

Base teórica para la formulación de políticas sociales y económicas integradas*

Mujica Chirinos, Norbis**

Resumen

En el presente artículo se discuten algunas propuestas teóricas que se proponen facilitar la integración, en la práctica, de las Políticas Sociales y las Políticas Económicas. Se parte del análisis de los Estilos de Desarrollo que han dominado la escena latinoamericana en las últimas décadas, para analizar posteriormente las posturas de ciertas Agencias y Organismos, como la CEPAL, el SELA y el Banco Mundial, y algunos autores. Finalmente, basados en el recorrido teórico realizado, se presentan seis (6) variables para la integración y la profundización de la investigación en el área de las categorías e indicadores de medición de resultados de las políticas integradas propuestas.

Palabras clave: Política Social, Política Económica, Integración de Políticas, Estilos de Desarrollo.

Theoretical Bases for Integrating Social and Economic Policies

Abstract

In this article some theoretical proposals are discussed as to how, in practice, to integrate social and economic policies. We begin by analyzing the different styles that have dominated the Latin-American scene during the last decades, in order to later analyze the attitudes that have been

Recibido: 00-12-01 . Aceptado: 01-07-27

* El presente trabajo forma parte de la Tesis "Análisis de Escenarios en Políticas Sociales y Económicas Integradas para Venezuela entre los Años 2000-2006", que realiza el autor para optar al Título de Especialista en Política Social en el Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) de la Universidad Central de Venezuela (UCV) bajo la tutoría del Prof. Hercilio Castellano Bohórquez.

** Licenciado en Comunicación Social, mención Periodismo Impreso, de La Universidad del Zulia. Asistente de Investigación del Centro de Estudios de la Empresa de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de La Universidad del Zulia. Colaborador de la Coordinación de Proyectos en el Área Social del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) de la Fundación Friedrich Ebert y de la Agencia de Cooperación Técnica de la República Federal de Alemania (GTZ). Cursante del Postgrado en Política Social del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Correo-e: norbism@cantv.net

assumed by some international organizations such as CEPAL, SELA and the World Bank, as well as various authors. Finally, based on this theoretical review, the author identifies six variables for the integration of and further research into the categories and indicators used to measure the results of proposed integrative policies.

Key words: Social policy, economic policy, policy integration, development styles.

Introducción

El tema de la integración de las políticas económicas y sociales ha sido motivo de preocupación y atención de agencias -como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Sistema Económico Latinoamericano (SELA)- y de importantes autores a partir de la constatación de los efectos sociales regresivos que la aplicación de las medidas de ajuste estructural produjeron en la región Latinoamericana.

Sin embargo, salvo excepciones, la mayoría sólo declara la necesidad de la integración, basados en la preocupación que despierta los altos índices de pobreza, inequidad y exclusión. Así mismo, esta preocupación se extiende a la carencia de un basamento teórico que sirva de soporte a la integración de ambas políticas.

Esta última inquietud se justifica, pues sin un esfuerzo de abstracción que unifique en una expresión teórica lo social y lo económico, difícilmente se puede orientar en lo real-concreto la formulación de la política pública necesaria en esta dirección.

De manera que es fundamental la guía teórica-abstracta desde donde se formule la política social y económica integrada, además de algunos instrumentos que en la práctica faciliten la ejecución de los productos de política resultante.

Se hace necesario, entonces, la revisión de las propuestas teóricas que plantean la integración de políticas sociales y económicas

con el propósito de poder identificar las variables que mejor faciliten dicho proceso para, posteriormente, con este instrumental, buscar la base real que las sustente y que permita promover en la práctica la integración.

1. Los estilos de desarrollo

La discusión teórica sobre la integración de políticas sociales y económicas debe necesariamente partir de la consideración acerca de los estilos de desarrollo, pues estos determinan una visión particular de la realidad, de contenido fundamentalmente ideológico, y una elección de naturaleza normativa, que influye en las herramientas y procedimientos que se adoptan en la ejecución de los productos de política y otorgan ciertos valores al proceso político de toma de decisiones.

“Generalmente se reconoce la existencia de desequilibrios básicos en la economía Latinoamericana; sin embargo, existen profundas disidencias en cuanto a su naturaleza y significado; sobre todo cuando se los jerarquiza, se establecen relaciones de causalidad y se fija una secuencia para su solución. Aquí entran en juego las diferentes visiones que tienen de la realidad y las distintas orientaciones ideológicas, que a su vez se concretan en elaboraciones y aplicaciones de diversos estilos de desarrollo. Cada uno de estos estilos tiene -por acción u omisión- un

tratamiento al problema social” (SELA, 1994:52).

En el contexto actual, donde el debate acerca de los estilos de desarrollo colocan en contraposición dos visiones: la neoliberal y la neoestructural, los criterios normativos que guían la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas se mueven entre dos alternativas aparentemente contradictorias y a la vez complementarias: la eficiencia y la equidad. La interpretación que en cada una de ellas se hace de estos criterios determina la racionalidad que aplican en su particular concepción de la política pública, en especial la social y la económica.

Como proceso fundamentalmente político, la inclinación por un determinado estilo y los resultados de las acciones de política emprendidas, expresarán un determinado proyecto de sociedad, según la decisión política sea de relevar el crecimiento económico (eficiencia-neoliberalismo) o el desarrollo y la justicia social (equidad-neoestructuralismo).

Las consideraciones anteriores justifican la revisión rápida de la experiencia del ajuste estructural neoliberal (estilo de Equilibrio y Ajuste Estructural) en contraste con la propuesta neoestructural (estilo de Equidad con Expansión) en América Latina, para ir visualizando el camino que lleve a la integración de políticas sociales y económicas.

1.1.- Estilo de equilibrio y ajuste estructural

Este estilo de desarrollo es impulsado por los Organismos Multilaterales (principalmente por el Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional) en América Latina a raíz de la crisis de la deuda externa en la década de los ochenta. Una de sus características distintivas

es el mantenimiento de la crisis dentro de un ámbito de argumentación estrictamente económico, lo que ha conducido a la generalización de una interpretación reduccionista de la crisis, donde no tienen cabida muchos de sus elementos estructurales y donde las políticas instrumentadas son segmentadas, parciales y llevan a resultados no esperados (SELA, 1990).

Por lo general, puede afirmarse que las acciones emprendidas hasta ahora para enfrentar la crisis, han terminado por mantenerla y agudizarla, lo que cuestiona la utilidad de las propuestas estrictamente económicas y la insuficiencia de las mismas cuando se las privilegia como base interpretativa de la realidad Latinoamericana, dado los márgenes estrechos en que se mueven y la poca incidencia que tienen sobre el conjunto de la sociedad (SELA, 1990; Guimaraes, 1990).

Dado que este estilo tiene efectos sociales regresivos, postula una política social compensatoria, de corte asistencialista y focalizada a casos extremos de pobreza. Reconoce que durante algún tiempo los efectos sociales negativos se acentuarán y darán origen a sociedades de rasgos duales, pero plantea que luego de la etapa de restablecimiento de los equilibrios fiscal y externo y de la reforma del Estado, se pasará al período de equidad, de reducción de la pobreza y de expansión productiva, puesto que los frutos del mercado “gotearán” o “chorrearán” a toda la sociedad. Esta propuesta constituye una vía para no tomar en cuenta las cuestiones sociales y no considerarlas como problemas que reclaman políticas específicas (Cf.: SELA, 1990, 1994).

De manera que la equidad, para este estilo, consiste en la igualdad formal de oportunidades en el mercado y la reducción de la pobreza. Así, al tener el mercado el papel preponderante, es en éste donde se resuelve el problema de la distribución.

La misma postura de excluir los problemas sociales de las consideraciones de tipo económico, se aprecia al examinar la disyuntiva entre estabilización y reactivación. En este sentido, tampoco se reconoce la imposibilidad de superar la crisis si no se cuenta con políticas que ataquen la situación de pobreza y exclusión en el contexto Latinoamericano, postura que se hace extrema cuando se enfatiza la estabilización por sobre la reactivación. En la situación inequitativa actual, incluso, es imposible pensar en que relevar la reactivación por encima de la estabilización resolverá los problemas sociales, ya que las políticas de crecimiento económico están marcadas por la creencia de que el manejo de las variables macroeconómicas incidirá por sí solo en el incremento del bienestar colectivo (Cf.: SELA, 1990).

Este rol excesivamente subsidiario de las políticas sociales frente a las políticas económicas hace que las primeras se reduzcan al suministro de servicios sociales, cuya relación con la política económica –la única que reconocen- se limita a la compensación y paliación de los efectos sociales negativos de ésta (CEPAL, 1989 y 1990).

Esta particular concepción de la política social no ha podido realizar cabalmente el papel que se le asigna de contención de la pobreza extrema, aún en los cortos períodos de crecimiento económico, conformando un estilo de desarrollo que Sonia Fleury (1999) llama crecimiento sin distribución, Migdley (1995), citado por Kliksberg (2000), llama desarrollo distorsionado y Héctor Silva Michelena (1999) denomina crecimiento sin desarrollo. El mismo, sólo ha tendido a agudizar los problemas y ensanchar la brecha entre diversos sectores sociales, lo que ha permitido una mayor concentración del ingreso en las posiciones superiores de la tabla de distribu-

ción y el aumento de la brecha entre los deciles más ricos y más pobres, haciendo de la atomización y la individualización la característica general de la sociedad Latinoamericana. Esto ha hecho posible la sustitución de los objetivos del desarrollo por los de estabilización (Cf.: SELA, 1990 y 1994).

Al mostrarse incapaz de proponerse objetivos en el plano social, se ha convertido en obstáculo para el desarrollo y consolidación de la democracia. Así mismo, ha posibilitado y profundizado la “despoliticación de la política” donde las reivindicaciones populares son tomadas como hechos que no se sitúan en el campo de lo político y de las relaciones de poder, sino en un marco de gestión tecnocrático, con efectos sobre la propia concepción democrática del Estado y sus posibilidades de gobernabilidad (SELA, 1990, 1994; CEPAL, 1989, 1990; Guimaraes, 1990).

