

FORTALECER LA COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL Y DIMENSIONES SOCIALES DEL DESARROLLO Correlaciones y contradicciones*

Dirk Messner

DIRECTOR ACADÉMICO, INSTITUTO PARA EL DESARROLLO Y LA PAZ
UNIVERSIDAD DE DUISBURG, ALEMANIA

Resumen

La globalización exige a los países el fortalecimiento y la apertura de sus economías si buscan conectarse con éxito a la economía mundial, pero ¿qué sucede con la dimensión social cuando los países tratan de lograr la competitividad? Este artículo analiza las articulaciones, desarticulaciones e interacciones que se producen entre la competitividad, la lucha contra la pobreza y el desarrollo social. En primer término, se explica cómo las relaciones que se establecen entre estos tres elementos dependen del nivel de desarrollo alcanzado y, en consecuencia, difieren en las distintas regiones. Luego se examinan los nexos e interdependencias entre las políticas dirigidas a fortalecer la competitividad y las políticas destinadas a alcanzar el desarrollo social. A continuación, los conceptos y planteamientos anteriores se ilustran con ejemplos tomados de la realidad latinoamericana. El autor termina proponiendo cuatro tipos de políticas sociales, definidos por los objetivos o funciones que éstas cumplen.

La globalización ejerce una fuerte presión de ajuste sobre todas las sociedades y economías. Al cabo de los amplios procesos de liberalización y de apertura exterior transcurridos en los últimos años son precisamente los países en desa-

rrrollo los que afrontan hoy el gran desafío de fortalecer la competitividad de sus localizaciones económicas. La experiencia recogida por ejemplo en América Latina enseña que las estrategias económicas unilateralmente (neo) liberales, si bien pueden contribuir a la estabilización de la macroeconomía, no generan sin embargo los impulsos necesarios para establecer industrias que se basen en la creación de valor agregado y en el conocimiento tec-

* Publicado anteriormente en: Carlos Filguera, Laura Pautassi y Jens Petersen-Thumser (coords.). *Sistemas de protección social en un mundo globalizado*. Buenos Aires: DSE/PLPS/CIEPP, 1999.

nológico (Eßer *et al.* 1996, OCDE 1996); un desarrollo basado en el agro y en los recursos naturales es el fruto de renunciar a políticas económicas y locacionales encaminadas al desarrollo dinámico de ventajas competitivas nacionales y de capacidad tecnológica.

Pero los esfuerzos exitosos para fortalecer la competitividad internacional no llevan de un modo automático a superar la pobreza y a suprimir las inequidades sociales. Mucho parece indicar que la globalización crea problemas sociales adicionales. Hasta Ralf Dahrendorf, quien no figura precisamente entre los agoreros pues cabría situarlo más bien en el liberalismo económico, lanza una advertencia contra una «globalización despiadada y salvaje» que no respeta nada que no sean las leyes de la competencia y abruma a sectores sociales cada vez más vastos en un creciente número de países marginándolos de las estructuras formales de la economía y de la sociedad. Las probables consecuencias de todo ello sería la desestabilización de las sociedades, la desintegración social y la crisis de legitimidad de las instituciones democráticas.

Desde este escenario se formularán a continuación algunos puntos de partida con miras a compaginar entre sí las estrategias para el fortalecimiento de la competitividad con las estrategias dirigidas al desarrollo social.

El desarrollo de las ventajas competitivas implica muchos factores más que el simple incremento de la productividad a nivel de empresa. Es justamente este carácter sistémico de la competitividad el que condiciona el estrecho engranaje existente entre el desarrollo económico y el desarrollo social en las empresas, las re-

des de cooperación interempresarial, las regiones y las naciones (Eßer *et al.* 1996; Messner 1997). En su *World Competitiveness Yearbook 1996*, el International Institute for Management Development llega también a la siguiente conclusión: «Competitiveness cannot be reduced to the mere notion of GDP and productivity. Firms need also to cope with the political, economic, socio-cultural human and educational dimension of a country (IMD 1996: 42) [...]. Put it together, [...] nations do not compete with products and services alone, but also with education, and value systems» (IMD 1996: 15).

Ahora bien, entre competitividad y desarrollo social no media ninguna correlación lineal; la una y el otro no están articulados o desarticulados en forma inexorable. La literatura que se ocupa de las interacciones entre la competitividad y el desarrollo social permite reconocer tres interpretaciones diferentes:

1. «All good things go together». El fortalecimiento de la competitividad genera progresos sociales y viceversa. Ambos factores actúan conjuntamente engranando armoniosamente entre sí.

2. «Todo tiene su precio» o «no hay nada gratuito». Esta postura opuesta y pesimista insiste en que la dinámica económica conlleva forzosamente costos sociales y, viceversa, los progresos sociales pueden debilitar fácilmente los esfuerzos por incrementar la capacidad económica de un país.

3. «*Per aspera ad aspera*». Tal podría ser el lema del tercer enfoque. En una primera fase, las estrategias dirigidas a desarrollar la competitividad se aplican a costa del desarrollo social; los esfuerzos

para aliviar la pobreza quedan relegados a favor del desarrollo acelerado de los elementos competitivos de la economía. El componente social se puede fomentar a continuación, en una segunda fase, sobre bases económicas más sólidas. Es concebible también la argumentación inversa, pese a que no figura muy a menudo en la literatura sobre el tema: el fomento social es prioritario frente al desarrollo de la capacidad económica.

Tanto los trabajos teóricos como los empíricos hacen constar que ninguno de estos esquemas es superior *a priori* con respecto a los demás. Parece ser que cada una de las citadas interpretaciones ha ejercido cierta influencia en diferentes países y regiones.

En cuanto a la correlación que media entre la competitividad, el alivio de la pobreza y el desarrollo social, cabe formular los siguientes enunciados de tipo general:

- La pobreza es menos acentuada en los países que disponen de numerosas empresas competitivas y de instituciones influyentes orientadas hacia la gestión económica eficiente. Visto así, la «competitividad» y el crecimiento duradero resultan ser un garante decisivo (una condición necesaria, pero no suficiente) para el desarrollo social y para un bienestar con efectos sociales de largo alcance.
- Ni siquiera una política económica «bien hecha» es capaz de sustituir a la política social y a las estrategias de lucha contra la pobreza. El crecimiento económico no repercute de un modo automático aliviando la pobreza (sobre todo la pobreza «estructural»), me-

yorando la distribución de los ingresos o promoviendo el desarrollo de la sociedad en su conjunto. Las localizaciones económicas eficientes constituyen los fundamentos de la «riqueza de las naciones», pero no son sinónimos de bienestar social con impactos de largo alcance. El incremento de la competitividad (en algunos sectores) de la economía puede provocar la polarización social y la persistencia de la pobreza. No existe ninguna «política económica coherente orientada a la lucha contra la pobreza» capaz de compensar de manera permanente y óptima los problemas, conflictos y contradicciones que surgen entre la dinámica del desarrollo económico y el desarrollo social.

- Una estrategia para el desarrollo que dé la preferencia unilateral a la lucha contra la pobreza, que aplique exclusivamente el instrumental creado para la mejora directa de las condiciones de vida de las capas más pobres de la población, dejará de lado la base económica necesaria para impulsar en el largo plazo el desarrollo social y fomentar el bienestar de la ciudadanía. La lucha contra la pobreza se convertirá en tal caso en una mera estrategia de subsistencia. Los aportes para asegurar la subsistencia y las estrategias de desarrollo dinámico en el plano económico y social deben ser concebidos como elementos complementarios.
- Las interfases, las complementariedades, los efectos sinérgicos y los conflictos y contradicciones entre la política económica y la social deberán tenerse más en cuenta que hasta ahora. El debate científico ofrece al respecto tres vertientes sumamente polémicas:

i) los enfoques consagrados a la competitividad o a la orientación hacia la pobreza (el caso más frecuente), que no tematizan correlaciones entre desarrollo social y económico; ii) los enfoques de vez en cuando voluntaristas que intentan demostrar que las estrategias para fortalecer la competitividad y las políticas de alivio de la pobreza se potencian recíprocamente, enfoques que dejan de lado hasta cierto punto los conflictos y contradicciones existentes (por ejemplo, Cepal 1990); iii) los autores que no ven puntos de contacto entre las estrategias para generar ventajas competitivas nacionales y el alivio de la pobreza o que esperan efectos más bien negativos sobre el desarrollo social por parte de las políticas orientadas a la competitividad. Tan sólo cuando la investigación del desarrollo consiga superar este enfoque y este estilo de trabajo dicotómicos será posible quizás aprovechar mejor que hasta la fecha los efectos sinérgicos latentes y afrontar con mayor eficacia los conflictos y contradicciones existentes. Lo que necesita la estrategia para el desarrollo es un enfoque «in which economic policy gives high priority not only to equity but also to efficiency. In such a case, economic and social policies must focus on heightening the complementary aspects of growth and equity while minimizing possible areas of conflict» (Ramos 1995: 14).

- A fin de conciliar la competitividad con la orientación hacia el alivio de la pobreza sería preciso en primer término interpretar este último, en sentido general, como una contribución al desarrollo social que fortalece en especial los potenciales productivos de los

sectores de bajos ingresos; tener en cuenta, en segundo término, los puntos de contacto directo que se presentan cuando se fortalece el capital humano; y, en tercer término, que los planteamientos en torno a la competitividad sistémica sugieren no sólo contemplar la correlación entre el desarrollo social y la competitividad a través de inversiones en capital humano (educación, salud, vivienda, etc.), sino aquilatar asimismo la importancia que tienen las redes sociales, las nuevas manifestaciones de *public-private partnership*, las comunidades locales así como las organizaciones no gubernamentales capaces de impulsar el desarrollo. En síntesis: el desarrollo de «capital social» en el seno de una sociedad (Putnam 1993) fortalece su capacidad para solucionar problemas, mejorando las oportunidades de desarrollo económico y social.

¿Cuándo actúan en un mismo sentido la política para fortalecer la competitividad y la política de alivio a la pobreza? ¿Qué relaciones complementarias existen, qué interacciones directas e indirectas es posible distinguir? Bosquejaremos a continuación, a base de ejemplos, las articulaciones, desarticulaciones e interacciones que existen entre la competitividad, la lucha contra la pobreza y el desarrollo social, vistos todos desde tres perspectivas distintas:

- Competitividad, pobreza, desarrollo social en las diversas regiones del mundo.
- Competitividad como fundamento de un desarrollo social viable: desarrollo social como requisito de la dinámica económica y del desarrollo de la competitividad.

- América Latina en los años 90: apertura externa, esfuerzos por fortalecer la competitividad, la pobreza y el desarrollo social.

