

# EL DESAFIO SOCIAL EN EL DESARROLLO. DE LA POLITICA ECONOMICA A LA POLITICA SOCIAL

*Daniel Morales-Gómez<sup>1</sup>*

## **INTRODUCCION**

El mundo esta pasando a través de cambios inimaginables hace solo algunos años atrás. Paradigmas socio-políticos bien establecidos han caído y modelos de desarrollo aceptados por décadas son puestos en duda. El concepto mismo de desarrollo debe ser revisado a la luz de las visiones conflictivas sobre un "nuevo orden mundial" que aún no se comprende en plenitud. Este ambiente de cambio que presenta tremendos desafíos.

En el mundo en desarrollo, el proceso de cambio plantea nuevas demandas sobre los escasos recursos humanos y financieros existentes. Sin embargo, esto no es sólo un asunto de disponibilidad de recursos o un fenómeno de carácter puramente económico. El subdesarrollo continúa profundamente enraizado en la pobreza. Su impacto en la capacidad de los individuos y las sociedades para asumir liderazgo en su propio proceso de cambio permanece como el principal obstáculo para alcanzar un desarrollo equitativo y sostenible.

Los temas subyacentes actuales sobre el desarrollo humano son tanto el lograr una distribución justa de la riqueza, como el crear mecanismos de acceso más equitativo a los beneficios del crecimiento económico. La generación de un nuevo ethos del desarrollo, como fundamento de una nueva política, es el desafío más importante que los países en desarrollo enfrentan en su camino hacia el próximo siglo.

El discurso renovado sobre el desarrollo enfatiza la disponibilidad y mejor uso de los recursos, tanto naturales como económicos, como las claves para aliviar y erradicar la pobreza. Hasta cierto punto, estas preocupaciones reflejan la variedad de problemas que afectan a los países del Sur. Sin embargo, es la persistente acumulación de riqueza entre unos pocos, nacional e internacionalmente hablando, y la desigual distribución de los beneficios del crecimiento económico, lo que continúa haciendo insostenible al desarrollo.

La paradoja de los años 90 es que los actuales cambios en el orden económico mundial tienden a reforzar más que a hacer desaparecer las desigualdades. "A pesar del crecimiento

---

<sup>1</sup> Daniel A. Morales-Gómez, M.A (Universidad de Stanford, E.U.) and Ph.D. (Universidad de Toronto, Canadá). Editor de los libros The State, Corporatist Politics, and Educational Policy Making in Mexico (1990) y Education, Policy and Social Change (1992) publicados por PRAEGER. Actualmente es Director del Programa de Política Social en la División de Ciencias Sociales del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo-Canadá (CIID).

económico, la mayoría ... de los países enfrentan severos problemas sociales. ... En otras palabras, el progreso reciente no ha generado más oportunidades para los pobres. Ni tampoco ha distribuido los beneficios mas eficientemente" (Esquel, 1993: 2). Si las políticas y los ajustes para combatir la pobreza no van más allá de las interpretaciones económicas neoclásicas del desarrollo, las soluciones que se encuentren tendrán probablemente un impacto limitado sobre las persistentes inequidades que afectan a los crecientes sectores desfavorecidos de la sociedad.

Este escenario plantea algunas preguntas críticas sobre lo que necesita hacerse para construir nuevas bases para un desarrollo sostenible en el siglo XXI. Hay necesidad de entender mejor (1) ¿cómo, ¿sobre qué bases y con qué efecto se toman y se implementan las decisiones sobre la redistribución de los recursos sociales?; (2) ¿cómo mejorar los procesos de hacer política pública en general, y de hacer política social en particular, para alcanzar un mayor impacto sobre el bienestar de las personas?; y (3) ¿qué nuevas formas de gobierno se deben establecer para fortalecer la participación social, consolidar la democracia y tener un impacto duradero en la eliminación de la pobreza y la promoción del desarrollo humano?<sup>2</sup>

El propósito de este artículo es doble. Primero, discutir la necesidad de revisar algunos de los supuestos del discurso internacional predominante como un medio de avanzar hacia una nueva noción ética del desarrollo que sea socialmente sostenible. Segundo, argumentar en favor de la necesidad de considerar el desarrollo humano y social al frente de las políticas y programas de desarrollo económico en los años noventa. El artículo sirve también como introducción a un conjunto de trabajos que analizan los nuevos desafíos sociales que enfrentan tres países de América Latina en particular y la región como tal en general. Estos trabajos son el resultado de una extensa consulta para identificar las prioridades que puedan guiar la investigación en política social para un desarrollo sostenible en la región en los años venideros. Un común denominador a estos trabajos es su preocupación por la necesidad de fortalecer la capacidad de los países en desarrollo de hacer política social y ofrecer programas sociales que pueda alcanzar a los pobres de manera más efectiva.

## ***EL CAMBIO DE LAS AGENDAS INTERNACIONALES***

### **Nuevas Tendencias y Preguntas**

Nuevas alianzas económicas internacionales, conflictos políticos y sociales, cambios dramáticos en la tecnología de la información, y la aplicación de innovaciones científicas en nuevos campos de la actividad humana están haciendo que las fronteras geográficas y aún el concepto de estado-nación pierdan su rigidez tradicional. Los slogans y modas del desarrollo que han probado ser fútiles cuando se ha tratado de hacer un puente entre el Norte y el Sur, están siendo reemplazados por otros de significado e implicaciones aún desconocidas.

---

<sup>2</sup> Desarrollo humano "es el proceso de ampliar las posibilidades de elección de la gente", de crear "un ambiente para la población, en términos individuales y colectivos, para desarrollar su total potencial y para tener una oportunidad razonable de llevar adelante vidas creativas y productivas de acuerdo a sus necesidades e intereses" (UNDP, 1990: 1).

