

Promoción del desarrollo humano y lucha contra la exclusión social: dos enfoques complementarios¹

Fabrizio Feliciani

Resumen

Planteamiento de algunas propuestas novedosas para la cooperación para la promoción del desarrollo humano en Centroamérica a partir de experiencias. La tesis de este enfoque sostiene que las iniciativas locales para promover el desarrollo humano deben ser programas de lucha contra la exclusión social, la cual se entiende como un proceso conformado por un conjunto de dinámicas de descalificación primaria, que margina a las personas del acceso a las oportunidades humanas, impidiéndoles el ejercicio de sus derechos.

A partir de la experiencia realizada por PRODERE y otros proyectos de cooperación internacional en Centroamérica, se están formulando propuestas novedosas acerca de las oportunidades de la cooperación para la promoción del desarrollo humano en la región. Estas propuestas se orientan a la búsqueda de nuevas formas de dialéctica entre políticas económicas y políticas sociales, orientadas a la promoción del desarrollo humano en las áreas más postergadas de la región y en las más afectadas por los efectos de los conflictos recientes.

Este enfoque se basa en la tesis que las iniciativas locales para promover el desarrollo huma-

no deben ser programas de lucha contra la exclusión social, entendiéndola como un *proceso debido a un conjunto de dinámicas de descalificación primaria², que margina a las personas del acceso a las oportunidades humanas, impidiéndoles el ejercicio de sus derechos*. El concepto de exclusión social es dinámico y multidimensional, abarca todos los fenómenos de descalificación que afectan a las personas, superando la concepción estática de la pobreza.

Las iniciativas que se basen en este enfoque darían paso a una nueva práctica de cooperación para el desarrollo: (a) focalizando su intervención en las áreas en donde es más grave el fenómeno

de la exclusión social; (b) promoviendo —al combatir la exclusión en lugar de la pobreza que sólo es un resultado de la primera— la integración concreta de las personas en los circuitos económicos, sociales, y políticos, “dotándolas de poder”³; (c) realizando acciones integrales —puesto que la exclusión social es un fenómeno multidimensional—, dirigidas al conjunto de personas que viven en el mismo territorio; (d) promoviendo una mayor coherencia entre las macropolíticas, implementadas a nivel nacional, y las estrategias de desarrollo local, gestadas y manejadas por instituciones descentralizadas del Estado, de forma concertada con las organizaciones de la sociedad civil y las estructuras locales de poder; (e) operando en ámbitos locales intermedios (por ejemplo, los departamentos), a través de mecanismos de concertación, que viabilicen la articulación sinérgica de lo local con lo nacional.

Estas nuevas prácticas superarían algunas de las contradicciones de la cooperación para el desarrollo, tales como: (a) la separación artificial entre iniciativas de promoción del desarrollo social (más bien: de compensación social) y de programas para la promoción del desarrollo económico; (b) la escasa consistencia del discurso acerca de la democratización de los derechos humanos, de la gobernabilidad, en relación a su conversión en proyectos concretos; (c) la ejecución de programas estratégicos centralizados, muy alejados de las realidades locales, simultáneamente con programas focalizados en pequeñas localidades, dirigidos a grupos selectos de beneficiarios, que no contribuyen a la construcción de la cohesión social (y a veces generan fragmentación) y desvinculados de los programas estratégicos nacionales.

En este marco se están realizando varios esfuerzos prácticos, teóricos y de investigación, para definir y realizar iniciativas de promoción del desarrollo humano y de lucha contra la exclusión social. Entre ellos, a partir del PRODERE, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha realizado un estudio para la aplicación del modelo de medición de la exclusión social en contextos locales, en base a experiencias realizadas por la Unión Europea. Aquí presentamos

algunas consideraciones generales sobre los tópicos mencionados anteriormente, para definir el marco general en el que el modelo se sitúa.