Dada las consideraciones anteriores, podríamos afirmar que el mercado, base del estilo neoliberal de Equilibrio y Ajuste Estructural, como supuesto y estrategia, no responde a la disyuntiva del desarrollo Latinoamericano, y que el divorcio entre políticas sociales y económicas que surge de su aplicación, no obedece a fallas en su ejecución, sino a una concepción teórica y a una estructura de poder que así lo determina (SELA, 1994; Guimaraes, 1990).

1.2.- Estilo de equidad y expansión productiva

El sesgo marcadamente economicista que han tenido los intentos por superar la crisis en la región, ha evidenciado las insuficiencias de la teoría económica cuando se privilegia como base interpretativa de la realidad Latinoamericana y se condicionan las propuestas en los márgenes del pensamiento económico.

“La ciencia económica, como disciplina autónoma y de singular relevancia, está hoy pasando por una crisis de crecimiento acelerado que la ha separado mucho de sus características iniciales (...) No es de extrañar, por tanto, que algunos economistas sientan cierta frustración al observar que las expectativas crecientes que la sociedad pone en la capacidad de la economía para predecir y solucionar problemas sociales, chocan con la realidad de la recesión, el aumento de la desigualdad, o la perpetuación de la pobreza. (...) Para muchos economistas de la talla de Galbraith y Sen, el hecho de que la adquisición de la carta de naturaleza científica haya obsesionado tanto a la disciplina económica, hace necesario defender hoy una reformulación de sus modos y operaciones en forma de cura de humildad” (Pérez Adán, 1997:22-23).

Se trata, en última instancia, de superar la soberbia epistemológica con que el pensamiento económico limitó la solución de los problemas del desarrollo a variables de naturaleza estrictamente económicas (Cf: Kliksberg, 2000). En este sentido, superar el reduccionismo economicista supone integrar los esfuerzos económicos y sociales en una sola acción de política que busque el desarrollo integral, progresivo y sustentable de la sociedad en condiciones de gobernabilidad adecuadas.

De manera que repensar el desarrollo, “Implica redefinir los términos en los que se ha venido pensando la política, incluyendo la relación entre lo económico y lo social y entre las políticas destinadas a cada uno de estos campos. El divorcio no puede tener cabida en un planteamiento

de este tipo, ya que rebasa el terreno de las acciones aisladas o sectoriales para situarse en la visión global del ordenamiento económico y social de los países de la región” (SELA, 1990:28).

En este contexto y bajo estas premisas, la CEPAL (1990) propuso su estrategia de **Transformación Productiva con Equidad**, también conocida como **Estilo de Equidad con Expansión**, basado en la obtención simultánea de tres finalidades: los equilibrios macroeconómicos, la equidad y la expansión productiva.

El fundamento de este estilo es el aumento en la incorporación del progreso técnico y de la productividad como palancas del desarrollo. Presta especial atención a la reconstrucción del mercado interno como complemento al desarrollo de la capacidad exportadora, procurando que la actividad económica se adecúe a las necesidades de la comunidad y no únicamente a las del sector empresarial (CEPAL, 1990; SELA, 1994).

La equidad aparece en este estilo de desarrollo como eje central. Si bien acepta el principio básico de modernización del aparato productivo, sostiene que consiste, en primer lugar, en aumentar la productividad del trabajo y, en segundo lugar, que los valores creados se utilicen para aumentar la dotación de capital y elevar el bienestar general (CEPAL, 1990; SELA, 1994).

Así mismo, otorga especial atención a la capacidad de los países de elegir e instrumentar un Proyecto Nacional, donde se plasmen los objetivos políticos, sociales, económicos y ambientales del desarrollo y su direccionalidad técnica-política, con el fin último de que toda la población tenga sus necesidades básicas satisfechas y sea capaz de desarro-

llar y controlar su estructura productiva (Cf: CEPAL, 1990; SELA; 1994).

La antinomia o complementariedad entre crecimiento y equidad es uno de los temas que diferencian los estilos aquí considerados; es decir, si pueden obtenerse simultáneamente o es necesario actuar por etapas para lograrlo. En este sentido la CEPAL (1990) ha señalado que durante los últimos decenios, ningún país de América Latina pudo alcanzar ambos objetivos, por lo que propone que cada país, según su propia realidad, puede priorizar uno u otro objetivo. Para algunos, fortalecer la cohesión social es fundamental, mientras que para otros, el punto focal se centra en el impulso a la competitividad sin retroceder en materia de equidad (SELA, 1994).

En este sentido, la estrategia de equidad y expansión productiva refuta la estrategia por etapas del enfoque neoliberal. Desde el punto de vista teórico, opta por una determinación recíproca entre producción y distribución (eficiencia y equidad) más que apoyarse en la disociación temporal entre una etapa productiva y otra distributiva (CEPAL, 1990; SELA, 1994).

Así, la separación tradicional entre política económica y política social, propia del estilo de ajuste estructural, en un enfoque que tenga como eje la equidad, no tiene cabida. Debe haber entre ambas la complementariedad necesaria que garantice el desarrollo económico y a la vez el desarrollo y la justicia social.

2.- Base de la integración

En respuesta a la grave situación de pobreza y exclusión social, profundizada a partir de la ejecución de políticas ortodoxas de corte economicista neoliberal, se propone la incorporación de la equidad en la concepción de la política pública.

El argumento planteado por la CEPAL es que las políticas sociales dirigidas a conseguir una mayor equidad, exceden el marco normativo de la justicia distributiva, por lo que deben considerarse como insumos para un ajuste económico que sea dinámico, duradero y promotor de economías productivas capaces de competir internacionalmente (Guimaraes, 1990).

Entonces se invierte la posición clásica de considerar la política social como única responsable de la equidad, que debe buscar corregir las distorsiones del proceso de crecimiento económico. En este sentido, la justicia social pasa a ser considerada como funcional al proceso de desarrollo (Guimaraes, 1990).

Actuar en la dirección planteada, supone la decisión política de hacer de la equidad y la justicia social el norte de la política social y de la política económica, y explicita la necesidad de establecer la integración de las mismas.

2.1.- Las categorías de medición

Los esfuerzos por concretar un cuerpo teórico unificado apuntan no sólo a integrar lo social y económico en una política común orientada hacia la práctica con un amplio sentido de la realidad, sino a lograr la expansión de las fronteras de la teoría económica (Silva Michelena, 1994, 1995).

El contexto marcadamente economicista de la crisis latinoamericana, supone variaciones en ese entorno que sensibilicen socialmente la política económica y fortalezcan el sector social, de manera que se diseñe la política económica como generadora de equidad y no de desigualdades (Klikberg, 1994a).

En este sentido, uno de los puntos clave son los indicadores y categorías de medición. Así como lo económico posee la hegemonía, también lo hacen sus indicadores de medición

del desarrollo, tomados como únicos y válidos. A manera de ejemplo, la tasa de crecimiento del Producto Nacional Bruto es en sí un indicador engañoso de desarrollo, toda vez que está fuertemente ponderado por las proporciones de ingreso de los ricos. De manera que se ha intentado medir sesgada y simplistamente el progreso y desarrollo sólo en términos económicos, que en lo absoluto reflejan la realidad de las desigualdades e inequidad característica de la región (Kliksberg, 1989, 1994b).

En la misma dirección anterior, para Enzo del Búfalo (1996) los indicadores utilizados en la medición de la eficacia de las políticas económicas y sociales están condicionados por las concepciones teóricas sobre crecimiento económico y/o bienestar social.

Plantea este autor que ningún indicador de crecimiento económico es adecuado para una aproximación a la medición de la calidad de vida.

“La ya tradicional utilización del PIB per cápita, supone que el crecimiento físico de los bienes y servicios producidos por una sociedad indica una mejora en la calidad de vida de la población, dando por descontada la existencia de una estructura distributiva adecuada. Esto es acertado tan sólo si se supone (...) que el mercado es un regulador óptimo de la economía que sólo puede producir pobreza notional. La experiencia ha demostrado que elevados valores del PIB pueden coexistir con una población mayoritariamente pobre” (del Búfalo, 1996:142).

Con respecto a los indicadores sociales, éstos miden el bienestar sobre la base de un grupo de bienes y servicios destinados a satisfacer algunas necesidades básicas. La mejora o no en la calidad de vida está determina-

da, entonces, según las variaciones en la producción de esos bienes y servicios, por lo que la concepción de calidad de vida que manejan es reduccionista y de valor limitado.

“Los intentos de establecer indicadores subjetivos que expresen el grado de la soberanía de las personas como ejercicio concreto de las libertades formales y reales, incurrir en graves problemas de medición. La utilidad de los indicadores sociales para medir la calidad de vida se limita pues a los casos de insatisfacción de las necesidades básicas o a problemas sociales sectoriales” (Del Búfalo, 1996:142).

En un plano más práctico, esta línea de reflexión apunta a la medición con categorías homogéneas de los mismos problemas, que permitan establecer algunos mecanismos técnicos de coordinación e integración para, en definitiva, ver a través de indicadores amplios si mejora la vida de la gente (Cf: Kliksberg, 1994a, 1994b).

Se trata de buscar perspectivas integradoras de variables múltiples que apunten a incorporar variables excluidas y superar los enfoques reduccionistas del problema del desarrollo hacia objetivos más amplios y novedosos: además del crecimiento económico, lograr el desarrollo social, mejorar la equidad, superar la exclusión, fortalecer la democracia y preservar el medio ambiente (Cf: Kliksberg. 2000).

2.2.- Los aportes del SELA

Por su parte, el SELA (1990), bajo la premisa de que el desarrollo social implica redefinir los términos en que se ha pensado la política, incluyendo la relación entre lo económico y lo social, y por ende, entre las políti-

llar y controlar su estructura productiva (Cf: CEPAL, 1990; SELA; 1994).

