

## NOTAS SOBRE LA INTEGRACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES Y POLÍTICAS ECONÓMICAS<sup>1</sup>

*Felipe Portocarrero*

### RESUMÉN

*Las urgencias para lograr un mayor crecimiento económico en el corto plazo han oscurecido la gravitación que tienen las políticas sociales para la sostenibilidad de dicho crecimiento en el largo plazo. E, inversamente, enfoques estrechos, afortunadamente superados, que atribuían una prioridad absoluta al sostenimiento de políticas sociales basadas en transferencias fiscales directas e indirectas, con menoscabo de la estabilidad macroeconómica, están dejando paso a una perspectiva más balanceada. Tanto en las agendas de las políticas públicas nacionales como en las internacionales es ahora más visible la necesidad de una visión integrada de las dimensiones sociales y económicas del desarrollo. El presente artículo explora, a partir de algunos estudios, los obstáculos y los desafíos que la reflexión sobre el tema ha tenido recientemente.*

### ABSTRACT

*The urgent need to achieve greater economic growth in the short term has overshadowed the importance of social policy to sustaining that growth in the long run. And, on the flip side, narrow views, thankfully overcome, that attach absolute priority to maintaining social policies based on direct and indirect transferences hand-outs that undermine macroeconomic stability, are giving way to a more balanced outlook. Now, more than ever, it is vital that national and international policy agendas have an integrated vision of the social and economic dimensions of development. Based on a number of studies, this article looks closely at the impediments and challenges that recent discussions of this issues have brought to light.*

### Introducción

En los últimos años, los países de América Latina han experimentado dramáticos cambios en la implementación de sus políticas sociales y económicas. En términos generales, quizás el más importante haya sido el retroceso de las ideas intervencionistas y el avance de una concepción liberal del desarrollo, cuyo

centro de gravedad ha pasado a ser el funcionamiento eficiente de una economía de mercado<sup>1</sup>. Como resultado de ello, se ha ido acumulando, en y sobre la región, una amplia aunque desigual producción intelectual, orientada más a documentar las transformaciones en curso que a descifrar el significado y el impacto que tendrán en nuestros países en el largo plazo.

1. Trabajo presentado como ponencia en el Seminario *Transformaciones Económico-Sociales y Políticas Públicas en América Latina*, organizado por el Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile (CAPP) con el auspicio de la Cátedra UNESCO y el International Development Research Centre (IDRC), que tuvo lugar en Santiago de Chile los días 23 y 24 de noviembre de 1995. Este trabajo formará parte de un libro editado por el CAPP con los resultados de dicho seminario y cuenta con la autorización de su editor para su actual publicación. El autor se ha beneficiado, asimismo, de los comentarios y ponencias presentadas en la *Conferencia Hemisférica sobre la Erradicación de la Pobreza y la Discriminación* y, en particular, de su participación en la Comisión 1 sobre Políticas Económicas y Sociales Integradas, Santiago de Chile, 18 y 19 de enero de 1996.

En un contexto de pérdida de legitimidad de los partidos políticos, de crecimiento poblacional todavía considerable -pese a su visible desaceleración en algunos países- y de severas restricciones fiscales, América Latina ha tenido que hacer frente a nuevas e inesperadas demandas sociales. El descalabro económico que trajo consigo la aplicación de políticas populistas durante las décadas de 1970 y 1980, ha hecho que los gobiernos privilegien en su agenda de trabajo la estabilidad macroeconómica como el paso previo e indispensable para resolver otros aspectos cruciales del desarrollo. Se ha logrado imponer en la región lo que John Williamson denominó el 'consenso de Washington', cuya descripción puede resumirse en los siguientes principios: "prudencia macroeconómica, orientación hacia el exterior y liberalización doméstica"<sup>2</sup>. Si bien existe una amplia coincidencia acerca de la importancia de tomar en consideración a las políticas macroeconómicas cuando se diseñan y elaboran programas para el alivio de la pobreza, se ha perdido de vista que dicho requisito es una condición necesaria pero no suficiente para resolver los problemas de desigualdad de la región.

Teniendo en cuenta lo anterior, no parece inútil un esfuerzo dirigido a examinar la forma en la cual el tema de la integración de las políticas económicas y sociales ha sido abordado en la literatura reciente<sup>3</sup>. Para ello, hemos seleccionado algunas de las numerosas ponencias presentadas en el XIX Congreso Internacional de la *Latin American Studies Association*, con el fin de evaluar los alcances y limitaciones que dicha reflexión ha tenido<sup>4</sup>.

Aunque organizado expositivamente en siete puntos, el artículo comprende tres grandes secciones. En la primera, se hará un breve resumen de cinco ponencias cuya característica común es la de abordar algunos aspectos conceptuales e institucionales de las políticas sociales, que pueden ayudar a comprender mejor los problemas que surgen cuando se quiere buscar su integración con las políticas económicas. El criterio para la

selección ha sido que, más allá de los casos específicos que describen, presentan un mayor contenido analítico que aquellas otras concentradas en hacer un registro empírico de lo que viene ocurriendo en la región. En la segunda, evaluaremos los argumentos formulados por los autores seleccionados en la primera sección. Por último, concluiremos con la exploración de algunas pistas conceptuales y prácticas que son imprescindibles a ser tenidas en cuenta en el diseño y ejecución de políticas integradas.

### 1. La política y la reforma del sector social

Uno de los más importantes tópicos de discusión surgido en América Latina, durante el proceso de profundas transformaciones económicas de los últimos años, está relacionado con la reforma del sector social. Alan Angell y Carol Graham<sup>5</sup>, en un documento donde especialmente se analizan los casos de Chile y Venezuela, sostienen que la largamente pospuesta reforma institucional del sector social reviste una triple importancia. Dicha reforma i) constituye un componente esencial de la sostenibilidad de las reformas económicas; ii) la eficiencia con la que se realice puede jugar un papel prominente en la consolidación de la democracia como sistema político; y, por último, iii) se trata de un elemento indispensable en la estrategia de largo plazo de alivio a la pobreza, pese a los éxitos que algunos fondos autónomos pueden haber tenido en paliar los efectos perversos de los procesos de ajuste económico.

Los autores reconocen que existe más o menos acuerdo acerca de los principales elementos que debe contener la reforma macroeconómica. Mucho menor consenso se encuentra, sin embargo, cuando la atención se dirige hacia las condiciones políticas necesarias para iniciar un proceso de estabilización económica exitoso. Aunque no se aborda en forma detenida este aspecto, se sostiene que dichas condiciones deberían contemplar cuando menos las siguientes dimensiones: i) la

creación de una coalición lo más amplia posible para la reforma; ii) la comunicación pública de su contenido; iii) el logro de la aceptación o, cuando menos, la neutralidad de los opositores; iv) el compromiso de un firme apoyo político del Ejecutivo; y, v) la aplicación de las medidas apenas un nuevo gobierno asuma sus funciones, de modo que se logre una acción inmediata para aliviar los efectos perversos de la estabilización. Pero más importante todavía, es que dicho proceso contribuya a mantener una reforma estructural de mucho más largo plazo y que, por esa vía, permita su institucionalización.