1. Introducción

Desde 1990, el PNUD ha publicado cuatro informes anuales⁴ que exploran la temática del desarrollo humano en las dimensiones teórica y estadística. En lo teórico, los autores han ido enriqueciendo, a lo largo de los cuatro informes, el concepto del desarrollo humano. Estadísticamente, en la sección “Indicadores de desarrollo humano”, anualmente se detallan índices y parámetros relativos a la casi totalidad de los países del mundo.

Los informes definen el desarrollo humano como “un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano”⁵ o también como “el proceso de ampliar la gama de opciones de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, y abarcando el espectro total de opciones humanas, desde un entorno físico en buenas condiciones hasta libertades económicas y políticas”⁶. Los informes sucesivos han seguido explorando la teoría del desarrollo humano, sobre todo en lo que se refiere al *proceso de ampliar la gama de opciones de las personas, abarcando el espectro total de las opciones humanas* que representa la parte más extensa del concepto.

Los autores profundizan, sucesivamente, varios aspectos de las opciones humanas, como son: (a) las que conciernen al crecimiento económico, a la mejor utilización de las capacidades humanas, a políticas de desarrollo humano en países en proceso de ajuste (Informe 1990); (b) la libertad humana, la degradación ambiental y la sostenibilidad (Informe 1991); (c) la interacción entre las personas y el medio ambiente, las disparidades en los ingresos, la compleja relación entre los mercados, las naciones pobres y las personas pobres (Informe 1992); (d) la participación y organización popular, la relación entre el público y los mercados, entre la población y la gobernabilidad (Informe 1993).

Los informes proponen un índice del desarrollo humano que combina los indicadores correspondientes a la esperanza de vida, la educa-

ción y los ingresos “para dar una medida compuesta del desarrollo humano”⁷ que, sin embargo, no recoge por completo los elementos de la definición originaria ni los resultados de las reflexiones de los informes sucesivos. El índice del desarrollo humano, por ejemplo, no refleja las libertades humanas⁸, las relaciones entre las personas y el medio ambiente, la problemática de género, ni el nivel de participación ciudadana.

Recientes reflexiones sobre el concepto de exclusión social⁹ y sobre su posible evaluación y medición¹⁰ brindan indicaciones operativas, cuya aplicación a contextos locales permitiría una mejor medición del acceso de las personas a las *oportunidades que comprende el espectro total de las opciones humanas*.

En otro plano, el último informe, haciendo referencia a la cumbre mundial sobre el desarrollo social —cuya realización se prevé para 1995— señala que “ha llegado la hora de convenir un programa concreto de medidas a escala nacional y mundial”¹¹. De las experiencias de algunos programas de promoción del desarrollo humano en el nivel local y de lucha contra la exclusión social, realizados en los últimos años en Centroamérica por PNUD-OSP y por otras agencias bilaterales y multilaterales¹², resultan algunas experiencias útiles para definir en el nivel local —precisamente allí donde están las opciones humanas reales y sus sujetos— los programas concretos que puedan originar las medidas señaladas.

También con base en estas experiencias —y, probablemente, en consideración de los escasos éxitos de las iniciativas nacionales de apoyo al desarrollo que no han logrado incidir de manera eficaz en los niveles locales—, el PNUD está consultando con diferentes interlocutores la propuesta denominada *Plataforma regional de desarrollo humano a nivel local*¹³.

En esta propuesta, el PNUD considera que “responder a los desafíos planteados para conso-



lidar la paz supone, entre otras alternativas, avanzar progresivamente en el desarrollo humano de la región, particularmente en aquellas áreas históricamente más afectadas por la exclusión social o por los conflictos internos (...). Para lograr lo anterior se requiere una visión ‘local’ de la exclusión, de sus causas y de sus efectos, y de una estrategia para superarla. Lo ‘local’ aquí se refiere a un territorio establecido, que coincide con divisiones administrativas del Estado que permitan relacionar estos esfuerzos con la adopción de políticas y medidas a nivel nacional y sectorial. Por otro lado, es un espacio de poder en el que se establecen las relaciones individuo-Estado”¹⁴.

