y Fundación Dag Hammarskjöld.
- Max Neef, Manfred (1993), "Desarrollo a escala humana - conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones", Montevideo, Editorial Nordan - Comunidad.
- McPake, Bennett y A. Mills (eds.) (1997), *Private Health Providers in Developing Countries: Serving the Public Interest?*, London: Zed Press.
- Mwabu, Germano; Ugaz, Cecilia; White, Gordon (eds.) (1997), *New Patterns of Social Service Provision in Low Income Countries*, Helsinki, United Nations University/WIDER.
- Nerfin, Marc (1987), "Neither Prince, Nor Merchant: Citizen", en *Development Dialogue*, 1987(1), pp. 170-195.
- Netherlands Development Assistance Research Council (1998), *Information & Communication Technology and Development*, La Haya, Serie RAWOO de Conferencias y seminarios, Publicación No. 18.
- North, Douglass (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Nyssens, Marthe (1996), "Popular Economy in the South, Third Sector in the North: Seeds of a Mutually Supportive Sector?", en *Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), Reconciling Economy and Society: Towards a Plural Economy*, Paris, OECD.
- Organización de Cooperación Económica y Desarrollo (OECD) (1996), *Reconciling Economy and Society: Towards a Plural Economy*, Paris, OECD.

- Organización de Estados Americanos, Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (1997), *Programa interamericano de combate a la pobreza y la discriminación*, Washington DC, OEA.
- Organización de Estados Americanos (OEA) (1997), *Educación en las Américas: calidad y equidad en el proceso de globalización*, Washington DC, OEA.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1997), *Panorama laboral 1997: América Latina y el Caribe*, Lima, OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, República de Colombia (1997), *Diálogo y concertación social: Coloquio Tripartito de Bogotá*, Lima, OIT.
- Ottone, Ernesto (1998), “¿Qué educación para el siglo XXI en América Latina?”, ponencia presentada en la reunión de la Comisión Sudamericana de Paz, Seguridad y Desarrollo, Antigua, Guatemala, 6-9 setiembre 1998.
- PANOS (1998), “The Internet and Poverty: Real Help or Real Hype?”, Londres, PANOS Media Briefing No. 28.
- Picciotto, Robert (1995), *Putting Institutional Economics to Work: From Participation to Governance*, Washington, DC, World Bank Discussion Paper No. 304.
- Polanyi, Karl (1957), *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1998), *Informe sobre desarrollo humano*, Madrid, CIDEAL.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1997), *Informe sobre desarrollo humano*, Madrid, CIDEAL.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1996), *Informe sobre desarrollo humano*, Madrid, CIDEAL.
- Psacharopoulos, George; Money, Samuel; Fiszbein, Ariel; Lee, Haeduck; Wood, Bill (1997), *La pobreza y la distribución de los ingresos en América Latina: historia del decenio de 1980*, Washington DC, Banco Mundial.
- Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press.
- Robinson, Mark (1998), “Time for Welfare Pluralism? New Approaches to Social Provision”, en *Development Research Insights*, No. 27, setiembre 1998.
- Robinson, Mark; White, Gordon (1997), *The Role of Civic Organisations in the Provision of Social Services: Towards Synergy*, Helsinki, WIDER Research for Action Series No. 37.
- Rodgers, Gerry; Gore, Charles; Figueiredo, José B. (eds.) (1995), *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*, Ginebra, International Institute for Labour Studies.
- Rodrik, Dani (1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington DC, Institute for International Economics.
- Rosanvallon, Pierre (1995), *La nueva cuestión social*, Buenos Aires, Editorial Manantial.
- Ryan, S.J. (1995), *Culture, Spirituality, and Economic Development*, Ottawa, International Development Research Centre.
- Sachs, Ignacy (1971), “A Welfare State for Poor Countries”, en *Economic and Political Weekly*, (número anual), enero.
- Sagasti, Francisco (1997a), “Development, Knowledge and the Baconian Age”, en *World Development*, 25(10), pp. 1561-1568.

- Sagasti, Francisco (1997b), *The Twilight of the Baconian Age*, Lima, FORO Nacional/Internacional. AGENDA: Perú.
- Sagasti, Francisco (1997c), "Pobreza, exclusión y estrategias de desarrollo: una aproximación preliminar", en AGENDA: Perú (1997), *Pobreza, exclusión y política social: algunas ideas para el diseño de estrategias de desarrollo*, Lima, FORO Nacional/Internacional AGENDA: Perú.
- Sagasti, Francisco (1994), "Conclusion: Perspectives for the Future", en Salomon, Jean Jacques; Sagasti, Francisco; Sachs, Celine (eds.), *The Uncertain Quest: Science, Technology and Development*, Tokio, The United Nations University Press, pp. 511-518.
- Sagasti, Francisco; Alcalde, Gonzalo (1999), *An Arduous Transition: Development Cooperation in a Fractured Global Order*, Ottawa, International Development Research Centre.
- Sagasti, Francisco; Alcalde, Gonzalo (1997), "Políticas sociales y lucha contra la pobreza en el Perú: una apreciación de conjunto", en AGENDA: Perú (1997), *Pobreza, exclusión y política social: algunas ideas para el diseño de estrategias de desarrollo*, Lima, FORO Nacional/Internacional AGENDA: Perú.
- Sagasti, Francisco; Arévalo, Gregorio (1992), "América Latina en el nuevo orden mundial fracturado: perspectivas y estrategias", en *Comercio Exterior*, 42(12), pp. 1102-1110.
- Sagasti, Francisco; Patrón, Pepi; Lynch, Nicolás; Hernández, Max (1996), *Democracia y buen gobierno*, Lima, Editorial Apoyo AGENDA: Perú.
- Sander, Benno (1996), *Gestión educativa en América Latina*, Buenos Aires, Editorial Troquel.
- Schuldt, Jürgen (1998), "Hacia un enfoque sinérgico de la política social", Documento de Trabajo, Lima, FORO Nacional/Internacional AGENDA: Perú.
- Schuldt, Jürgen (1997), *Dineros alternativos para el desarrollo local*, Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Schuldt, Jürgen (1995), *Repensando el desarrollo: hacia una concepción alternativa para los países andinos*, Quito, Centro Andino de Acción Popular.
- Sen, Amartya (1998), "Human Development and Fiscal Conservatism", en *World Development*, 26(4), pp. 733-742.
- Sen, Amartya y Martha C. Nussbaum (eds.) (1993), *The Quality of Life*, Oxford, Clarendon Press.
- Sen, Amartya (1992), *Inequality Reexamined*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Sen, Amartya (1989a), "Development as Capability Expansion", en *Journal of Development Planning*, No. 19, pp. 41-58.
- Sen, Amartya; Dreze, Jean (1989b), *Hunger and Public Action*, Oxford, Clarendon Press.
- Sen, Amartya (1988), "The Concept of Development", en Chenery, Hollis; Srivisan, T.N. (eds.) (1988), *Handbook of Development Economics*, vol. I, pp. 10-26.
- Sen, Amartya (1985), "Desarrollo: ahora, ¿hacia dónde?", en *Investigación económica*, No. 173, pp. 129-156.