1. Competitividad, pobreza y desarrollo social en las regiones del mundo

Las correlaciones entre competitividad, pobreza y desarrollo social dependen en primer lugar del nivel de desarrollo de cada país. En una economía débil, es improbable que las estrategias para fortalecer la competitividad logren empujar a corto y mediano plazo efectos sociales de largo alcance, pues se limitarán a crear islas de eficiencia; en un plazo previsible no cabe esperar prácticamente ningún efecto perceptible que alivie la pobreza (por ejemplo, en África). En los países avanzados, las políticas económicas orientadas al crecimiento para desarrollar ventajas competitivas nacionales pueden contribuir en forma más rápida y directa al desarrollo social (por ejemplo, en los países del Este asiático). Otra tesis válida se refiere a los países que han perseguido durante largo tiempo estrategias de desarrollo apartadas del mercado mundial como marco de referencia (por ejemplo, los países latinoamericanos o los antiguos países socialistas): cuando emprenden la fase de reconversión de economía cerrada a economía abierta, dichos países afrontan por el camino hacia la meta final conflictos más agudos entre competitividad y lucha contra la pobreza y desarrollo social en comparación con los países que combinan sus esfuerzos para desarrollar ventajas competitivas con políticas de lucha contra la pobreza en una frase temprana de la modernización económica (por ejemplo, la primera generación de países semiindustrializados del

continente asiático). En consecuencia, las interacciones entre la dinámica económica, la competitividad y el desarrollo social difieren por su carácter en las diversas regiones del mundo; no son monocausales. En correspondencia con ello difieren también las demandas planteadas a las políticas económica y social.

1.1. Primera y segunda generación de países asiáticos semiindustrializados: articulación entre competitividad y desarrollo social

«**Good things go together**». A pesar de las crisis económicas actuales en Asia¹, se debe enfatizar que las experiencias realizadas por la primera y la segunda generación de países asiáticos semiindustrializados (NIC: Newly industrializing countries) revelan la posibilidad de articular la apertura externa con los esfuerzos por crear ventajas competitivas, con la disminución de la pobreza a través de altos índices de crecimiento económico, con políticas económicas activas para fortalecer la competitividad, con inversiones masivas y de amplios alcances sociales en términos de capital humano y con políticas complementarias de apoyo a la lucha contra la pobreza. Una serie de países ha conseguido aprovechar a fondo y en forma sistemática los efectos sinérgicos que se producen entre las políticas económica y social. Estas experiencias permiten extraer conclusiones útiles para la política de desarrollo: i) la apertura externa y las políticas económicas orientadas a la competitividad pueden ir dotadas de una componente social, ii) el obje-

1. Respecto a las complejas causas político-institucionales de la crisis así como a las condiciones que siguen siendo favorables al futuro desarrollo en la mayoría de los países de la región, véase Dieter 1998.

tivo de avanzar hacia un desarrollo social equilibrado no tiene por qué supeditarse en el tiempo al objetivo de alcanzar la capacidad económica.

En los casos de Corea del Sur y Taiwan, es sabido que el proceso de integración al mercado mundial tuvo como correlato una distribución relativamente balanceada de los ingresos, gracias en parte a unas reformas agrarias de gran amplitud (en los años cincuenta) y a inversiones fuertes en la educación básica y la capacitación técnica y profesional. También en Tailandia, Indonesia y Malaysia, los índices de ingresos del veinte por ciento menos favorecido de la pirámide de ingresos mejoraron notablemente en términos tanto absolutos como relativos (en comparación con la cúspide) desde que se produjo el proceso de apertura al mercado mundial (iniciado a fines de los setenta).

Indonesia (PNB per cápita en 1987: 400 US\$; 1996: 900 US\$). El proceso de apertura externa, que lleva ya dos décadas, ha surtido efectos sociales de considerable alcance. En 1970, alrededor del 60% de la población vivía en la pobreza absoluta; a comienzos de los años noventa esta proporción era sólo el 17%. En 1975, la tasa de ingresos del 40% menos favorecido cubría alrededor del 14% de los ingresos totales de las economías domésticas; en 1990 llegaba al 20%. Los ingresos del 20% más favorecido superaron en 7 veces a los del 20% menos favorecido entre 1975 y 1986; entre 1981 y 1992 los superaron sólo en 5 veces².

2. Las actuales inestabilidades políticas en Indonesia hay que interpretarlas, por consiguiente, no tanto como «insurrecciones nacidas de la pauperización y la miseria», sino ante todo como una rebelión contra la creciente corrupción, el

Malaysia (PNB per cápita en 1987: 1 800 US\$; 1996: 3 200 US\$). También en Malaysia va mejorando la posición relativa de los grupos de ingresos bajos en el proceso de apertura al mercado mundial. La proporción de familias pobres descendió de 49% a 14% entre 1970 y 1993. Entre 1975 y 1993, la tasa correspondiente al 40% menos favorecido ascendió de 11% a 13% en comparación con los ingresos totales de las economías domésticas; los ingresos reales de ese sector poblacional crecieron a razón de 9% anual entre 1975 y 1993. Entre 1975 y 1986, los ingresos del 20% más favorecido superaron a los del 20% menos favorecido en 14 veces; entre 1981 y 1992, la diferencia fue de «sólo» 10 veces. La evolución en **Tailandia** avanza en el mismo sentido.

Resulta, pues, que la incorporación de un país a la economía mundial no es un proyecto que provoque necesariamente polarizaciones sociales a costa de los más pobres, a despecho de las tesis opuestas que se pueden leer frecuentemente. Pero hay que tener en cuenta que en Asia (sobre todo en la primera generación de los NIC), la apertura al mercado mundial se llevó a cabo en forma gradual; en la fase de creación de capacidad para operar en el mercado mundial, las industrias nacionales fueron y siguen siendo fortalecidas mediante políticas largoplacistas en materia de industria, educación, tecnolo-

despotismo y la incapacidad reformatora del régimen de Suharto, que sabotó las oportunidades de desarrollo del futuro del país después de tres décadas de mando autoritario. Las instituciones jerárquicas de Indonesia ya no están a la altura de las exigencias que debe soportar una economía semiindustrializada. Esta dimensión político-institucional de la crisis es relevante, asimismo, para otros NIC en esa región del mundo.

gía e innovación, recibiendo además protección (temporal) ante la competencia internacional. Esto quiere decir que la orientación hacia el mercado mundial no se basa de modo alguno en recomendaciones políticas neoliberales. El crecimiento económico extraordinario y persistente de los países asiáticos durante mucho tiempo acarrió efectos significativos en materia de empleo, elevando al mismo tiempo los ingresos reales de la población. Los salarios reales aumentaron por encima del promedio, sobre todo en los sectores dedicados a la exportación. Un crecimiento elevado y basado en la exportación es en este caso el factor determinante para mejorar la situación social de la ciudadanía.

En cuanto a la política educacional, se procedió a fomentar intensamente la educación básica, en tanto que la política social se concentraba en los sectores pobres. Las políticas con impactos sociales de largo alcance para desarrollar el capital humano apoyaron el proceso de modernización económica y mejoraron las perspectivas económicas de los sectores de bajos ingresos. En otras regiones del mundo (como en América Latina) será preciso encaminar las estrategias en direcciones parecidas.

En contraste con ello, la apertura externa provocó una polarización de ingresos en los países que desarrollan políticas insuficientes para fortalecer la competitividad, realizando además pocas inversiones con fines sociales. En Sri Lanka, por ejemplo, los desniveles de ingresos eran relativamente pequeños en 1970. El coeficiente Gini era de 0,35%. Cuando el país empezó a liberalizarse y a abrir su economía a fines de los setenta, los desniveles se acentuaron rápidamente, de tal

modo que el coeficiente Gini llegó a 0,51% en 1990.

1.2. Países latinoamericanos: efectos contraproducentes (temporales) de las estrategias para fortalecer la competitividad

«Todo tiene su precio». El desarrollo de la competitividad tiene como correlato la polarización. América Latina atraviesa por una situación enteramente distinta a la de los países asiáticos semiindustrializados. Tras décadas de orientación hacia el mercado doméstico y de establecimiento de estructuras muy diversificadas en ciertos casos, pero desprovistas de competitividad internacional, la apertura al mercado mundial y la tentativa de crear ventajas competitivas nacionales agudizan en una primera fase los problemas sociales. A diferencia de los países asiáticos, los cuales centraron sus esfuerzos en establecer estructuras económicas competitivas en una fase relativamente temprana de su desarrollo, América Latina (ocurre algo similar en los países en transformación) tiene por delante una reconversión radical de su economía, y será inevitable un proceso de desindustrialización (hacia un *profile* económico más especializado) y el descenso del empleo durante una fase de transición más o menos prolongada (Messner 1998). Para reducir el desempleo y los problemas directa o indirectamente relacionados con este fenómeno (migración interna, urbanización) será indispensable alcanzar un crecimiento mínimo aproximado de 6% anual durante un largo período. Este índice es capaz de neutralizar el crecimiento demográfico y el incremento de la productividad del trabajo, factor este último que es imprescindible para asegurar la competitividad interna-

cional. Sólo por encima de ese mínimo van surgiendo fuentes adicionales de empleo. Esto quiere decir que, visto desde una óptica realista, América Latina no podrá contar en el mediano plazo con una reducción generalizada de la pobreza y de los desniveles de ingresos, a pesar del crecimiento económico y el fortalecimiento de la competitividad (en contraste con los países asiáticos semiindustrializados). Precisamente a causa de estas tensas relaciones entre el desarrollo económico y el desarrollo social, cobran importancia las políticas de compensación capaces de amortiguar los costos sociales que acarrea la reorientación de la política económica. Pero existe un peligro adicional: que las crisis propias de una fase de transición imposibiliten dedicar inversiones a las «políticas de orientación productiva» (como la educación básica, la capacitación) que incrementan *a largo plazo* el poder económico de un país, lo cual impediría aprovechar a fondo los efectos sinérgicos que median entre las políticas económica y social.

1.3. Países en desarrollo de economía más débil: escasos potenciales sinérgicos entre las políticas económicas orientadas al mercado mundial y las estrategias de lucha contra la pobreza

«**All bad things go together**». La pobreza y la desintegración social dificultan el desarrollo de la competitividad. Los países en desarrollo de economía más débil tampoco ven ante sí vías económicas alternativas frente a la economía de mercado. Estos países adolecen generalmente de graves debilidades a todos los niveles sistémicos. Los puntos débiles son más acentuados a nivel meta: se trata no pocas veces de naciones aún en ciernes, con un escaso nivel de integración nacional,

con pocas fuerzas cohesivas y con una baja capacidad estratégica por parte de los actores sociales. El descuido de los potenciales de innovación, crecimiento y competitividad dan lugar a fenómenos de descomposición social. A raíz de estos problemas y, en muchos casos, de un régimen de mercado insuficiente, de un Estado débil y de unas empresas poco expertas en el mecanismo de la competencia, las cuales se ven enfrentadas con poderosos oferentes de productos de importación en el ámbito de unas economías que se van abriendo al mercado mundial, no pocos de esos países se sienten abrumados por las nuevas demandas que imponen la tecnología y la economía internacional.

También a este grupo de países les corresponde emprender esfuerzos propios para crear un contexto macroeconómico estable y fortalecer a los grupos de actores nacionales que se preocupan por aprovechar los propios potenciales nacionales de eficiencia. El desarrollo del nivel meso, que suele contribuir también a la formación de estructuras sociales y a la integración de la sociedad (mediante la educación, por ejemplo), debe tener siempre como punto de convergencia la «competitividad sistémica». Por regla general, la especialización orientada hacia el mercado mundial sólo se puede desarrollar al comienzo en un sólo segmento de la economía. Ésa es la única manera de aprovechar los potenciales de exportación con miras a generar las divisas requeridas y a encauzar procesos de aprendizaje orientados al mercado mundial. Las estrategias dirigidas a fortalecer la competitividad desencadenarán efectos sociales de gran alcance y mitigarán la pobreza, pero con mucha lentitud. Incluso si se logra aglutinar con éxito las fuerzas nacionales

no será posible aliviar sensiblemente los problemas sociales, por lo menos a corto y mediano plazo. En este grupo de países en desarrollo será más necesaria que en los demás una cooperación al desarrollo que contribuya también a asegurar la subsistencia. Por término medio, las políticas capaces de fortalecer la competitividad y aliviar al mismo tiempo la pobreza en el corto y mediano plazo no son muchas.