Las agendas internacionales guiadas desde el Norte sobre el medio ambiente, la educación para todos, la liberalización de los mercados y la transferencia de tecnología representan sólo una fracción de los nuevos preceptos que están llegando al mundo en desarrollo como resultado de los intereses geopolíticos de los países industrializados. En la mayor parte de los casos, estos nuevos "programas de acción" vienen con "precios marcados" que están más allá de los recursos disponibles tanto en el Norte como en el Sur. Sin embargo, la compleja red de presiones políticas internacionales sobre la que estos intereses se apoyan, no sólo re-direcciona las acciones de las organizaciones internacionales, las instituciones de préstamo y las agencias donantes prontas a saltar sobre el vagón político más conveniente, sino que también crea el riesgo de producir nuevas formas de condicionalidad para el desarrollo con lamentable consecuencias sociales para los sectores pobres.

En ninguna parte esto es más evidente que en los intentos de dar seguimiento a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro (UNCED, 1992). Lewis T. Preston, Presidente del Banco Mundial, ha indicado que "debido a su cercana relación con la pobreza, estamos aumentando nuestro enfoque sobre los temas de medio ambiente: estableciendo un sistema de evaluación para examinar aspectos medio ambientales de las operaciones apoyadas por el Banco; apoyando proyectos sobre medio ambiente que no tengan impacto negativo; ... y ... ayudando a los países a establecer planes nacionales de acción en medio ambiente" (1993: 4). Tales intentos están tomando lugar al mismo tiempo que los países están todavía adaptándose a las condiciones y efectos de los programas de ajuste económico.

En el contexto de las cambiantes circunstancias económicas y geopolíticas mundiales, hay un número de preguntas básicas que deben ser respondidas: ¿cuál es el nuevo papel del estado?; ¿tienen las comunidades la capacidad de jugar un rol duradero para llevar adelante su propio desarrollo?; ¿son los actuales sistemas e instituciones sociales capaces de responder efectivamente a las necesidades básicas de desarrollo humano?; ¿en qué áreas de la actividad social pueden los gobiernos ser más efectivos?; ¿cuales son las innovaciones sociales que pueden funcionar cuando ellas son replicadas en diferentes contextos culturales?; ¿cuán viables son las perspectivas holísticas para la utilización de la ciencia y el conocimiento?; ¿cómo puede incrementarse la efectividad de la ayuda para el desarrollo?; y, ¿cuál es el costo y el impacto social de, por ejemplo, los nuevos dogmas medioambientales?.

Este complejo conjunto de cuestiones sobre el desarrollo debe ser mucho mejor entendido si se quiere alcanzar un balance en las relaciones entre crecimiento económico, equidad y satisfacción de las necesidades básicas. El asunto subyacente, sin embargo, es uno de básicos principios éticos que guíen la necesaria nueva interacción que debe existir entre los gobiernos y la sociedad civil.

## **El Costo de la Ayuda**

Los últimos veinte años de esfuerzos para el desarrollo han dejado varias lecciones valiosas. Una de ellas es que la gran cantidad de recursos invertidos a través del flujo de la ayuda hacia el Sur no se ha dado sin costo para los países en desarrollo. De hecho, la ayuda internacional ha sido una provechosa inversión que ha contribuido tanto para erradicar la pobreza en el Tercer Mundo, como para mantener los estándares de riqueza de los países industrializados.

El desarrollo en los años ochenta no estuvo dirigido por una noción social orientada a la reforma de las políticas, sino por una ideología del crecimiento económico orientado por los mecanismos de mercado. Los programas de ajuste, justificados por la necesidad de obtener eficiencia en el manejo económico como el bloque básico para la construcción del desarrollo, revirtieron la tradicional relación de desarrollo entre el Norte y el Sur al hacer a los países industrializados receptores netos de recursos financieros. "Desde el inicio de la crisis de la deuda en 1982 y hasta 1990 ... cada mes, por un total de ciento ochenta meses, los países deudores del Sur remitieron a sus acreedores en el Norte un promedio de seis mil quinientos millones de dólares ... solamente en pago de intereses. Si los pagos de capital son incluidos, entonces cada uno de esos ciento ochenta meses ... fue testigo de pagos de los acreedores a los deudores por doce mil cuatrocientos cincuenta millones de dólares en promedio..." (George, 1992: xiv). A lo largo de este proceso, los países del Sur no tuvieron otra opción sino sustraer recursos públicos de los sectores sociales claves.

Hay también evidencia creciente de que los esfuerzos de la ayuda proveniente de los países desarrollados, de las agencias donantes y de las organizaciones internacionales, no han prestado atención suficiente a los procesos de hacer política social, a pesar de constituir esto uno de los pilares de la estrategia del crecimiento y desarrollo económico. No obstante, las preocupaciones relativas al impacto negativo de los programas de ajuste económico, y el interés más reciente en estrategias de desarrollo sostenible que integren políticas sociales, económicas y de medio ambiente, han puesto el tema de la política social otra vez sobre el tapete. Poco se conoce, sin embargo, sobre el impacto que tendrá el intento de añadir una preocupación más - esta vez el medio ambiente- al balance que debe existir entre las prioridades económicas y sociales.

## ***EN BUSQUEDA DE UNA AGENDA SOCIAL PARA EL DESARROLLO***

### **¿Quién establece las orientaciones de las políticas?**

Enredadas en la confusa red de las agendas políticas internacionales del día, muchas agencias de ayuda, organizaciones internacionales y gobiernos continúan prestando una atención mas aparente que real a la dramática crisis social que erosiona a las sociedades en desarrollo como resultado de la liberalización económica y de una desigual competencia internacional. En el entretanto, el deterioro de la "dimensión social" del desarrollo resultante del impacto que tiene sobre el bienestar humano un crecimiento económico orientado por el mercado, permanece sin ser atendido por las acciones de desarrollo. Esta falta de visión para ir mas allá de la relación entre políticas económicas y crecimiento perpetúa y, aún más, profundiza la distancia que hay entre los que tienen y los que no tienen. "Hoy en día, las tendencias crecientes hacia políticas sociales y económicas orientadas por los principios de mercado amenazan una vez más con dividir la lucha de los pobres de la de aquellos que tienen empleo estable" (CCCB, 1988: 318).