- Sen, Amartya (1983), "Los bienes y la gente", en *Comercio exterior*, 33(12) ; pp. 1115 1123.
- Silver, Hilary (1994), "Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms", Discussion Papers Series, International Institute for Labour Studies, Ginebra.
- Sistema Económico Latinoamericano (SELA) (1994), "El 'dumping social': la política social como política comercial", presentado en la XX reunión ordinaria del Consejo Latinoamericano, México DF, 30 mayo - 3 junio 1994.
- Snower, Dennis, J. (1997), "Challenges lo Social Cohesion and Approaches to Policy Reform", en *Societal Cohesion and the Globalising Economy: What Does the Future Hold?*, París, OECD.
- Speth, Gustave (1994), "Building a New UNDP: Agenda for Change", presentado en el directorio ejecutivo del Programa pares el Desarrollo de las Naciones Unidas, Secretaría de las Naciones Unidas, 17 febrero 1994.
- Stiglitz, Joseph (1995), *Whither Socialism?*, Cambridge, Mass., The MIT Press.
- Sunkel, Osvaldo (1991), "Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro", en Sunkel, Osvaldo (comp.) *Desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista pares América Latina*, México DF, Serie de Lecturas del Trimestre Económico No. 71.
- Sunkel, Osvaldo (1971), "Capitalismo transnacional y desintegración nacional", en *El Trimestre Económico*, vol. XXXVIII, No. 150, abril junio 1971, pp. 571 628.
- Tablero* (1998), Revista del Convenio Andrés Bello, 22(59).
- Tedesco, Juan Carlos (1998), "Desafíos de las reformas educativas en América Latina", Buenos Aires, IIPE.
- The Economist*, "Privatizing Peace of Mind: A Survey of Social Insurance", 24 octubre 1998.
- UNRISD (Instituto de Investigación de las Naciones Unidas pares el Desarrollo Social) (1998), <http://www.unrisd.org>.
- Wallerstein, Immanuel (1983), *Historical Capitalism and Capitalist Civilization*, Londres, Verso.
- Woodson, Robert L. (1996), "Success Stories", en Bergen, Peter; Neuhaus, Richard John (1996), *To Empower People: From State to Civil Society*, Washington DC, The American Enterprise Institute Press.
- Yeung, YM.; McGee, TG. (eds.) (1986), *Community Participation in Delivering Urban Services in Asia*, Ottawa, International Development Research Centre.
- Zuckerman, Elaine; de Kadt, Emmanuel (eds.) (1997), *The Public Private Mix in Social Services: Health Care and Education in Chile, Costa Rica and Venezuela*, Washington DC, Inter-American Development Bank.

Anexo

El desarrollo a escala humana: los aportes de Manfred Max-Neef

El enfoque del “desarrollo a escala humana”, de Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn (1986) y Max-Neef (1993), pretende ser una contribución para construir “una filosofía del desarrollo”, que pueda constituirse en “un aporte sustancial para la construcción de un nuevo paradigma del desarrollo, menos mecanicista y más humano”. Este paradigma “heterodoxo” del desarrollo puede también contribuir a reorientar el enfoque de las políticas sociales, dirigiéndolas más hacia el ser humano y hacia un bienestar auténtico.

Este paradigma del desarrollo estaría dirigido a quienes están “dedicados a pensar caminos de humanización para un mundo en crisis” (Max-Neef, *et al.*, 1986, p. 5), puesto que la nuestra sería una:

“sociedad alienada que se embarca en una carrera productivista sin sentido. La vida se pone, entonces, al servicio de los artefactos en vez de los artefactos al servicio de la vida. La pregunta por la calidad de vida queda recubierta por la obsesión de incrementar la productividad de los medios. La construcción de una economía humanista exige, en este marco, un importante desafío teórico, a saber: entender y desentrañar la dialéctica entre necesidades, satisfactores y bienes económicos. Esto, a fin de pensar formas de organización económica en que los bienes potencien satisfactores para vivir las necesidades de manera coherente, sana y plena” (p. 35)¹

En esa dirección proponen su programa general, consistente en “un desarrollo a escala humana”. Tal desarrollo se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado.

Base sustantiva del planteamiento consiste en “lograr la transformación de la persona-objeto en persona-sujeto del desarrollo (que) es, entre otras cosas, un problema de escala; porque no hay protagonismo posible en sistemas gigantísticos organizados jerárquicamente desde arriba hacia abajo”. Esta “nueva concepción ha de orientarse primordialmente hacia la adecuada satisfacción de las necesidades humanas. Por otra parte, si el desarrollo futuro no podrá sustentarse en la expansión de las exportaciones (...), ni en sustanciales aportes de capital foráneo (...), la nueva concepción ha de orientarse inevitablemente hacia la generación de una creciente autodependencia” (p. 14). De ahí que los autores se vean abocados a desarrollar una teoría de las necesidades fundamentales.

Contrariamente al estrecho manejo convencional que los economistas hacen del concepto de necesidades (que en el lenguaje económico convencional serían las “preferencias”) estos autores amplían su dimensión y la contraponen con los satisfactores de aquéllas. Más específicamente, cuestionan el saber ortodoxo, de acuerdo con el cual las necesidades humanas serían infinitas, relativas

¹ A menos que se indique lo contrario, todas las referencias son de Max Neef *et al.*, 1986.

(dependerían de la cultura) y variarían permanentemente, señalando que esas concepciones se basan en un error conceptual al confundirlas con los satisfactores de necesidades que se den a través de bienes y servicios.

Desde esa perspectiva, las necesidades (que incluyen las realizaciones y capacidades planteadas por Amartya Sen, véase la sección siguiente) se ordenan sobre la base de dos tipos de categorías que pueden combinarse: las existenciales (ser, tener, hacer y estar) y las axiológicas (de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad). De ese listado (Cuadro No. A-1), que reconocen arbitrario hasta cierto punto, se desprende que las necesidades son pocas, finitas y clasificables, y que son las mismas en todas las culturas y tiempos históricos. Además, para estos autores, las necesidades no sólo son reflejo de carencias, sino que también potencian a las personas: “en la medida en que las necesidades comprometen, motivan y movilizan a las personas, son también potencialidad y, más aún, pueden llegar a ser recursos” (p. 34), aspecto que será indispensable tener presente en la adopción de las "nuevas" políticas sociales.