Desde el punto de vista que aquí nos interesa destacar, Angell y Graham argumentan que una reforma semejante del sector social no debe operar en el vacío, sino estar íntimamente conectada con los procesos económicos y políticos más amplios, de manera que los aspectos de equidad no sean indebidamente dejados de lado. De hecho, las *safety nets* pueden proporcionar apoyo político para las medidas de ajuste, pero ellas en sí mismas no constituyen una alternativa de largo plazo para la provisión de servicios sociales básicos que requieren ser administrados por los ministerios de línea. Proceder a la reforma de estos últimos es una operación política mucho más complicada que crear fondos de compensación social *ad-hoc*. Pero en el largo plazo, dicha reforma no sólo legitima al Estado fortaleciendo al conjunto del sistema político al consolidar el régimen democrático, sino que también ayuda a la formación de capital humano mejorando la dotación de servicios de salud y educación de los ciudadanos, lo cual, a su vez, contribuye al crecimiento económico y a su sostenibilidad. En suma, el argumento de fondo es que la reforma del sector social debe contribuir a un proceso de democratización más amplio de las sociedades.

Ahora bien, recogiendo una preocupación de Adam Przeworski para el caso de Polonia, los autores se preguntan lo siguiente: ¿cómo llevar a cabo dicho proceso cuando el estilo político de las reformas económicas orientadas al mercado tienden a

debilitar a las nacientes instituciones democráticas? La respuesta consiste en realizar una reforma del sector social de una manera democrática y participatoria, esto es, propiciando un debate público que permita crear una amplia base de consenso acerca de la necesidad de introducir cambios, los cuales pueden ser socialmente costosos pero que la población percibe como necesarios y, más aún, como inevitables. El no haber procedido de esta manera explica, en parte considerable, el fracaso de las reformas económicas y el descontento social prevaleciente, por ejemplo, en Venezuela.

La forma elitista, secreta y tecnocrática, en que se han realizado los procesos de ajuste en América Latina, no puede ser reproducida para el caso de la reforma en el sector social. Por su propia naturaleza, la política social requiere ser diseñada con un mayor grado de apertura, descentralización, participación y consulta con quienes son sus principales involucrados, no obstante que el costo de este proceso signifique invertir un mayor tiempo en lograr acuerdos básicos entre las partes. El camino expeditivo, visible en la creación de fondos de compensación transitorios por la vía de decisiones provenientes del Ejecutivo, no llega a considerar debidamente la importancia de una aproximación más integrada a los problemas de las instituciones públicas y al proceso de democratización más general en el cual ellas deben estar inscritas. Quienes argumentan que Chile es un caso que contradice este esquema y consideran que el estilo autoritario de implementación de las reformas es el único que garantiza resultados seguros, olvidan que en dicho país estuvieron presentes elementos más bien ausentes entre otros, como, por ejemplo, una larga tradición de eficiencia y honestidad en el sector público que fue capitalizada durante el gobierno de Pinochet.

Toda esta discusión previa nos devuelve al punto central que los autores quieren destacar: el principal obstáculo a la reforma del sector social no proviene tanto de

la restricción de recursos disponibles como de su mal manejo y deficiente distribución. Los patrones históricos del gasto público crean rigideces institucionales, burócratas rentistas e intereses creados cuya preocupación se concentra en mantener sus prerrogativas. Más allá de los montos gastados, el asunto radica en lograr una mayor eficiencia en la distribución de los recursos mediante un mejor control y una más amplia fiscalización, sin descuidar los aspectos de equidad. Desde esta perspectiva, la reforma del sector social debe incorporar consideraciones de eficiencia y equidad no como elementos antagónicos que deben ser sacrificados unos en favor de otros, sino más bien como las dos caras de una misma moneda que refuercen un crecimiento económico con equidad.

Si existe consenso acerca de las deficiencias prevalecientes en la provisión de los servicios sociales básicos para la población y si se reconoce la gravitación que tiene en el proceso global de reformas, ¿por qué la reforma del sector social no ha tenido un lugar más prouinente en las discusiones de política en América Latina? La respuesta de Angell y Graham atribuye esta deficiencia al hecho que la mayor parte de los países de la región han tenido que enfrentar dos problemas previos: la estabilización de sus economías y la creación de sistemas políticos democráticos. Problemas que, no obstante los avances logrados, se encuentran lejos de estar definitivamente resueltos. En este contexto, se puede entender mejor las razones por las cuales la reforma del sector social no ha adquirido una mayor visibilidad en el debate público.

Pero existe otro argumento para explicar este relativo retardo: son los sectores más pobres de la sociedad y los menos organizados quienes tienen menor capacidad de influir sobre el proceso de toma de decisiones, no obstante que la baja calidad que muestran la mayor parte de los servicios sociales básicos de la región debiera haber generado un mayor descontento. La falta de "voz", en el sentido que Hirschman le atribuye al término, debería ser considerado como el

elemento más importante para entender esta incapacidad para influir más decisivamente sobre el proceso de toma de decisiones de los gobiernos.

Sin embargo, existen, además, obstáculos para una reforma del sector que provienen de las propias burocracias cuyo poder de veto y obstrucción pasiva, aunque considerablemente erosionado el primero por la pérdida de influencia de los sindicatos del sector público, pueden constituir una barrera formidable para introducir los cambios requeridos. Asimismo, la creación de fondos transitorios por fuera de los ministerios de línea aminora los incentivos de los gobiernos para emprender las reformas, al tiempo que propicia un drenaje de sus mejores cuadros hacia dichas entidades cuyo nivel salarial es usualmente más alto que el del sector público tradicional.

En síntesis, los autores concluyen que la reforma del sector social se encuentra retrasada en relación con las reformas realizadas en otras áreas. Igualmente, reconocen la necesidad de que dicha reforma se encuentre asociada con un programa de reformas más amplio del cual forme parte esencial. Sólo así se reconocerá algo habitualmente descuidado: la estrecha vinculación entre la estabilidad y legitimidad de la democracia con una reforma social exitosa.

## 2. El marco institucional de la reforma del sector social

La integración de políticas enfrenta, sin embargo, rigideces institucionales cuyas implicancias no han sido debidamente examinadas. El trabajo de Juan Carlos Navarro<sup>7</sup> se interroga acerca de las razones que explican por qué en un contexto de reformas estructurales se le ha otorgado tan poca atención a los sistemas de provisión de servicios sociales, pese a la enorme ineficiencia tanto interna como externa que han mostrado a lo largo de los años en la mayor parte de los países de América Latina.

La primera explicación que surge, al igual que en el caso anterior, está relacionada

con la preocupación por aliviar los efectos negativos de corto plazo de los procesos de ajuste. En efecto, la urgencia por focalizar el gasto público con el propósito de facilitar la aplicación de medidas compensatorias hacia los sectores más pobres de la población, implicó la creación de fondos y programas independientes administrativamente de los ministerios de línea que han impedido el fortalecimiento de las capacidades institucionales del sector público tradicional. El asunto, no obstante, es más complejo.

Para entender el limitado comportamiento de los servicios sociales básicos y la persistente ineficiencia del sector público, el autor recurre a una perspectiva de análisis centrada en la economía política de las instituciones encargadas de diseñar y aplicar las políticas sociales.

Recogiendo algunos conceptos de la teoría de la regulación de la Escuela de Chicago, Navarro sostiene que muchas de las distorsiones habitualmente encontradas en las políticas sociales de América Latina pueden ser explicadas en términos de la "captura" que determinados grupos de interés han hecho de las políticas públicas. Esta "captura" debe ser entendida como la tendencia de aquellos que manejan y controlan la distribución de los servicios públicos a comprometerse en una búsqueda de rentas personales o corporativas. De hecho, al tener el control de las instancias de decisión claves y al carecer de un sólido sistema de fiscalización, estos grupos han terminado produciendo decisiones que favorecen sus intereses creados antes que los de la población en su conjunto.