Los años 80 marcaron un cambio importante en la percepción de las prioridades del desarrollo internacional en el mundo. Una perspectiva neoliberal para corregir los desequilibrios macroeconómicos condicionó el desarrollo en el Sur a la adopción de políticas fiscales y

financieras orientadas por una ideología de mercado, lo cual ha tenido un costo social inmenso.<sup>3</sup>

En 1986, la Mesa Redonda sobre el Desarrollo: La Dimensión Humana, señaló que "los costos sociales y económicos del proceso de ajuste ... no son bajo ninguna circunstancia justificables o aceptables, aún bajo el pretexto de promover el crecimiento" (UNDP, 1986: 5). Esto implica que "el costo humano de los actuales procesos es inaceptable desde una perspectiva humanitaria. Tampoco puede ser aceptado desde una perspectiva económica" (UNDP, 1986: 6).

Actualmente, no hay duda de que el impacto general sobre el desarrollo de estas medidas será sentido hasta bien entrados los años noventa. Sin embargo, un vacío permanece entre el reconocimiento retórico del impacto dramático de la persistente pobreza en el Sur y los pasos concretos que se tomen para enfrentar el problema. En medio de un proceso mundial de globalización económica, los países en desarrollo continúan luchando para fortalecer una base de capital que les permita establecer modelos competitivos de comercialización, que puedan darles el espacio necesario para fortalecer la participación popular en los procesos de decisión política y alcanzar una mayor equidad social dentro de un contexto de prudente manejo del medio ambiente (George, 1992: 171).

La combinación de nuevas tendencias de desarrollo, la creciente globalización de la economía internacional que incluye nuevos modelos de liberalización comercial, y la formación de una fortalecida coalición entre los países industrializados para monitorear el escenario económico y político mundial, tiene serias implicaciones de política para la mayoría de los países en desarrollo. "En la medida en que entramos en un mundo de economías abiertas y mercados globalizados, es más importante que nunca que nuestros países definan sus propias políticas. A menos que esto sea hecho, es altamente probable que las políticas económicas y de gobierno sean cada vez en mayor medida dictadas desde el exterior. Esta tendencia afecta algunos de los asuntos más cruciales: el medio ambiente, el tráfico ilícito de drogas, el desarme, la solución pacífica de los conflictos y la pobreza" (Zumbado, 1993: 6).

## **Dos visiones del mismo problema**

La predominancia de una perspectiva económica sobre una de desarrollo humano, persiste en condicionar a los países en desarrollo a reestructurar drásticamente sus economías como un medio para establecer los incentivos apropiados para el crecimiento económico. Sin embargo, los países en desarrollo son frecuentemente dejados sin opción excepto sustraer recursos de los programas sociales, los cuales no son percibidos como económicamente redituables.

"En una sociedad orientada por los mecanismos de mercado, los seres humanos y las relaciones sociales son principalmente definidas por las fuerzas de la oferta y la demanda. Las

---

<sup>3</sup> En el caso de América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo indica que esta perspectiva se enfocó primariamente en "la adopción de medidas monetarias, financieras y fiscales y en la liberalización del aparato productivo, con el propósito de abrir las economías y permitir que las fuerzas del mercado y la competencia sean los principales mecanismos para asegurar una mejor distribución de los recursos" (IDB, 1993: i). Sin embargo, la misma organización reconoce que "en números absolutos y como un porcentaje de la población total, ... hay hoy más pobreza en la región que al comienzo de los años 80" (IDB, 1993: 1). Esta percepción se refuerza con la evaluación del PNUD, la cual argumenta que la distribución del ingreso en la región es peor que en el resto del mundo en desarrollo (UNDP, 1990).

políticas económicas y sociales están generalmente sujetas a criterios de mercado relativos a lo que es más 'beneficioso', 'productivo', 'competitivo' y 'eficiente'. Bajo estas condiciones, el trabajo humano, las necesidades humanas y los servicios tienden a ser tratados como bienes que pueden ser comprados, vendidos o intercambiados en el mercado" (CCCB, 1988: 318). En el intento de explicar el devastador impacto que a nivel micro han tenido las políticas macroeconómicas de ajuste resultantes de este enfoque, se continúa argumentando que, a pesar de los costos sociales, el resultado final es todavía positivo en el sentido óptimo de Pareto de que los perdedores son compensados por los ganadores, dejando todavía una ganancia neta.<sup>4</sup>

Perdido está el entendimiento de que sin desarrollo humano el crecimiento económico no puede comenzar, y menos aún sostenerse. "Las reducciones del gasto en los sectores sociales ... tendrán efectos negativos de largo plazo, y en algunos casos irreversibles, sobre el potencial económico de esas economías" (UNDP, 1986: 7). Privar a grandes sectores de la población de oportunidades equitativas para acceder a la educación, a estándares aceptables de nutrición y salud, y a condiciones de desarrollo personal conducentes al trabajo productivo, es económicamente ineficiente y de muy poca visión del largo plazo. "Hay un requisito mínimo de gasto social debajo del cual es imposible evitar el deterioro y la degradación socioeconómica" (IDB, 1993: 31).

La pobreza en algunos países está alcanzando nuevas profundidades y la distancia entre ricos y pobres está creciendo. El número absoluto de pobres en muchos países en desarrollo ha aumentado dramáticamente. En muchos otros casos, la clase media tradicional está desapareciendo y el número de familias bajo la línea de pobreza ha crecido en comparación con lo que existía quince años atrás. En algunas regiones, como América Latina, esto ha asumido proporciones dramáticas.