Cuadro No. A-1
MATRIZ DE NECESIDADES Y SATISFACTORES

Necesidades según categorías existenciales / Necesidades según categorías axiológicas	Ser	Tener	Hacer	Estar
Subsistencia	1/ Salud física, Salud mental, equilibrio, solidaridad, humor, adaptabilidad	2/ Alimentación, abrigo, trabajo	3/ Alimentar, procrear, descansar, trabajar	4/ Entorno vital, entorno social
Protección	5/ Cuidado, adaptabilidad, autonomía, equilibrio, solidaridad	6/ Sistemas de seguros, ahorros, seguridad social, sistemas de salud, legislaciones, derechos, familia, trabajo	7/ Cooperar, Prevenir, planificar, cuidar, curar, defender	8/ Contorno vital, contorno social, morada
Afecto	9/ Autoestima, solidaridad, respeto, tolerancia, generosidad, receptividad, pasión, voluntad, sensualidad, humor	10/ Amistades, Parejas, familia, animales domésticos, plantas, jardines	11/ Hacer el amor, Acariciar, expresar emociones, compartir, cuidar, cultivar, apreciar	12/ Privacidad, intimidad, hogar, espacios de encuentro
Entendimiento	13/ Conciencia crítica, receptividad, curiosidad,	14/ Literatura, maestros, método, políticas	15/ Investigar, estudiar, experimentar,	16/ Ámbitos de interacción formativa: Escuelas, universidades,

	asombro, disciplina, intuición, racionalidad	educacionales, políticas comunicacionales	educar, analizar, meditar, interpretar	academias, agrupaciones, comunidades, familia
Participación	17 / Adaptabilidad, receptividad, solidaridad, disposición, convicción, entrega, respeto, pasión, humor	18/ Derechos, responsabilidades, obligaciones, atribuciones, trabajo	19/ Afiliarse, cooperar, proponer, compartir, discrepar, acatar, dialogar, acordar, opinar	20/ Ámbitos de interacción participativa: cooperativas, asociaciones, iglesias, comunidades, vecindarios, familia
Ocio	21/ Curiosidad, receptividad, imaginación, despreocupación, humor, tranquilidad, sensualidad	22/ Juegos, hobbies, espectáculos, fiestas, calma	23/ Divagar, abstraerse, soñar, añorar, fantasear, evocar, relajarse, divertirse, jugar	24/ Privacidad, intimidad, espacios de encuentro, tiempo libre, ambientes, paisajes
Creación	25/ Pasión, voluntad, intuición, imaginación, audacia, racionalidad, autonomía, inventiva, curiosidad	26/ Habilidades, destrezas, método, trabajo	27/ Trabajar, inventar, construir, idear, componer, diseñar, interpretar	28/ Ámbitos de producción y retroalimentación, talleres, ateneos, agrupaciones, audiencia, espacios de expresión, libertad temporal
Identidad	29/ Pertenencia, coherencia, diferencia, autoestima, asertividad	30/ Símbolos, lenguaje, hábitos, costumbres, grupos de referencia, sexualidad, valores, normal, roles, memoria histórica, trabajo	31/ Comprometerse, integrarse, confundirse, definirse, conocerse, reconocerse, actualizar, crecer	32/ Socio-ritmos, entornos de la cotidianidad, ámbitos de pertenencia, etapas madurativas
Libertad	33/ Autonomía, autoestima, voluntad, pasión, asertividad, apertura, determinación, audacia, rebeldía, tolerancia	34/ Igualdad de derechos	35/ Discrepar, optar, diferenciarse, arriesgar, conocerse, asumirse, desobedecer, meditar	36/ Plasticidad espacio-temporal

La columna del **Ser** registra *atributos* personales o colectivos, que se expresan como sustantivos. La columna del **Tener** registra *instituciones, normas, mecanismos, herramientas* (no en sentido material), *leyes*, etc., que pueden ser expresados en una o más palabras. La columna del **Hacer** registra *acciones* personales o colectivas, que pueden ser expresadas como verbos. La columna del **Estar** registra *espacios y ambientes*.

En cambio, los satisfactores (que, en el lenguaje económico convencional se confunden con las “necesidades”), en tanto medios para satisfacer las necesidades, se modifican en tiempo y espacio, según los sistemas sociales (o cultural) en que surgen. Para fines de ilustración se entiende entonces que la alimentación y el abrigo no son necesidades en tal sentido, sino satisfactores de la necesidad esencial de subsistencia. Por su parte, la educación, la investigación, la estimulación precoz y la meditación son satisfactores de la necesidad de entendimiento. Los sistemas curativos, la prevención y los esquemas de salud son satisfactores de la necesidad de protección. Evidentemente un satisfactor puede contribuir a la cobertura de varias necesidades (la madre que lacta a su hijo contribuye a satisfacerle sus necesidades de subsistencia, protección, afecto a identidad) y a la inversa una necesidad puede requerir de varios satisfactores para cubrirla (por ejemplo, el entendimiento requiere de educación, buena salud y nutrición adecuada). De manera que, en lo que a políticas sociales se refiere, lo que debe buscarse es ofrecer diversos satisfactores, a la vez, para cubrir una necesidad; de ahí la importancia de “descompartimentalizar” la acción concreta.

El satisfactor es el modo o forma como se expresa una necesidad, mientras que los bienes y servicios (materiales a inmateriales) son medios por los cuales el sujeto potencia los satisfactores para alcanzar sus necesidades. Los satisfactores contribuyen a la realización (“actualización”) de las necesidades humanas, por lo que pueden estar conformados por, entre otros, formas de organización, estructuras políticas, prácticas sociales, condiciones subjetivas, valores y normas, espacios, contextos, comportamientos y actitudes, etc. (p. 35). En pocas palabras, “los satisfactores son lo histórico de las necesidades y los bienes económicos su materialización” (p. 37).

Los satisfactores, sin embargo, no tienen por qué contribuir positivamente al bienestar o a la mejora de la calidad de vida, sino que pueden llevar a deteriorarlo, limitándolo o desvirtuándolo. En tal sentido, los autores distinguen cinco categorías de satisfactores, a saber:

- Violadores o destructores (por ejemplo, armamentismo), que pretenden satisfacer una necesidad (por ejemplo, la de protección), pero que imposibilitan la satisfacción de otras necesidades (por ejemplo, la de subsistencia, afecto, libertad).
- Pseudo-satisfactores, que aparentan satisfacer ciertas necesidades (v.g. modas - identidad; sobreexplotación de recursos naturales - subsistencia; nacionalismo chauvinista - identidad; democracia formal - participación; prostitución - afecto; etc.).
- Inhibidores, debido a los cuales -en la medida en que sobre satisfacen o hartan- se dificulta la posibilidad de satisfacer otras necesidades (por ejemplo, el satisfactor paternalismo, que pretende cubrir la necesidad de protección, impide la satisfacción del entendimiento, la participación, la libertad y la identidad; o la producción Taylorista, que dice afrontar la necesidad de subsistencia, pero inhibe la satisfacción de participación, creatividad, identidad, etc.).
- Singulares, que son los satisfactores que se dirigen a satisfacer una sola necesidad, tales como los programas de suministro de alimentos (necesidad

que satisface: subsistencia), sistemas de seguros (protección), voto (participación), espectáculos deportivos (ocio), etc.

- Sinérgicos, que por la forma como satisfacen una determinada necesidad contribuyen, a la satisfacción simultánea de otras necesidades, como lo ilustran los ejemplos del Cuadro No. A-2.

Las tres primeras categorías mencionadas de satisfactores deben, claramente, rechazarse; mientras que la cuarta puede resultar positiva y la quinta es la que habría que favorecer privilegiadamente en el campo de “lo social” para alcanzar el desarrollo a escala humana.