La antinomia o complementariedad entre crecimiento y equidad es uno de los temas que diferencian los estilos aquí considerados; es decir, si pueden obtenerse simultáneamente o es necesario actuar por etapas para lograrlo. En este sentido la CEPAL (1990) ha señalado que durante los últimos decenios, ningún país de América Latina pudo alcanzar ambos objetivos, por lo que propone que cada país, según su propia realidad, puede priorizar uno u otro objetivo. Para algunos, fortalecer la cohesión social es fundamental, mientras que para otros, el punto focal se centra en el impulso a la competitividad sin retroceder en materia de equidad (SELA, 1994).

En este sentido, la estrategia de equidad y expansión productiva refuta la estrategia por etapas del enfoque neoliberal. Desde el punto de vista teórico, opta por una determinación recíproca entre producción y distribución (eficiencia y equidad) más que apoyarse en la disociación temporal entre una etapa productiva y otra distributiva (CEPAL, 1990; SELA, 1994).

Así, la separación tradicional entre política económica y política social, propia del estilo de ajuste estructural, en un enfoque que tenga como eje la equidad, no tiene cabida. Debe haber entre ambas la complementariedad necesaria que garantice el desarrollo económico y a la vez el desarrollo y la justicia social.

2.- Base de la integración

En respuesta a la grave situación de pobreza y exclusión social, profundizada a partir de la ejecución de políticas ortodoxas de corte economicista neoliberal, se propone la incorporación de la equidad en la concepción de la política pública.

El argumento planteado por la CEPAL es que las políticas sociales dirigidas a conseguir una mayor equidad, exceden el marco normativo de la justicia distributiva, por lo que deben considerarse como insumos para un ajuste económico que sea dinámico, duradero y promotor de economías productivas capaces de competir internacionalmente (Guimaraes, 1990).

Entonces se invierte la posición clásica de considerar la política social como única responsable de la equidad, que debe buscar corregir las distorsiones del proceso de crecimiento económico. En este sentido, la justicia social pasa a ser considerada como funcional al proceso de desarrollo (Guimaraes, 1990).

Actuar en la dirección planteada, supone la decisión política de hacer de la equidad y la justicia social el norte de la política social y de la política económica, y explicita la necesidad de establecer la integración de las mismas.

2.1.- Las categorías de medición

Los esfuerzos por concretar un cuerpo teórico unificado apuntan no sólo a integrar lo social y económico en una política común orientada hacia la práctica con un amplio sentido de la realidad, sino a lograr la expansión de las fronteras de la teoría económica (Silva Michelena, 1994, 1995).

El contexto marcadamente economicista de la crisis latinoamericana, supone variaciones en ese entorno que sensibilicen socialmente la política económica y fortalezcan el sector social, de manera que se diseñe la política económica como generadora de equidad y no de desigualdades (Kliksberg, 1994a).

En este sentido, uno de los puntos clave son los indicadores y categorías de medición. Así como lo económico posee la hegemonía, también lo hacen sus indicadores de medición

del desarrollo, tomados como únicos y válidos. A manera de ejemplo, la tasa de crecimiento del Producto Nacional Bruto es en sí un indicador engañoso de desarrollo, toda vez que está fuertemente ponderado por las proporciones de ingreso de los ricos. De manera que se ha intentado medir sesgada y simplistamente el progreso y desarrollo sólo en términos económicos, que en lo absoluto reflejan la realidad de las desigualdades e inequidad característica de la región (Kliksberg, 1989, 1994b).

En la misma dirección anterior, para Enzo del Búfalo (1996) los indicadores utilizados en la medición de la eficacia de las políticas económicas y sociales están condicionados por las concepciones teóricas sobre crecimiento económico y/o bienestar social.

Plantea este autor que ningún indicador de crecimiento económico es adecuado para una aproximación a la medición de la calidad de vida.

“La ya tradicional utilización del PIB per cápita, supone que el crecimiento físico de los bienes y servicios producidos por una sociedad indica una mejora en la calidad de vida de la población, dando por descontada la existencia de una estructura distributiva adecuada. Esto es acertado tan sólo si se supone (...) que el mercado es un regulador óptimo de la economía que sólo puede producir pobreza nacional. La experiencia ha demostrado que elevados valores del PIB pueden coexistir con una población mayoritariamente pobre” (del Búfalo, 1996:142).

Con respecto a los indicadores sociales, éstos miden el bienestar sobre la base de un grupo de bienes y servicios destinados a satisfacer algunas necesidades básicas. La mejora o no en la calidad de vida está determina-

da, entonces, según las variaciones en la producción de esos bienes y servicios, por lo que la concepción de calidad de vida que manejan es reduccionista y de valor limitado.

“Los intentos de establecer indicadores subjetivos que expresen el grado de la soberanía de las personas como ejercicio concreto de las libertades formales y reales, incurrir en graves problemas de medición. La utilidad de los indicadores sociales para medir la calidad de vida se limita pues a los casos de insatisfacción de las necesidades básicas o a problemas sociales sectoriales” (Del Búfalo, 1996:142).

En un plano más práctico, esta línea de reflexión apunta a la medición con categorías homogéneas de los mismos problemas, que permitan establecer algunos mecanismos técnicos de coordinación e integración para, en definitiva, ver a través de indicadores amplios si mejora la vida de la gente (Cf: Kliksberg, 1994a, 1994b).

Se trata de buscar perspectivas integradoras de variables múltiples que apunten a incorporar variables excluidas y superar los enfoques reduccionistas del problema del desarrollo hacia objetivos más amplios y novedosos: además del crecimiento económico, lograr el desarrollo social, mejorar la equidad, superar la exclusión, fortalecer la democracia y preservar el medio ambiente (Cf: Kliksberg, 2000).

2.2.- Los aportes del SELA

Por su parte, el SELA (1990), bajo la premisa de que el desarrollo social implica redefinir los términos en que se ha pensado la política, incluyendo la relación entre lo económico y lo social, y por ende, entre las políti-

cas destinadas a estos campos, elabora una propuesta basada en los principios de Integralidad y Participación.

Parten del análisis del modelo económico social de desarrollo vigente hasta los inicios de la crisis, que marcó profundamente la región y del que aún hoy se conservan fuertes rasgos que tienden a frenar los arreglos institucionales necesarios para cambiar el rumbo. Este modelo poseía cierta dosis de automatismo, pues se pensaba que los procesos de modernización económica del sector primario exportador y de la estructura industrial, progresivamente modernizarían también la estructura social, resolviendo los problemas sociales y democratizando la sociedad en todas sus esferas. Esta direccionalidad y concepción del desarrollo requería del rol protagónico de Estado, ya tradicionalmente fuerte en las sociedades Latinoamericanas (Cf: SELA, 1990).

Esta concepción condujo a la separación del Estado de la sociedad civil en su papel como eje de la acción política. En el transitar histórico del modelo, este distanciamiento se profundiza, aumentando aun más la brecha entre la sociedad y la política, entre demandas y toma de decisiones, imponiéndose la racionalidad técnico - económica y burocrática del Estado por sobre su racionalidad política. Como resultado, se da una suerte de despolitización de la sociedad, en el sentido de que el planteamiento de problemas y las demandas de soluciones no acceden al plano de lo político, estancándose en el nivel de solución técnico-burocrático del Estado.

Con la llegada de la crisis y el recorte drástico y repentino de los recursos, se reduce el margen de acción estatal, lo que se agrava con la aplicación de las políticas de ajuste y su particular concepción de la política social, que hace difícil la construcción de condiciones

propicias para el desarrollo y consolidación de la democracia.

En este sentido, la recuperación de un Estado fuerte, en el sentido político del término, se hace imprescindible.

“Se trata de recuperar un Estado político. Para ello es necesario restablecer la comunicación entre el Estado y la sociedad, eliminar la concepción paternalista – asistencialista y clientelar de las políticas sociales, concebir los componentes sociales de las políticas estatales no como meros añadidos de las políticas de ajuste, sino como elementos claves e ineludibles de un verdadero proceso de democratización” (SELA, 1990:25).

En este contexto, el SELA (1990) plantea que la reconsideración de las políticas sociales deben basarse en dos elementos claves: la participación y la integralidad. Para ello, se deben considerar los problemas sociales como síntesis de múltiples y heterogéneas determinaciones, que deben abordarse en su totalidad, incluyendo causas, consecuencias y todos los elementos que le son consustanciales.

Conciben la integralidad, desde la concepción general de la política, como la acción que persigue solucionar los problemas económicos y sociales e intenta además alcanzar un grado de participación política de todos los sectores y grupos sociales, y no como una simple sumatoria de acciones ejercidas sobre grupos sociales específicos (SELA, 1990).

De manera que es fundamental y básico considerar estos dos elementos, mucho más que componentes de las políticas sociales, como dimensiones que definen el carácter que pueden tener en una estrategia genuina de desarrollo social -y no sólo como parte accesoria de las políticas económicas- y de redefinición del

quehacer político orientado a la consolidación de la democracia (Cf: SELA, 1990).

En esta dirección, proponen algunos atributos que deben tener las políticas sociales: a) estar inscritas en una nueva estrategia de desarrollo; b) liberarse de los vicios del paternalismo Estatal y del clientelismo político; c) las instituciones ejecutoras de las mismas deben adaptarse a procedimientos de eficacia y eficiencia; d) estar diseñadas para que se entrelacen entre sí; y e) que cuenten con un alto grado de concertación (SELA, 1990).

En un esfuerzo posterior, basado en los aportes de la CEPAL (1990; 1992), el SELA (1994) propone algunas medidas concretas que deben adoptarse para que la equidad se incorpore como componente orgánico de las políticas de desarrollo.