En la práctica, las políticas de ajuste que tratan primariamente con variables económicas han terminado en el mejor de los casos en no más que mantener la solvencia financiera de los gobiernos, y en el peor de los casos en reducir el poder adquisitivo de sectores claves de la población que les permite alcanzar los bienes y servicios requeridos para mantener un mínimo de bienestar. Central a esta perspectiva neoliberal de manejo de la crisis del desarrollo, ha sido la débil capacidad del estado para gobernar y proveer los medios para el bienestar a la población. Moverse de políticas centradas en el Estado hacia políticas centradas en el mercado, crea una "perversa asociación (entre el Estado y la economía) que privatiza extraordinariamente las ganancias y socializa todas las pérdidas" (Portantiero, 1992: 19). Bajo las tendencias prevalecientes de globalización económica promovidas por los países industrializados, nuevas formas de comercio, proteccionismo económico, flujos de capital, y formas de acumulación de capital, son colocadas como las primeras prioridades de la política pública. Uno de los resultados inmediatos es la relegación de las preocupaciones por la política social a un lugar secundario.

---

<sup>4</sup> "Continúa existiendo considerable incertidumbre sobre el impacto humano del ajuste debido a las dificultades metodológicas y analíticas para medir los efectos del ajuste sobre los pobres y sobre los sectores sociales" (Behrman & Deolalikar, 1991: 292). Sin embargo, la realidad de los efectos negativos sobre los pobres es visible en la mayoría de los países.

Las opiniones sobre cómo tratar las reformas sociales<sup>6</sup> para combatir la pobreza y el subdesarrollo se reflejan en dos visiones distintas. En una de ellas, un argumento predominantemente económico mantiene que los pobres en las sociedades en desarrollo pueden ser ayudados solamente si los países rompen las barreras que impiden la apertura hacia la expansión económica general en una forma eficiente, siguiendo de esta forma los pasos de las naciones desarrolladas. Este argumento promueve un cambio en las responsabilidades del Estado para proveer los medios para el desarrollo humano. Guiado por una filosofía de libre empresa, esta opción pone la responsabilidad del desarrollo en el sector privado y en los pobres mismos, argumentando que la participación política y económica al nivel micro y una perspectiva de auto ayuda pueden superar las ineficiencias del gobierno y las desigualdades estructurales de la sociedad. Este argumento se enfoca en dos tipos de acciones: "primero, la tendencia creciente a tomar al sector privado como el proveedor preferido de un rango de oportunidades y servicios, y segundo, la devolución de autoridad y de control sobre la toma de decisiones desde el nivel federal y del gobierno central hacia el nivel del gobierno local" (Watkins y Watkins, 1987: 16). Implícito en esta visión está la noción de que en las sociedades que han alcanzado mayores niveles de desarrollo económico con un Estado desligado de la esfera social, los pobres disfrutaban automáticamente de mayor equidad en la distribución de la riqueza y reciben una parte mayor de los beneficios del crecimiento.

La otra opinión argumenta que el reconocer que la falta de participación política es una de las principales causas de la desigualdad y pobreza permitirá adoptar medidas correctivas como la democratización, la redistribución del poder político a varios niveles y la participación directa de la comunidad, lo cual a su vez abrirá la puerta a los pobres para acceder a la riqueza disponible (Ascher, 1984). Poco se conoce, sin embargo, sobre los factores organizacionales, culturales y sociales que pueden obstruir la participación efectiva a los niveles local y comunal, y sobre las dificultades estructurales que pueden existir en los gobiernos locales para manejar programas de desarrollo social.

Estas visiones tienen el riesgo, primero, de poner el logro de objetivos de crecimiento económico de corto plazo como el propósito primario del desarrollo, dejando que el bienestar de los individuos y su capacidad para llevar adelante el cambio dependan de las decisiones políticas y económicas, y segundo, de crear la ilusión de que un Estado eficiente es el que se desprende de sus responsabilidades para corregir las desigualdades sociales, pasándolas a los niveles de gobierno local.

## **El cambiante rol del Estado**

El desafío de los años 90 es poner a las nuevas formas que aseguren el desarrollo humano a largo plazo en el centro de la escena. Esto requiere revisar algunos de los supuestos básicos sobre el crecimiento económico y el gobierno de la sociedad. Hay una necesidad urgente de poner en el centro de las preocupaciones del desarrollo, la capacidad de los gobiernos locales y nacionales, y de las comunidades, para diseñar políticas y aplicar medidas que pongan los intereses económicos al servicio de las prioridades sociales.

---

<sup>6</sup> "Reforma social se define como un proceso que contribuye al desarrollo humano a través de la combinación de políticas e instrumentos dirigidos a envolver eficientemente a todos los individuos en el proceso de crecimiento, en el contexto de un mejoramiento general de su bienestar" (IDB, 1993: i).

Cada vez es mas evidente que "la política pública no es sinónimo de acción gubernamental, ya que claramente existe un rol para las autoridades locales y las acciones de la comunidad en la tarea de ayudar a los grupos objetivo con los escasos recursos disponibles" (Ahmad, 1991: 106). La idea de que las reformas sociales efectivas que pueden contribuir al desarrollo humano son un complemento esencial a las reformas económicas y al mantenimiento de la democracia, debe llevar a enfocar la discusión sobre las alternativas de reforma y modernización del Estado.

Una nueva agenda social para el desarrollo exige repensar de manera fundamental las formas de gobierno existentes y la identificación de los nuevos roles del Estado que puedan ser conducentes a mejores formas de participación popular y consenso social. "La crisis no siempre significa catástrofe. Significa que las viejas formas de pensar y actuar están desmoronándose. Mientras que la crisis de hoy tiene tanto causas económicas como políticas, en su raíz tiene una crisis de valores. Esta crisis nos desafía a inventar una nueva cultura política con nuevas formas de acción colectiva, la cual a su vez pueda llevarnos a nuevas formas de entendimiento" (Portantiero, 1992: 17).