Una estrategia de desarrollo a escala humana debe, por tanto, enfatizar los satisfactores sinérgicos, que son los que potencian la perspectiva contrahegemónica y, con ello, la liberación humana. Consecuentemente, la política social debe estar dirigida a cubrir las necesidades existenciales sinérgicas, recusando en lo posible las demás.

Cuadro No. A-2
SATISFACTORES SINÉRGICOS

Satisfactor	Necesidad	Necesidades que estimula
-Lactancia materna	Subsistencia	Protección, afecto, identidad.
-Producción autogestionaria	Subsistencia	Entendimiento, participación, creación, identidad, libertad.
-Educación popular	Entendimiento	Protección, participación, creación, identidad, libertad.
-Organizaciones populares democráticas	Participación	Protección, afecto, ocio, creación, identidad, libertad.
-Medicina descalza	Protección	Subsistencia, entendimiento, participación.
-Banca descalza	Protección	Subsistencia, participación, creación, libertad.
-Sindicatos democráticos	Protección	Entendimiento, participación, identidad.
-Democracia directa	Participación	Protección, entendimiento, identidad, libertad.
-Juegos didácticos	Ocio	Entendimiento, creación.
-Programas de auto conservación	Subsistencia	Entendimiento, participación.
-Medicina preventiva	Protección	Entendimiento, participación, subsistencia.
-Meditación	Entendimiento	Ocio, creación, identidad
-Televisión cultural	Ocio	Entendimiento

Fuente: Max Neef et al., 1986: Cuadro 6, p. 47.

Este paradigma nos permite, entre otros, redefinir el concepto de pobreza(s), en función al grado de cobertura relativa de las diversas “necesidades”: “El concepto tradicional es limitado y restringido, puesto que se refiere exclusivamente a la situación de aquellas personas que pueden clasificarse por debajo de un determinado umbral de ingreso. La noción es estrictamente economicista. Por eso sugerimos no hablar de pobreza, sino de pobrezas. De hecho, cualquier necesidad

humana fundamental que no es adecuadamente satisfecha revela una pobreza humana. La pobreza de subsistencia (debido a alimentación y abrigo insuficientes); de protección (debido a sistemas de salud ineficientes, a la violencia, la camera armamentista, etc.); de afecto (debido al autoritarismo, la opresión, las relaciones de explotación con el medio ambiente natural, etc.); de entendimiento (debido a la deficiente calidad de la educación); de participación (debido a la marginación y discriminación de mujeres, niños y minorías); de identidad (debido a la imposición de valores extraños a culturales locales y regionales, emigración forzada, exilio político, etc.) y así sucesivamente” (Max Neef, 1993, p. 39).

Más aún, la persistencia de cualquier tipo de pobreza termina convirtiéndose en una patología, por ejemplo, en el caso del desempleo, que -desde esta perspectiva- no puede concebirse sólo como una falta de trabajo a ingresos, sino como un recorte sustancial -y a menudo irrecuperable- de la persona humana, en la medida en que la persona se sentirá cada vez menos protegida, se destruyen sus relaciones afectivas, lo invaden sentimientos de aislamiento y marginación y disminuye la autoestima, provocando una crisis de identidad (Max-Neef, 1993, p. 40). Junto con las patologías individuales existen también las colectivas, que son las más graves, al gestar niveles masivos de frustración.

Las diversas matrices presentadas, sugieren los autores, podrían servir para fines de diagnóstico, planificación y evaluación. Se utilizarían en y por grupos locales para el autodiagnóstico, en que ellos mismos llenarían los casilleros, con lo que tomarían conciencia de sus carencias y potencialidades concretas, lo que lleva a la construcción de matrices negativas y positivas, respectivamente. Luego, podrían ampliar el ejercicio participativo para diseñar lineamientos propositivos en dirección a la “autodependencia” en el nivel local. Finalmente, podrían ser de utilidad para detectar sus resultados, en la práctica. Evidentemente, esto es de gran relevancia para el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas sociales.

Esos ejercicios tendrían que repetirse, asimismo, en los niveles regional y nacional: “De este modo un proceso iterativo que va desde lo local hasta lo nacional, pasando por lo regional, exige elaborar metodologías apropiadas que permitan compatibilizar en una articulación armónica las visiones, aspiraciones y propuestas surgidas de los distintos espacios”. Con ello, “los propios actores sociales, de ser tradicionalmente objetos del desarrollo, pasan a asumir su papel protagónico de sujetos” (Max-Neef, 1993, p. 49), otorgándole su carácter contrahegemónico.

Este planteamiento del “desarrollo a escala humana” lleva asimismo a una recuperación y articulación de la heterogeneidad (económica, cultural, política) en un mundo “moderno” que no tiene respeto por “lo distinto” y en el que tiende a homogeneizarse todo: “El rescate de la diversidad es el mejor camino para estimular los potenciales creativos y sinérgicos que existen en toda sociedad. De allí que parece aconsejable y coherente aceptar la coexistencia de distintos estilos de desarrollo regionales dentro de un mismo país, en vez de insistir en la prevalencia de 'estilos nacionales' que han demostrado ser hasta ahora eficientes para el enriquecimiento de algunas regiones a costa del empobrecimiento de otras. Los “estilos nacionales” están concebidos en su mayor parte con el propósito de reforzar o mantener la unidad nacional. No debe, sin embargo, olvidarse que la unidad no significa uniformidad. Puede existir una base más sólida para la unidad real cuando un cúmulo de potenciales culturales afloran libre y creativamente,

contando con las oportunidades, el respaldo técnico y el estímulo para hacerlo” (p. 49).

De ahí que “la situación obliga a repensar el contexto social de las necesidades humanas de una manera radicalmente distinta de como ha sido habitualmente pensado por planificadores sociales y por diseñadores de políticas de desarrollo. Ya no se trata de relacionar necesidades solamente con bienes y servicios que presuntamente las satisfacen; sino de relacionarlas además con prácticas sociales, formas de organización, modelos políticos y valores que repercuten sobre las formas en que se expresan las necesidades” (p. 36). Este tema resulta esencial para el diseño de una nueva política social.

Evidentemente esta radical reconceptualización de las necesidades (y su relación con los satisfactores y las mercancías) tiene imprevisibles consecuencias, y obliga a transformar sustantivamente el contenido de otros conceptos, como el de pobreza (llevaría a hablar de “pobrezas” según el grado de satisfacción de cada necesidad en el sentido descrito arriba) o el de las políticas sociales y de desarrollo. Se pasa así de nociones economicistas o reduccionistas a otras más integrales y humanizadas, en las que el desarrollo se define en función a la satisfacción de las necesidades humanas.

Por añadidura, al entender las necesidades sistémicamente como carencias y potencias, la estrategia de desarrollo que proponen los mencionados autores prioriza la generación de satisfactores endógenos y sinérgicos para acabar con los círculos viciosos de la pobreza. Esta perspectiva contrasta con las tradicionales, en las que se establecen linealidades jerárquicas en materia de las necesidades humanas: “Regirse por la lógica de la linealidad da origen a patrones de acumulación divorciados de la preocupación por el desarrollo de las personas. Si se opta por la linealidad, la estrategia establecerá prioridades a partir de las pobrezas de subsistencia observadas. Los programas se orientarán preferentemente de manera asistencial, como un ataque a la pobreza entendida convencionalmente. Las necesidades serán entendidas exclusivamente como carencias y, en el mejor de los casos, los satisfactores que el sistema genera serán singulares. Paradójicamente, tal opción impulsa una causación circular acumulativa (en el sentido de Myrdal) y los pobres no dejan de ser pobres en la medida en que aumenta su dependencia de satisfactores generados exógenamente a su medio” (Max-Neef et al., p. 50). Esta crítica da en el meollo de las políticas sociales tal como se vienen ejecutando actualmente.