El PNUD está así en un momento crucial, en el que, por un lado, hace un llamado general para que se establezca un programa de promoción del desarrollo humano que prevea *medidas a escala mundial*, y por el otro, en Centroamérica, propone una iniciativa *regional* para operativizar las iniciativas de promoción del desarrollo humano a nivel local.

En el intento para establecer algunos principios y lineamientos operativos útiles para las iniciativas de promoción del desarrollo humano a nivel local, en este documento presentamos algunas reflexiones sobre la relación entre los enfoques de desarrollo humano y de lucha contra la exclusión social, aplicados a nivel local.

En las páginas que siguen, luego de una des-

cripción sintética del contexto caracterizado por la dualidad entre las políticas económicas y sociales, causa y efecto de las medidas de ajuste estructural, formulamos algunas consideraciones que resultan de prácticas de promoción del desarrollo local y de la lucha contra la exclusión social, recientemente realizadas en Centroamérica. Especialmente nos interesa resaltar un aspecto de utilidad para iniciativas futuras para promover el desarrollo humano a nivel local: la medición de la exclusión social, como instrumento de apoyo a la planificación, la ejecución, el monitoreo y la evaluación de estas iniciativas.

2. Políticas económicas y sociales

2.1. Ajustes estructurales en Centroamérica

Es cada vez más generalizado el consenso sobre las dificultades de los programas de ajuste estructural ortodoxos¹⁵ para alcanzar el objetivo de la estabilización de las economías y para colocarlas en una senda de expansión económica sostenida. La convicción excesiva en el libre funcionamiento de los mercados como único motor del crecimiento económico y la consecuente presión por reducir toda intervención directa del Estado en la esfera productiva y por lograr la apertura estructural de sus mercados a la competencia del exterior no han arrojado los resultados que en un principio se prometían. Si bien ha habido avances notables en la reducción de la inflación y, en algunos casos, en otros indicadores macroeconómicos, todavía no se observa ni un repunte económico sólido ni una mejora significativa en las condiciones de pobreza de sus poblaciones.

De hecho, desde fines de los setenta, los países de Centroamérica han implementado, aunque con ciertas deficiencias, programas de ajuste estructural. En una primera fase, las medidas de ajuste se aplicaron sin condicionalidad alguna, sólo en una segunda fase se condicionaron. Si bien, ya desde 1985 investigadores como Bulmer-Thomas preveían¹⁶ una tercera fase (*post-adjustment phase*) en que se debían resolver las contradicciones entre las estrategias de corto y largo plazo¹⁷, dicha resolución está aún por hacerse.

En ciertas condiciones, en particular cuando los desequilibrios macroeconómicos adquieren proporciones graves, ciertamente es ineludible implementar estrategias que permitan estabilizar la economía¹⁸; estrategias que deberían corregir los desequilibrios centrales y conseguir restablecer, en última instancia, sendas de crecimiento económico elevado y sostenido. Estos programas incluyen normalmente diversas medidas que pueden generar resultados positivos, entre ellas, la mayor exposición de los productores locales a la competencia, el replanteamiento del rol del Estado y de su relación con la sociedad civil, que incluye los procesos de modernización y racionalización de la administración pública¹⁹.

Este no es el lugar para examinar las prácticas de los programas de ajuste estructural, sus causas y sus efectos macroeconómicos ni los diferentes puntos de vistas de autores que señalan las contradicciones de las políticas de ajuste propuestas por el llamado "consenso de Washington"²⁰. No se trata de evaluar aquí los programas de ajuste estructural como tales, sino más bien de subrayar que se ha venido generando una praxis de políticas económicas basadas exclusivamente sobre la estrategia de ajuste, como si el crecimiento económico y el desarrollo fueran sinónimos, o bien, como si lo primero fuera la única condición indispensable para promover lo segundo. La confusión entre las estrategias de crecimiento y las estrategias de desarrollo, con la sustancial ausencia de estas últimas, ha llevado a una serie de consecuencias extremadamente negativas sobre el proceso de desarrollo de la región.