Diversos estudios en América Latina sobre sectores sociales específicos, han permitido constatar que la influencia política de las clases medias y, en general, de los grupos de altos ingresos, se encuentra en la raíz de muchas de las distorsiones del gasto público social, en términos de eficiencia y equidad, actualmente vigentes en la región. Las políticas de vivienda y aquellas otras dirigidas a la educación superior, que permiten diversas formas de subsidios que favorecen a

dichos sectores en detrimento de otros, son una clara muestra del limitado efecto redistributivo del gasto público social y de la ineficiencia de su manejo. De ahí que las investigaciones de Birdsall y James, recogidas por Navarro, hayan subrayado el hecho que mejoras en la eficiencia de la provisión de servicios sociales son perfectamente compatibles con mejoras en la equidad, y no al contrario como supuestamente se ha creído.

Comportamiento semejante parece no estar exclusivamente restringido a los grupos de altos ingresos. En efecto, citando un estudio de Hausmann y Rigobón, este patrón podría hacerse extensivo incluso entre los sectores de bajos ingresos puesto que, no obstante participar de una fracción minoritaria de los subsidios estatales, prefieren mantener dicha política en la medida en que el monto recibido es relativamente significativo en comparación con sus niveles de ingreso. El argumento continúa en el sentido que la fuente de donde emana este círculo vicioso radica en el proceso político mismo, en cuya base se encuentra el siguiente razonamiento: puede existir ineficiencia en los acuerdos institucionales de América Latina, pero todas las partes están interesadas en preservarlos con el fin de evitar conflictos redistributivos. Siguiendo esta línea de reflexión, fluye claramente que la ineficiencia en la provisión de los servicios sociales y en el patrón del gasto público social es primordialmente un problema político.

En forma complementaria a las reflexiones anteriores, Navarro sostiene que los problemas de los sistemas de provisión de servicios sociales pueden ser también vistos en términos de su organización económica, perspectiva que desafortunadamente no ha sido suficientemente desarrollada en la literatura académica. La principal característica del sector público encargado de proporcionar estos servicios, podría ser resumida, indica el autor, como un caso crónico de despilfarro de ingresos a gran escala. Y esto ocurre así porque las instituciones públicas son, en la práctica, la tierra de nadie. En efecto, en la medida en que los burócratas no asumen completamente las

consecuencias de su mal manejo vía la reducción de sus ingresos o a través de algún otro mecanismo de penalización, las condiciones para el dispendio y mal uso de los recursos fiscales están dadas. De esta manera, la eficiencia queda relegada a un plano subordinado en la esfera pública.

Ciertamente es muy difícil, agrega el autor, implementar un sistema que permita la evaluación de la eficiencia en el sector público puesto que no sólo a veces es imposible medir con objetividad el producto de su labor, sino también porque cualquier sistema de evaluación de este tipo presupone la posibilidad de comparar resultados con, por ejemplo, aquéllos obtenidos en el sector privado. Y como muchos de los servicios que brinda el Estado no tienen una contrapartida en el sector privado, la comparación es simplemente impracticable.

De igual modo, la burocracia tiene su propio juego, el cual quebranta cualquier lógica económica con las consecuentes pérdidas de eficiencia. Así, por ejemplo, mientras que la teoría de la organización económica establece un *trade-off* entre los incentivos a trabajar y el riesgo a perder el empleo, este razonamiento no es aplicable a la mayor parte de los servidores públicos porque las posibilidades de despido encuentran diversas barreras legales para su plena aplicación.

Pese al énfasis puesto en analizar la lógica económica de los acuerdos institucionales que están en la base de los servicios sociales en América Latina, Navarro concluye que esto no implica necesariamente haber resuelto el rompecabezas de la reforma y del cambio institucional en la región. En efecto, establecer cómo ciertos patrones contractuales representan una respuesta a ciertas restricciones organizacionales y de contexto en los países en desarrollo, y cómo determinados rasgos del proceso político permiten la "captura" de instituciones y de sus instancias claves de decisión, no permiten saber cómo concretamente se puede impulsar el cambio de esta situación. Sólo queda claro que, en los próximos años, ésta será una prioridad para los

gobiernos de América Latina.

### 3. Los fondos de compensación social y la política social

En los dos trabajos anteriores se ha hecho mención a los perjudiciales efectos que tiene, en el largo plazo, la puesta en marcha de fondos de compensación y programas sociales que no son asumidos por los ministerios de línea. El estudio de Carol Graham<sup>8</sup>, sobre diversas experiencias de la aplicación de *safety nets* en el mundo (Chile, Bolivia, Perú, Senegal, Zambia, Polonia, Ucrania, México y El Salvador), permite extraer importantes lecciones y matiza los argumentos que ella misma proporciona en el trabajo preparado con Angell.

El análisis de la autora parte del reconocimiento de que la limitación de recursos y los cambios políticos a nivel mundial han producido un cambio en el patrón de gasto de los gobiernos: desde esfuerzos basados en inversiones de infraestructura a gran escala y subsidios universales hacia la provisión universal sólo de ciertos servicios básicos de salud y educación (*safety nets*) orientados hacia los más pobres. En la base de esta transformación se encuentra, sin duda, no sólo la influencia de la visión neoliberal, de acuerdo con la cual la participación de la comunidad y la presencia de un Estado más pequeño y eficiente son las mejores garantías para lograr el desarrollo, sino también aquella de sus principales críticos.

El Fondo de Emergencia Social de Bolivia, el cual introdujo ciertos principios de mercado vía las demandas y contribuciones de los beneficiarios en el diseño del programa, ha ejercido una influencia considerable sobre los fondos sociales y la implementación de *safety nets* que se han venido desarrollando en los últimos años, los cuales han demostrado estar mejor equipados para obtener una reducción en la pobreza y lograr los objetivos de sostenibilidad. De acuerdo a la autora, no obstante el impacto de corto plazo que ellos han tenido y el limitado alcance obtenido sobre el

alivio de la pobreza extrema, es necesario reconocer su creciente influencia en la formulación de políticas sociales más amplias, particularmente en lo que respecta a los elementos participatorios y al grado de sostenibilidad que pueden tener las intervenciones estatales en materia social. De hecho, su mayor impacto benéfico sobre la reducción de la pobreza en el largo plazo sólo puede lograrse en la medida en que se encuentre asociado a las reformas económicas y del sector social, única garantía para evitar su naufragio en un corto plazo sin mayores horizontes. Pero, a juicio de Graham, es indudable que su presencia es necesaria mientras se acometen los objetivos de reforma del sector social de más largo plazo.

El punto central del razonamiento de Graham es que el éxito de las *safety nets* radica principalmente en aspectos políticos que suponen un marco consistente de intervenciones y la elección de opciones eficientes. En general, se piensa que la mayor dificultad de los gobiernos para lograr la sostenibilidad política de los programas sociales estriba en la oposición que pueden ejercer los grupos mejor organizados (sindicatos, partidos políticos o sectores privados) y que, en no pocos casos, terminan por erosionar los incentivos políticos para atender a los más necesitados. De ahí que los esfuerzos de compensación social tienden a concentrarse más en aquellos sectores con mayor capacidad de protesta, los cuales han alcanzado niveles organizativos más complejos. Aquí puede notarse la similitud del argumento de la autora con lo sostenido por Navarro en el trabajo anteriormente citado.