De ahí que “toda acción que se ejerza exclusiva o principalmente sobre carencias sentidas, tendrá una eficacia baja. Las carencias se expresan en términos de objetos, artefactos y, a veces, servicios. Casi nunca se expresan en términos de las necesidades fundamentales a las cuales esas carencias eventualmente apuntan. No se tiene presente, entonces, que las acciones orientadas hacia la solución de carencias son acciones lineales de efectos singulares, mientras que las acciones orientadas hacia la actualización de necesidades humanas fundamentales pueden generar sinergia. Generalmente (...) las carencias son síntomas, y optar por actuar sobre síntomas es optar por aquello que, en lugar de resolver, perpetúa el problema a incrementa la dependencia” (Max-Neef, 1989, p. 129).

Con lo que los autores concluyen en su propia perspectiva: “el desarrollo a escala humana no excluye metal convencionales, como crecimiento económico para que todas las personas puedan tener un acceso digno a bienes y servicios. Sin

embargo, la diferencia respecto de los estilos dominantes radica en concentrar las metas del desarrollo en el proceso mismo del desarrollo. En otras palabras, las necesidades humanas fundamentales pueden comenzar a realizarse desde el comienzo y durante todo el proceso de desarrollo; o sea, la realización de las necesidades no es la meta, sino el motor del desarrollo mismo. Ello se logra en la medida en que la estrategia de desarrollo sea capaz de estimular permanentemente la generación de satisfactores sinérgicos.” (Max-Neef, 1989, p. 51). Desde esta perspectiva, se le puede dar un vuelco importante a los paradigmas de las políticas sociales, dirigiéndolas más hacia el ser humano y hacia un bienestar auténtico.

Capacidades, funcionamientos y derechos: los aportes de Amartya Sen

Capacidades y derechos: los aportes de Amartya Sen

Un segundo aporte “heterodoxo” reciente a la concepción de desarrollo, de gran relevancia para abordar la problemática de las políticas sociales, es el enfoque de las capacidades y derechos que proviene de Amartya Sen (1983, 1985, 1988, 1989a, 1989b, 1992, 1993), Premio Nobel de Economía de 1998, ex profesor de economía y filosofía en la Universidad de Harvard y actualmente en la Universidad de Cambridge. Según esta visión, en la medida en que el desarrollo tiene que ver con el logro de una “vida mejor”, habría que enfatizar la naturaleza de la vida que lleva la gente, más que su forma.

De ahí que gran parte de su trabajo esté dirigido a cuestionar la evaluación de la calidad de vida (más que sólo el de nivel de vida) a partir de los tres enfoques que estuvieron (o están aún) en boga en este campo: el que lo realiza sobre la base de las mercancías que posee y usa la gente (considerando su nivel y su distribución entre las personas); el que lo determina a partir de la “utilidad” (como la entienden los neoclásicos y que califica de “métrica del placer”) que otorgan los bienes y servicios; o el que se basa en el enfoque de las “necesidades básicas” (que, evidentemente, no debe confundirse con el de las necesidades humanas de Max-Neef) y que finalmente también se sustenta en indicadores cuantitativos de las mercancías a que acceden las personas.

Desde este innovador paradigma, los seres humanos son analizados en su papel dual, ya no sólo como medios primarios de toda la producción -perspectiva tradicional de los estudios del desarrollo económico-, sino como agentes, beneficiarios y adjudicatarios del progreso. Esto “sostiene que el proceso de desarrollo económico se debe concebir como la expansión de las ‘capacidades’ de la gente. Este enfoque se centra en lo que la gente puede hacer y el desarrollo se ve como un proceso de emancipación de la obligada necesidad de ‘vivir menos o ser menos’” (1983, p. 1115).

Este planteamiento evita -cuando se evalúa el desarrollo o se proponen medidas de política económica o social- que se confundan medios y fines, ya que a menudo, no sólo en la práctica, se olvida que la vida de las personas debe ser la preocupación principal y que la producción y la prosperidad materiales son meros instrumentos (como los satisfactores de Max-Neef) para solventar aquélla. Aunque esto parecería una perogrullada, tradicionalmente tal confusión ha llevado y sigue dando lugar a una concentración analítica y de política paralizada unilateralmente

en la expansión del ingreso real, de la productividad y del crecimiento económico (por habitantes) como las características centrales y determinantes de un desarrollo exitoso y como fines últimos de éste.

Ese paradigma tradicional no sería problemático si existiera una correspondencia perfecta entre ambos aspectos (y en que los medios se materializaran en fines inmediata y completamente), es decir, entre crecimiento y desarrollo. Pero esto evidentemente no es así, puesto que se observa muy a menudo que elevados y crecientes niveles de ingreso o de utilidad o de satisfacción de necesidades básicas no necesariamente aseguran altos niveles cualitativos de vida, aunque puedan estar relacionados -y en algunos casos incluso perversamente- con éstos.

De lo que se trata, por tanto, es de “evaluar el cambio social en términos de la riqueza de la vida humana resultante de él” (1989a, p. 43). Pero, como la propia noción de calidad de la vida humana es una cuestión de gran complejidad, se requiere desarrollar conceptos adicionales para plasmar la nueva visión con precisión. Es aquí donde surge una primera diferencia con el enfoque de Max-Neef, ya que el centro del análisis no son las necesidades y los logros, sino el potencial para lograr su cobertura y la libertad de elegir entre opciones (siendo éste un fin en sí, según Sen).

Para ese efecto, Sen desarrolla un conjunto -a primera vista, abigarrado- de conceptos no convencionales para construir su propia perspectiva del desarrollo, en la que implícita y explícitamente se cuestionan los paradigmas convencionales.

Como se ha señalado, la persona humana se encuentra en el centro del análisis y preocupaciones del autor: “las comodidades son simples medios para el bienestar y la libertad, y no reflejan la naturaleza de las vidas que las personas involucradas pueden llevar” (Sen, 1989a, p. 53). Por eso también constituye el punto de partida de su esquema, que nos llevará a la definición del desarrollo como proceso por medio del cual se amplían y profundizan las capacidades humanas.

En el esquema que desarrollaremos podríamos, a manera de síntesis, establecer la siguiente cadena de conceptos que se condicionan mutuamente (debiéndose tener presente que unos pueden englobar a o ser precondiciones de otros), aunque no necesariamente uno lleva al siguiente (a modo de referencia se incluyen los términos originales en inglés):

dotaciones - derechos - capacidades - realizaciones - calidad de vida;

o

endowments - entitlements - capabilities - functionings - quality of life.