2. Competitividad como fundamento de un desarrollo social viable: desarrollo social como requisito de la dinámica económica y de la competitividad internacional

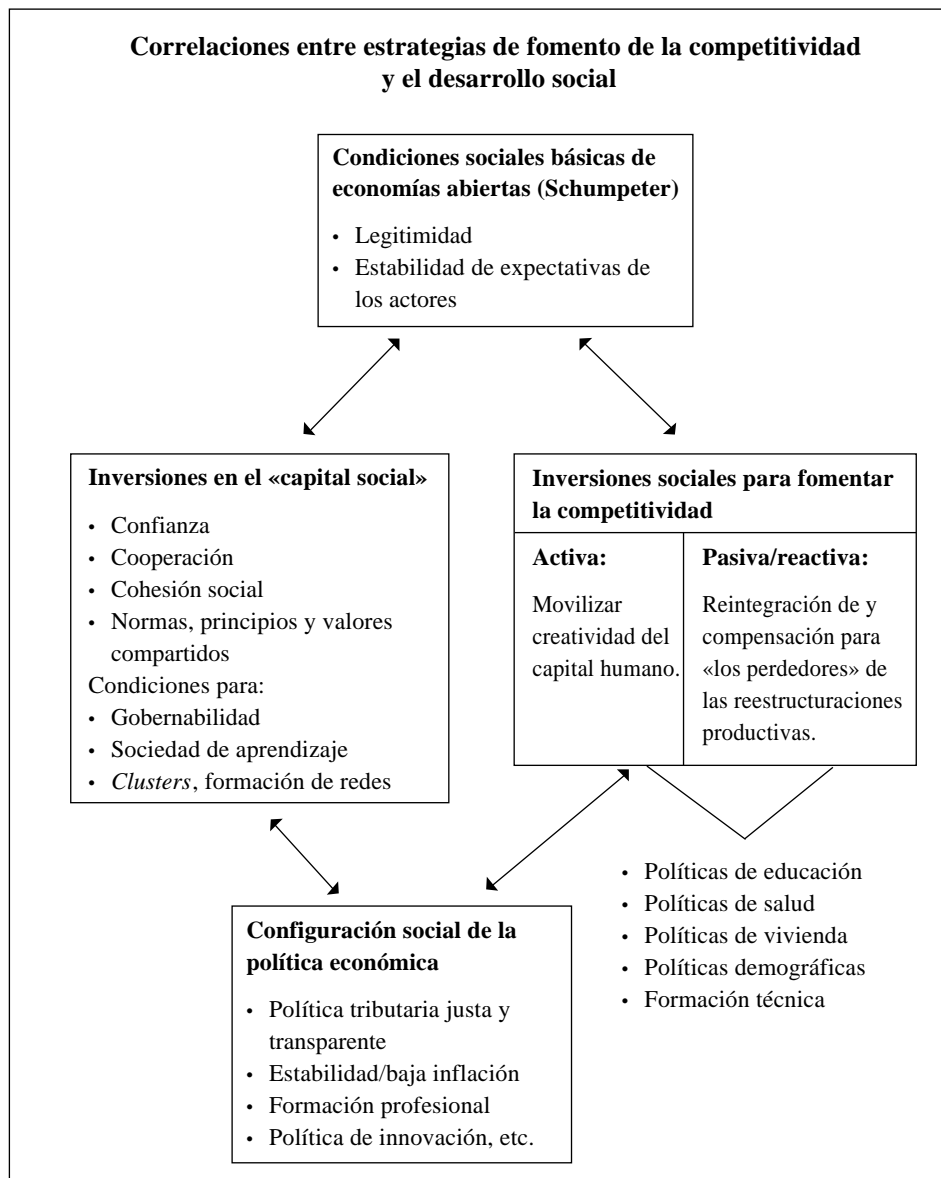
La lógica del ajuste estructural hoy predominante impone costos sociales, destruye además «capital social» (por ejemplo, relaciones de confianza colectiva), para compensar esos costos en la etapa siguiente a través del crecimiento económico y la creación de nuevas interrelaciones en el tejido social. Esta forma de establecer la secuencia de los procesos no toma en cuenta los estrechos nexos e interdependencias que median entre los esfuerzos por fortalecer la competitividad, por un lado, y el desarrollo de la sociedad, por el otro. A continuación mencionaremos, en primer lugar las razones de peso que existen para asumir los gastos sociales (específicos) como inversiones dirigidas al futuro de la economía nacional y de la sociedad en su conjunto. En segundo lugar bosquejaremos las posibles conexiones y potenciales sinérgicos entre las políticas económicas y sociales: las políticas sociales complementarias de flaqueo pueden (a) contribuir a legitimar programas de reformas económicas y/o a lograr su implantación por la vía política y (b) amortiguar los

impactos sociales inevitables del ajuste económico estructural. La política económica es (c) configurable en términos de política social (esto quiere decir que no es «neutral» desde el punto de vista de dicha política), y (d) existen políticas que reportan beneficios inmediatos tanto en lo económico como en lo sociopolítico (efectos sinérgicos).

2.1. Seguridad social, actitudes estables de expectación y legitimación política como fundamento del cambio económico permanente

Compensación social y legitimación en procesos de transformación económica. Las experiencias recogidas en América Latina prueban que, en la fase de transición hacia la economía mundial, la ciudadanía está realmente dispuesta a aceptar los elevados costos sociales si está convencida de que la reorientación de la política económica es imprescindible y de que la vieja concepción de desarrollo ha llegado al agotamiento (por ejemplo, Argentina, Perú). Si además se consigue reducir con rapidez las altas tasas inflacionarias (Argentina, Brasil, Perú), la estabilidad consiguiente hace que incluso los sectores menos favorecidos acepten la política económica orientada hacia el mercado mundial. Ahora bien, estas condiciones propicias de partida se deterioran cuando la apertura externa, las altas tasas de incremento de la productividad en las empresas y las privatizaciones reducen masivamente el nivel de empleo, erosionando de un modo persistente la situación social de sectores significativos de la población.

Dondequiera que sea de esperar un desarrollo como éste, será importante apli-



car políticas complementarias de apoyo con el fin de evitar inestabilidades políticas, una merma de la legitimidad de las instituciones (político-)económicas y un contexto macroeconómico conflictivo que pudieran poner en peligro las inversiones (extranjeras) o incluso el progra-

ma entero de reformas. O sea que las políticas sociales complementarias de apoyo sirven para fomentar y asegurar por la vía indirecta las estrategias fortalecedoras de la competitividad, justamente en las fases de reorientación de la política económica.

Seguridad social como fuerza productiva. Además, el hecho de que la paz social, en el largo plazo, constituye un fundamento decisivo, y es por consiguiente también una fuerza productiva económica, lo demuestra la exitosa trayectoria de las naciones europeas desde que terminó la Segunda Guerra Mundial. Jeffrey G. Williamson (1997: 18) hace justa referencia a las experiencias históricas que revelan que la desatención del desarrollo social puede ocasionar reveses político-económicos: «Some things never change, and that fact implies a warning. Globalization and convergence ceased between 1913 and 1950. It appears that rising inequality in rich countries induced by globalization was responsible, at least in part, for the interwar retreat from globalization».

Seguridad social, actitudes estables de expectación como pilares de las economías abiertas. Las economías abiertas de mercado soportan una presión permanente de ajuste y se hallan envueltas en un proceso de continuo cambio estructural. Los sistemas de seguridad social cumplen en este contexto varias funciones esenciales de estabilización. Contribuyen a dar carácter permanente a las expectativas de los actores, a compensar las «pérdidas» de los perjudicados por el reajuste y a captar a lo largo de este proceso legitimación política y beneplácito para un sistema económico que se caracteriza por un entorno constantemente turbulento. Joseph Schumpeter ha logrado formular con acierto estas funciones de amortiguación social para sociedades dinámicas y abiertas al decir: «Motorcars are travelling faster than they otherwise would because they are provided with brakes» (citado en: Leibfried 1997: 14).

2.2. La doble cara de la política social: inversiones sociales para fortalecer las fuerzas productivas de la sociedad

La Cepal (1990) hace hincapié con mucha razón en que la lucha contra la pobreza y las políticas sociales cumplen siempre una doble función. Por un lado representan los gastos de una sociedad para implementar el proyecto político que garantice los derechos humanos en su dimensión social; son «extraeconómicos», por no ser reducibles a criterios de racionalidad económica. Por otro lado, los gastos dedicados a la educación, la salud, la vivienda, la política hacia la juventud, etc. constituyen las inversiones que una sociedad consagra a su propio futuro. Las inversiones sociales son capaces de desatar efectos multiplicadores productivos que, sin embargo en los debates económicos, no se toman aún en cuenta en medida suficiente.

Este enfoque concuerda con los resultados obtenidos por otros centros de investigación, incluido el Banco Mundial (1990), como lo resume Hemmer en los siguientes términos:

Mientras que la literatura sobre política de desarrollo de los años cincuenta y sesenta catalogaba sin excepción los gastos correspondientes al consumo como improductivos y, por consiguiente, inhibidores del desarrollo (=del crecimiento económico), a partir de la década de los setenta [...] sostiene que ese tipo de gastos también contribuyen a la capitalización –a la formación de capital humano– por lo que pueden ser también productivos [...]. Una serie de estudios empíricos han demostrado que los gastos consuntivos para la satisfacción de necesidades básicas (ante todo gastos en alimenta-

Social Integration: Action Guidelines

- a) **Job training programmes** for urban young people with low educational attainments, in the absence of social support facilities for embarking on their working life.
- b) **Support programmes for the self-development efforts of indigenous communities**, that is to say, autochthonous communities and peoples which are seeking to define their own improvement goals, as social actors within the national community, which usually include in particular the strengthening of their own culture, the recovery of their language and historical memories, and their own independent management of their material development.
- c) **Support programmes for families at risk**, such as those headed by poor women, those with substandard educational resources, or those living in shanty towns.
- d) **Programmes for the protection of children, young people and mothers who are exposed to family violence and abandonment.**
- e) **Programmes to strengthen community life** in depressed areas by promoting dialogue, mutual cooperation and the collective management of ventures to satisfy the community's basic needs.
- f) **Cultural and recreational development programmes** for children and young people in depressed areas with little access to cultural goods.
- g) **Programmes to combat the consumption of drugs**, with emphasis on patterns of consumption which undermine general standards of social coexistence and aggravate the vicious circle of reproduction of marginality, and policies to combat drug trafficking.
- h) **Low-cost housing programmes** in makeshift settlements.
- i) Strengthening of citizens' security and access to justice by providing **more police protection in high-risk areas** (areas controlled by gangs, parallel authorities and organized crime), **more effective operation of the penal system** in order to neutralize everyday violence, and **legal aid services** for those who need them.