Pero el argumento de Graham contradice esta idea sosteniendo que, por el contrario, las políticas sociales no son siempre el resultado de dichas presiones y que, en algunos casos, las *safety nets* en particular pueden contribuir a la reducción de la pobreza en el largo plazo, así como también a la sostenibilidad del programa de reformas mediante una mayor participación de los pobres en este proceso y el fortalecimiento de su capacidad de expresión política y de su potencial económico. Como lo

recuerda la autora, las crisis, sean políticas o económicas, alteran los pesos relativos de los grupos de interés más influyentes, abriendo oportunidades, nuevas opciones de política y otorgando un mayor margen de maniobra para que los gobiernos puedan redireccionar sus recursos hacia los sectores menos favorecidos.

Para que esto funcione, sin embargo, se ha constatado que son necesarias ciertas mínimas condiciones. La primera es que los sistemas políticos más abiertos tienen mayores posibilidades de obtener una base de apoyo más amplia para la reforma económica y, por consiguiente, para una política que asuma seriamente el reto de reducir la pobreza. La segunda es que este tipo de sistemas políticos tiene menos reparos para alentar la participación de diversos grupos (ONG's, instituciones locales), usualmente con una mayor capacidad para llegar a los grupos más marginales de la sociedad en sus estrategias de lucha contra la pobreza. Por último, aquellas estrategias que descansan en la participación de los beneficiarios y de las organizaciones que ellos representan, tienen el efecto de fortalecer la capacidad de instituciones como los fondos sociales, otorgándole a los grupos marginales no sólo un nuevo interés en el sistema sino también, lo que es más importante, creando nuevas coaliciones entre amplios y previamente desorganizados sectores que apoyen la reforma económica. Una estrategia de este tipo puede ser más costo-efectiva que simplemente dejarse presionar por aquellos sectores más organizados de la sociedad, los cuales por efectos del ajuste ven reducir sus niveles de vida.

Luego de revisar las experiencias de varios fondos sociales en diversos países, la autora extrae las siguientes lecciones. En primer lugar, los fondos sociales implementados durante los procesos de ajuste pueden reducir la pobreza, tener positivos efectos políticos sobre el mantenimiento de los procesos de reforma económica y hasta lograr influir sobre el diseño de las políticas sociales más amplias. En efecto, conceptos como eficiencia, transparencia, asignación basada en la demanda y subcontratación para la provisión de servicios sociales,

pueden servir como base para una reforma más general del sector social y para la elaboración de nuevas formas de aproximarse al tema de las políticas sociales de largo plazo.

En segunda instancia, para que tales programas puedan tener éxito, el gobierno, entre otras cosas, debe actuar de manera transparente y promover la participación de los más pobres, alentando el desarrollo de su potencial económico, de su influencia política y, por esa vía, conseguir la expansión de la capacidad institucional local. De hecho, los fondos sociales, a diferencia de los ministerios sectoriales, son mucho más permeables a recibir pequeñas iniciativas provenientes de las bases, lo cual es clave para la sostenibilidad del desarrollo a nivel local.

Por último, los fondos sociales deben formar parte integral de los programas de reforma económica; esto es, ser concebidos como un complemento y no como un sustituto permanente de la función que le corresponde a los ministerios de línea, de manera que los cambios de gobierno no conspiran contra la indispensable continuidad que una implementación exitosa de largo plazo exige.

#### 4. Política social y políticas macroeconómicas

Las relaciones entre el contexto macroeconómico y la implementación de políticas de alivio a la pobreza son abordados por el trabajo de Albert Berry<sup>9</sup>. El autor pasa revista y analiza el comportamiento económico de América Latina desde 1970, señalando que, aunque con pequeñas diferencias de fechas entre países, la región en su conjunto ha atravesado por tres fases claramente visibles. Un primer período de crecimiento basado en una industrialización sustitutiva de importaciones, la cual, en algunos casos, se transformó en una estrategia mixta que se combinaba también con el aliento de las exportaciones; un segundo período de crisis macroeconómica asociada generalmente con la crisis de la deuda externa que produjo los programas de ajuste; y, finalmente, una fase de poscrisis en donde es posible registrar el

retorno de un modesto crecimiento para toda la región.

La parte central del análisis de Berry se concentra en la distribución del ingreso primario (antes de impuestos y transferencias) y su relación con la tasa de crecimiento. En su opinión, cuando la pobreza es definida por los niveles de ingreso, las dos variables anteriores determinan los efectos del comportamiento económico y las tasas de alivio a la pobreza. Desde su punto de vista, hay cuatro características del crecimiento económico de un país que tienen implicancias considerables sobre el alivio a la pobreza en general y, más concretamente, sobre las políticas dirigidas directamente a combatirla: la tasa de crecimiento, la naturaleza e intensidad de los factores del cambio tecnológico, la estabilidad a nivel agregado de toda la economía y la medida en que dicha economía exige un alto nivel de movilidad ocupacional y espacial de los individuos.

Aunque no es nuestra intención reconstruir el razonamiento económico del autor, es necesario hacer breve referencia al núcleo central de su argumento. La idea de fondo es, en realidad, bastante simple: el crecimiento de un empleo productivo, estable y crecientemente bien remunerado puede o no estar relacionado con la tasa de crecimiento del PBI dependiendo de la naturaleza del cambio tecnológico que se produzca. En efecto, si el crecimiento del producto proviene de la formación de capital y de un cambio tecnológico neutral, entonces la demanda de trabajo estará estrechamente relacionada con el producto. Pero si, por el contrario, el cambio tecnológico es ahorrador del factor trabajo, el empleo tenderá a alejarse del producto. La conclusión que se desprende de lo anterior es la siguiente: la tecnología afecta, a través de la(s) curva(s) de demanda de trabajo, tanto la cantidad de empleo productivo como la distribución del ingreso entre el trabajo y el capital. Implícito en el argumento de Berry se encuentra el hecho que la tecnología no sólo ha continuado expulsando mano de obra de la producción de bienes y servicios sin

proporcionar los requeridos puestos de trabajo del mismo tipo a quienes expulsa, sino que tampoco ha podido garantizar una tasa de crecimiento suficiente para absorberlos en otros sectores de la economía. Los tiempos de pleno empleo de la época de oro del capitalismo han desaparecido completamente y existe poca expectativa seria, incluso, de su temporal retorno.

La perspectiva de largo plazo asumida por el autor, le permite extraer varias lecciones, desafíos e interrogantes. En primer lugar, las implicancias del crecimiento económico producido por las reformas son todavía poco claras: el crecimiento de la región ha sido mucho menor de lo que se había esperado desde que las reformas estructurales comenzaron a implementarse. En segundo término, la distribución del ingreso ha empeorado significativamente en la mayor parte de los países que han emprendido reformas económicas orientadas al mercado. En tercer lugar, la posibilidad de que dichas reformas hayan profundizado la desigualdad justifica serias preocupaciones, aunque no se pueden extraer conclusiones definitivas sobre su origen. En cuarto lugar, no existe desde el punto de vista teórico ni empírico suficiente evidencia para establecer cuánto habrán de durar los efectos distributivos negativos y cuándo se procesará un cambio en esa tendencia. Finalmente, urge lograr un mejor balance entre el crecimiento y la distribución en el diseño de la política económica que aquéllos que han prevalecido durante las dos últimas décadas. Ello supone tener como áreas prioritarias de política a la educación y la capacitación, las pequeñas y medianas empresas y el combate de la pobreza.