Nos parece importante hacer referencia a algunos de los efectos socio económicos de las medidas de ajuste, que constituyen una parte fundamental del contexto global en el cual se sitúan los esfuerzos de consolidación de la democracia en Centroamérica²¹ y el mismo debate (y las praxis) de promoción del desarrollo local y de la lucha contra la exclusión social.

Todos los países de la región han implementado políticas de estabilización y ajuste. En algunos casos, las políticas de ajuste "contradicen las declaraciones presidenciales de Montelimar, de Antigua, el Plan de acción económico de Centra-

mérica y la declaración de San Salvador, porque, aplicadas tal cual, tienden a cancelar las posibilidades de desarrollo y de integración regional²². Además, los resultados económicos y financieros de las políticas de ajuste aplicadas no son satisfactorios, mientras que sus consecuencias sociales son graves. En el período 1980-1990, el déficit acumulado de la balanza comercial —que ascendió a 13,508 millones de dólares— demuestra que las medidas de ajuste han repercutido en un aumento mayor de las importaciones y no así de las exportaciones que pretendían promover, con efectos perversos sobre la deuda.

El paradójico aumento del déficit acumulado de la balanza comercial se debe a varios factores, entre ellos, al aumento de la importación de alimentos, que en un futuro costarán aún más por la disminución de la ayuda alimentaria internacional²³. Sin embargo, hay que señalar que el índice creciente de importación de alimentos se debe también a causas externas, siendo efecto de una competencia desleal de los países exportadores que, a través de políticas proteccionistas, ejercen un *dumping* real que perjudica a los productores locales de los países del sur, que pierden por “eficiencia” en el mercado, frente a los precios subsidiados y a la política llamada de “asistencia alimentaria”²⁴. Dadas las tendencias actuales, en el año 2000, Centroamérica requerirá del 40 por ciento de las divisas generadas por las exportaciones sólo para pagar las importaciones de alimentos²⁵. Otras causas del incremento del déficit comercial son la importación de insumos y de tecnologías necesarias para la producción de bienes y productos —tradicionales y no tradicionales— destinados a la exportación y de materias primas y bienes destinados a las capas sociales privilegiadas.

Por otra parte, la reducción del déficit fiscal se ha enfrentado sobre todo a través de la reducción del gasto social —y, en algunos casos, del gasto militar, mientras que los recortes de las inversiones en grandes infraestructuras han sido más modestos²⁶.

Las consecuencias sociales de las políticas de ajuste estructural han llevado a medidas de compensación, dirigidas a las poblaciones excluidas y, especialmente, a los nuevos pobres generados por

el ajuste y a los pobres *borderline*²⁷. Las medidas de compensación son parte de políticas transitorias, que buscan atenuar, en el corto plazo, los efectos restrictivos del ajuste estructural, sin perseguir objetivos de eficiencia económica y pierden sentido cuando los programas de ajuste estructural sólo plantean metas en el reajuste a nivel de mercado de las principales variables macroeconómicas, sin considerar un conjunto adicional de medidas —igualmente de carácter transitorio— que afecten al ámbito microeconómico. También estas medidas demuestran evidentes contradicciones, ya sea en términos de su financiamiento y sostenibilidad como de su impacto concreto. Resulta difícil concretizar políticas de compensación social dirigidas, en principio, a cerca del 70 por ciento de la población de la región que es pobre²⁸, carece de perspectiva por la concentración de la riqueza ya existente y está excluida de los procesos de desarrollo²⁹.

2.2. Hacia una nueva dialéctica entre las políticas económicas y sociales

En 1987, la UNICEF, reconociendo la necesidad de implementar políticas de estabilización y ajuste estructural, plantea la necesidad de “establecer políticas de ajuste con rostro humano”³⁰. Los autores, basando sus reflexiones en un estudio de diez casos, destacan cómo la disminución del gasto social del Estado y la reducción de los ingresos familiares —identificados como dos consecuencias de programas ortodoxos de ajuste— han generado a su vez el deterioro de la salud, la educación y la nutrición. Su propuesta tiene como objetivo “combinar el ajuste con la protección de los grupos vulnerables y la restauración del crecimiento económico”.