Fuente: Cepal 1997: 194.

ción, salud y educación) son capaces de desencadenar efectos mucho más altos en término de productividad que las inversiones directas en capital fijo (un ejemplo sobresaliente: inversiones en la capacitación de las jóvenes; D. M. [...]). En cualquier caso es injustificado el 'temor' de que la lucha directa contra la pobreza movilizandolas capacidades productivas de los pobres vaya a gravitar forzosamente sobre el crecimiento económico. (Hemmer 1993: 26).

En su informe sobre el desarrollo mundial de 1990, el Banco Mundial señala los siguientes resultados de la investigación empírica (p. 88 y ss.):

- The principal asset of the poor is labour time. Education increases the productivity of this asset. The result at the individual level, as many studies show, is higher income. More recent research also points to a strong link between education and economic growth.»
- One study on Africa found that farmers who have completed four years of education –the minimum for achieving literacy– produce [...] about 8% more than farmers who have not gone to school. Numeracy and literacy were identified as the essential skills.
- A study of small and medium-size enterprises in Colombia shows that the entrepreneur's background –skills, education...– strongly influences both the technical efficiency and the profitability of the enterprise.
- Among sugarcane workers in Guatemala productivity increased with better nutrition. The productivity of workers in Indonesia who received iron supplements

for two months rose by between 15 and 25%...

La reducción de la pobreza y las inversiones en el potencial productivo de las capas pobres de la población son por lo tanto requisitos esenciales para movilizar la creatividad del capital humano, constituyendo así un elemento necesario para mejorar la eficiencia económica. La evolución de la primera generación de países asiáticos semiindustrializados es una prueba empírica palmaria de que la vía más directa para articular en forma duradera la lucha contra la pobreza con el fortalecimiento de las ventajas competitivas dinámicas (conocimiento) y con una distribución equilibrada del ingreso son las inversiones de amplios efectos sociales en la educación (educación básica, formación profesional, capacitación técnica). En consecuencia, las políticas sociales orientadas hacia el capital humano (en un sentido más amplio incluyen también, por ejemplo, los programas para mitigar la desnutrición, o las políticas demográficas) pueden contribuir directamente (en el mediano plazo) a mejorar notoriamente las condiciones productivas de una economía nacional (competitividad) e incrementar en forma sostenible la capacidad de las capas pobres de la población para obtener ingresos por cuenta propia. No hay, por lo tanto, razones de peso para postergar durante fases prolongadas la política social (orientada al capital humano) y la lucha contra la pobreza con el objeto de fijar prioridades económicas para fortalecer la competitividad. A mediano y largo plazo, el incremento de la competitividad, que genera impulsos de vastos alcances sociales para el desarrollo, no será posible si no se han forjado previamente las condiciones sociales básicas.

2.3. Políticas económicas para el fortalecimiento de la competitividad y sus efectos mitigadores de la pobreza

Las políticas económicas pueden respaldar en numerosas áreas los esfuerzos para aliviar la pobreza. Tales políticas son susceptibles de configurarse respecto a sus efectos distributivos y a su contribución a las proyecciones sociales del crecimiento económico.

Estabilidad y equilibrio macroeconómico. La experiencia enseña que los desequilibrios macroeconómicos masivos golpean con especial intensidad a los grupos de menores ingresos y a la mano de obra dependiente. En México, los considerables déficit en la balanza de pagos provocaron fuertes devaluaciones y recortes de los salarios reales en 1982-83 y 1994-95; las fases de elevada inflación desembocaron en muchos países en recesiones y disminuciones del salario real superiores al 50% (Argentina, 1988-90; Brasil, 1990-91; Bolivia, 1982-84; Nicaragua, 1987-90; Perú, 1988-89), afectando precisamente a los trabajadores menos favorecidos y sin valores o bienes raíces que los protegieran; la liberalización y la apertura económicas, cuando son demasiado aceleradas y radicales, acarrear procesos de purga exagerada e ingentes costos sociales (Chile 1973/75-83); los programas de estabilización y de ajuste estructural tipo *stop-and-go* desembocan en el estancamiento económico (Venezuela 1989-90). Las políticas macroeconómicas que previenen tales desequilibrios son un aporte directo al desarrollo social.

La contribución que rinden las medidas estabilizadoras a la distribución de los ingresos y a la reducción de la pobre-

za se percibe en los desarrollos operados en Brasil a partir del «Plan Real». El Plan Real emprendido en julio de 1994 hizo que la inflación se redujera fuertemente y tuvo como correlato un notable descenso de los niveles de pobreza, debido en lo sustancial a un rápido aumento de los ingresos de los sectores pobres. Por cierto que el desequilibrio en la distribución de los ingresos experimentó al mismo tiempo sólo una débil corrección. El coeficiente Gini para la distribución de los ingresos globales bajó de 0,6 (1993) a 0,59 (1995). Los ingresos per cápita de los cuatro deciles inferiores de la distribución del ingreso crecieron en casi 30% entre setiembre de 1994 y setiembre de 1995, mientras que los ingresos de los deciles superiores aumentaban en sólo 10%. La proporción de brasileños que viven por debajo del límite de pobreza descendió desde un máximo de 42% en julio de 1994 ¡a 27% en diciembre de 1995! Este fenómeno obedece a dos razones importantes: i) Como los sectores pobres se ven muy limitados para emprender medidas que los protejan de los efectos negativos de la inflación, cuando ésta retrocede, sus ingresos reales crecen a un ritmo más intenso que los de los sectores más favorecidos. ii) Otra razón por la cual los sectores con bajos ingresos pueden beneficiarse en mayores proporciones del Plan Real radica en el ascenso de los precios relativos de los bienes no comerciables, ascenso que obedece a un fuerte crecimiento (comparado con el sector industrial) del sector servicios (excluyendo los bancos); este sector ocupa abundante mano de obra no calificada (Clements 1997).

Estos desarrollos evidencian que las políticas de estabilización pueden perfectamente beneficiar a los pobres, aunque

revelan al mismo tiempo lo limitado de sus efectos: una modificación duradera de la distribución del ingreso es imposible sin reformas estructurales (por ejemplo, acceso a la educación, reformas agrarias).

Política fiscal y tributaria. Numerosos países en desarrollo se ven forzados a compensar elevados déficit presupuestarios. En las dos décadas pasadas, las imposiciones fiscales han obligado a recortar el gasto público, especialmente en el sector social. Esto, como queda dicho, resulta contraproducente en muchos aspectos, aun sin poner en tela de juicio la posibilidad de reducir los gastos sociales mejorando la eficiencia también en ese sector. Es, sin embargo, más importante erradicar las injusticias en materia fiscal que subsisten en muchos países en desarrollo y hacer lo necesario para asegurar la transparencia tributaria de las capas adineradas de la población. A tal efecto existen bastantes puntos de partida: la simplificación del sistema fiscal, la supresión de reglas de excepción (antes de la reforma fiscal de 1975 circulaba en Chile un manual con 164 excepciones tributarias), drásticas sanciones al fraude fiscal, etc. Como se ve, la política fiscal incide directamente en la distribución del ingreso.

Modernización de los mercados de capitales. Los mercados de capitales están subdesarrollados en numerosos países en desarrollo. El acceso al crédito es difícil, sobre todo para la microempresa y para las pymes, razón por la cual escasean las inversiones y sus consiguientes efectos ocupacionales. De ahí que el fortalecimiento y la consolidación de los mercados nacionales de capitales redunden por la vía directa en los niveles de empleo.

Modernización tecnológica de la economía. El hecho de que en América Latina y en otras regiones en desarrollo viva en la pobreza el 40% de la población se debe en no poca medida a que gran parte de los trabajadores presta sus servicios en empresas dotadas de maquinaria anticuada y patrones organizativos obsoletos, empresas cuya escasa productividad se traduce en bajos niveles salariales. Si no se emprenden esfuerzos por incrementar en forma sostenida la productividad y la competitividad de las empresas –mediante inversiones en la capacidad tecnológica de los actores en áreas cada vez más extensas de la economía nacional– será imposible combatir la pobreza con efectos sociales de largo alcance y mejorar la situación social de la población. Cualquier enfoque sociopolítico que soslaye esta relación causal terminará reducido a una mera estrategia de subsistencia. El fomento a las pymes y unas políticas activas dirigidas a fortalecer la eficiencia de las localizaciones económicas pueden asumir una importancia considerable en este contexto (Meyer-Stamer 1998).

Formación profesional. No cabe duda de que un sistema de formación profesional que implique amplios efectos sociales y el instrumental necesario para el perfeccionamiento profesional ofrece valiosas palancas para fortalecer la competitividad, incrementar la movilidad social en el seno de la sociedad y reducir el número de empleos mal pagados. Es interesante observar que, en muchos países en desarrollo, escasean los créditos (públicos o privados) disponibles para la formación profesional o la capacitación técnica. El resultado es una asignación de capitales que no promueve el desarrollo social: las inversiones excesivas en plantas industriales van aparejadas a unas

inversiones deficitarias en capital humano, con la consecuencia de que el personal, por estar poco capacitado, no puede movilizar en medida suficiente los potenciales productivos de las nuevas tecnologías. El objetivo a largo plazo consistirá en elevar sensiblemente la calidad de la formación profesional y aumentar en forma sostenida el número de alumnos en este sector. A corto plazo será oportuno organizar cursillos de entrenamiento para todos los trabajadores, pero con especial énfasis en los jóvenes y los desempleados.

Los estudios comparativos aplicados a los países latinoamericanos y a los países del este asiático revelan que los gastos en educación (en relación con el PNB) no difieren de un modo sustancial. Lo que llama la atención es más bien la distribución de las inversiones destinadas a este rubro: en Asia, el énfasis recae en la educación básica y en la formación profesional (sólo posteriormente, en el sector universitario); en América Latina, las prioridades se establecen en el orden inverso. Pese a la multitud de estudios realizados que prueban la importancia clave de la formación profesional para el desarrollo de la economía de un país, el trabajador latinoamericano promedio participa en cursillos de entrenamiento apenas una o dos semanas a lo largo de sus 40 ó 50 años de vida laboral (!) (Cepal 1997: 172).

Políticas de innovación. El nivel de eficiencia de las empresas es muy heterogéneo en los países en desarrollo. Los instrumentos político-económicos que ayudan a difundir con amplitud los efectos didácticos de las empresas más avanzadas y competitivas surten notables efectos en cuanto a mitigar la pobreza (movi-

lización de potenciales de crecimiento, mayores ingresos para los trabajadores, etc.). La Fundación Chile está fortaleciendo la cooperación y los procesos consiguientes de aprendizaje entre las empresas más eficientes de diferentes sectores y las empresas que procuran alcanzar ese nivel. Ésa es una manera de fortalecer y multiplicar las ventajas competitivas nacionales. También es posible aprender de la experiencia relacionada con los programas de reconstrucción europea (Plan Marshall) posteriores a la Segunda Guerra Mundial: uno de los proyectos exitosos consistió en poner la experiencia de las empresas «*best practice*» de los sectores más relevantes a disposición de empresarios, gerentes, ingenieros y obreros calificados provenientes de empresas deseosas de alcanzar máximos niveles de eficiencia, organizando para ellos visitas, seminarios conjuntos, etc. (*learning by visiting*). Estos programas dieron lugar en muchos casos a nuevas inversiones en plantas productivas, organización y capital humano, con lo que la productividad se elevó entre el 25 y el 50% (Silbermann y Weiß 1992). De esta misma manera es posible que las «islas de eficiencia» lleguen a generar impulsos de amplios efectos sociales al desarrollo económico y social. Además, estos enfoques y otros similares resultan interesantes asimismo para fortalecer a las pymes y a las microempresas.