En conclusión, para Berry es claro que los países de América Latina no le han otorgado la atención debida a la política social, como sí ha ocurrido con las políticas macroeconómicas, no obstante que en los próximos años su papel será crucial en el alivio de la pobreza. La necesidad de construir una capacidad institucional para planificar y monitorear áreas sociales claves (educación,

salud, empleo, pequeñas y medianas empresas) vinculadas al desarrollo del capital humano, debería convertirse en una prioridad de los gobiernos de la región. Para ello, debe existir personal estable, altamente calificado, en número adecuado y con información suficiente para llevar a cabo esta tarea.

## 5. Los requisitos para un desarrollo socialmente sustentable

Rosemary Thorp<sup>10</sup> introduce un elemento interesante, usualmente desatendido, en el análisis de las políticas sociales: la relación entre el desarrollo socialmente sustentable (DSS) y el logro de la paz en sociedades donde el nivel de violencia política alcanzó límites insospechados. A pesar de que el análisis está centrado en el caso peruano, la autora aporta algunos elementos conceptuales que pueden servir al propósito que nos ocupa.

Para comenzar, Thorp sostiene que las necesidades de la política social deben ser ubicadas en el contexto de los requerimientos que plantea un DSS. ¿Qué se entiende por este último? Se trata, básicamente, de una estrategia de desarrollo que es tanto socialmente incluyente como sostenible política y económicamente. Esto supone dos tipos de consideraciones acerca de las cuales existe un creciente acuerdo. La primera es que los modelos de mercado actualmente en boga necesitan, si es que quieren lograr un DSS, un grupo de instituciones con un claro mandato político en el sentido de tener a la equidad como uno de sus elementos centrales. Para que el mercado opere efectivamente son necesarios varios requisitos institucionales. Desde el punto de vista organizacional, se necesita, entre otros factores (instituciones financieras, instrumentos de regulación, suministro de infraestructura, capacidades y canales de información), un efectivo sistema judicial para una administración e implementación fiscal eficiente y para el manejo adecuado de las imperfecciones del mercado y, además, como es obvio, de los problemas de los derechos humanos y de la criminalidad. Desde el punto

de vista de los valores y actitudes, aspecto habitualmente soslayado, en la medida en que los mercados deben ser manejados y sus imperfecciones corregidas, son indispensables la credibilidad del sector público y una relación de confianza entre este último y el sector privado.

El segundo conjunto de consideraciones está vinculado al *trade-off* entre el crecimiento y la equidad. Thorp argumenta que replantear los clásicos *trade-offs* entre el crecimiento y la equidad es una cuestión relacionada con el desarrollo institucional y no sólo con la restricción de recursos. Para ilustrar su idea, la autora plantea el siguiente diagrama:

Crecimiento

A	B
C	D

Equidad

En general en América Latina, el cuadrante B se encuentra vacío. En otras palabras, no ha sido posible compatibilizar el mayor crecimiento con una mayor equidad sino que, por el contrario, los avances conseguidos en una dimensión han implicado el sacrificio o disminución en los niveles de la otra. Puesto que en la mayor parte de los países de la región se han abandonado los regímenes autoritarios, el vacío del cuadrante B debería ser materia de preocupación no sólo por razones de viabilidad política.

De ahí la importancia de explorar los *trade-offs* entre ambas dimensiones en el contexto de una economía de mercado. Una clasificación general de este asunto debería considerar varios aspectos. Primero, que las

acciones que promueven el crecimiento pueden incrementar la vulnerabilidad de los pobres vía, por ejemplo, un redireccionamiento del gasto público de los sectores sociales hacia obras de infraestructura o de reformas del mercado de trabajo. Segundo, que las medidas que incrementan los ingresos de los pobres a expensas de la participación de las utilidades conducen a una menor disponibilidad de fondos para la inversión y, por consiguiente, reducen los incentivos para invertir. Tercero, que las intervenciones que parecen favorecer una mayor equidad pueden no ser las más convenientes para el crecimiento, debilitando de esa manera la confianza de los inversionistas del sector privado. Finalmente,

que las reformas de largo plazo para aumentar el acceso a un mayor bienestar de los sectores marginales, dada la limitada capacidad del sector público, pueden correr el riesgo de hacerse a costa de otras reformas importantes para el crecimiento.

Para Thorp es esencial que la acción estatal en materia de reformas y del uso eficiente de los escasos recursos a su disposición, incremente la credibilidad y el consenso detrás de la implementación de sus políticas. Su conclusión, que tiene una particular relevancia puesto que proviene de una acreditada economista, insiste en la necesidad de una aproximación interdisciplinaria que recoja el interés por los aspectos políticos básicos de lo que debería ser una

transformación sustantiva de la relación entre el Estado y la sociedad, que promueva la participación ciudadana y la construcción de consensos más estables. Sólo así se logrará, en su opinión, terminar con la estéril discusión que coloca en una disyuntiva a las funciones que le corresponden al Estado y a las que deben quedar en la esfera del mercado. En suma, el desarrollo institucional es el ingrediente clave para un desarrollo social sostenible y para que el modelo de una economía de mercado madure adecuadamente.

## 6. La política, las políticas y las funciones del Estado

"Social distribution and not growth would dominate the politics of the new millenium. Non market allocation of resources, or, at least, a ruthless limitation of market allocation, was essential to head off the impending ecological crisis. One way or another, the fate of humanity in the new millenium would depend on the restoration of public authorities".

Eric Hobsbawm.

Una primera constatación que surge de la sección anterior es que ninguno de los autores examinados aborda el problema de la integración de políticas sociales y de políticas económicas de una manera directa y explícita. En su razonamiento, sin embargo, existen algunos núcleos temáticos cuyo desarrollo puede ayudar a una reflexión más profunda sobre el tema. Trataré de demostrar que, sin forzar excesivamente las premisas de las cuales parten, es posible avanzar hacia una formulación que, aunque tentativa y preliminar, dé cuenta de las limitaciones y alcances de la integración de ambos tipos de política.

El primer asunto está relacionado con la importancia que le otorgan los autores reseñados a la política (*politics*) en el diseño e implementación de las políticas (*policies*) sociales y económicas. Es claro que, en este fin de siglo, el panorama mundial se caracteriza por un debilitamiento de los Estado-Nación y por la

pérdida de su centralidad como un área efectiva para la acción política. En realidad, su erosión ha provenido tanto desde arriba como desde abajo. Lo primero, puesto que, en este nuevo mundo globalizado promovido por la perspectiva neoliberal, las entidades supra-nacionales tienen ahora mucha mayor gravitación y capacidad de imponer condiciones sobre la marcha interna de los países. Lo segundo, porque incluso dentro de sus propias fronteras, ha perdido el monopolio del poder efectivo y sus antiguos privilegios en el campo económico<sup>11</sup>.

Todo esto, sin embargo, no convierte al Estado en una entidad carente de un papel en la nueva escena contemporánea, puesto que el libre mercado por sí solo no puede asegurar un desarrollo social sostenible sin poner en riesgo la gobernabilidad misma de todo el sistema. En este contexto, la elaboración de políticas sociales por parte del Estado adquiere una redoblada relevancia. En la medida en que la fuente de la legitimidad de los sistemas democráticos sigue descansando en los mecanismos representativos que proporciona el sufragio universal, la preocupación por el bienestar de la gente común y su destino no puede ser ajena a sus prioridades. Como lo recuerda acertadamente Hobsbawm, el siglo XX ha demostrado que se puede dirigir un país contra toda la gente durante un tiempo, contra alguna gente todo el tiempo, pero no contra toda la gente durante todo el tiempo<sup>12</sup>.