Para tal efecto, Sen inicia su estudio con el concepto de *endowments*, que denominaremos dotaciones de aquí en adelante, definido como el conjunto de posesiones o propiedades iniciales con que cuenta una persona (o familia), tales como su fuerza de trabajo, tierras, herramientas, bienes, dinero, “capital humano” y demás destrezas y experiencias de vida.

La persona o familia puede convertir esa dotación de partida en *entitlements* (derechos de use o dominio de aquí en adelante) o conjuntos de canastas de mercancías sobre las que tiene comando o derecho de uso. Tal conversión se puede realizar por el autoconsumo de la familia o por un intercambio

de las dotaciones iniciales con la naturaleza (producción) o con otras personas (a través del comercio, entendido éste como *exchange entitlement* por Sen). Realizado esto, el individuo tiene derechos o dominio sobre un subconjunto alternativo de canastas de mercancías que puede usar o consumir (como tal, se trata, en términos microeconómicos, de un vector de dotación o de un conjunto presupuestal).

Esos derechos de uso -derivados en parte de las dotaciones- están amparados consuetudinariamente, sea legalmente, porque se trata de posesiones privadas (aseguradas por el Estado y que pueden defenderse en las cortes), sea porque están legitimados socialmente, como en el caso de bienes públicos, subsidios, donaciones, mecanismos de reciprocidad entre familias o sistemas de distribución al interior de la familia.

Tales derechos o dominio, entendidos como el “conjunto de mercancías entre las que una persona puede elegir un subconjunto”, permiten “relacionar el dominio real sobre bienes y servicios de una persona o familia con las reglas de los mismos en ese sistema y la posición real de la persona o familia en el sistema (por ejemplo: la propiedad o dotación iniciales). Esta forma de enfocar el problema contrasta con otras que evitan la cuestión del dominio, dando por hecho de una manera general la disponibilidad de los bienes para su distribución entre la población”. En esta perspectiva, Sen demuestra a manera de ilustración que puede haber abundante disponibilidad de alimentos en una sociedad, sin que ello otorgue necesariamente el derecho de uso sobre ellos, con lo que se pueden presentar en aparente paradoja hambrunas masivas (véase sus ejemplos en 1989a).

Más aún, y es aquí donde establece el nexo entre las personas y las particularidades de la sociedad en que se desenvuelve,

“Que una persona sea capaz de ejercer dominio sobre la cantidad suficiente de alimentos para no morir de hambre depende de la naturaleza del sistema de derechos que opere en la economía en cuestión y en la propia posición de la persona en esa sociedad. Si reflexionamos sobre esto vemos que es algo completamente obvio (especialmente, para el diseño de una nueva política social), pero millones de personas han muerto a causa de posiciones que ignoran el enfoque de los derechos y se concentran en cambio en variables tales como la oferta de alimentos por unidad de población. Incluso cuando la proporción total de alimentos para la población es alta, determinados grupos pueden morir por su falta de habilidad para ejercer dominio sobre una cantidad suficiente de alimentos. Ver el problema alimentario como en el enfoque maltusiano, en términos de la producción alimentaria o la oferta per cápita, puede ser un error mortal, literalmente hablando” (1983, p. 1119).

Observamos en esto una primera contribución importante de Sen, de gran utilidad para fines de política. Con ello llegamos a los términos centrales de Sen, cuando procede a distinguir entre las realizaciones (*functionings* es el término poco afortunado que utiliza el autor) y las capacidades (*capabilities*, que quizás más fructíferamente podría traducirse como habilidades y potencialidades) de las personas. “Si la vida es percibida como un conjunto de ‘haceres y seres’ que son valorados, el ejercicio de evaluar la calidad de vida debe adoptar la forma de evaluación de estos funcionamientos y la capacidad de funcionar. Este ejercicio no

puede realizarse centrándose simplemente en las mercancías y los ingresos que contribuyen a esos haceres y seres, como sucede en la contabilidad basada en mercancías para evaluar la calidad de la vida (implicando una confusión entre medios y fines)” (1989, p. 43s.).

Las realizaciones están referidas a las diferentes condiciones de vida que son (o pueden ser) alcanzadas por las personas, mientras que las capacidades hacen alusión a nuestras habilidades y potencial para alcanzar dichas condiciones de vida. De manera que las realizaciones son logros, mientras que las capacidades son las habilidades para lograr algo y, más específicamente, son las oportunidades efectivas que posee la persona respecto al tipo de vida que se puede llevar. Es en este punto en que debería asentarse una política social renovada, con el fin de facilitar la viabilidad de ampliar las “oportunidades efectivas” que posee la gente para mejorar su nivel y naturaleza de vida.

Esto llevaría a concebir la vida humana como un conjunto de “haceres y seres” (*doings and beings = functionings*), que configuran las realizaciones; en que se relaciona la evaluación de la calidad de vida (concepto más amplio que el de nivel de vida en su acepción tradicional) con el logro de la ‘capacidad de funcionar o realizar algo’. En ese proceso, algunas variables, como la educación y la salud, son determinantes directos de la capacidad humana, mientras que otras son instrumentales, tales como la promoción agrícola o la productividad industrial. Véase aquí, nueva mente, las paralelas a los conceptos existenciales de necesidad de Max-Neef: Sen habla de hacer y ser, a lo que Max-Neef le añade el tener y el estar.

Por lo tanto se debe concebir el “desarrollo como una combinación de distintos procesos, más que la expansión de alguna magnitud aparentemente homogénea, tal como el ingreso real o la utilidad. Las cosas que la gente valora hacer o ser pueden ser muy diversas y las capacidades valorables varían de libertades tan elementales como estar libres de hambre o de subalimentación hasta habilidades tan complejas como las de alcanzar el autorrespeto como la participación social” (1989, p. 54). Tanto el autorrespeto y la participación social son nuevamente dos necesidades axiológicas que coinciden con el catálogo presentado por Max-Neef.

Estas conceptualizaciones descartan la idea de que la posesión de bienes y servicios sirve como criterio exclusivo para definir el nivel de vida (concepto estrecho) o de bienestar o calidad de vida (conceptos que incluyen las capacidades) de una persona, puesto que las posibilidades de transformación de bienes y servicios (a partir de los *entitlements* o derechos) a realizaciones varían de persona en persona, según sus capacidades. Así se concibe a la persona en forma más dinámica y con un potencial propio, más que como un ente pasivo que sólo recibe, consume o disfruta, como en las versiones económicas ortodoxas. En este aspecto se observa un avance respecto al paradigma de Max-Neef, ya que se consideran no sólo los logros, sino también y esencialmente las libertades de acción. Es decir, para Sen es la propia libertad la que importa y no sólo los medios por los cuales es lograda.

Sen rastrea el origen de esta perspectiva en Aristóteles, pasando por Adam Smith hasta llegar a Marx. Su argumento básico radica en concebir la calidad de vida en términos de actividades que se valoran en sí mismas y en la capacidad de alcanzar estas actividades. En ese caso se discute la importancia de las

‘realizaciones’ y de la ‘capacidad de funcionar’ como determinantes del bienestar. El éxito de la vida humana se observaría en términos del logro de las actividades humanas necesarias o realizaciones. A partir de aquí puede construirse el puente entre las concepciones de Sen y Max-Neef.