La gama de iniciativas político-económicas para fortalecer la competitividad y el desarrollo social es aun más extensa (por ejemplo, políticas de fortalecimiento de las zonas rurales). Es evidente la existencia de políticas económicas con importantes proyecciones sociopolíticas inmediatas (por ejemplo, la política fiscal). También es importante diseñar las

políticas económicas *no sólo* a la medida de los grupos de *best performers* (*picking the winners*), sino crear al mismo tiempo estructuras económicas que permitan, en el mediano plazo, una modernización de la economía con efectos sociales de largo alcance (por ejemplo, formación profesional, políticas de innovación) (García y Messner 1997). Pese a no existir una «política económica orientada a la lucha contra la pobreza» que «concilie» *a priori* el desarrollo social con el económico, cabe afirmar sin embargo que existen numerosos puntos de partida que posibilitan, primero, configurar el componente social de la política económica y, segundo, sondear y aprovechar a fondo los potenciales sinérgicos que median entre las dos áreas políticas. Una política económica que se aferre exclusivamente al crecimiento pasará por alto ambas relaciones de causa-efecto.

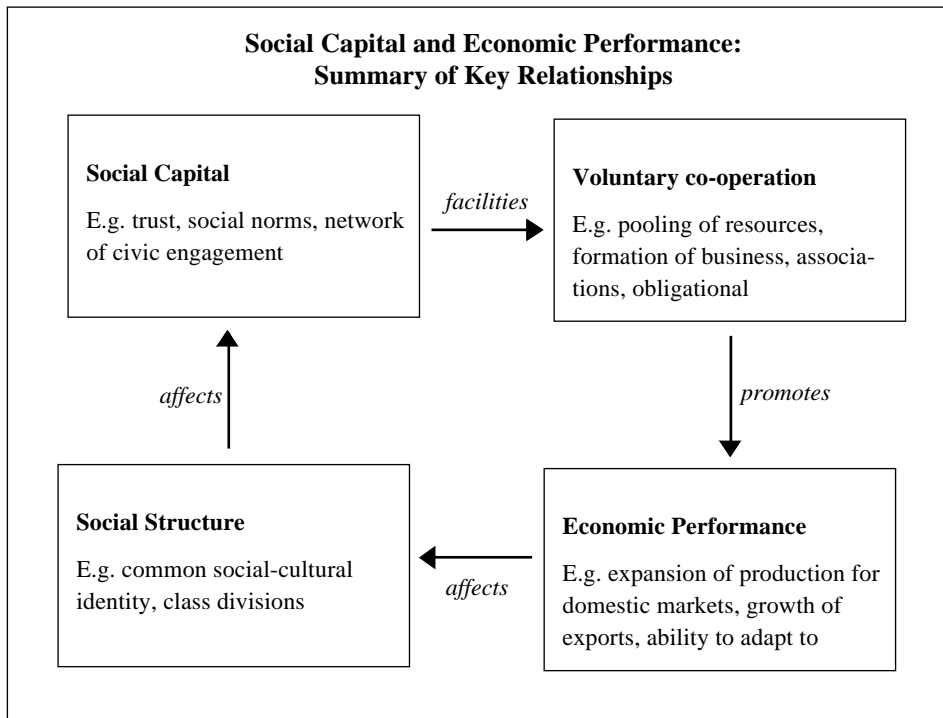
2.4 «Capital social» en la economía y la sociedad: la competitividad sistémica fortalece también la capacidad de una sociedad para solucionar problemas

Los planteamientos dedicados al carácter sistémico de la competitividad y los frutos de la investigación del *industrial district* (Schmitz 1997) destacan la conveniencia de no contemplar el «desarrollo social» como una magnitud mensurable en términos exclusivamente monetarios. La funcionalidad de los mercados, la eficiencia de los *clusters* de empresas, estructuras de redes en las cuales diferentes actores interactúan para solucionar problemas comunes, pero también la capacidad de una región o una comunidad para mejorar en forma sostenible su situación económica y social se basan en los recursos sociales («capital social»), realidad ésta que los paradigmas económicos libe-

rales dejan en la penumbra por ser unilaterales (Putnam 1993 y 1995). La competitividad sistémica y la «eficiencia colectiva», cuando son duraderas, no brotan en unas economías de mercado «libres» y desenfrenadas, sino en sociedades que consiguen equilibrar la competencia y la cooperación, el crecimiento y la equidad social, el afán de lucro y la solidaridad, la libertad y la igualdad de oportunidades. El «capital social» (relaciones de mutua confianza, normas sociales arraigadas en la sociedad, capacidad consensual y estratégica de los actores, etc.) es el fundamento sobre el cual:

- Surgen los *clusters* dinámicos de empresas (que se basan en la confianza colectiva).
- Se forjan relaciones de colaboración que elevan la productividad a nivel de empresa entre la gerencia y el personal, así como entre los sindicatos y las asociaciones empresariales.
- Surgen eficientes instituciones intermediarias (en el sector económico y social) y sus lazos de cooperación en redes (espacio meso), que sirven también para aliviar las cargas del sector público.
- Se crea la cohesión social en la sociedad y el sector empresarial, sin la cual el cambio económico estructural permanente puede degenerar en la desintegración social.

Una dimensión clave del «capital social» es la «confianza». La conclusión de que la confianza reviste una importancia decisiva para la capacidad de reproducción de las relaciones sociales no tiene nada de novedosa. El patriarca del liberalismo, Adam Smith, estaba perfectamente consciente del valor que encierran los vínculos sociales y los recursos morales



Fuente: Bazán y Schmitz 1997: 34.

en las economías de mercado y en las sociedades basadas en la división del trabajo, actitud ésta que lo distingue de sus sucesores intelectuales. Smith planteó que el único recurso para que la competencia en la economía y en la sociedad no desembogue en la destrucción mutua es un mínimo de confianza entre los actores y de respeto por las reglas del trato social obligatorias para todos. Diego Gambetta comentó acertadamente el enfoque de Smith en los términos siguientes: «His notion of self-interest is not only contrasted from 'above' with the absence of benevolence, as is predominantly stressed, but also from 'below' with the absence of predatory behaviour» (Gambetta 1988: 215).

Respecto al significado fundamental de la confianza y la cooperación en las

sociedades basadas en la división del trabajo, Smith se expresó como sigue: «...if there is any society among robbers and murderers, they must at least [...] obtain from robbing and murdering one another» (Smith 1976: 86). La confianza generalizada contribuye a reducir de un modo radical los costos de control y de transacción en el seno de las sociedades (y, por ende, en la economía): «Trust reduces complex realities far more quickly and economically than prediction, authority, or bargaining» (Powell 1990: 205).

Esto quiere decir que precisamente en las sociedades y en las economías donde los potenciales de solución de las estructuras jerárquicas van disminuyendo a un ritmo cada vez más acentuado y donde se fortalecen más y más las estructuras de

redes de colaboración (v. «competitividad sistémica»), la confianza pasa a ser un recurso indispensable para la acción que permite afrontar la complejidad, la inseguridad, el desconocimiento y la escasez de información (Messner 1997: 267 y ss.). Shklar (1984: 151) sintetiza este estado de cosas al afirmar que: «trust is a tentative and intrinsically fragile response to our ignorance, a way of coping with the limits of our foresight».

El «capital social» surge a través de las relaciones de cooperación, de la participación y de un mínimo de equilibrio social. El «capital social» se desintegra cuando la conducta individualista y egoísta se erige en norma social (exagerando el énfasis en la competencia), cuando quedan excluidos permanentemente sectores enteros de la población, cuando las polarizaciones sociales aniquilan las relaciones de confianza mutua (la confianza como instrumento para encarar la incertidumbre) y cuando resultan inviables las relaciones colaborativas entre los distintos sectores de la sociedad. Bajo estas circunstancias, los ciclos productivos (eficiencia colectiva, competitividad sistémica, resolución colectiva de problemas, redes sociales) devienen menos probables y las consecuencias pueden ser la erosión social, el agotamiento de las fuerzas cohesivas, la criminalidad y la violencia (OCDE 1997). Mucho parece indicar que una orientación exagerada en el concepto del «capitalismo *shareholder*» acaba a largo plazo por destruir el «capital social» de las comunidades humanas. Dada la creciente competencia que registra la economía mundial, no hay ninguna alternativa *socialmente viable* que no sea el «capitalismo *stakeholder*» (véase el concepto de la «sociedad de redes», Messner 1997). Mucho parece indicar, asi-

mismo, que la erosión del «capital social» socava a largo plazo incluso la dinámica del *desarrollo económico*. Por cierto que este punto de vista vuelve a captar adeptos últimamente en el ámbito anglosajón (Plender 1997; Kuttner 1996). Peter Senge, uno de los más connotados expertos en «*management theories*» estadounidenses, argumenta que los organismos y empresas dinámicos deben fomentar ante todo la creatividad, la capacidad de reflexión entendida como una interrogación y una verificación permanente de los paradigmas y las rutinas establecidos, la capacidad para la acción común y, especialmente, la capacidad para manejar sistemas de normas y visiones compartidas en forma colectiva. Una sociedad orientada unilateralmente hacia la capacidad individual de imponerse a los demás y hacia la competencia deja crecientes vacíos justamente en esos sectores³.

3. Es interesante observar que los procesos de aprendizaje que se operan en las ciencias naturales modernas avanzan en una dirección parecida en lo tocante a la dinámica de la evolución. Lo que se considera el motor de la evolución ya no es la darwiniana «razón del más fuerte» ni la «sumisión» (cuyo correlato económico es la concepción del «*homo oeconomicus*»), sino una serie de sistemas complejos y redundantes que se superponen, garantizando con su diversidad la estabilidad y la capacidad de reproducción. Hans Peter Dürr (1998; capítulo 1 de su artículo), al analizar las ideas obtenidas sobre las condiciones básicas de los sistemas complejos para las sociedades humanas, extrae la siguiente conclusión:

«No es posible realizar una evaluación unívoca de sistemas complejos en cuanto a su sostenibilidad. Lo que más bien es posible es señalar varios criterios bajo los cuales se puede acelerar la localización de soluciones sostenibles. Su tendencia consiste en ensanchar apropiadamente el margen de maniobra y operar con reglas de juego que llamen la atención sobre las combinaciones buenas y óptimas. Las reglas de juego deben guiarse por el juego suma plus que funciona con éxito en la evolución natural de las

Las políticas sociales se pueden contemplar como inversiones en el «capital social» de una sociedad. Pero también las políticas económicas que promueven la competencia entre las empresas (macro-política) estimulando y focalizando por otra parte los potenciales de cooperación para fortalecer las ventajas competitivas nacionales (mesopolíticas) contribuyen a su vez a generar dicho «capital social». El paradigma de la «competitividad sistémica» apunta a la creación de instituciones estatales y no estatales así como a la elaboración de patrones de organización y gestión en la economía y en la sociedad, que no sólo fomenten la dinámica económica, sino generan además impulsos que mejoren la capacidad de las empresas y de otros grupos de actores para solucionar problemas («sociedad activa»). El desarrollo de un «espacio meso» bien estructurado (y sobre todo basado en redes) puede generar impulsos para el desarrollo económico, social y ecológico; en este ámbito tienen lugar procesos

especies superiores (donde la ventaja para uno es también ventaja para los demás). Este juego suma plus conduce a un grado más alto de flexibilidad y, a largo plazo, hacia una mejor adaptación a futuras condiciones imprevisibles (permitiendo la optimización por mucho que se mueva el objetivo); el juego suma plus no conduce por cierto hacia las estrategias de *knock-out* practicadas por las especies primitivas y preferidas por la economía, es decir al juego suma cero (en el que la ventaja de uno debe actuar en lo posible a costa de los demás), estrategias éstas que funcionan sólo a corto plazo (optimización con un objetivo relativamente constante).