El segundo punto tiene que ver con el marco institucional en el que se encuadra (o no) la articulación de las políticas sociales y económicas. No sólo en América Latina, sino prácticamente en todo el mundo, la idea de acuerdo con la cual la evolución de la política social podía ser vista simplemente como un proceso de largo plazo en que el Estado proporcionaría en forma creciente mayores márgenes de bienestar a la población, ha tenido que ser abandonada. El cambio de las políticas universales de bienestar, que nunca llegaron a alcanzar en América Latina el despliegue de funciones que lograron en los países desarrollados, a los programas más focalizados de

combate a la pobreza actualmente en boga en la región, atestiguan el nuevo espíritu de los tiempos.

En la base de esta transformación se encuentra un razonamiento que ha devenido en un discurso político cuyos fundamentos no requieren, según sus defensores, de elaboración y comprobación mayores, puesto que la quiebra de las experiencias comunistas y socialistas de todo tipo en el mundo hacen innecesario el esfuerzo. Dicho razonamiento puede ser resumido de la manera siguiente: el financiamiento del gasto público social supone la necesidad de establecer impuestos de diverso género sobre la población. Sin embargo, el tamaño de este ejercicio distributivo del Estado vía los impuestos genera importantes desincentivos sobre la iniciativa privada con la consecuente reducción de la inversión y la baja productividad global de la economía. Asimismo, su administración supone la creación de una burocracia improductiva de tal magnitud que termina haciendo un uso ineficiente de los recursos públicos. Más aún, en sus versiones más radicales, esta perspectiva considera que la provisión de servicios sociales básicos es un asunto que tiene que ver con la responsabilidad individual de cada uno. En vez de ser dependientes de la prodigalidad fiscal de un Estado paternalista, los individuos deben hacer una libre elección sobre la cantidad y los tipos de beneficios sociales que desean, de la misma manera en que realizan elecciones acerca de cualquier otro tipo de bienes que desean comprar. En sus versiones menos extremas, quienes defienden un mayor papel del mercado en la provisión de servicios sociales, reconocen que este esquema deja a los grupos de más bajos ingresos y menos organizados, es decir, a los "sin voz", completamente vulnerables. De ahí que sea necesaria la intervención estatal para compensar los bajos ingresos de los grupos en extrema pobreza sin interferir con el mercado.

En el otro extremo del espectro se encuentran, naturalmente, aquellos cuyo compromiso con la búsqueda de la igualdad de oportunidades y con la equidad en la distribu-

ción de los recursos representa el núcleo de su argumento. En sus versiones también extremas, muchos de sus principales defensores pensaban que el 'Estado de Bienestar' conduciría inevitablemente a una 'sociedad de bienestar'<sup>13</sup>, sin tener en consideración las restricciones macroeconómicas. Pero la ineficiencia y el no menos frecuente dispendio de recursos de las instituciones encargadas de proporcionar los servicios sociales básicos ha puesto en cuestión este esquema. En cualquier caso, a la política social se le atribuye un papel clave como medio para lograr la integración social.

Queda claro que para los primeros la política social desempeña un papel importante, aunque secundario, orientado a resolver 'imperfecciones' puntuales con un tipo de función redistributiva muy limitada. Contrariamente, la política económica sería, más bien, una suerte de *deux ex machina* cuyos efectos benéficos fluirían sin traba alguna hacia toda la sociedad, siempre y cuando se deje al mercado actuar libremente y a los individuos-consumidores escoger entre sus diversas opciones. Para los segundos, en cambio, la política social debe desempeñar un rol mucho más prominente no sólo compensando a los individuos-ciudadanos que el sistema no proporciona protección de ninguna especie, sino convirtiéndose en una herramienta redistributiva del Estado; esto es, integrándose a la política económica. En esta lógica, los decisores de la política económica deberían incorporar no sólo consideraciones de eficiencia en el gasto público, sino también de equidad.

Teóricamente, entonces, nos encontraríamos frente a tres alternativas. La primera consistiría en alentar, regular y fortalecer la provisión de servicios sociales provenientes de la iniciativa privada. La segunda, concentrar en el sector público la responsabilidad de proporcionar dichos servicios a la población y, por esa vía, abrir el campo para una suerte de ingeniería social. Por último, lograr un balance entre la iniciativa privada y la responsabilidad pública en materia de provisión de servicios sociales.

En América Latina, la segunda posibilidad ha quedado desacreditada y pocos son los que en la actualidad hacen una defensa cerrada de sus ventajas. Más aún, existe creciente consenso en que el sector social requiere de reformas profundas que deben ser parte de una reforma del Estado más amplia. La primera alternativa ha sido considerada más seriamente en algunos países que en otros y avances considerables se han logrado en algunos de ellos. No obstante, en el límite para la implementación de su versión más radical se encuentra el temor, ciertamente fundado por diversas experiencias en la región, a que la protesta social alcance niveles que pueden llevar a crisis políticas inmanejables que terminen promoviendo salidas autoritarias. Finalmente, la tercera alternativa parece ser el camino a través del cual el conflicto social puede tener mayores posibilidades de resolverse, sin que necesariamente se sacrifiquen los objetivos de eficiencia y equidad.

## 7. Reflexiones finales

Nadie discute, en la actualidad, que la expansión de la actividad pública basada en el incremento de la deuda externa o en la emisión monetaria ha sido, entre otras, quizás la principal causa que originó el naufragio de las estrategias de desarrollo de las décadas pasadas. Sin embargo, las urgencias derivadas de la necesidad de estabilizar las economías de la región impidieron que se tuvieran en cuenta las distorsiones distributivas que las nuevas políticas de ajuste traían consigo. Superados los costos iniciales de la transición, los signos de recuperación que los países de América Latina muestran actualmente, permiten retomar los temas más permanentes de las políticas públicas contra la pobreza y la discriminación<sup>14</sup>.

En este nuevo contexto, es necesario repensar e imaginar nuevos caminos para la convergencia de lo que hasta hace poco no eran otra cosa que políticas paralelas que no llegaban, salvo en términos formales, a articularse seriamente. El tema, como se ha visto en las secciones anteriores, es controvertible y no

admite soluciones simples. Si partimos de la aceptación de que la pobreza siempre ha existido y que, en ese sentido, es un fenómeno intergeneracional y diverso; pero, al mismo tiempo, admitimos que los procesos de ajuste han producido efectos estructurales no buscados sobre cuya naturaleza recién se comienza a tener un mejor conocimiento, se debe reconocer como necesario debatir públicamente el tema de la articulación de políticas para lograr el apoyo ciudadano sobre determinadas metas nacionales. Las ideas que se presentan a continuación, de manera muy esquemática, persiguen ese propósito<sup>15</sup>.

En primer lugar, es imprescindible lograr una mayor participación y presencia de los grupos organizados de los sectores menos favorecidos de la sociedad civil en los procesos de discusión y definición de políticas, de manera que no sólo su capacidad de fiscalización sobre las acciones públicas se acreciente, sino también que su posibilidad de proponer cambios y nuevas orientaciones en la acción gubernamental se expanda. En breve, que los pobres se conviertan en actores sociales y no simples objetos de las políticas públicas. Más aún, en un contexto mundial en el que la tendencia es hacia el fortalecimiento de la sociedad civil y la ciudadanía, los grupos organizados tendrán que asumir nuevas responsabilidades y funciones colectivas que antes se consideraban atribuciones del Estado.