- a. **La Política de Acumulación:** Proponen aprovechar el potencial del ahorro interno a través de dos medidas: evitar el drenaje de recursos hacia el exterior, vía pago de la deuda externa y fuga de capitales; y mejorar la utilización del ahorro interno que se deriva hacia fines no productivos. Consideran importante afianzar el proceso de industrialización y consolidar las industrias nacionales a través de la incorporación de tecnologías que favorezcan las actividades intensivas de mano de obra calificada y aumentar la productividad del trabajo.
- b. **Políticas Distributivas y Redistributivas:** Consideran la política distributiva fundamental para el logro de la equidad. La distribución primaria está determinada por la propiedad y control de los factores de la producción, la homogeneidad o heterogeneidad de la estructura productiva y la orientación de la política macroeconómica (fiscal, monetaria, tributaria). Esta última consideración es importante dada

la experiencia del ajuste estructural en la región, dirigida en lo fundamental a corregir los desequilibrios macroeconómicos y que ha sido un elemento que ha incidido de manera determinante en el aumento de los índices de pobreza y exclusión, por lo que su consideración en una política alternativa que promueva la equidad y la integración de lo económico y social en una política común, es básica.

Así mismo, conciben la política redistributiva como correctora de la distribución primaria a través de medidas de transferencia de ingresos, bienes y servicios. De manera que cada país, según su situación política y social, debería tender, por vía distributiva o redistributiva, a un reparto más justo y equitativo de la propiedad y el ingreso.

- c. **Política de Empleo:** Es uno de los ejes fundamentales de la política de equidad. Plantean que el fondo del problema está ligado a la política expansiva o recesiva que se aplique. Además, consideran que el único medio genuino de ocupación de la mano de obra es la mayor actividad económica, razón para inclinar la balanza hacia la formulación y ejecución de políticas de expansión económica.
- d. **Relaciones Externas:** Ubican como principales problemas externos el monto de la transferencia de recursos al exterior para el pago de intereses de la deuda externa –principal causa de la crisis económica y social- y el desafío de fortalecer los procesos de integración regional, dada la conformación de grandes bloques económicos mundiales y la política proteccionista de los países desarrollados.
- e. **Los Agentes Económicos:** Plantean la alteración de la naturaleza y los roles de los principales agentes económicos –Estado,

empresarios y trabajadores- producto de la crisis y la aplicación de las medidas de ajuste. Al Estado se le ha relegado a una función subsidiaria, lo que perjudicó la equidad dada la conversión de servicios públicos en operaciones comerciales y la restricción del gasto público. Los empresarios nacionales grandes y las empresas transnacionales, que manejan y controlan el mercado en los países en desarrollo, privilegiaron la inversión en el sector financiero -más lucrativo en condiciones de crisis- lo que condujo a la caída de la inversión -y por ende del empleo- y a la fuga de capitales. Como consecuencia de la recesión y la desocupación, las organizaciones de trabajadores en general se debilitaron.

Dado que la incorporación de la equidad en la estrategia de desarrollo es un proceso fundamentalmente político, se hace necesario la recomposición en corto plazo de la fuerza y funciones de quienes adoptan las decisiones económicas, lo que involucra colocar a un mismo nivel de importancia al Estado, los empresarios y los trabajadores.

2.3.- Los aportes de la CEPAL

En un desarrollo posterior de las propuestas contenidas en **Transformación Productiva con Equidad** (1990), la CEPAL, en el documento **Equidad y Transformación Productiva: Un Enfoque Integrado** (1992) explora las posibilidades de articulación de aspectos claves de análisis y políticas en el marco de un enfoque que integre la perspectiva económica y la perspectiva social y potencie las complementariedades entre las acciones que buscan lograr mayor crecimiento y las que aspiran mayor equidad. Es este enfoque el planteamiento central de la discusión: la posi-

bilidad de conciliar crecimiento, equidad y democracia.

Parten del análisis de la experiencia constatable en América Latina de que el crecimiento económico no conduce necesariamente a la equidad.

“Así como la equidad no puede alcanzarse en ausencia de un crecimiento sólido y sostenido, el crecimiento exige un grado razonable de estabilidad sociopolítica, y ésta implica, a su vez, cumplir con ciertos requisitos mínimos de equidad. De este condicionamiento recíproco se desprende la necesidad de avanzar hacia ambos objetivos en forma simultánea antes que secuencial” (CEPAL, 1992:1).

Ubican dos enfoques que tratan de compatibilizar crecimiento y equidad. El primero, que llaman de carácter monista, considera que existe una incompatibilidad temporal entre ambos objetivos; es necesario crecer primero para que posteriormente los frutos de ese crecimiento beneficien a las mayorías. La validez de esta tesis, conocida como “derrame” o “goteo”, es cuestionable dada la abundante evidencia empírica de la región que permite constatar que en períodos de crecimiento en la región, particularmente entre 1990 y 1995, la situación de pobreza no mejoró, lo que muestra un modelo distinto de desarrollo que pudiera definirse como de crecimiento sin distribución (CEPAL, 1992; Fleury, 1999).

El segundo, plantea la consideración por separado del crecimiento y la equidad como la forma más efectiva de conciliar ambos objetivos; es decir, la política económica debe apuntar a generar crecimiento y la política social encargarse del problema de la distribución. Esto supone la neutralidad distributiva de la política económica y la manejabilidad

de sus efectos negativos de ser regresiva, por lo que la política social puede compensar las inequidades que se produzcan.

“Hay motivos para suponer que la Política Económica admite amplias combinaciones, algunas de las cuales pueden tener efectos distributivos regresivos de gran magnitud, que con frecuencia superan los efectos distributivos progresivos de la Política Social. De ahí que no pueda generarse crecimiento con equidad sin que ambos constituyan objetivos tanto de la Política Económica como de la Política Social. Es este Enfoque Integrado el que se adopta” (CEPAL, 1992:2).

Las consideraciones precedentes orientan la posibilidad de imponer un sesgo distributivo a la política económica, enfatizando los aspectos complementarios entre los objetivos de crecimiento y equidad para buscar oportunidades de acción; es decir, proponer políticas que aprovechen y refuercen las complementariedades, debiliten las oposiciones y permitan la consecución simultánea, más que secuencial, de ambos objetivos.

En este sentido, la CEPAL (1992) considera que la equidad mejora logrando avances en tres objetivos. Primero: minimizando la proporción de personas y hogares ubicadas por debajo de lo aceptable económica, social y políticamente. Segundo: promoviendo el desarrollo de talentos eliminando privilegios, discriminaciones y desigualdad de oportunidades; y Tercero, evitando a toda costa la concentración del poder, de la riqueza y de los frutos del progreso.

Igualmente, identifican tres ejes centrales del enfoque integrado. El primero, la incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico –planteamiento central de la transfor-

mación productiva- para alcanzar niveles crecientes de productividad sustentable y generación de empleo productivo. Para lograr esta transformación proponen el mejoramiento de la capacidad empresarial y mejoras en la educación y capacitación de mano de obra.

Consideran que si bien la modernización tecnológica debe incluir elementos de innovación, mucho más importante es la adaptación e incorporación de tecnologías existentes, por lo que conviene estimular la difusión rápida del avance tecnológico, que tiene efectos menos concentradores que el otorgamiento de incentivos y resulta más equitativo. De allí que en este plano puede darse una convergencia y complementación entre los objetivos de crecimiento y equidad (CEPAL, 1990; 1992).

El segundo eje es el logro del pleno empleo productivo, considerado el mecanismo fundamental a través del cual la mayoría de la población puede contribuir al desarrollo y participar de sus frutos.

En este sentido, sólo una transformación productiva dinámica –producto de la relación entre la modernización tecnológica, la productividad total y la masa salarial (el producto del empleo y el salario)- será capaz de generar una expansión sostenida del empleo productivo (CEPAL, 1992).

El tercer eje es la inversión en recursos humanos que facilite la acumulación de capital humano. Así, acciones como capacitación, educación, nutrición de madres embarazadas y niños y salud –donde se incluye infraestructura de agua potable y alcantarillado- ejemplifican la complementariedad entre las medidas que se orientan a cumplir los objetivos de crecimiento y equidad, con énfasis en la educación y el conocimiento, no sólo como servicio social, sino como uno de los pivotes del progreso técnico (CEPAL, 1992).

Tratando de dar continuidad al desarrollo de un marco teórico que pueda integrar lo social y económico en una política común, en **Equidad, Desarrollo y Ciudadanía** la CEPAL (2000) destaca las características fundamentales que, a su juicio, debería tener la política social en el siglo que comienza.

En su diagnóstico inicial, consideran que históricamente ni la política social ni el desarrollo han logrado las características del Estado de Bienestar, ni alcanzado los niveles de universalidad, solidaridad e integralidad esperados; al contrario, la inequidad, la exclusión y la segmentación han sido la característica del desarrollo en la región.

Plantea el documento que la responsabilidad exclusiva del Estado en las funciones de diseño, financiamiento, provisión y supervisión de la Política Social impidió promover una oposición de intereses adecuada que beneficiara a la eficiencia; además, los escasos mecanismos de competencia y las prácticas clientelares, no generaron incentivos para expandir y universalizar los servicios sociales y mejorar su calidad, mientras los beneficiarios no tenían otra opción que aceptar o rechazar la oferta pública.

Por otra parte, si bien en los años ochenta hubo un cambio en la orientación de las políticas públicas hacia las características del enfoque neoliberal, que llevó a la aplicación de políticas asistencialistas, la experiencia demostró el limitado éxito –por no decir el fracaso– de esta orientación para alcanzar sociedades equitativas. Si bien tuvo logros en materia de eficiencia, en materia de cobertura, calidad y reducción de la pobreza los progresos son casi nulos (Cf: CEPAL, 2000).

En este sentido, proponen concebir la política social en forma integrada, que tienda a superar la visión centralista del Estado y

conjugue los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia.

El objetivo de la política social sería alcanzar y asegurar niveles de bienestar y de vida segura y sostenible para toda la población como una manera de garantizar los derechos sociales, económicos y culturales, además de consolidar capacidades y oportunidades para que las personas influyan en las decisiones que las afectan, mejoren sus vidas y cuenten con mayor libertad (CEPAL, 2000).