Visto así, los sistemas basados en forma unilateral o aun exclusiva en el principio de la competencia son de estructura inestable y corren peligro de fracasar. La capacidad de supervivencia de «la economía de mercado real» depende entonces también de la existencia de otros recursos sociales junto a la competencia, recursos que el mercado es, no obstante, incapaz de generar desde sus propias entrañas (Messner 1997).

colectivos de búsqueda y aprendizaje (a través de un flujo de informaciones permanente, comunicación, cooperación) que facilitan igualmente la dinámica económica y la integración social en el seno de las sociedades sometidas a dura prueba por la competencia desatada en la economía mundial.

Ahora bien, las complejas interacciones entre el «capital social» de las colectividades humanas y el desarrollo económico y social permiten imaginar otro escenario distinto: que en algunos sectores de la economía nacional se logre fortalecer la «eficiencia colectiva», desarrollar la competitividad sistémica y movilizar el «capital social»; otros sectores de la economía, en cambio, se quedan rezagados en el proceso de modernización, pero sin afectar en forma persistente la dinámica de las «islas de eficiencia». En este escenario se complementan entre sí la «competitividad sistémica» circunscrita a áreas específicas, la fragmentación y la exclusión social. Los Estados Unidos podrían interpretarse como un ejemplo de este rumbo del desarrollo (Reich 1997). No es posible calcular con certeza el grado de exclusión que puedan «soportar» las sociedades sin poner en peligro su estabilidad.

3. Articulación y desarticulación entre competitividad, disminución de la pobreza y desarrollo social: ejemplos ilustrativos referidos a América Latina

Figuran a continuación algunas correlaciones entre las estrategias para fortalecer la competitividad, por un lado, y el desarrollo social, por el otro, tomando como ejemplo la realidad latinoamericana.

Los desarrollos que se observan actualmente en América Latina evidencian que:

- Existen situaciones históricas específicas en las cuales es prácticamente imposible procurar constelaciones «win-win» entre los enfoques para fortalecer la competitividad y la reducción de los niveles de pobreza; si no se fortalece la competitividad proseguirá, *por una parte*, el declive económico y social del continente; pero, *por otra parte*, el cambio estructural agudiza una serie de problemáticas sociales y contribuye sólo con mucha lentitud a mejorar la situación social de sectores más o menos amplios de la población.
- Sería tanto más importante tomar en cuenta las correlaciones bosquejadas en el capítulo 2 entre competitividad y desarrollo social, sin descuidar sobre todo las políticas sociales y las políticas de lucha contra la pobreza que se orienten hacia la productividad, aun cuando en el corto plazo se produzcan conflictos de objetivos entre el desarrollo económico y el desarrollo social; si se desatienden las complementariedades y los potenciales sinérgicos (sobre todo en lo referente a la creación de capital humano) entre las políticas económicas y las sociales, será improbable la puesta en marcha de un proceso de crecimiento duradero.
- Más allá de los potenciales debidos a la interconexión de las estrategias competitivas y de alivio a la pobreza, ambos objetivos se deben perseguir con plena independencia uno de otro; esto quiere decir que existen instrumentos

muy efectivos para fortalecer la competitividad que no surten efectos directos o indirectos (o a muy largo plazo o con muchas fases intermedias) para aliviar la pobreza (por ejemplo, el fortalecimiento de las 50 exportadoras nacionales más eficientes en el Perú). Viceversa, existen políticas sociales razonables, pero carentes de retroacciones positivas sobre el potencial económico de un país (por ejemplo, asistencia a madres jóvenes solteras; la previsión social para la vejez). Los países que se modernizan necesitan plantearse sistemas complejos de objetivos (eficiencia económica, equilibrio social, protección ambiental, democracia y participación), resultando por lo tanto inevitables los citados conflictos de objetivos.

3.1. De la sustitución de importaciones a la orientación hacia el mercado mundial: efectos sobre el desarrollo social

1. América Latina implementó desde los años cuarenta el concepto de la sustitución de importaciones, de la industrialización tardía más allá del marco del mercado mundial. La experiencia cosechada en ese período enseña que, *faltando la orientación hacia la competitividad, son escasos los incrementos de productividad y de salarios reales, y los procesos sociales de gran alcance no tienen lugar.*

La productividad del trabajo en América Latina ha aumentado en las últimas décadas, pero con lentitud; la capacidad innovadora del modelo de sustitución de importaciones demostró ser escasa. Entre 1950 y fines de los ochenta, la productividad laboral se mantuvo estancada en el sector industrial a un nivel aproximado

equivalente a un 25% de la de los Estados Unidos. En el mismo periodo, los demás países de la OCDE (considerados en grupo) consiguieron aproximarse a los niveles de productividad estadounidenses, partiendo de un 45%, para llegar al 80%. Entre los más aventajados estuvieron los llamados «tigres asiáticos» (Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong, Singapur), países cuyos índices de productividad eran apenas la mitad de los de América Latina a principios de los años cincuenta. (Cepal 1990: 63); dichos países alcanzaron el nivel latinoamericano en 1985 y su nivel de productividad laboral ha venido creciendo desde entonces a razón de un 10% aproximadamente, mientras que la del continente iberoamericano se quedó prácticamente estancada a raíz de la crisis de endeudamiento y acumulación de la década del ochenta. En concordancia con ese aumento de la productividad, los salarios reales de los países del este asiático experimentaron un fuerte incremento en comparación con los latinoamericanos.

2. *Los costos sociales de la reconversión político-económica y de los esfuerzos para fortalecer la competitividad internacional resultan elevados.* América Latina se distingue por una distribución especialmente desigual de los ingresos, si se le compara a nivel internacional. En la fase del despegue hacia la economía mundial, los problemas sociales empezarán por agravarse. El requisito para alcanzar la competitividad consiste en lograr altos índices de aumento de la productividad; éstos provocan a su vez descenso de la ocupación que sólo se puede sobrecompensar con elevados índices de crecimiento económico. A esto se vienen a agregar los efectos negativos que tienen sobre el empleo los vastos programas de privatización.

Vuelcos tecnológicos de gran alcance vienen modificando desde los años ochenta las estructuras de la economía mundial y los determinantes de la competitividad internacional. Se impone progresivamente un nuevo paradigma de producción, basado en la organización y el conocimiento (Porter 1990, Womack *et al.* 1990, Eßer *et al.* 1996, Meyer-Krahmer 1998). En esta fase de cambio tecnológico acelerado, las cuotas de inversión en América Latina promediaron más o menos un 16% (1980-93); en Corea del Sur y en Taiwan superaron en cambio el 30% (Cepal, Banco Mundial). De esto se infiere que las economías latinoamericanas manejan un aparato productivo mayoritariamente obsoleto. Al mismo tiempo se mantienen bajos desde hace décadas los gastos en investigación y desarrollo (I+D), que constituyen un importante indicador de las inversiones destinadas a desarrollar la capacidad tecnológica. En América Latina, la tasa de inversiones en I+D cubre alrededor del 0,4% del PNB desde principios de los ochenta (1990: Brasil, 0,6%; Argentina, 0,4%; Chile, 0,6%; Bolivia, 0,1%; Perú 0,2%) (Cepal 1992). En países como Taiwan y Corea del Sur, con los que suelen compararse los países latinoamericanos adelantados, la misma tasa se mantiene en un 3% desde hace dos decenios. *Ante este cuadro resultan obvias las causas por las que durante el proceso de apertura externa se desencadenan o se van a desencadenar procesos de purga y desindustrialización:* la distancia que media hasta en nivel tecnológico internacional es tan grande en muchos casos que la modernización de las empresas obsoletas resultaría más costosa que las inversiones en nuevas plantas productivas.

El modelo de sustitución de importaciones apuntaba a establecer aparatos industriales completos (*complete industrialization*). Numerosos países latinoamericanos disponen (o disponían antes de la apertura, que fue en algunos casos radical) por lo tanto de estructuras industriales notablemente diversificadas, las cuales fueron interpretadas en el pasado (por ejemplo, en el debate de los años ochenta sobre los países de economía en transición) como un indicador del éxito de la modernización tardía. El problema existente se parece al de los antiguos países socialistas y consiste en que las industrias establecidas son (generalmente) ineficientes e inapropiadas para afrontar la competencia en el mercado mundial. La reestructuración de la industria y su orientación hacia el mercado mundial, que están empezando en la mayoría de los países, desemboca forzosamente en las *estrategias de especialización*; de ahí que, en la fase de reconversión, sean inevitables los *procesos de desindustrialización* y el consiguiente *desmontaje de puestos de trabajo*. Un ejemplo instructivo al respecto son los procesos que se registran en la industria argentina del automóvil. Son espectaculares la dinámica del crecimiento y los incrementos de la productividad que se observan desde 1990 en este sector, en el que fue posible aumentar el número de autos fabricados de alrededor de 100 mil (1990) a más de 400 mil (1994). Los efectos ocupacionales, si bien son positivos, resultan escasos debido a los elevados incrementos de la productividad (la ocupación creció un 10%).

Chile, cuya apertura externa se inició ya a mediados de los setenta, debió enfrentar un desempleo masivo a lo largo de una década (1974-1986). Sólo a fines de los ochenta empieza a aliviarse el pro-

blema ocupacional gracias a unas tasas de crecimiento económico duradero que permanecen a niveles elevados. En los países cuya fase de reconversión se inicia a fines de los ochenta, el problema del desempleo está surgiendo recién ahora: en la Argentina, las tasas oficiales de desempleo crecieron de 10% a 20% de principios de 1993 a fines de 1995; en México, donde las estadísticas oficiales disimulan mucho las verdaderas proporciones de la crisis ocupacional, la tasa oficial de desempleo aumentó de 3,7% a 6,6% entre 1992 y 1995. Esta cifra revela además que el desempleo es bastante más acentuado en el sector que percibe los ingresos más bajos (el segmento inferior): en Argentina cubre más o menos un 30%; en Brasil, Uruguay y Paraguay, un 40% (Cepal 1995). Esta anomalía social no se puede remediar con sólo fortalecer la competitividad y fomentar el crecimiento de la economía.