Si la vida se percibe como un conjunto de ‘haceres y seres’ (es decir, de realizaciones) que es valorado por sí mismo, el ejercicio dirigido a determinar la calidad de la vida adopta la forma de evaluar estas ‘realizaciones’ y la ‘capacidad para funcionar’, a diferencia de los enfoques basados en el valor o bienestar que otorgarían las propias mercancías (en que se confunden medios y fines, y que Marx denominó ‘fetichismo de la mercancía’). Por tanto, en este caso, la calidad de la vida se determinaría según esos ‘haceres y seres’ (realizaciones) y en la capacidad o habilidad de la persona de lograrlos.

Los elementos constitutivos de la vida son vistos así como una combinación de varios tipos de “realizaciones”, tales como -entre las más elementales- a de escapar a la morbilidad y la mortalidad, estar bien alimentado, realizar movimientos usuales, etc., o -para ir a niveles más sofisticados- lograr el autorrespeto, tomar parte de la vida en comunidad y aparecer en público sin vergüenza (en todas las sociedades se valora esto, pero el conjunto específico de mercancías necesarias para alcanzarlos, a través de “satisfactores”, varía en tiempo y espacio).

Así, la idea rectora de este enfoque consiste en que las “realizaciones” son constitutivas del ser de una persona y una evaluación del bienestar de una persona tiene que adoptar la forma de una determinación de estos elementos constitutivos. Una “realización” es equivalente al logro de una persona: lo que él o ella hace o es, y toda “realización” refleja un componente del estado (no sólo anímico) de esa persona. La “capacidad” de una persona es una noción derivada que refleja varias combinaciones de “realizaciones” (“seres y haceres”) que él o ella puede alcanzar. De ahí que la “capacidad” refleje la libertad de la persona de elegir entre diferentes formas de vida. La motivación implícita -el énfasis en la libertad- está bien reflejada en la conocida frase de Marx, de acuerdo con la cual lo que necesitamos es “reemplazar la dominación de las circunstancias y el azar sobre los individuos por la dominación de los individuos sobre el azar y las circunstancias”.

Aplicado a campos como el de la educación, la vivienda o la salud, esto resulta aun más evidente. De ahí que el concepto de desarrollo no se pueda limitar únicamente a la consideración de tales medios materiales, sino que debería tomar en cuenta, sobre todo, las realizaciones (*capabilities*) que cada persona o familia alcanza a partir de ellos. En el caso de la educación, por ejemplo, esto nos llevaría a preguntarnos ¿qué tipo de educación? o ¿para formar qué personas?, lo que nos remitiría a la matriz de necesidades de Max-Neef.

Sabemos que el PBI apenas mide parte de la cantidad de los medios de vida o bienestar que poseen los individuos (y aun eso muy imperfectamente), pero ello nada dice de lo que la gente “extrae” de tales bienes y servicios, lo que hace con ellos y cómo ese proceder los enriquece en cuanto seres humanos, dados sus fines y características personales. Es en esta perspectiva que radica la fuerza del enfoque de Sen.

No interesan únicamente las mercancías que sirven para lograr algo que queremos, sino especialmente el logro en sí mismo o incluso la libertad de lograr algo: “Los bienes primarios son medios para alcanzar libertades, mientras que las

capacidades son expresiones de las libertades en sí mismas”, por lo que “sólo los estados logrados son valorables en sí mismos, no las oportunidades, que son valuadas sólo como medios dirigidos a alcanzar el fin de estados valorables”, en que incluso “la misma elección es una característica valiosa de la vida de una persona” (1989, p. 48).

Este enfoque abre varias perspectivas de gran valor para el tema que tenemos entre manos: considera tanto el hecho de que las personas valoran la posibilidad de realizar ciertas cosas como de alcanzar ciertos tipos de logros (tales como el de estar bien alimentados, librarse de la morbilidad evitable, ser capaz de movilizarse de un lugar a otro como deseen, etc.). Se enfatiza así el ser y hacer -la libertad- de la persona humana, más que el simple tener, de manera que el bienestar de una persona dependería de una evaluación de sus realizaciones.

Con este tipo de enfoque se posibilitan nuevas vías para concebir y alentar el desarrollo, cuando menos conceptualmente, percibiéndose que lo importante en tales procesos -más que sólo los medios materiales, las ‘utilidades’ o la satisfacción de “necesidades básicas”- radica en la promoción de las capacidades, las realizaciones y los derechos de la persona humana. Con ello se abren, también, nuevas opciones de política social.

Esta perspectiva ha llevado también a concentrarse en las características de las mercancías, más que sólo en sus cantidades, ya que aquéllas permiten -según cada persona- el desarrollo de las realizaciones individuales o familiares. Ciertamente que la materialización de tales “realizaciones” no sólo depende de las mercancías que posee la persona en cuestión, sino que también es una función de la disponibilidad de bienes públicos y de la posibilidad de usar bienes privados proveídos gratuitamente por el Estado o el sector privado. Tales logros (ser alfabeto, estar sano, estar bien alimentado) dependen obviamente, en importante medida, de las provisiones estatales de servicios de salud, educación, protección, etc., así como del segmento privado social para plantearlo en términos de Quijano. Así, desde la perspectiva de este paradigma, se llama la atención sobre la importancia de hacer una evaluación del desarrollo en términos de las realizaciones logradas, más allá de la mera disponibilidad y uso de los medios (bienes y servicios) para tales “funcionamientos”.

Explorando el aspecto de las características de las mercancías, en un sentido cualitativo, se podría determinar hasta qué punto ciertas mercancías contribuyen realmente a cubrir satisfactores efectivos y, con ello, necesidades, puesto que en nuestro sistema económico se producen cada vez más bienes y servicios -en el marco de la “obsolescencia planificada”- que no contribuyen a ello (o que, incluso, tienden a deteriorar la calidad de vida). Lo que nos lleva a los satisfactores no sinérgicos de Max-Neef.

En trabajos recientes, Javier Iguñiz aplica esta perspectiva -ampliándola en medida importante- para convertirla en el eje de su “alternativa de desarrollo”, que también define como “un proceso de expansión de capacidades humanas, individuales y colectivas (...), en el que el objetivo del desarrollo (...) es el enriquecimiento de la vida humana que no está ni tan exclusiva ni tan estrechamente ligado al crecimiento de la producción per cápita aunque, generalmente, dicho crecimiento es un factor importante para lograrlo. El acento está puesto en lo que la gente puede “hacer y ser” y no en lo que puede ‘tener’.

Desde este punto de vista, muchas veces no hace falta tener más para hacer más” (Iguíñiz, 1991, pp. 18 -19).