La reforma el Estado, sin embargo, no puede detenerse en facilitar nuevas formas de participación social. Hay áreas de responsabilidad que un Estado reformado debe retener dentro de un marco de eficiencia mejorada, entre las que se incluyen "la solución de las cuestiones sociales, el financiamiento general de las acciones de los agentes económicos, y la preservación de las operaciones de los mercados en términos tales que se prevenga la concentración del poder económico y la exclusión de la participación de la mayor parte de los agentes económicos" (Iglesias, 1992).

Igualmente importante es la implementación de cambios efectivos en la administración del gobierno a todos los niveles, comenzando con el gobierno central mismo: "Mientras que no puede haber un Estado eficiente sin buen gobierno, un buen gobierno es imposible sin un Estado apropiadamente reformado" (IDB, 1993: ii). Esto requiere descentralización, restaurar la confianza en la capacidad del Estado para manejar las finanzas y el gasto público, establecer mecanismos de responsabilidad, y fortalecer la capacidad del Estado para integrar las políticas económicas y sociales. La relación entre las políticas económicas y sociales no es una relación secuencial. Las sociedades en desarrollo no tienen la capacidad de atender primero y de manera aislada a los asuntos macroeconómicos y de crecimiento económico para sólo más tarde tratar con los asuntos de desarrollo humano y social<sup>6</sup>.

## Hacia una visión integrada del desarrollo

La falta de una visión integrada del desarrollo económico y social hace que el desarrollo sea insostenible a largo plazo al no poner la capacidad de los seres humanos al centro del

---

<sup>6</sup> Aunque la mayoría de las organizaciones financieras internacionales, incluyendo el FMI y el Banco Mundial, están comenzando a reconocer la centralidad de la "dimensión social" del desarrollo, todavía persiguen un acercamiento secuencial más que integrado con respecto a las políticas económicas y sociales. El Director del FMI indicó que "el crecimiento económico y la aplicación de políticas macroeconómicas acertadas son condición necesaria para el progreso social y, sobre todo, para la reducción de la pobreza" (Camdessus, 1993: 2). El presidente del Banco Mundial argumentó que "se requiere una perspectiva de dos vías para una reducción efectiva de la pobreza. Primero, debe haber un patrón eficiente de crecimiento a largo plazo en el cual los pobres puedan participar a través de su trabajo. Segundo, debe haber inversión en salud, educación y otros servicios sociales que permita a los pobres responder a las oportunidades creadas por el crecimiento" (Preston, 1993: 2).

cambio económico, científico y social. El asunto no es si el crecimiento económico es un componente necesario del desarrollo, sino a quiénes se espera que este crecimiento económico sirva. Prácticamente no hay duda sobre la existencia de una amplia crisis fiscal. "Lo que es una pregunta abierta es si la crisis pueda ser resuelta con el desmantelamiento de las políticas de bienestar social ... Las raíces de la crisis fiscal se encuentran no en políticas sociales excesivas, sino en otros subsidios tradicionalmente ofrecidos por ... los gobiernos" (Portantiero, 1992: 18).

El llamado a dar a las políticas sociales una dimensión estratégica igual al que reciben las políticas macroeconómicas, por ningún motivo significa que las actuales estrategias de desarrollo ignoran en su discurso al individuo como su último objetivo. Por el contrario, casi sin excepción en el discurso de las estrategias de desarrollo internacional, así como en las intenciones de los planes nacionales de desarrollo, el bienestar de la población se coloca como el objetivo final. Lo que no siempre está presente, sin embargo, es el entendimiento de cómo tal objetivo será alcanzado en términos medibles. En la práctica, "la prioridad en la planificación para el desarrollo se pone todavía en los aspectos económicos de los proyectos de desarrollo más que en los aspectos sociales" (Houghton, 1987: 14), haciendo prácticamente imposible identificar los diferentes grados de impacto de los planes de desarrollo sobre los pobres.

Las estrategias de desarrollo demasiado frecuentemente se refieren a los pobres como una noción homogénea y abstracta que permite categorizar a los individuos que caen debajo de una determinada línea estadística definida en términos económicos. Esta visión no solamente ignora las complejidades y diferencias presentes en este sector de la sociedad, sino que también pone a los individuos como receptores de los objetivos políticos y macroeconómicos, los cuales pueden eventualmente traducirse en modernización, progreso, avance científico o mayor acceso a la riqueza. Esta perspectiva tiene serias implicaciones a largo plazo para los países en desarrollo donde los medios, capacidades e infraestructura para identificar a los grupos objetivo, monitorear el funcionamiento de los programas y evaluar su impacto están prácticamente ausentes en la estructura del Estado, y son también inexistentes en el sector privado o al nivel de la comunidad, como para permitir generar insumos significativos para el proceso de hacer políticas.

En la medida en que los países industrializados se mueven progresivamente hacia un modelo de desarrollo nacional que implica el desmantelamiento de los aspectos que restan del Estado de Bienestar, los países en el mundo en desarrollo son llevados a buscar alternativas de desarrollo social similares a un costo social tremendamente alto. Algunos de los resultados son la reducción de las inversiones sociales del Estado, la creciente privatización de los servicios sociales y el establecimiento de varios modelos de pago de los servicios por parte de los usuarios considerados por muchos como una manera viable de mantener la provisión de beneficios sociales para los más necesitados. Al tomar medidas como estas en la arena social, se complementan otras medidas de liberalización, que incluyen "menores restricciones a la libre empresa, reduciendo así la intervención del gobierno en el sistema económico, privatizando las empresas de propiedad del Estado, promoviendo la inversión extranjera a través del mantenimiento de tasas de interés ventajosas, y reduciendo o eliminando las barreras comerciales" (Irving y Rose, 1989: 142).