3. *Las capacidades sociales para solucionar problemas son débiles. Esta circunstancia dificulta tanto el fortalecimiento de la competitividad sistémica como la resolución de problemas sociales.* El tradicional *Estado desarrollista* de América Latina era exageradamente intervencionista y burocrático, centralista en su organización, omnipresente y, como consecuencia de todo ello, sobreexigido e ineficaz. Las estructuras institucionales de todos los países latinoamericanos deberán cambiar de raíz para poder afrontar con éxito los nuevos requerimientos. A tal efecto no basta con la reducción meramente cuantitativa del aparato del Estado, que ya se ha emprendido o consumado en numerosos países de la región. De lo que se trata es de impulsar reformas administrativas profundas, redefinir el papel del Estado y elaborar nuevas for-

mas de división del trabajo entre el sector privado y el sector público. La *crisis institucional-organizativa* del continente no se circunscribe de modo alguno al Estado. Las *asociaciones empresariales* –que durante mucho tiempo se orientaron por el modelo de la «industrialización protegida», el cual les reportaba bastantes ventajas– están poco desarrolladas y cuentan con un potencial teórico y técnico demasiado escaso como para contribuir con su propio esfuerzo (por ejemplo, en el sector de la formación profesional) a la modernización de las localizaciones industriales. A lo largo de las décadas de hegemonía del Estado desarrollista, las *fuerzas cívicas* no tuvieron casi ninguna oportunidad de desarrollarse, y también los *sindicatos* se vieron sumidos en una honda crisis de orientación. Éstos han opuesto larga resistencia a la nueva orientación económica y tienen que asimilar ahora los costos del ajuste social, definiendo al mismo tiempo su nuevo rol como poderosa contraparte dispuesta a cooperar en el nuevo contexto político-económico. Como se ve, el cambio actual tiene lugar con *actores sociales débiles* sobre la base de *estructuras institucionales frágiles* y con un *mercado poco desarrollado*. Agotado el modelo de desarrollo unilateralmente estatista de los decenios anteriores, América Latina corre peligro de que las apuestas se concentren esta vez en un exagerado concepto reduccionista de mercado incapaz de asumir los grandes retos que entrañan la economía mundial, por un lado, y la política social, por el otro.

Practicar el «Good Governance», fortalecer la capacidad de gestión y coordinación del Estado, mejorar la capacidad de los grupos de actores sociales para la solución de problemas y elaborar formas

de *public-private-partnership*, tales son las tareas básicas de toda política económica que aspire a incluir la dimensión social del desarrollo.

3.2. Pobreza, desarrollo social y reformas sociales en América Latina

Se bosquejarán a continuación los desarrollos actuales en América Latina para llamar la atención sobre las correlaciones empíricas que median entre el desarrollo económico y el desarrollo social.

Desarrollo de la pobreza. La proporción de sectores desfavorecidos, que había crecido de 35% a 41% durante la crisis de los años ochenta en torno a la deuda externa y a las estrategias, descendió a 39% en la primera mitad de los noventa (210 millones de personas). Es justo señalar que, en las noventa, la pobreza disminuyó en nueve países de la región. La Cepal (1997) identifica los *factores claves de la disminución de la pobreza* (en orden de importancia):

- Elevadas tasas de crecimiento económico
- Reducción de la inflación
- Crecientes gastos sociales
- Incrementos de eficiencia en el sistema social

Empleo, productividad, salarios. Los escasos avances logrados en la lucha contra la pobreza obedecen, en buena medida, a tasas de crecimiento demasiado bajas, a las débiles proyecciones del crecimiento sobre el mercado laboral y a bajos índices promedio en materia de productividad del trabajo. La OIT estima que el 84% de los empleos generados de 1990 a 1995 en la región se localizan en el sector informal, que ocupa al 56% de la

población activa. Esto explica los bajos índices promedio de incremento de la productividad laboral.

Los salarios se mueven por término medio por debajo del nivel existente en 1980, al tiempo que siguen aumentando las disparidades en este sector. En las ramas exportadoras en proceso de modernización se registran notables aumentos salariales, mientras que los salarios permanecen estancados o incluso disminuyen a causa del creciente desempleo que afecta a los demás segmentos del mercado de trabajo. El salario real mínimo de 1995 era inferior al de 1980 en 13 países. Los desniveles salariales entre ingenieros y técnicos, por un lado, y la fuerza laboral no calificada, por el otro, han crecido en un 40 ó 60% desde 1990.

En consecuencia, los esfuerzos para fortalecer la competitividad todavía no llegan a aumentar en proporciones significativas el número de puestos productivos y bien pagados, sino que provocan en muchos sectores el desmontaje de empleos y la presión consiguiente sobre los salarios en las ramas económicas no modernas. Es más: en una serie de países, la dinámica exportadora se limita a unas pocas ramas intensivas en mano de obra (por ejemplo, la producción basada en los recursos naturales o en la agricultura, que proporciona ocupación temporal durante la cosecha; la industria del acero, los sectores ocupados en la extracción de materias primas). Los efectos ocupacionales serán escasos si no se diversifica la producción ni se incrementa la creación de valor agregado a nivel nacional.

Reformas sociales. Mientras que descendieron bruscamente en los años ochenta, los gastos sociales están volviendo a

crecer en esta década de los noventa. En la mayoría de los países, los incrementos más fuertes se registran en los sectores de la educación y la seguridad social. El aumento del gasto para la educación obedece a la convicción de que si no se ofrece a la población una calificación profesional de nivel medio con importantes impactos sociales, la mejora de la situación económica nacional será una mera ilusión. Los sistemas de seguridad social son importantes para garantizar al ciudadano un nivel mínimo de amparo, meta ésta que la región todavía dista mucho de alcanzar.

En numerosos países, el aumento del gasto social corre paralelo a los esfuerzos por mejorar la calidad de los servicios y elevar la eficiencia de los oferentes públicos y privados. Este proceso no ha hecho más que comenzar. A mediano plazo habrá que mejorar sobre todo las redes colaborativas entre el sistema educacional y el sector empresarial, desarrollando además masivamente el sector de la formación profesional.

3.3. Chile: Crecimiento intenso, pobreza decreciente, polarización social, persistencia de la «pobreza dura»

Los desarrollos que se registran en Chile revelan que una política que desatiende en el largo plazo la dimensión social causa grandes disparidades sociales y genera formas persistentes de exclusión social, incluso cuando el crecimiento económico es intenso.

El liberalismo económico radical desemboca en una creciente inequidad. La radical estrategia liberal aplicada entre 1974 y fines de los ochenta provocó en una primera fase una profunda recesión y el colapso de vastos sectores del sector

industrial para impulsar a partir de 1985 un intenso crecimiento económico a través de la producción y la exportación basadas en los recursos naturales (cobre, fruta, verdura, carne). El coeficiente Gini sufrió un deterioro entre 1970 y 1990, pasando de 0,45 a 0,57.

Disminución de la pobreza a través de un crecimiento intenso. Dentro del proceso de democratización que vive Chile se empezó a asignar una alta prioridad política al alivio de la pobreza a principios de los años noventa, aunque las políticas sociales correspondientes se han venido implementado con demasiada cautela. La proporción de pobres descendió de 40% (1990) a 28% (1994). Los estudios empíricos revelan que el retroceso de la pobreza se debe en alrededor de un 80% al fuerte crecimiento económico y tan sólo en un 20% a la política social. El desempleo decreciente y los salarios reales crecientes han mejorado, por otra parte, las condiciones de vida de la población. Los pronósticos indican que, de aquí al año 2000, la proporción de economías familiares afectadas por la pobreza bajará hasta un 20% (dado un crecimiento promedio de 5%) o hasta un 16% (si el crecimiento promedio es de 7%).

Las disparidades sociales aumentan, la «pobreza dura» no disminuye. Primero, las disparidades salariales se agudizan incluso en las fases de fuerte crecimiento. Esto se debe a la insuficiencia de las inversiones en educación y formación profesional; los salarios de los obreros calificados crecen a un ritmo desproporcionado con respecto a los de los obreros poco o nada calificados. Segundo, es dable observar que incluso en periodos de crecimiento intenso (1991-1994) no deja de disminuir la participación del 10% más

pobre de la población en los ingresos nacionales (del 1,9% al 1,7%). Esto quiere decir que el crecimiento no ayuda a mitigar la pobreza dura; por eso sería oportuno aplicar políticas de lucha contra la pobreza diseñadas especialmente para este sector de la población. Tercero, en Chile se están erosionando las organizaciones sociales de autoayuda que durante largo tiempo entregaron su aporte a aliviar la pobreza en las poblaciones y comunas menos favorecidas. Las personas capacitadas para organizar estos grupos de base en muchos casos han «emigrado» a sectores más modernos debido al crecimiento económico. La consecuencia es la desintegración de los potenciales de autoayuda, que requieren un mínimo de capacidad social y organizativa.

4. Notas conclusivas sobre la correlación entre la dinámica económica, la competitividad y el desarrollo social

Los planteamientos teóricos y las exposiciones empíricas en torno a las interdependencias entre competitividad, desarrollo económico y social, así como lucha contra la pobreza, han demostrado que es posible distinguir *cuatro tipos de políticas sociales por sus funciones*:

- Políticas que constituyen aportes a la *creación de capital humano*.
- *Políticas sociales compensatorias*, cuyo objetivo fundamental es compensar los efectos negativos del cambio económico estructural.
- Políticas llamadas, primero, a *impedir la marginación y la exclusión social* y, segundo, a estabilizar la seguridad social y las expectativas para no poner

en peligro la *cohesión social* en la economía y en la sociedad.

- Políticas destinadas a *combatir la pobreza absoluta y a asegurar la subsistencia*.

Entre las políticas sociales orientadas hacia el capital humano y el desarrollo económico median correlaciones de causa y efecto. Se ha demostrado la posibilidad y las condiciones bajo las cuales también los otros tipos de política social son capaces de impulsar la dinámica económica de un modo indirecto, mediato, puntual y en plazos más o menos largos. Esas cadenas causales son más extensas entre las políticas económicas orientadas al mercado mundial y la lucha contra la pobreza absoluta.