Dado el objetivo planteado y las dificultades y conflictos –entre lo deseable y lo posible, entre objetivos sociales y económicos, entre prioridades temporales y entre óptimos sociales y eficiencia macroeconómica– que enfrenta la formulación e integralidad de la política social, hace que la misma sea un tema tanto político como económico.

El carácter integral de la política social, como uno de los principios que la guían –los otros son universalidad, solidaridad, eficiencia y equivalencia– se expresa en dos dimensiones importantes para el éxito de su formulación y ejecución: su relación con la política macroeconómica y las relaciones entre los sectores e instituciones que conforman la política social (CEPAL, 2000).

Con respecto a la relación con la política macroeconómica, sostiene la existencia de determinaciones recíprocas entre ambas.

“Los logros en materia de desarrollo social no descansan exclusivamente en la Política Social, así como el crecimiento y la Política Económica no pueden asegurar objetivos sociales en forma aislada de cómo se construye la Política Social; (...) la articulación del desarrollo económico y social permite varias sinergias favorables: el desarrollo económico condiciona las posibilidades e impacto de la Política

Social, así como la mayor equidad crea condiciones favorables para el desarrollo económico y la estabilidad política y económica” (CEPAL, 2000:86).

Igualmente, le dan importancia especial a la relación entre política macroeconómica y la generación de empleo como variable básica en la superación del problema de la pobreza.

El crecimiento económico y la política macroeconómica son más determinantes en la generación de empleo que las mismas políticas laborales; de allí que el patrón de crecimiento tenga mayor impacto en la estructura de oportunidades laborales y, por ende, en las posibilidades de ingresos y de superación de la pobreza (CEPAL, 2000).

Destacan también la sinergia que debe tener la inversión social con una política macroeconómica sana y estable de manera que la política social actúe en un escenario macroeconómico coherente, sujeta a buenas prácticas fiscales y pueda explicitar los supuestos económicos que la condicionan (Cf: CEPAL, 2000).

Con respecto a la segunda dimensión del carácter integral de la política social, destacan las relaciones de complementariedad que deben existir en la conjunción de los diferentes beneficios sociales (educación, salud, protección social, nutrición, vivienda, etc.), optimizando recursos escasos para necesidades diversas y, en consecuencia, priorizando en términos de énfasis y temporalidad.

“Frente a diferentes niveles de la pobreza, (...) se requieren definiciones sobre la prioridad temporal y la intensidad con la que se avanza en determinados sectores, considerando la urgencia social, el impacto económico o la realidad sociopolít-

tica. Estas consideraciones no excluyen el imperativo de reconocer su carácter integral necesario en el mediano plazo” (CEPAL, 2000:87).

En esta dirección otorgan prioridad, en primera instancia, a la protección de la población pobre; en segundo lugar a la educación, reforzada con otras políticas dado el largo tiempo de maduración de sus impactos; tercero, la salud, dado sus beneficios en términos de bienestar de la población y de sus encadenamientos socioeconómicos; y por último, el empleo, por su carácter encadenador, por estar en el centro de la integración social y ser la fuente principal de ingresos de las familias y fuente de varias protecciones sociales.

2.4.- Banco Mundial: ¿Rompiendo esquemas?

En el informe sobre Desarrollo Mundial 1999-2000: En el Umbral del Siglo XXI, el Banco Mundial (2000) intenta salirse de los márgenes de actuación economicista, dándole a la concepción de desarrollo otra direccionalidad que tiende a una visión más integral de lo económico y lo social.

Reconocen que la meta fundamental del desarrollo es conseguir mejorar la calidad de vida de todas las personas, por lo que la reducción de la pobreza, el acceso a la salud y elevar el nivel de instrucción serían los objetivos de una concepción integral del desarrollo, más allá del crecimiento de los ingresos per cápita y del consumo (Banco Mundial, 2000).

“El desarrollo debe aspirar al logro de una serie de resultados diferentes, como la igualdad, la educación, la salud, el medio ambiente o la cultura del bienestar social, entre otras. Además, es preciso

comprender a la perfección las vinculaciones entre esos resultados tanto positivos como negativos” (Banco Mundial, 2000: 20).

De manera que como elemento para la formulación de las futuras políticas de desarrollo, dada la demostrada lentitud del mercado para responder, se tendrían que tomar en cuenta: a) la variedad de objetivos -y no sólo el crecimiento en términos económicos- del desarrollo sostenible; b) la interdependencia de las políticas de desarrollo; c) el papel fundamental del Estado en el desarrollo; y d) la importancia, no sólo de las políticas, sino también de los procesos. Se pone de relieve la necesidad de ir más allá de la economía para abordar las cuestiones relacionadas con la sociedad en forma global (Banco Mundial, 2000).

Como propuesta para darle viabilidad a la necesidad planteada de un enfoque integrado, el Banco Mundial propone una estrategia –aun experimental- para poner en práctica un programa de desarrollo polivalente: el Marco Integral de Desarrollo (MID).

El MID, como instrumento de planificación y gestión, se propone conseguir una mayor eficacia en la lucha contra la pobreza basado en cuatro principios: a) el titular de la estrategia de desarrollo no son los organismos, sino el país; b) el Estado debe establecer relaciones de asociación con todos los actores de la sociedad y los organismos de asistencia para determinar las necesidades del desarrollo y aplicar los programas; c) articular una visión colectiva y a largo plazo de las necesidades y soluciones; y d) las cuestiones estructurales y sociales deben tratarse en forma paralela y simultánea con los problemas macroeconómicos y financieros (Banco Mundial, 2000).

El marco propuesto está basado –en una primera parte- en cuatro áreas de desarrollo: a) estructurales: gobierno íntegro y competente, legislación y sistema jurídico sólido, sistema financiero supervisado y sistema de protección social sólido; b) desarrollo humano: educación primaria universal y fuerte sistema de enseñanza secundaria y terciaria, sistema de salud con énfasis en planificación familiar y atención infantil; c) físicas: prestación eficiente de servicios públicos y conservación del entorno físico; y d) elementos sectoriales: una estrategia de desarrollo rural integrado, proyecto sólido de gestión urbana y entorno propicio para el sector privado (Banco Mundial, 2000).

La segunda parte del balance que complementa el MID es un entorno macroeconómico estable, basado en políticas fiscales y monetarias prudentes. Así mismo, los problemas acuciantes de la pobreza, la desigualdad entre sexos, las deficiencias de conocimientos y de información y la superpoblación se incorporan prácticamente en todos sus componentes (Banco Mundial, 2000).

2.5.- Integración, pobreza y Estado

Del análisis hasta aquí expuesto se desprende que el problema de la integración de políticas sociales y económicas se relaciona, directa y necesariamente con el tema de la pobreza, pues ambas políticas, en lo fundamental, persiguen como objetivo la erradicación de la misma. En este sentido, Enzo del Búfalo (1996) plantea tres elementos cuyo análisis podrían facilitar dicha integración: los enfoques teóricos, la estructura institucional del Estado y el tejido social.

Con respecto a los enfoques teóricos, cada teoría tiene una manera de articular lo

económico y lo social que se expresa en una forma de actuación del Estado.

La pobreza, para todas las escuelas económicas -cualquiera sean sus diferencias conceptuales-, es un problema de empleo y nivel de salario adecuado para satisfacer necesidades; es decir, un problema económico o de insuficiente racionalidad económica. En este sentido, la articulación de políticas sociales y económicas debe ser analizada incorporando esta fundamentación teórica que subyace en todas las propuestas economicistas para resolver el problema de la pobreza (del Búfalo, 1996).

La teoría económica ortodoxa, considera al mercado como regulador óptimo de la economía, pues tiende a emplear todos los factores productivos cuando opera libremente, lo que significa que toda la fuerza de trabajo puede ser absorbida; sin embargo, reconoce la existencia de una pobreza nocional, compatible con el pleno empleo y la eficiencia económica. Esta pobreza no sería permanente, pues el crecimiento económico sostenido, en el largo plazo, tiende a cambiar la proporción entre los factores productivos y elevar los salarios reales por encima de los costos de satisfacción de las necesidades básicas.

“Así pues que en una economía que logre trabajar con pleno empleo, la pobreza nocional tiende a desaparecer con el tiempo (...) Este es el razonamiento que sustenta la tesis clásica según la cual el crecimiento económico conduce al desarrollo de la sociedad. Este es el marco teórico de referencia para todas las propuestas que se centran en el crecimiento económico como medio principal de eliminación de la pobreza” (del Búfalo, 1996:111).

En este contexto, la política económica debe asegurar el nivel de inversión que permi-

ta mantener una tasa de formación de capital y absorción del empleo que facilite conseguir el pleno empleo y elevar los salarios reales, en tanto la política social sólo debe garantizar algunos servicios -seguridad pública, educación y salud- compatibles con el funcionamiento del mercado.

En contraposición con la tesis liberal, el Keynesianismo consideraba que la imposibilidad de bajar los salarios nominales era la causa que impedía el pleno empleo, por lo que proponen una política fiscal y monetaria *ad hoc* para compensar la deficiencia de la demanda efectiva causada por ese hecho.

Por otra parte, el estructuralismo cepalino sostenía la teoría de la existencia de estructuras arcaicas que impedían la expansión interna del mercado, por lo que proponían la intervención del Estado para lograr la industrialización, política que se conoció como la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI).

Para ambas teorías, la intervención del Estado posibilitaba la consecución del pleno empleo y la elevación de los salarios reales. De manera que el Estado de derecho debía atender la eliminación de la pobreza estructural derivada de las restricciones sociales externas al funcionamiento del mercado, lo que se convirtió en el objetivo de la política económica en América Latina y en los países desarrollados (del Búfalo, 1996).

Sin embargo, ya a mediados de los años setenta, mientras la pobreza aumentaba, paliada por la intervención costosa e ineficiente del Estado, se hizo evidente la imposibilidad de alcanzar el pleno empleo. Así, el objetivo del pleno empleo fue abandonado y sustituido por los intentos por controlar la inflación, mientras la sustitución de importaciones restringía la expansión de los mercados internos. De esta manera, la teoría económica terminó por

aceptar la presencia de una pobreza crónica a través del concepto de tasa "natural" de desempleo.