Gracias a esta visión de las capacidades se las puede revalorar y hacer use de ellas, ya que generalmente se las ignora como potenciadoras de un desarrollo alternativo. Al respecto nombra, entre otras, las siguientes

- a. En nuestros países el sistema educativo se ha expandido a grandes trancos; sin embargo, la posibilidad de aplicar productivamente lo que se aprende es mínima, por falta de oportunidades.
- b. Tanto las habilidades para el intercambio comercial y la extensión del razonamiento contable, como la capacidad organizativa del pueblo se han desarrollado hasta en sus sectores más pobres al enfrentarse en gran medida masivamente y de manera colectiva y autónoma al problema de la sobrevivencia. Con esa experiencia de gestión entre los sectores populares y, sobre todo, de las mujeres, se han ido gestando las capacidades indispensables para potenciar el desarrollo, en especial a partir de la micro y pequeña empresa.
- c. La industrialización de nuestros países, a pesar de todas sus taras, ha gestado un contingente importante de empresarios, gerentes, técnicos calificados, etc. que estarían en condiciones de asumir un proceso de transformación productiva industrial de nuevas características.
- d. Las experiencias agrarias y, sobre todo, campesinas de los últimos años, tanto en materia productiva y organizativa como política, abren un potencial inesperado de cambio.

Sin embargo, nos dice Igruñiz siguiendo a Sen, “un problema fundamental para el pleno ejercicio de estas capacidades se encuentra en la escasa vigencia de derechos básicos en el país. La discriminación interna (...) constituye un factor de primerísima importancia para explicar la frustración de esas capacidades (...). Asimismo, el masivo incremento de la desnutrición infantil y (...) la reducción de la calidad del sistema educativo nacional. Al otro lado del espectro está la ‘fuga de cerebros’ ” (Iguíñiz 1991, p. 25).

Finalmente, por tanto, también es consciente de la importancia de los derechos, en el sentido de Sen, para promover el desarrollo: “la estructura de productividades de nuestros países es tan heterogénea que la resolución de los problemas elementales de nuestras poblaciones pasa necesariamente por el establecimiento de una serie de derechos que permita el acceso de las mayorías a los bienes fundamentales y a su reconocimiento social como iguales con cierta independencia de la productividad que las capacidades personales pueden ejercer” (1991, p. 20).

Es interesante señalar que Henry Bruton (1989) aplica este concepto en el nivel macrosocial, concibiendo las “capacidades sociales” como los ejes de un futuro desarrollo.

Sobre los autores

Francisco Sagasti

Es Director de AGENDA: Perú, Presidente de FORO Nacional/Internacional, y Profesor en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido Jefe de Planeamiento Estratégico del Banco Mundial, Presidente del Consejo de Ciencia y Tecnología de las Naciones Unidas, consultor de varios organismos internacionales, agencias gubernamentales y empresas privadas, y profesor en la Escuela de Negocios Wharton de la Universidad de Pennsylvania y en la Universidad del Pacífico. Obtuvo su Doctorado en ciencias de sistemas sociales en la Universidad de Pennsylvania y ha publicado numerosos libros y artículos sobre estrategias de desarrollo, gobernabilidad democrática, y política científica y tecnológica.

Javier Iguíñiz

Es Profesor Principal en la Pontificia Universidad Católica del Perú e investigador del Instituto Bartolomé de las Casas en Lima, Perú. Ha sido profesor e investigador visitante en las universidades de Oxford, MIT y Notre Dame, ha dictado cursos en la Universidad Católica Boliviana, el Colegio Andino y la Escuela Superior de Guerra del Perú, y ha sido consultor de organismos internacionales. Obtuvo su Doctorado en economía en el New School for Social Research y ha publicado numerosos libros y artículos sobre política económica y desarrollo social.

Jürgen Schuldt

Es Profesor Principal y Vicerrector de la Universidad del Pacífico en Lima, Perú. Ha sido profesor de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede de Quito, y Decano de la Facultad de Economía de la Universidad del Pacífico. Obtuvo su Maestría en el Colegio de México y su Doctorado en la Universidad de St. Gallen en Suiza. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre política macroeconómica y desarrollo.

Gonzalo Alcalde

Es investigador asociado de AGENDA: Perú. Ha trabajado en el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, y obtuvo su Maestría en diplomacia y relaciones internacionales en la Universidad de Kentucky. Ha publicado trabajos sobre política social y cooperación para el desarrollo.

Información sobre AGENDA: Perú

AGENDA: Perú es el programa central de FORO Nacional/Internacional, una asociación civil independiente sin fines de lucro establecida en Lima, Perú en noviembre de 1992 con el fin de mejorar las perspectivas de desarrollo y gobernabilidad democrática, promover el diálogo y el consenso acerca de temas claves, y fortalecer el desarrollo de la ciudadanía.

En su etapa inicial, durante el período comprendido entre 1993 y 1995, AGENDA: Perú preparó un diagnóstico de los problemas de gobernabilidad democrática en el país. Con este propósito realizó estudios e investigaciones, creó espacios para la discusión, el debate y la formación de consensos, y realizó un amplio proceso de consultas en diversas partes del territorio nacional, buscando incorporar los puntos de vista de expertos y los de una amplia gama de ciudadanos. El diagnóstico permitió identificar una agenda de iniciativas para mejorar las perspectivas de la gobernabilidad democrática en el Perú.

Entre 1996 y 1999 el equipo de AGENDA: Perú centró su trabajo en varios temas derivados de esta agenda de iniciativas, tales como la reforma del Estado y del Poder Ejecutivo, la evaluación de las políticas sociales y de lucha contra la pobreza, la participación de la juventud universitaria en la vida nacional, el impacto de los cambios en el contexto internacional sobre el desarrollo peruano, y las aspiraciones y deseos que sustentan una visión de futuro para el país. Paralelamente, se inició un trabajo de síntesis dirigido a integrar los trabajos de AGENDA: Perú y las contribuciones de otros investigadores de la realidad peruana con el fin de diseñar una estrategia de desarrollo para el Perú en la transición al siglo 21.

El enfoque y la metodología de trabajo de AGENDA: Perú han puesto énfasis en promover el diálogo y la formación de consensos operativos, y en efectuar consultas no sólo con expertos, sino también con ciudadanos en general. Esto último ha llevado a realizar un gran número de seminarios, talleres, conferencias, entrevistas en profundidad, focus groups y encuestas de opinión en el interior del país y en Lima Metropolitana. Los resultados de los trabajos de AGENDA: Perú están a disposición de los interesados en un informe final, una serie de libros y documentos de apoyo, suplementos en revistas y encartes en periódicos, y en la página web de la institución (www.agendaperu.org.pe).

El programa AGENDA: Perú ha contado con la contribución desinteresada de cientos de ciudadanos que han participado en sus actividades a lo largo de sus siete años de existencia. Los trabajos iniciales recibieron el apoyo de la Fundación Mellon, la Fundación nacional para la Democracia (National Endowment for Democracy, NED), la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) y la Fundación Tinker. Estas tres últimas instituciones continuaron apoyando al programa hasta su culminación. Se recibieron, además, contribuciones financieras del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) de Canadá, la Fundación MacArthur, la Corporación Andina de Fomento, la Organización de Estados Americanos (OEA), y la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES). En forma complementaria se contó con financiamiento de empresas privadas y de personas individuales para actividades específicas, así como con recursos propios

provenientes de actividades de consultoría realizadas por el equipo de investigación de AGENDA: Perú.