Sin embargo, los propósitos de este marco de referencia están limitados por objetivos de corto plazo enfocados sobre la provisión de servicios dentro de un sistema social orientado hacia el mercado, sistema que no está preparado para cuestionar la interferencia de los patrones de acumulación de capital existentes sobre la distribución de los recursos. Las políticas sociales devienen así solamente en un componente adicional de un sistema más amplio de oferta y

demanda regulado por la capacidad de grupos específicos para proveer y adquirir diferentes tipos de servicios, frecuentemente localizados y aislados por barreras de ingreso. Atención primaria de salud, educación básica, programas de cuidado infantil, programas de vivienda y alternativas de seguridad social pierden en la práctica su carácter universal al momento de la provisión y se tornan competitivos al momento de su demanda, o devienen simplemente dependientes de las presiones políticas del momento. "Las grandes diferencias que existen en cuanto a los esfuerzos de política social entre las naciones industriales ... y los países del Tercer Mundo ..., covarían con las substanciales diferencias (existentes entre ellos) de nivel de los beneficios per cápita o por recipiente de las políticas sociales, y con las enormes diferencias en cuanto a las tasas de cobertura" (Schmidt, 1989: 642). El desplazamiento actual de la provisión de los beneficios sociales fuera del ámbito del Estado, traerá un debilitamiento progresivo de la ya precaria red de seguridad social de la cual dependen los grupos con más bajos ingresos para su sobrevivencia.

Una nueva visión del desarrollo orientada hacia la reducción de la pobreza, que de atención a la importancia de las reformas en materia de política social, tiene que tomar en cuenta que hay una diferencia fundamental entre crecimiento económico y desarrollo humano. Este último no es un resultado directo del primero, en sociedades donde la desigualdad social está profundamente enraizada en el ethos de la política y en las existentes diferencias culturales, de género, y de clase social. El ignorar tales diferencias puede llevar a continuar enfocando las políticas económicas con la expectativa de que sus efectos van a precipitar un mejoramiento de las condiciones de vida, lo cual a su vez podría llevar al desarrollo de las capacidades humanas necesarias para el cambio social.

En la mayoría de los países en vías de desarrollo, el énfasis en nuevas formas de manejo del capital sin un Estado capaz de regular y corregir los desbalances sociales, corre el riesgo de ampliar aún más los vacíos que existen en términos del acceso, calidad y contenido de las políticas sociales, haciéndolas más selectivas al corto plazo y menos eficaces al largo plazo. La introducción de cambios en la provisión de servicios sociales tales como atención primaria de la salud, educación, vivienda, saneamiento, y cuidado infantil sin crear al mismo tiempo la capacidad de determinar el alcance de las estrategias de política social y sus beneficiarios específicos, puede reducir aún más el rango de los grupos que pueden beneficiarse de programas claves y colocar a otros fuera de su alcance. A lo largo del tiempo, esto dejará a una proporción aún mayor de los pobres desprotegida y con pocas oportunidades para influir en los procesos de toma de decisión.

Si los sectores más pobres no tienen opción de participar e influir en las políticas públicas que están en la base de las estrategias de desarrollo, grupos objetivo claves como las mujeres, los niños, las minorías indígenas y la población de tercera edad quedarán fuera de las acciones y regulaciones para determinar y alcanzar los objetivos sociales. Esto debilitará la base popular de la democracia y el impacto de las estrategias dirigidas al desarrollo humano y a la redistribución de los beneficios. De ocurrir esto, las políticas sociales pueden volverse vulnerables en su intento de mejorar las condiciones de desarrollo de una sociedad y prevenir una amplia crisis social (Silver, 1980: 17). Sólo al enfocarse en la capacidad de las sociedades para responder de manera más completa a las demandas sociales, las políticas sociales y los procesos de hacer política social no quedaran reducidas a ser efectos residuales de las decisiones económicas (Schmidt, 1989), y los principios éticos básicos de equidad para la colocación de los recursos sociales se convertirán en una parte de la ecuación del desarrollo equitativo (Ismael, 1987).

No hay duda de que los cambios necesarios en las percepciones de la "dimensión social" del desarrollo y en los enfoques de las organizaciones internacionales y de los gobiernos para tratar las cuestiones sociales, no sólo son reales sino también permanentes. Aunque aún no está definido, parece haber consenso en que ellos serán parte integral de un nuevo y complejo orden mundial emergente, que tiene cada vez menos barreras ideológicas, económicas y geográficas. Si este fuera el caso, hay entonces una urgente necesidad de encontrar nuevos enfoques para enfrentar y resolver los penetrantes problemas que impiden el desarrollo humano y perpetúan la pobreza. Es necesario encontrar una nueva agenda de política social para la investigación y la acción que permitan que el desarrollo sea sostenible.

## **CONCLUSION**

Hay un sentimiento creciente de que las políticas y programas sociales formulados desde una perspectiva predominantemente económica y sin dar la debida atención al desarrollo humano no han tenido éxito en combatir la pobreza. Muy frecuentemente, las políticas para responder a situaciones críticas o dirigidas a satisfacer las necesidades básicas de grupos objetivo claves han producido alternativas sectorialmente limitadas y programas irrelevantes, y han finalmente contribuido a debilitar aún más la capacidad de acceso al poder social por parte de grupos claves de la población. En la práctica, desde un punto de vista de política, el responder a la dimensión social del desarrollo a llevado a la adopción de procesos de decisión más reactivos que estratégicos. Al nivel nacional, estos han carecido frecuentemente de una perspectiva sistémica y comprensiva que integre los resultados de los procesos políticos, económicos, culturales y sociales a través de los cuales los individuos y los grupos pueden llevar a cabo su propio crecimiento. En términos de desarrollo humano, los procesos de toma de decisión no han contribuido a fortalecer la capacidad para identificar, organizar, adquirir, generar y usar conocimiento para el desarrollo. Tampoco han fortalecido las alternativas de la población para mejorar sus capacidades individuales y colectivas con vista a adquirir mayores niveles de bienestar y mejorar sus condiciones de participación al nivel nacional y local.