En segundo término, como no se pueden aplicar políticas nuevas con un Estado viejo<sup>16</sup>, se requiere 'reinventar el gobierno'; es decir, constituir una autoridad social que se convierta en el espacio de coordinación, articulación e integración de políticas a nivel nacional, regional y local. No se trata tan sólo de lograr las coordinaciones presupuestal, administrativa y funcional de las dimensiones social y económica de las políticas públicas, aun cuando este primer paso sea necesario. Ni tampoco de seleccionar sólo aquellos componentes de cada política que sean compatibles unos con otros, descartando aquellos otros menos manejables o, en el mejor

de los casos, postergando indefinidamente su tratamiento. Recién se podrá comenzar a hablar de integración cuando se asuma la necesidad de cambiar los contenidos de las políticas económicas y sociales, sobre la base de amplios acuerdos nacionales que proyecten las necesidades de bienestar de la población a la esfera de una política de Estado que, sin descuidar las estrategias operativas para el corto y mediano plazo, tenga un horizonte de más largo alcance destinado a erradicar las fuentes generadoras de la desigualdad, el atraso y la discriminación.

Finalmente, se requiere como acción estratégica la inversión en capital humano, el principal punto de encuentro donde se articula

lo económico y lo social. El crecimiento económico amplía el mercado de trabajo pero demanda nuevas habilidades y competencias que suponen una estrategia de desarrollo orientada a la generación de empleo productivo, la cual debe estar complementada con políticas de formación de capital humano y con la adopción de esquemas institucionales que faciliten y estimulen la participación de los sectores más pobres. Ello implica también reconocer que la pobreza tiene distintas fuentes y que, por tanto, los programas y políticas sociales deben tener un nivel de flexibilidad suficiente para identificar los duros rostros de la marginación y de la miseria.

## NOTAS

1. Incluso en países con una larga tradición de presencia estatal, como Cuba y México, se ha registrado este nuevo tipo de orientación. De acuerdo a McCaughan: "Economic liberalism has clearly gained influence among left intellectuals in both countries, as seen in their acceptance of the need to incorporate concepts of market competition and efficiency into their alternative economic programs, and in their recognition of the limitations of the state as economic protagonist. Liberal economic thinking tends to be on the rise among the left in still extremely stasis Cuba and cautiously engaged by the left in now extensively liberalized Mexico", en McCaughan, Edward J., *Beyond State vs. Market: Renovative Perspectives from Mexico and Cuba*, Washington: University of California, Santa Cruz, Latin American Studies Association, XIX International Congress, September 28-30, 1995, p. 23.
2. Harberger, Arnold, "Política monetaria y fiscal para el crecimiento económico con equidad", en *Apuntes 37*, Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Segundo Semestre, 1995, p. 11.
3. Existen cada vez más esfuerzos para que la integración de políticas incluya la dimensión medioambiental. Un ejemplo en este sentido puede encontrarse en Torres, Mario y Elías Mujica, *Políticas económicas, sociales y medioambien-*
4. La lista de ponencias que se incluye en la bibliografía no representa la totalidad de trabajos que se presentaron en ese evento sobre temas vinculados a las políticas sociales, sino más bien tan sólo aquéllos a los que el autor tuvo acceso. Como se podrá apreciar revisando sus títulos, los focos de interés son sumamente diversos y cubren tanto casos de países individuales como aproximaciones más globales a América Latina.
5. Angell, Alan y Carol Graham, *Social Sector Reform and the Adjustment Process*, Washington: St. Antony's College, The Brookings Institution, World Bank, Latin American Studies Association, XIX International Congress, September 28-30, 1995.
6. Vale la pena citar en extenso la reflexión de Przeworski: "Market-oriented reforms are inevitably a protracted process -the period from stabilisation, trade liberalisation, and privatisation to resumption of growth is long. Political support for market-oriented reform erodes to the point of threatening their continuation unless these reforms are accompanied by a social policy. The policy style typical of market-oriented reforms tends to debilitate nascent democratic institutions", citado en Angell, Alan y Carol Graham, *op. cit.*, p. 4.
7. Navarro, Juan Carlos, *No Man's Land: The Political Economy and the Economic Organization*

*tales integradas en América Latina*, Lima: CONDESAN, CIID, CIP, 1995, sobre todo, pp. 5-21.

- of *Social Services in Latin America*, Washington: Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), Caracas, Latin American Studies Association, XIX International Congress, September 28-30, 1995.
8. Graham, Carol, *Involving the Poor in the New Market Economies: Cross Regional Experiences with Safety Nets*, Washington: The Brookings Institution, The World Bank, Latin American Studies Association, XIX International Congress, September 28-30, 1995.
  9. Berry, Albert, *The Macroeconomic Context for Policies, Projects and Programmes to Promote Social Development and Combat Poverty in Latin America and the Caribbean*, Washington: University of Toronto, Latin American Studies Association, XIX International Congress, September 28-30, 1995.
  10. Thorp, Rosemary, *Challenges for Peace: The Issue of Socially Sustainable Development in Peru*, Washington: St. Antony's College, Queen Elizabeth House, Latin American Studies Association, XIX International Congress, September 28-30, 1995.
  11. Hobsbawm, Eric, *The Age of Extremes. A History of the World, 1914-1991*, New York: Pantheon Books, 1994, p. 576.
  12. *Ibid.*, p. 582.
  13. Hill, Michael, *Understanding Social Policy*, Oxford: Basil Blackwell, 1994, p. 215.
  14. Vial, Joaquín, *Políticas económicas para la superación de la pobreza*, Santiago: Conferencia Hemisférica sobre la Erradicación de la Pobreza y la Discriminación, 18 y 19 de enero de 1996, p. 1.
  15. Gran parte de las ideas aquí expuestas recogen las discusiones que tuvieron un grupo de expertos durante la Reunión de Expertos de Alto Nivel sobre esta materia, en Cartagena de Indias, los días 21, 22 y 23 de julio de 1995. Véase, SELA, *Articulación de políticas económicas y sociales en América Latina y el Caribe*, Caracas: SELA/CLAD/CEPAL/RRARTPOL/DF No. 1, pp. 38-44.
  16. Tomassini, Luciano, *La reforma del Estado y las políticas públicas*, Santiago: Universidad de Chile, Centro de Análisis de Políticas Públicas, 1994, p. 22.

## REFERENCIAS

- Amadeo, Eduardo Pablo, *Los Programas Nacionales de Combate a la Pobreza: compromisos y desafíos*, Santiago: Conferencia Hemisférica sobre la Erradicación de la Pobreza y la Discriminación, 18 y 19 de enero de 1996.
- Angell, Alan y Carol Graham, *Social Sector Reform and the Adjustment Process*, Washington: St. Antony's College, The Brookings Institution, World Bank, Latin American Studies Association, XIX International Congress, September 28-30, 1995.
- Auyero, Javier, *Language of Rights, Language of War. Encoding Poverty in Contemporary Argentina*, Washington: New School for Social Research, Latin American Studies Association, XIX International Congress, September 28-30, 1995.
- Berry, Albert, *The Macroeconomic Context for Policies, Projects and Programmes to Promote Social Development and Combat Poverty in Latin America and the Caribbean*, Washington: University of Toronto, Latin American Studies Association, XIX International Congress, September 28-30, 1995.
- Cruz, Isabel, *La integración de las Uniones de Crédito del sector social al sistema financiero mexicano*, Washington: AMUCSS-México, Latin American Studies Association, XIX International Congress, September 28-30, 1995.
- Epstein, Edward C., *Anti-Poverty Policy and Market Economics in the New Chilean and Argentine Democracies*, Washington: University of Utah, Latin American Studies Association, XIX International Congress, September 28-30, 1995.
- Fagen, Richard R., *Latin America and the Cold War: Oh for the Good Old Days?*, Washington: Stanford University, Latin American Studies Association, XIX International Congress, September 28-30, 1995.