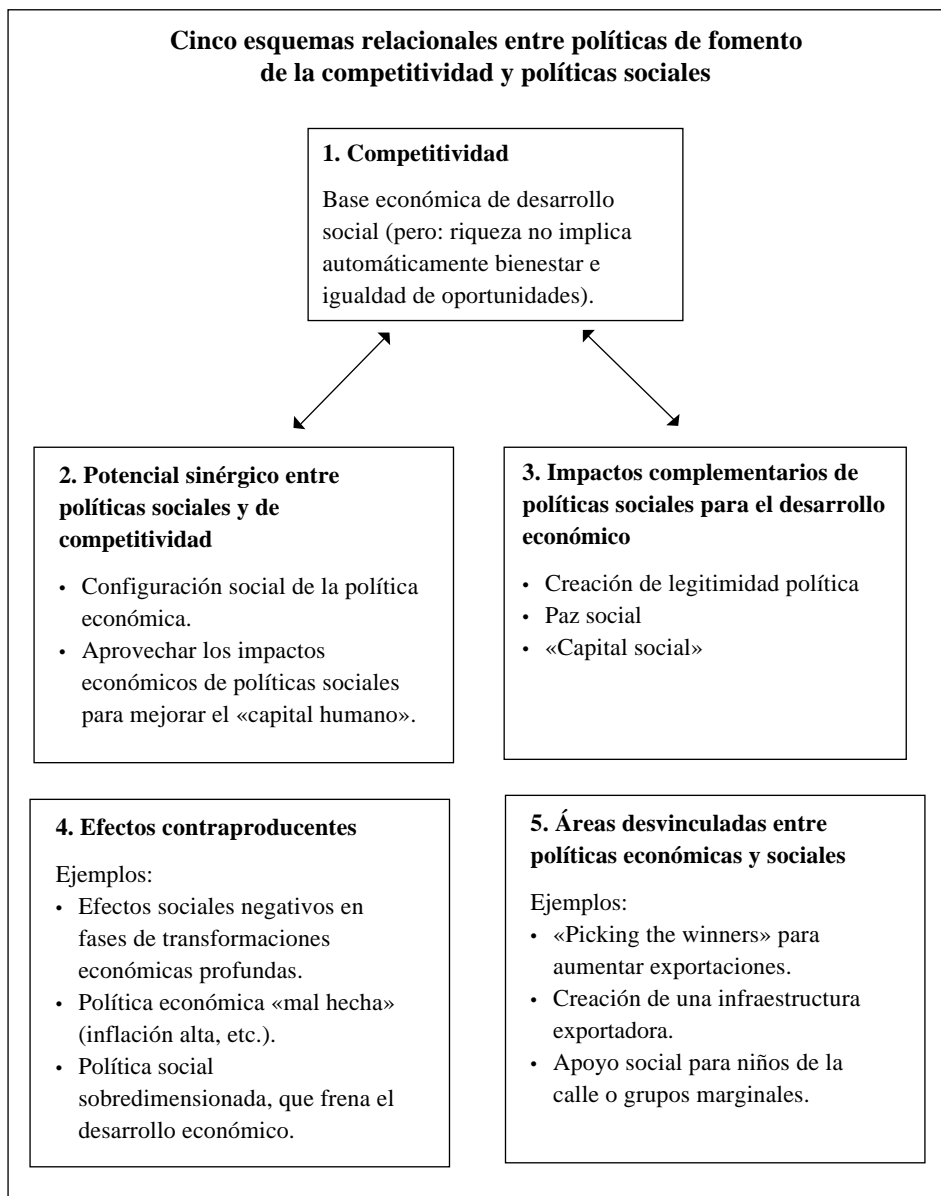
Entre las estrategias para fortalecer la competitividad y las diseñadas para combatir la pobreza persisten, a pesar de todo, algunas ámbitos de conflictos y contradicciones. Ahora bien, estos ámbitos son susceptibles de configuración (dentro de ciertos límites). Entre las políticas de fortalecimiento de la competitividad y las políticas encaminadas a aliviar la pobreza es posible distinguir de un modo general cinco esquemas relacionales:

1. *Bases económicas del desarrollo social*. La eficiencia económica y el desarrollo de ventajas competitivas nacionales constituyen las bases de la «riqueza de las naciones», condiciones necesarias pero no suficientes para impulsar un desarrollo acompañado por impactos sociales de gran alcance.

2. *Potenciales efectos sinérgicos y políticas de intersección entre políticas económicas y sociales*. Se logró identificar

campos de acción político-económicos que pueden generar efectos sociales directos (por ejemplo, lucha contra la inflación, una política fiscal justa que estimule el crecimiento) y otros capaces de desencadenar efectos positivos indirectos sobre el desarrollo social (por ejemplo, políticas para las pymes, política tecnológica, política de formación profesional). También las *políticas sociales orientadas al capital humano* (por ejemplo, educación básica, salud) contribuyen a su vez a incrementar la eficiencia económica de una sociedad. Estos potenciales efectos sinérgicos conforman el núcleo de una «política económica orientada a la competitividad y al desarrollo social». Las políticas económicas que omiten sondear y aprovechar a fondo estas dimensiones se fían con criterio unilateral en los «efectos *trickle-down*» inducidos por el crecimiento, desatendiendo por otra parte las condiciones necesarias para implementar una producción basada en la creación intensiva de valor agregado y en el conocimiento tecnológico.

3. *Políticas sociales complementarias*. Las políticas sociales son capaces de fortalecer indirectamente la eficiencia económica (por ejemplo, legitimación de las reformas; mantenimiento de la estabilidad política, de la «paz social»; fortalecimiento del «capital social»). Las estrategias económicas que dejan de lado las políticas sociales complementarias descuidan las dimensiones políticas del desarrollo económico. La dinámica económica, sin embargo, no depende exclusivamente de una asignación eficiente por el mercado, sino también de recursos que el propio mercado es incapaz de generar (estabilidad política, confianza, legitimidad).



4. *Efectos contraproducentes*. Las políticas económicas específicas pueden desencadenar efectos sociales negativos, tanto a corto plazo (debidos, por ejemplo, a una apertura externa radical, políticas de austeridad con un sesgo contrario a la

política social) como a largo plazo (orientación unilateral de la política económica hacia los sectores dinámicos). Estos efectos contraproducentes pueden tener su origen en una política económica «mal hecha» (por ejemplo, liberalizaciones pre-

citadas que desbordan las capacidades de ajuste de las empresas), o pueden ser también inevitables (véase apertura externa en América Latina; transformación en Europa del Este: desde luego que hay también aquí campos de maniobra disponibles). Y viceversa: la política social, cuando es exagerada o está mal concebida, puede estrangular la dinámica del desarrollo económico.

5. *Áreas desvinculadas entre las políticas económicas y sociales.* En materia de política económica existen instrumentos muy prácticos y sensatos para incrementar la competitividad, pero que surten efectos nulos, mediatos o a muy largo plazo para aliviar la pobreza (por ejemplo, el desarrollo de una infraestructura para la exportación en economías débiles; la promoción de las 100 compañías exportadoras más fuertes del Perú, medidas que benefician a los sectores económicos más desarrollados). Cabe pensar igualmente en importantes medidas de la política social que (sin considerar el aspecto del financiamiento) no producen ningún otro efecto desde el punto de vista de la política económica (por ejemplo, sistemas de seguridad social para niños

desprotegidos). La política económica y la política social constituyen ámbitos políticos autónomos pese a sus múltiples interdependencias.

Ante este cuadro es razonable sondear de un modo más sistemático (i) los márgenes de maniobra para el diseño social de la política económica y (ii) los aportes de políticas sociales al fortalecimiento de las localizaciones económicas, aprovechándolos más activamente que hasta ahora. No hay que hacerse ilusiones (iii) sobre la viabilidad de «una política económica orientada al alivio de la pobreza» o de «una concepción integral» capaces de conciliar *a priori* los conflictos y contradicciones latentes entre la dinámica económica y el desarrollo social. Esta última conclusión es importante asimismo (iv) para no caer en la tentación de «derivar» la justificación de las políticas sociales únicamente de sus aportes funcionales al desarrollo de la economía. Existen áreas relevantes de la política social que no se pueden justificar por su funcionalidad económica, sino sólo en términos normativos y teniendo presentes los derechos humanos en su dimensión social.

Referencias bibliográficas

- BAZÁN, Luiza y SCHMITZ, Hubert. 1997. *Social capital and export growth: An industrial community in Brazil*. Brighton: IDS. IDS-Discussion Paper n.º 361.
- CEPAL. 1990. *Transformación productiva con equidad*. Santiago: Cepal.
- . 1992. *Equidad en transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago: Cepal.
- . 1995. *Imágenes sociales de la modernización y de la transformación tecnológica*. Santiago: Cepal.
- . 1997. *The equity gap*. Santiago: Cepal.
- CLEMENTS, Benedit. 1997. Der Real-Plan, Armut und Einkommensverteilung in Brasilien. *Finanzierung und Entwicklung*. Sept.
- DIETER, Heribert. 1998. *Die Asienkrise und der IWF. Ist der internationale Währungsfond gescheitert?* Duisburg: INEF. INEF-Report n.º 29.
- DÜRR, Hans-Peter. 1998. Struktur, Wertschöpfung und Nachhaltigkeit. En: Heinrich, Michael y Messner, Dirk (ed.). *Globalisierung und die Zukunft linker Politik*. Festschrift zum 60. Geburtstag von Elmar Altwater. Münster.
- EßER, Klaus; HILLEBRAND, Wolfgang; MESSNER, Dirk y MEYER-STAMER, Jörg. 1996. *Systemic competitiveness: New governance patterns for industrial development*. Londres.
- EßER, Klaus et al. 1996. *Globaler Wettbewerb und nationaler Handlungsspielraum*. Colonia.
- GAMBETTA, Diego. 1988. Can we trust trust? En Diego Gambetta (ed.). *Trust*. Nueva York.
- GARCÍA, Jaime y MESSNER, Dirk. 1997. La industria de Perú ante la economía mundial: desafíos para las empresas y políticas requeridas más allá de la estabilización. Informe para el Ministerio de Industria del Gobierno del Perú. Lima.
- GIBBONS, M. et al. 1994. *The new production of knowledge*. Londres.
- HEMMER, Hans-Rimmbert. 1993. Armutsbekämpfung und Wirtschaftswachstum. Dictamen sumarial por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), Gießen (manuscrito).
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT. 1996. *World competitiveness yearbook 1996*. Ginebra: IMD.
- KUTTNER, Robert. 1996. *Everything for sale: The virtues and limits of markets*. Nueva York.
- LEIFRIED, Stephan. 1997. Weltmarkt und Wohlfahrtsstaat. Berlín (mimeo).
- MESSNER, Dirk. 1997. *The network society: Economic development and international competitiveness as problems of social governance*. Londres: Frank Cass.
- . 1998. *Lateinamerika: Der schwierige Weg in die Weltwirtschaft*. Duisburg: INEF. INEF Report n.º 26.
- . (ed.). 1998. *Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen*

- politischer Steuerung in der Weltgesellschaft*. Bonn.
- MEYER-KRAHMER, Frieder. 1998. Nationale Forschungs-, Technologie- und Standortpolitik in der globalen Ökonomie. En: Dirk Messner (ed.). *Die Zukunft von Staat und Politik in der Weltgesellschaft*. Bonn.
- MEYER-STAMER, Jörg. 1998. Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung in systemischer Perspektive: KMU-Förderung, Förderung des Informellen Sektors und Beschäftigungsförderung - Ansatzpunkte und Komplementaritäten. Berlín: DIE.
- OECD. 1996. *The knowledge-based economy*. París.
- . 1997. *Social cohesion and the global economy*. París.
- PLENDER, John. 1997. *A stake in the future: The stakeholding solution*. Londres.
- PORTER, Michael. 1990. *The competitive advantage of nations*. Nueva York: The Free Press.
- POWELL, W.W. 1990. Neither markets nor hierarchy. Network forms of organization. *Research in Organizational Behaviour*. N.º 12.
- PUTNAM, R.D. 1993. *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton.
- . 1995. Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy*. Vol. 6, n.º 1.
- RAMOS, Josef. 1995. Can growth and equity go hand in hand? *Cepal Review*. N.º 56.
- REICH, Robert. 1997. *Bye, bye Mr. President*. München.
- SCHMITZ, Hubert. 1997. *Collective efficiency and increasing returns*. Sussex: IDS. IDS Working Paper n.º 50.
- SHKLAR, J.N. 1984. *Ordinary Vices*. Harvard.
- SILBERMAN, James y WEIß, Carl. 1992. *Restructuring for productivity: The technical assistance program of the Marshall Plan*. Washington.
- SMITH, Adam. 1976. *Theory of moral sentiments*. Oxford.
- WILLIAMSON, Jeffrey G. 1997. Globalization and inequality: Past and present. *The World Bank Research Observer*. Vol. 12, n.º 2.
- WOMACK, J. P. et al. 1990. *The machine that changed the world*. Nueva York.
- WORLD BANK. 1990. *World development report 1990: Poverty*. Washington: World Bank.