"Con este concepto, los economistas podrían dar cuenta de su ineliminabilidad sin tener que renunciar a la tesis de que el mercado asegura el pleno empleo de los factores. Desde este punto de vista, la pobreza nocional ya no es la expresión del atraso económico, sino de un desempleo no imputable al funcionamiento de la economía de mercado sino a las rigideces que el ordenamiento social impone al sistema económico y para las cuales la intervención del Estado no es un antídoto" (del Búfalo, 1996: 112).

Para el neoliberalismo, tales rigideces, que determina el desempleo natural, condicionan desde el exterior el funcionamiento del mercado y no desde el interior, por lo que la pobreza no sería objetivo de la política económica, sino de las políticas sociales focalizadas.

"Se trata de políticas independientes de la política económica; es decir, sin ninguna vinculación con las variables macroeconómicas. Tan sólo cuando el intervencionismo Estatal restringe y distorsiona los mecanismos del mercado, es cuando una política económica puede ayudar a aliviar la pobreza precisamente reduciendo ese intervencionismo y ayudando a que el mercado opere más extensamente y sin restricciones" (del Búfalo, 1996:113).

De esta manera, el enfoque neoliberal reconoce dos tipos de pobreza: una endógena al sistema económico, producida por la mediación del mercado por el Estado regulador,

y otra exógena, consecuencia de la inexistencia del mercado en una parte extensa de la sociedad. Según esta teoría, ambos tipos de pobreza pueden ser superadas con la extensión y consolidación de los mecanismos del mercado a todos los ámbitos de la sociedad.

Con respecto al Estado, cada expresión teórica del mismo establece algún tipo de relación, en la formulación y ejecución de la política, entre lo económico y lo social. La expresión política de la teoría económica ortodoxa clásica es la concepción del Estado Liberal como un Estado de Derecho que no interfiere con las libertades del individuo, por lo que la Política Social se reduce a garantizar la seguridad de la propiedad y de la persona. A principios de siglo, aparece la concepción del Estado Social de Derecho, inspirado en el camerarismo alemán, que buscaba extender el rol del Estado a velar por el bienestar de la población. Por otro lado, el totalitarismo del presente siglo estableció un nuevo modelo de relación entre lo económico y lo social, borrando las líneas divisorias entre sociedad civil y Estado y marcando el ordenamiento institucional del Estado Latinoamericano (del Búfalo, 1996).

Con el surgimiento del Estado de Bienestar, se establece una articulación más compleja entre políticas sociales y económicas, pues aparecen las propuestas keynesianas con el énfasis en la política fiscal y monetaria expansiva y en la política contracíclica del Estado para eliminar el desempleo coyuntural y asegurar un crecimiento a largo plazo con pleno empleo.

"La Política Social del Estado Benefactor se orientaría sólo a contrarrestar los efectos de la pobreza nocional sin mediatizar los mecanismos del mercado, únicamente influidos por la política monetaria y fiscal. Así, la esfera de la política

económica se mantiene claramente separada de la esfera de la política social aunque ambas confluyen sobre la pobreza: la primera eliminando el desempleo y la segunda ofreciendo servicios que satisfagan necesidades por encima del salario real” (del Búfalo, 1996:114).

La extensión de la acción del Estado Benefactor ha hecho con frecuencia que la política económica asuma objetivos estrictamente sociales; es decir, la utilización de instrumentos económicos para lograr objetivos sociales, como por ejemplo la instrumentación de salarios mínimos, el control de cambios y los subsidios, por lo que la separación del ámbito entre ambas políticas tiende a confundirse.

El peligro de esta orientación se presenta cuando el Estado Benefactor degenera en el populismo y el control de tales variables es utilizado para obtener rápidamente aumentos en el empleo y los ingresos con fines netamente políticos, cuestión esta que rebasa toda racionalidad económica y causa graves daños futuros a la economía.

“Las experiencias populistas en América Latina convirtieron la política económica en una mera extensión de una política social demagógica que buscaba reducir la pobreza con independencia de la eficiencia de su aparato productivo. Su propósito era el de apuntalar la popularidad del gobierno de turno, desplazando el costo económico de la política para el futuro” (del Búfalo, 1996: 114-115).

Para los neoliberales, la vuelta al mercado es la única forma de superar el estancamiento económico que el populismo creó en la región. Así, los mecanismos del mercado son

los únicos capaces de resolver el problema de la pobreza, puesto que pueden asegurar a largo plazo el pleno empleo y salarios reales adecuados. Bajo este esquema, la política social debe ser compensatoria, focalizada y dirigida a paliar los efectos negativos de la transición de una economía intervenida a una de mercado; o constructiva, destinada a crear las condiciones para que el mercado funcione.

Los resultados pocos significativos que la opción por una u otra alternativa ha dado en la articulación de políticas, tienen relación con la forma de concebir la naturaleza de la pobreza. Si bien es cierto que la pobreza es un nivel de ingresos insuficientes (empleo y salarios inadecuados), el fenómeno no se agota allí. No se trata simplemente de administrar la pobreza, anteponiendo la lucha contra la misma como objetivo estratégico de las políticas focalizadas que únicamente dan paliativos, pero no van a la raíz del problema, al concepto mismo de desarrollo social y la equidad.

“Más allá de estos elementos, la pobreza tiene su fundamento en la naturaleza misma de las prácticas sociales latinoamericanas que han impedido la formación de una sociedad moderna y el cumplimiento del proyecto de Estado liberal que nace con la independencia” (del Búfalo, 1996:116)

Retomando la última afirmación, tercer elemento en el análisis de del Búfalo, el Estado surgido de la independencia, se fue configurando sobre las características del estado liberal del siglo XIX y actualizando durante el siglo XX. Sin embargo, su institucionalidad se montó sobre una sociedad cuyos elementos constitutivos para formar una sociedad civil, contraparte del Estado Liberal, eran limitados o inexistentes.

“(…) Un Estado Liberal sólo es posible en una sociedad constituida por individuos soberanos; es decir, por personas que gozan de ámbitos específicos de libertades y se relacionan entre sí mediante un conjunto de prácticas sociales determinadas por el permanente reconocimiento de que existe una igualdad formal entre ellos” (del Búfalo, 1996:120).

Este hecho marca de manera tajante el proceso histórico de constitución del Estado Latinoamericano, imponiéndole su característica dicotómica entre el nominalismo jurídico-institucional y el caudillismo administrativo, base de su ineficiencia operativa. De hecho, la crisis del sistema político actual tiene sus orígenes en la no resolución de la crisis de dominación oligárquica que desde inicios de siglo se ha venido arrastrando hasta encontrar hoy espacio para su profundización y expansión (Guimaraes, 1990; del Búfalo, 1996).

En efecto, desde la independencia, pasando por los intentos modernizadores de finales del siglo XIX y comienzos del XX, el desarrollismo y el Estado de Bienestar, con su degeneración ideológica –el populismo- y operativa –el clientelismo y el caudillismo administrativo- hasta el neoliberalismo actual, con el mercado como estrategia de poder, se ha intentado organizar el Estado aplicando la forma liberal en una sociedad cohesionada predominantemente por relaciones despóticas y serviles; es decir, realizar un proyecto de Estado en una sociedad que estaba muy lejos de tener la composición social adecuada para ello (Cf: del Búfalo, 1996).

De esta forma se inicia el nominalismo Latinoamericano, la práctica de elaborar periódicamente constituciones para poner en vigencia el Estado liberal en un tejido social

despótico, vertical, jerárquico y carente de las prácticas sociales necesarias para instrumentarlo. Todavía hoy se busca resolver problemas derivados del funcionamiento de prácticas sociales recurriendo a reformulaciones jurídicas –leyes, decretos, constituciones- como si fuese el único proceso constitutivo de lo social (Cf: del Búfalo, 1996); es decir, en ausencia de una sociedad bien organizada, el Estado parecía ser el único capaz de llevar a cabo un cambio en la estructura social, lo que marca la manera y el tipo de intervención del Estado en la historia latinoamericana: no emancipaba a las masas de su tutela y, al contrario, las hace adictas a su protección.

De esta forma, en la mayoría de los países de América Latina, el Estado primero se superimpone a la formación de la sociedad –caso de la colonización-; posteriormente, luego de la independencia y hasta la actualidad, el Estado precede e impone sus propios límites a la formación de una sociedad, generalmente desarticulada y desprovista de poder de negociación, dando como resultado las características que aun hoy siguen vigentes: hipertrofia Estatal, autoritarismo, corporativismo y burocratismo. Así, al Estado Latinoamericano corresponde una estructura de poder concentrada y excluyente, un proceso de toma de decisiones según intereses particulares de los sectores mejor organizados de la sociedad y un contenido fuertemente tecnocrático y jerárquico en la resolución de los conflictos, lo que determina su hipertrofia y el tipo de planificación económico-social practicada a lo largo de su historia (Cf: Guimaraes, 1990).

En este contexto, la pobreza en la región ha ido adquiriendo diversas características según las diferentes épocas y los modelos y estilos de desarrollo intentados en las mismas, pero que –según del Búfalo (1996)- no

alteran el carácter básico del pobre latinoamericano en tanto hombre carente de soberanía individual. De manera que si bien es posible imputar ciertas características de la pobreza al tipo de políticas económicas llevadas a cabo en cada período, su fundamento básico permanece invariado: el pobre latinoamericano no es una figura social congruente con la sociedad moderna.

En la línea de análisis anterior, del Búfalo (1996) plantea que el problema de articular las políticas económicas y sociales para que sean eficaces en el objetivo de erradicar la pobreza, debe superar los argumentos gerenciales y colocarse en el plano de la dinámica de las prácticas sociales, pues un enfoque gerencial adecuado debe basarse en novedosos mecanismos de diseño y ejecución de políticas que implican nuevas prácticas sociales y donde el análisis de los enfoques teóricos y la estructura institucional del Estado es indispensable.