- Ferreira, Francisco y Julie Litchfield, *Inequality and Poverty in the Lost Decade. Brazilian Income Distribution in the 1980s*, Washington: STICERD, London School of Economics and Political Science, Latin American Studies Association, XIX International Congress, September 28-30, 1995.
- Fresneda, Oscar, Miguel Cárdenas, Jorge González, Libardo Sarmiento, *Pobreza, políticas sociales y desarrollo en Colombia*, Washington: PNUD, Latin American Studies Association, XIX International Congress, September 28-30, 1995.
- Graham, Carol, *Involving the Poor in the New Market Economies: Cross Regional Experiences with Safety Nets*, Washington: The Brookings Institution, The World Bank, Latin American Studies Association, XIX International Congress, September 28-30, 1995.
- Harberger, Arnold, "Política monetaria y fiscal para el crecimiento económico con equidad", en *Apuntes 37*, Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Segundo semestre, 1995, pp. 3-35.
- Helwege, Ann, *Poverty in Latin America: Back to the Abyss?*, Washington: Tufts University, Latin American Studies Association, XIX International Congress, September 28-30, 1995.
- Hill, Michael, *Understanding Social Policy*, Oxford: Basil Blackwell, 1994.
- Hobsbawm, Eric, *The Age of Extremes. A History of the World, 1914-1991*, New York: Pantheon Books, 1994.
- Huber, Evelynne, *The Politics of Social Policy in Chile, Costa Rica and Mexico: Crisis and Response*, Washington: University of North Carolina, Latin American Studies Association, XIX International Congress, September 28-30, 1995.
- Juárez, Carlos E., *The Politics of Economic Reform in Colombia*, Washington: University of California, San Diego, Latin American Studies Association, XIX International Congress, September 28-30, 1995.
- Kampwirth, Karen, *Social Policy in Nicaragua, 1990-1995*, Washington: Knox College, Latin American Studies Association, XIX International Congress, September 28-30, 1995.
- Leitner, Michael, *Persistent Inequalities? Intra-National Differences and Socio-Economic Development in Uruguay*, Washington: SUNY Buffalo, Latin American Studies Association, XIX International Congress, September 28-30, 1995.
- Lustig, Nora, *Modernizing Social Policy in Latin America and the Caribbean*, Santiago: Conferencia Hemisférica sobre la Erradicación de la Pobreza y la Discriminación, 18 y 19 de enero de 1996.
- Maingon, Thais, *Impactos sociales del ajuste estructural en la relación salud, nutrición y ambiente en Venezuela*, Washington: Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), Universidad de Venezuela, Latin American Studies Association, XIX International Congress, September 28-30, 1995.
- McCaughan, Edward J., *Beyond State vs. Market: Renovative Perspectives from Mexico and Cuba*, Washington: University of California, Santa Cruz, Latin American Studies Association, XIX International Congress, September 28-30, 1995.
- Moralez-Gómez, Daniel y Mario Torres, *Social Policy in a Global Society. Parallels and Lessons from the Canada-Latin America Experience*, Ottawa: IDRC, 1995.
- Navarro, Juan Carlos, *No Man's Land: The Political Economy and the Economic Organization of Social Services in Latin America*, Washington: Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), Caracas, Latin American Studies Association, XIX International Congress, September 28-30, 1995.
- Niles, Kimberley, *Compensatory Measures and Economic Adjustment: Why Governments Protect Unorganized Groups*, Washington: University of California, Los An-

- geles, Latin American Studies Association, XIX International Congress, September 28-30, 1995.
- Pánuco-Laguette, Humberto y Miguel Székely, *The New Economic Model in Mexico and its impact on Income Distribution and Poverty*, Washington: Queen Mary and Westfield College, University of London, St. Antony's College, University of Oxford, Latin American Studies Association, XIX International Congress, September 28-30, 1995.
- Pattnayak, Satya R., *Trends in State Characteristics and Social Development in Latin America*, Washington: Villanova University, Latin American Studies Association, XIX International Congress, September 28-30, 1995.
- Portocarrero S., Felipe, *Políticas sociales en el Perú, 1990-1995: una evaluación*, Washington: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Latin American Studies Association, XIX International Congress, September 28-30, 1995.
- Schkolnik, Mariana, *Políticas sociales y estrategia para mitigación de la pobreza: Chile*, Washington: Latin American Studies Association, XIX International Congress, September 28-30, 1995.
- Scott, C.D., *The Distributive Impact of the New Economic Model in Chile*, Washington: London School of Economics and Political Science, Latin American Studies Association, XIX International Congress, September 28-30, 1995.
- Sherraden, Margaret S., "Social Policy in Latin America: Questions of Growth, Equality and Political Freedom", en *Latin American Research Review*, Vol. 30, No. 30, Albuquerque: 1995, pp. 176-190.
- Sistema Económico Latinoamericano, *Articulación de políticas económicas y sociales en América Latina y el Caribe. Informe Final de la Reunión de Expertos de Alto Nivel*, Caracas: SELA/CLAD/CEPAL/RRARTPOL/DF No. 1, diciembre 1995.
- Thorp, Rosemary, *Challenges for Peace: The Issue of Socially Sustainable Development in Peru*, Washington: St. Antony's College, Queen Elizabeth House, Latin American Studies Association, XIX International Congress, September 28-30, 1995.
- Thorpe, Andy, *Honduras, Hybrid Nemes and Poverty*, Washington: University of Portsmouth, Latin American Studies Association, XIX International Congress, September 28-30, 1995.
- Tomassini, Luciano, *La reforma del Estado y las políticas públicas*, Santiago: Universidad de Chile, Centro de Análisis de Políticas Públicas, 1994.
- Torres, Mario y Elías Mujica, *Políticas económicas, sociales y medioambientales integradas en América Latina*, Informe Final del Seminario Regional INTESEP, Lima: Consorcio para el Desarrollo Sostenible de la Ecoregión Andina (CONDESAN), Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID), Centro Internacional de la Papa (CIP), 31 de agosto y 1 de setiembre de 1995.
- Ventura, Vivianne, *Open Regionalism for Whom and for What? Can Markets Change Production Patterns with Social Equity in Latin America?*, Washington: CEPAL, Latin American Studies Association, XIX International Congress, September 28-30, 1995.
- Vial, Joaquín, *Políticas para la superación de la pobreza*, Santiago: Conferencia Hemisférica sobre la Erradicación de la Pobreza y la Discriminación, 18 y 19 de enero de 1996.
- Weyland, Kurt, *How much Political Power do Economic Forces Have? Conflicts over Social Insurance Reform in Contemporary Brazil*, Washington: Vanderbilt Uni-

versity, Latin American Studies Association, XIX International Congress, September 28-30, 1995.

Wood, John, *Cooperation Between Countries, Instruments of Assistance to Overcome*

*Poverty and Discrimination*, Santiago: Conferencia Hemisférica sobre la Erradicación de la Pobreza y la Discriminación, 18 y 19 de enero de 1996.