El moverse hacia una visión integrada de las políticas sociales requiere entenderlas de una manera inter-sectorial y como una serie multidimensional de acciones y procesos políticos diseñados, planeados e implementados por instituciones y actores sociales claves con la finalidad de responder a necesidades básicas al largo plazo. En tal contexto, el propósito de las políticas sociales es más bien comprensivo que excluyente. Deben ser diseñadas, formuladas e implementadas primariamente para generar condiciones de desarrollo humano que mejorarán los niveles de vida de la población, redistribuirán la riqueza y facilitarán el logro del desarrollo personal y del bienestar económico.<sup>7</sup> Desde una perspectiva de desarrollo humano, las políticas sociales así concebidas envuelven la interacción estratégica de decisiones tomadas a nivel local y nacional cruzando y entrelazando sectores, sistemas y programas. En última instancia, su propósito es establecer los fundamentos humanos sobre los cuales otras políticas y acciones del desarrollo pueden tomar lugar.

---

<sup>7</sup> En un marco de política, el desarrollo humano es un proceso social que se manifiesta a través de las etapas críticas de la vida de un individuo que van desde el nacimiento hasta la adultez y la integración productiva en la sociedad. Ello ocurre en contextos formales, no formales e informales, envolviendo áreas problema típicos. Socialmente, el desarrollo humano no es el resultado de acciones o programas sectoriales singulares, sino el resultado de acciones integradas para satisfacer las necesidades básicas.

Lo anterior implica moverse de una perspectiva remedial a una en la cual las políticas sociales se convierten en pre-requisitos para otras acciones más amplias de desarrollo. Esto, sin embargo, es más fácil decirlo que lograrlo. Colocar a las políticas sociales en el centro de las políticas de desarrollo requiere mirar cuidadosamente a los procesos de hacer política y a las condiciones que se necesitan para hacerlas más efectivas y eficientes. Es de gran importancia la investigación que pueda llevar a entender cómo, a través de qué procesos, con qué medios y con qué grado de éxito las decisiones de hacer política social son diseñadas, tomadas, aplicadas y evaluadas.

Hay una urgente necesidad de analizar la capacidad institucional de las sociedades para formular y aplicar políticas sociales efectivas. Sin embargo, la mayoría de los países en desarrollo carecen de los marcos institucionales apropiados en el área social para diseñar, aplicar, monitorear y evaluar programas y políticas. Ellos también carecen de los recursos informáticos, metodológicos y humanos para identificar grupos objetivo claves, evaluar las necesidades prioritarias y medir la eficiencia en la ejecución de los programas. Fortalecer las capacidades de administración y planificación a varios niveles del gobierno es una prioridad si la descentralización de los procesos para tomar decisiones va a ser exitosa. El diseño y la evaluación de métodos y programas de capacitación adaptados a las condiciones locales y nacionales debe ser una preocupación primaria en este contexto.

La globalización de la economía está cambiando las formas tradicionales de diseñar y aplicar política social. El nuevo contexto económico internacional pone demandas adicionales a los gobiernos, los cuales ya están bajo presiones domésticas para dar mayor participación política y lograr estrategias de desarrollo más autónomas a nivel local. Esto hace aún más difícil formular e aplicar políticas sociales de largo plazo que sean sensibles a las necesidades locales. Hay una necesidad de identificar puntos de entrada claves para la investigación. Estos pueden incluir el impacto cultural y social y la viabilidad de las políticas de ajuste macroeconómico, las dimensiones sociales y políticas de las estrategias de integración y el cambiante rol de los gobiernos en los procesos de hacer política.

La democracia como fundamento de gobierno social es necesaria al proceso equitativo de hacer política social. Sin embargo, la globalización está desafiando las tradicionales relaciones existentes entre el Estado como una institución política y de bienestar, y la sociedad civil. Muchas instituciones civiles autónomas están irreversiblemente cambiando el proceso político en muchos países, con impactos de gran alcance sobre la democratización, el desarrollo, el respeto a los derechos humanos y los procesos de hacer política. Existe la necesidad de investigar el rol de las instituciones civiles en la definición de las agendas de política social, en los procesos de hacer política pública y en el diseño de modelos alternativos para la provisión de servicios sociales. La investigación es también necesaria para ayudar a los planificadores y ejecutores de política a identificar las innovaciones exitosas que puedan fortalecer la participación popular en los procesos de hacer política, y para explorar los mecanismos que permitan alcanzar la democratización y participación local.

Igualmente importante son los instrumentos de planificación que permitan operacionalizar el concepto de equidad. Temas relativos a la relevancia de la política y a la equidad en el acceso, uso y resultado de los servicios provistos son campos que necesitan mayor exploración. Esto implica a su vez establecer formas locales y nacionales para la administración de programas y políticas; identificar mecanismos para aumentar la participación popular; explorar opciones para el financiamiento de los programas e innovaciones sociales; y desarrollar indicadores para evaluar el grado de impacto y éxito. Puede jugar un rol crítico la investigación multidisciplinaria aplicada al contenido, planificación, administración e impacto de las políticas orientadas a

satisfacer las necesidades básicas, a diseñar y diseminar innovaciones de política para la promoción del desarrollo humano, y a diseñar soluciones generadas desde las organizaciones de base.

Incrementar la participación en la toma de decisiones sobre política social requiere conocer más sobre la viabilidad política de las nuevas iniciativas y crear oportunidades para el desarrollo de un consenso social no solamente al nivel nacional sino también al nivel de los gobiernos locales y de las comunidades. Entender el juego que se da entre factores institucionales, culturales y económicos va a ser crucial para organizar un marco de política social viable que sea relevante para las necesidades de grupos objetivo claves.