Retomando los enfoques teóricos analizados anteriormente, todos –según del Búfalo– han demostrado ser ineficaces para erradicar la pobreza por razones inherentes a su propia concepción teórica. El fracaso del modelo desarrollista y del neoliberal no reside en problemas administrativos e institucionales de las políticas económicas y sociales, sino en la concepción teórica que ambas tienen del desarrollo económico, donde la pobreza es considerada como un fenómeno residual, que debe ser atacado con políticas específicas, y no un problema estructural producido por el sistema imperante.

Desde este punto de vista, el problema de fondo no es articular políticas, sino diseñar una política global que facilite la construcción de un sistema económico que elimine la dicotomía entre objetivos económicos y sociales. Este hecho está condicionado por una trans-

formación democrática del orden social, por lo que el diseño de esta nueva política no sería un problema tecnocrático, sino un problema político de difusión de los centros de decisión en sentido participativo que busque superar la disyuntiva entre un estatismo populista y un mercado individualista; es decir, la construcción de instituciones democráticas y la democratización de la sociedad misma buscando como resultado cambios en las relaciones y distribución del poder que permita aumentar la capacidad de negociación entre actores sociales, creando condiciones para que la ciudadanía se haga efectiva (Cf: Guimaraes, 1990; del Búfalo, 1996).

Con respecto a la estructura institucional del Estado, del Búfalo (1996) propone superar los organismos tradicionales, tecnocráticos y rígidamente verticales de planificación económica y social hacia formas participativas de coordinación y toma de decisiones entre la sociedad civil y el Estado, de manera que los objetivos estratégicos, así como las políticas y programas específicos, sean concertados entre actores destinados a ejecutarlos. Se trata de abrir el aparato estatal y las instancias de decisión pública, tradicionalmente cerradas a la población en general, al ejercicio de la ciudadanía política más allá de la simple elección como estrategia para superar lo que Roberto Guimaraes (1990) llama “Pobreza Política”; es decir, la distancia que separa a los sectores excluidos del ejercicio del poder.

De esta forma, el mismo proceso de negociación de objetivos entre actores se convierte en un sistema de negociación y evaluación del cumplimiento de compromisos, además de contribuir a la simplificación de la estructura burocrática del Estado y a la eliminación del caudillismo administrativo.

Dado que uno de los rasgos fundamentales de los pobres en América Latina es su in-

capacidad para convertirse en actores sociales, es necesario impulsar formas de organización ciudadana, complementarias al Estado y con capacidad de negociar con éste objetivos, planes y proyectos.

Así, la organización social de los pobres debe convertirse en un objetivo prioritario, en objetivo político, de las políticas sociales que deben desplazar el énfasis puesto en la satisfacción de necesidades puntuales y administrar la pobreza hacia la construcción del tejido social adecuado que permita convertir al pobre en individuo soberano; es decir, de ser ciudadano ante el Estado, agente eficaz en el mercado y persona con conocimiento para lograr un entorno vital de elevada calidad.

Dado este contexto de discusión, del Búfalo (1996) plantea que el objetivo fundamental de una política económica y social integrada debe ser la calidad de vida de la población y propone cuatro variables de incidencia para conseguirlo: salario real, empleo, educación y salud.

“Desde el punto de vista de este objetivo fundamental, la diferenciación entre política económica y política social tiende a desvanecerse, puesto que el salario real y el nivel de empleo determinan el nivel y la estructura del ingreso de la población que permite financiar la calidad de vida; mientras que por su parte, los gastos en educación y salud son parte de la inversión productiva global” (del Búfalo, 1996: 141).

2.6.- El triángulo de Silva

Una de las propuestas teóricas que se aproxima más a conformarse como una guía para la integración en la práctica de las políticas económicas y sociales, es la de Héctor Sil-

va Michelena (1994, 1995, 1996). Plantea la imposibilidad de separar lo económico de lo social, incluso de lo político, cuando se considera el proceso de desarrollo como un todo (Silva Michelena, 1996).

Su análisis parte de la idea de que el sistema de relaciones que establece la interacción humana en su proceso societario, tiene como base el espacio triangular formado por el Estado, el mercado y la familia (Silva Michelena, 1995, 1996), lo que coincide con las propuestas del SELA (1994) sobre el análisis del comportamiento de los agentes económicos.

Puesto que toma como fuente teórica para su análisis la llamada “Escuela Neoinstitucional”, considera estos tres elementos institucionales, y como tales, sujetas a reglas de todo tipo (formales e informales) y sometidas a los impactos provenientes del exterior.

Así, el modelamiento de estas instituciones tiene un doble origen; por un lado, las acciones de los organismos internos, propios del país, y por el otro, los impactos provenientes del mundo exterior (Silva Michelena, 1995, 1996).

Según Vanesa Cartaya (1993), citada por Silva Michelena (1996: 81),

“Cada sociedad define su complejo institucional que determina los derechos de los ciudadanos a obtener ingresos del mercado de trabajo, del Estado y de las familias. El resultado es una determinada distribución del ingreso. Estas normas cambian de una sociedad a otra”.

Este complejo institucional forma una matriz de relaciones y costos, formales o informales, de los que resultan los derechos de propiedad y de acceso a servicios sociales que pueden llegar a convertirse en derechos sociales (Silva Michelena, 1996).

En este contexto, el mercado es tan institucional como el Estado y la familia, e impone costos distintos a los directamente productivos, que son los costos de negociación y protección de los derechos de propiedad. Además, constituye una de las tres formas básicas de distribución; las otras dos son la redistribución y la reciprocidad (Silva Michelena, 1996).

En cuanto a la familia, con relación a las formas de distribución, los procesos de reestructuración económica han llevado a cambios significativos en la familia tradicional, vinculados a los avances tecnológicos. Estos cambios, junto con la expansión de la economía informal, han llevado a una disminución del peso de los sueldos y salarios en la composición del ingreso familiar y a un aumento de las transferencias estatales y ayudas familiares (redistribución y reciprocidad) (Silva Michelena, 1996).

Dado este contexto, el trabajo y los ingresos provenientes de éste, merecen atención especial en cualquier propuesta de mejoramiento del bienestar de las familias, pues, en cualquier sociedad moderna, el trabajo es el medio a través del cual se obtienen los ingresos para la subsistencia (Silva Michelena, 1995, 1996).

“Los ingresos del trabajo no pueden asimilarse a cualquier demanda de consumo (...) El tratar a los ingresos del trabajo como cualquier demanda de consumo (seguro, beca, ayuda altruista), hace desaparecer la importante diferencia que existe entre trabajo productivo e improductivo. No puede haber empleo que no perciba ingresos, pero sí ingresos sin empleo” (Silva Michelena, 1995: 102).

El mercado de trabajo es, pues, el espacio más importante para la reproducción de la sociedad y sus condiciones económicas

por ser la fuente de ingresos que asegura el normal desenvolvimiento del mercado. De allí que se considere el empleo como elemento unificador de las políticas económicas y sociales (Cf: SELA, 1994).

Un punto importante para poder articular lo económico (eficacia) y lo social (equidad), es dilucidar el modelo que canalice las acciones en esa dirección. Silva Michelena (1996) reduce los modos de articulación a dos modalidades o proyectos político – ideológicos, previamente discutidos en este trabajo, pero importante recalcar en este punto: la neocorporativista (Neoestructural), que implica cambios concertados y desregulación gradual y selectiva del mercado; y la neoliberal, que supone desregulación inmediata.

El elemento focal que diferencia ambas modalidades es la concepción del Estado en la conformación del nexo entre lo social y lo económico y en la resolución del dilema eficiencia-equidad.

“Las dos concepciones parten de dos visiones normativas (e incluso constitutivo-legales) de la sociedad enteramente distintas. Para el vínculo populista (neocorporativista – neoestructuralista), el Estado es el garante de la equidad independientemente de la dinámica autónoma del mercado. Admite (su) necesidad, aunque cuestiona severamente su capacidad para generar equidad y desarrollo equilibrado. De ahí la necesidad de la acción Estatal. En cambio para el (neo) liberal, el nivel de vida es responsabilidad de cada uno y de su conciencia, y entiende que ésta es la base inicial de la equidad” (Silva Michelena, 1996: 84).

En el marco de la discusión precedente, Silva Michelena (1995, 1996) determina cin-

co variables para operativizar el tema, aunque admite que áreas como nutrición, vivienda, capacitación para el trabajo y el tema abarcan- te de la seguridad social, son todos relevantes para el bienestar de las familias. Las variables son: Empleo, Ingresos (nominales), Los Pre- cios, La Salud y La Educación (Silva Miche- lena, 1995, 1996).

3.- Las variables seleccionadas

Si tratamos de integrar las propuestas hasta aquí discutidas, podríamos, a manera de síntesis, establecer algunas variables puntua- les que faciliten la integración y eviten los efectos sociales negativos de las políticas eco- nómicas.

El **empleo** sería la variable básica (CE- PAL, 1990, 1992, 2000; SELA, 1990, 1994; Banco Mundial, 2000; del Búfalo, 1996; Silva Michelena, 1994, 1995, 1996), por ser el ele- mento dinamizador de la economía y de la so- ciedad y eje de la política de equidad; muy liga- do a éste, como segunda variable. El **salario** (Silva Michelena, 1995, 1996; del Búfalo, 1996; CEPAL, 2000) que permite los intercambios y el consumo de mercancías y servicios.

Como tercera variable, **la educación**, entendida aquí como la formal (preescolar, bá- sica, diversificada y universitaria) y la destina- da a la capacitación para el trabajo, fundamen- tal para la formación del recurso humano califi- cado que se requiere para enfrentar los difíciles tiempos actuales (CEPAL, 1990, 1992, 2000; SELA, 1990, 1994; BM, 2000; del Búfalo, 1996; Silva Michelena, 1994, 1995, 1996).

Por último, **la política fiscal, la políti- ca monetaria y la política cambiaria** (SELA, 1994; CEPAL, 2000; BM, 2000), puesto que si se considera que el manejo de la política Macroeconómica, una de las formas

básicas de distribución primaria del ingreso, es la principal causante de los impactos socia- les perversos, su consideración en una política que promueva la equidad es fundamental.