Los países en desarrollo necesitan urgentemente desarrollar mecanismos que permitan captar recursos de manera eficiente como para permitir el mantenimiento de los servicios sociales básicos para los pobres. Esto requiere entender a los actuales sistemas de recursos sociales, su uso y las innovaciones que puedan desarrollarse para complementarlos. Ello también requiere dar una mayor atención a la relevancia, calidad y accesibilidad de los servicios, particularmente allí donde la rápida urbanización está teniendo lugar. La investigación debería identificar sistemas innovadores de financiamiento de bajo costo para la organización de los programas y la provisión de los servicios; explorar la viabilidad de la asociación entre los sectores público y privado, tanto no-gubernamental como comunitario; evaluar medios equitativos para recuperar los costos sin poner en peligro el acceso a los servicios; y, examinar el impacto de la distribución de los recursos sobre los grupos en alto riesgo social. La investigación debería también aumentar el entendimiento de los factores sociales económicos y espaciales que afectan a los servicios sociales, debería ayudar a los gobiernos a incorporar el criterio de calidad dentro de los programas sociales, y debería facilitar el desarrollo de políticas apropiadas. Esto requerirá desarrollar métodos de bajo costo para identificar a los grupos en alto riesgo y monitorear los programas sociales.

Finalmente, para fortalecer las condiciones de una planificación efectiva de la política social a varios niveles de gobierno se deben establecer medios para la evaluación y el monitoreo de las políticas. Esto implicaría el desarrollo y adaptación de instrumentos y herramientas de planificación y la generación de las capacidades para usarlos, lo cual incluye la introducción de los recursos de la tecnología moderna para obtener información básica confiable, adaptar y aplicar metodologías para el análisis de políticas, y establecer sistemas para el seguimiento y control de la aplicación de los programas.

## **BIBLIOGRAFIA**

Ahmad, Ehtisham, 1991

"Social Security and the Poor. Choices for Developing Countries." *The World Bank Research Observer*. Vol. 6, n. 1, (enero): 105-27.

Ascher, William, 1984

*Scheming for the Poor. The Politics of Redistribution in Latin America*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

**Bherman, Jere & Anil B. Deolalikar, 1991.**

"The Poor and the Social Sector during a Period of Macroeconomic Adjustment: Empirical Evidence for Jamaica." *The World Bank Economic Review*. Vol. 5, n. 2: 291-313.

**CCCB, 1989.**

"Canadian Conference of Catholic Bishops. A Statement on Social Policy." *Dissent*. (Summer): 314-21.

**Camdessus, Michel, 1993.**

"Adjustment, Growth, and Social Reform." Discurso ante la Conferencia del Banco Interamericano de Desarrollo sobre Reforma Social y Pobreza. Febrero 10-13. Washington D.C.: Banco Mundial.

**Esquel Group Foundation, 1993.**

"*Civil Society, State and Market: An Emerging Partnership for Equitable Development.*" Washington D.C.: Esquel Group Foundation.

**Friedrich, C., 1963.**

*Man and His Government*. New York: McGraw-Hill.

**George, Susan, 1992.**

*The Debt Boomerang. How Third World Debt Harms Us All*. San Francisco: Westview Press.

**Houghton, Ruth M., 1987.**

"Social Policy Issues in Planning Major Development Projects: Rural Community Impacts." *New Zealand Journal of Geography*. N. 82, abril: 14-16.

**IDB, 1993.**

*Social Reform and Poverty Towards an Integrated Development Agenda*. Versión preliminar revisada. Banco Interamericano de Desarrollo - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (IDB-PNUD).

**Iglesias, Enrique V., 1992.**

"*Reflexiones Sobre el desarrollo Económico de América Latina en los Años Noventa: Hacia un Nuevo Consenso Latinoamericano.*" Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

**Irving, Allan & Albert Rose, 1989.**

"Constitutional Reform and Canadian Social Policy." *Social Policy & Administration*. Vol. 23, 2, agosto: 142-49.

**Ismael, Jacqueline S., 1987.**

"The Study of Social Policy and Social Development in the Arab World: Towards a Comparative Approach." Documento presentado en la Conferencia Internacional sobre Estudios Arabes Contemporáneos. American University, Cairo. Calgary, Alberta: University of Calgary.

**Portantiero, Juan Carlos, 1992.**

"Foundations of a New Politics." *Report on the Americas*. Vol. XXV, 5, mayo: 17-20.

**Preston, Lewis T., 1993.**

"Putting People First: Poverty Reduction and Social Reform in Latin America and the Caribbean." Documento presentado en la Conferencia del Banco Interamericano de Desarrollo sobre Reforma Social y Pobreza. Febrero 10-13. Washington D.C.: Banco Mundial.

**Schmidt, Manfred G., 1989.**

"Social Policy in Rich and Poor Countries: Socio-economic Trends and Political-institutional Determinants." *European Journal of Political Research*. N. 17: 641-59.

**Silver, H., 1980.**

*Education and the Social Condition*. Londres: Methuan.

**UNDP, 1990.**

*Human Development Report*. New York: UNDP.

**UNDP, 1986.**

*Adjustment and Growth with Human Development*. New York: UNDP Development Study Programme. North South Roundtable.

**Watkins, Julia M. & Dennis A. Watkins, 1987.**

"The Social Policy Response to Rural Poverty." *Human Resources in the Rural Environment*. N. 10, 4: 15-21.

**Zumbado, Fernando, 1993.**

"On the Frontier of Liberty." Documento presentado en la Conferencia del Banco Interamericano de Desarrollo sobre Reforma Social y Pobreza. Febrero 10-13. Washington D.C.: Banco Mundial.