Todas estas variables apuntan a lo que es la nueva concepción de bienestar que sos- tiene Amartya Sen (1998): la expansión de las capacidades de la población para darle utili- dad a sus bienes, buscar su calidad de vida y sostener sus libertades y derechos civiles y po- líticos, concepción que apunta a la “ciudada- nización” de la población y la formación del capital social necesario para impulsar una concepción del desarrollo donde el crecimen- to económico, el desarrollo social, la partici- pación política, la consolidación democrática y el equilibrio ambiental sean elementos de una misma ecuación (Cf: Sen, 1998; Silva Mi- chelena, 1999; Kliksberg, 2000).

Quedaría sólo pendiente el esfuerzo por investigar y proponer alternativas de indi- cadores y categorías comunes para la medi- ción de lo social y lo económico como política integrada, en la dirección de la propuesta he- cha por Kliksberg (1994a, 1994b, 2000) y del Búfalo (1996).

4.- Conclusiones

Toda la discusión precedente indica que sí es posible formular políticas sociales y económicas integradas, lo que implica, en pri- mer término, superar esquemas epistemológi- cos centrados en una concepción economicis- ta del desarrollo y, en segundo término, avan- zar hacia posiciones más integrales y amplias, donde el bienestar y la calidad de vida de las personas, como objetivo último del desarro- llo, aparece en lugar relevante.

En este sentido, se debe optar, desde el punto de vista teórico, por la determinación

recíproca entre producción y distribución; es decir, por la complementariedad entre crecimiento y equidad, base del estilo de desarrollo de Equidad y Expansión Productiva, basado en la obtención simultánea de los equilibrios macroeconómicos, la equidad y la expansión productiva.

Esta tríada teórica -equilibrios macroeconómicos, equidad y expansión productiva- aunado, por una parte, a la guía política de un Proyecto Nacional de mediano y largo plazo y, por la otra, a la recuperación de un Estado políticamente fuerte, orienta la discusión técnica-teórica hacia el establecimiento de algunas variables sensibles que faciliten la integración en la práctica de ambas políticas.

En esta línea de trabajo, existen avances teóricos -en expansión- que aportan elementos sustantivos al tema y abren posibilidades de establecimiento y desarrollo de líneas de investigación en el área, desde la profundización del estudio de las variables socio-económicas, hasta la indagación y determinación de categorías e indicadores de medición que unifiquen, en una sola expresión medible, cuantitativa y cualitativamente, lo social y económico como política común.

Basados en la revisión, estudio y análisis de dichas alternativas, se opta por seis variables que, a nuestro modo de ver, favorecen la integración: las políticas de empleo, salarios y educación, fundamentales en el impulso de la equidad, de la formación de capital humano y social y de los aumentos de productividad en general, y las políticas fiscal, monetaria y cambiaria por los impactos sociales que el manejo de la política macroeconómica posee, además de ser determinante -desde el punto de vista social- en la distribución primaria del ingreso, en la generación de empleo y en la estructura de oportunidades laborales, aspectos claves en las posibilidades de ingre-

so, de superación de la pobreza y, por ende, la exclusión.

Notas

1. Según Simón Kusnetz (1992), citado por Kliksberg (1994b), un incremento de 10% en el 20% más rico de la estratificación social tiene un efecto considerablemente mayor en el PNB que un incremento del 10% en el 20% más pobre. Por otra parte, propuestas novedosas de medición como el Índice de Desarrollo Humano del PNUD, hacen altamente objetables los indicadores económicos de medición.
2. Si bien la elevación del Producto Interno Bruto per cápita es un objetivo deseable, hay que tener en claro que es un medio al servicio de fines superiores, como índices de nutrición, salud, educación, libertad, etc., de manera que sus mediciones no necesariamente implican lo que está sucediendo en relación con estas metas (Ver: Kliksberg, 2000).
3. La Pobreza Nocional es definida por la teoría económica ortodoxa como aquella compatible con el pleno empleo y la eficiencia económica. Según esta teoría, cuando al mercado -regulador óptimo de la economía- se le deja operar libremente, tiende a emplear todos los factores productivos disponibles, lo que significa que el sistema económico puede absorber toda la fuerza de trabajo. Dado que la fuerza de trabajo en un determinado momento puede ser más abundante en relación con otros factores -capital, tierra-, los salarios devengados por una parte de la población podrían no ser suficientes para cubrir sus necesidades básicas. Estaríamos así en presencia de una pobreza nocional (Ver: del Búfalo, 1996).

Bibliografía citada

- Banco Mundial (2000). **En el Umbral del Siglo XXI. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1999-2000**. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid, México, Barcelona. Pp. 291.
- CEPAL (1989). **Políticas Sociales en una Era de Crisis. Algunas Experiencias Latinoamericanas**, en *Las Políticas Sociales: Aporte de Nuevas Perspectivas*. Vol. 8. No 2. CLAD. Caracas, 1991. Pp. 7-17.
- CEPAL (1990). **Transformación Productiva con Equidad**. Santiago de Chile. Pp. 185.
- CEPAL (1992). **Equidad y Transformación Productiva: Un Enfoque Integrado**. Santiago de Chile. Pp. 252.
- CEPAL (2000). **Equidad, Desarrollo y Ciudadanía**. Vigésimo Octavo Período de Sesiones. México, D.F. [Documento en Línea]. Disponible: <http://www.eclac.cl> [Consulta: 2000, Mayo 28]. Pp. 379.
- Del Búfalo, Enzo (1996). **El Estado y la Pobreza en América Latina**, en *Desarrollo con Equidad*. CEPAL; CLAD, SELA, Nueva Sociedad. Caracas. Pp. 109-143.
- Fleury, Sonia (1999). **Política Social, Equidad y Exclusión en América Latina en los Años Noventa**, en Álvarez, L; del Rosario, H; Robles, J. (Coord.). **Política Social: Exclusión y Equidad en Venezuela durante los años 90**. FONVIS, CENDES, ILDIS, Nueva Sociedad. Caracas. Pp. 73-82.
- Guimaraes, Roberto (1990). **Desarrollo con Equidad: ¿Un Nuevo Cuento de Hadass para los Años 90s?**, en *Las Políticas Sociales: Aporte de Nuevas Perspectivas*. Vol. 8. No 2. CLAD. Caracas, 1991. Pp. 31-92.
- Kliksberg, Bernardo (1989). **Gerencia Social: Una Revisión de Situación**, en Kliksberg, Bernardo. (Comp.). **¿Cómo Enfrentar la Pobreza? Estrategias y Experiencias Innovadoras**. (1ª Edic.). Caracas. PNUD – CLAD – Grupo Editor Latinoamericano.
- Kliksberg, Bernardo (1994a). **La Escalada de la Pobreza en América Latina**, en Kliksberg, Bernardo. (Comp.) **Pobreza: Un Tema Impostergable. Nuevas Respuestas a Nivel Mundial**. (2da Reimp.). México. PNUD – CLAD – Fondo de Cultura Económica. Pp. 7-12.
- Kliksberg, Bernardo (1994b). **Gerencia Social: Dilemas Gerenciales y Experiencias Innovativas**, en Kliksberg, Bernardo. (Comp.) **Pobreza: Un Tema Impostergable. Nuevas Respuestas a Nivel Mundial**. (2da Reimp.). México. PNUD – CLAD – Fondo de Cultura Económica. Pp. 91-108.
- Kliksberg, Bernardo (2000). **Capital Social y Cultura: Claves Olvidadas del Desarrollo**. BID. Departamento de Integración y Programas Regionales. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. Documento de Divulgación #7. [Documento en Línea]. Disponible: <http://www.iadb.org/intal>. [Consulta: 2000, Octubre 18]. Pp. 35.
- Pérez Adán, Jorge (1997). **Socioeconomía**. Edit. Trono. Colección Estructuras y Procesos. Serie Socioeconomía. Madrid. Pp. 121.
- SELA (1990). **Políticas Sociales para América Latina y el Caribe en la Década de los Años Noventa**, en *Las Políticas Sociales: Aporte de Nuevas Perspectivas*. Vol. 8. No 2. CLAD. Caracas, 1991. Pp. 19-29.
- SELA (1994). **La Incorporación de la Equidad en la Estrategia de Desarrollo para América Latina y el Caribe**, en

- Kliksberg, B. (Comp.) **Pobreza: Un Tema Impostergable**. CLAD, PNUD, Fondo de Cultura Econ. México, DF. Pp. 35-68.
- Sen, Amartya (1998). **Teorías del Desarrollo a Principios del Siglo XXI**, en Emmerij, L; Núñez de Arco, J. (Comp). **El Desarrollo Económico y Social en los Umbrales del Siglo XXI**. BID, Washington, DC. Pp. 589-610.
- Silva Michelena, Héctor (1994). **Políticas de Ajuste y Políticas de Desarrollo Social. Esbozo de Criterios y Parámetros**. *Revista del CLAD 2*. Pp. 143-190.
- Silva Michelena, Héctor (1995). **Hacia una Socioeconomía Política (o el Descubrimiento de lo Humano en las Ciencias Humanas)**. *Revista del SELA Capítulos 43*. Pp. 99-107.
- Silva Michelena, Héctor (1996). **Políticas Sociales y Económicas Integradas. Esbozo para una Socioeconomía Política**, en *Desarrollo con Equidad*. CEPAL; CLAD, SELA, Nueva Sociedad. Caracas. Pp. 73-105.
- Silva Michelena, Héctor (1999). **Lo Económico y lo Social en las Teorías del Desarrollo**. Ponencia presentada en el Seminario Estado y Políticas Sociales: La Constituyente Social. Hacia un Enfoque Revolucionario de Desarrollo Social, Equidad y Disminución de la Pobreza. Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS), Corporación Andina de Fomento (CAF), BID, PNUD, FONVIS. Caracas, Noviembre de 2000.