El planteamiento de UNICEF es una contribución al debate sobre ajustes ortodoxos y heterodoxos y subraya la necesidad de implementar medidas de compensación social dirigidas a los grupos pobres para proteger los niveles absolutamente básicos de vida (especialmente la salud y la nutrición), más que para promover su integración en el circuito productivo. Este enfoque mantiene separadas las personas sujetos de las políticas económicas de las personas objetos de las políticas sociales; su aporte más relevante es hacer hincapié en la necesidad de implementar medidas compensatorias dirigidas no

específicamente a una población objetivo constituida por los nuevos pobres y los *borderline poors*, sino también a los sectores de pobreza crónica. El aporte más novedoso de este enfoque ha sido el reconocimiento de la necesidad de corregir los efectos indeseados de los programas de ajuste estructural en el corto plazo que, de lo contrario, llevarían a un deterioro significativo de la capacidad de expansión de las economías en el mediano y largo plazo.

En 1990, CEPAL³¹ planteó algunos criterios que rigen la “transformación con equidad”, para contribuir eficazmente a la “condicionalidad democrática” de los procesos de ajuste. Estos criterios incluyen, entre otros (a) la formación de capital humano y la generación de capital de trabajo, para la consolidación empresarial de los grupos menos favorecidos, y (b) programas sociales sostenibles, dirigidos a poblaciones específicas.

Lo novedoso de la propuesta de CEPAL en este debate es el llamado a un enfoque integral de todas las políticas: el aumento del ahorro interno y de la inversión, la generación de empleo y la promoción de la integración del sector informal, inversiones en recursos humanos en el marco de una amplia participación en un contexto de concertación social, y la búsqueda de la sostenibilidad ambiental.

CEPAL se refiere además a la necesidad de adaptar los modelos políticos a las condiciones socio económicas y ambientales de cada país y a la forma actual de su organización económica. Esta es otra novedad del enfoque respecto a los modelos promovidos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, pues reconoce la necesidad de contextualizar las medidas socio económicas propuestas, supera la simplificación del enfoque de las instituciones de *Breton Woods*, que priorizan el control de los equilibrios internacionales y, con el objetivo de estabilizarlos, proponen políticas *standard* que, en la práctica, consideran a las fuerzas vivas, a los recursos naturales y a la organización socio política de cada país como coyunturas que deberían adaptarse a una receta preestablecida, más

que como energías disponibles para el crecimiento con equidad.

Al examinar la relación entre la reducción de la pobreza urbana y las políticas sociales, C. Moser — de la División de desarrollo urbano del Banco Mundial— concluye que las políticas sociales deben volver más eficiente, eficaz y sostenible la transferencia de recursos, ya sean éstos económicos como de asistencia técnica, subrayando la necesidad de “integrar los varios componentes (*de las políticas sociales y económicas*) en un único marco”³². Es interesante subrayar cómo en las mismas instituciones del “consenso de Washington” existe un debate sobre estos temas, aunque éste todavía no haya generado cambios estructurales en las políticas apoyadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Explorando la problemática de las estrategias de desarrollo para la década de los noventa, el primer informe del PNUD sobre el desarrollo humano se refiere directamente a los países en proceso de ajuste. Estos países “son los que más difícil encuentran asegurar los recursos para mejorar el desarrollo humano —y los que tienen mayores necesidades, ya que las continuas presiones contra el desarrollo humano debilitarán todavía más sus perspectivas de crecimiento a largo plazo. Por otro lado, en numerosos países en proceso de ajuste, las condiciones de vida están alcanzando niveles intolerables”³³. En este mismo informe, los autores subrayan con mucha fuerza aspectos aparentemente coyunturales de las políticas económicas y sociales de algunos países en proceso de ajuste, al señalar que “los gobiernos están sujetos a múltiples presiones por parte de grupos de interés. Además, sus objetivos tienden a ser complejos y multi-dimensionales: mantenerse en el poder, atender los requerimientos de grupos de interés particulares (...)”³⁴. En base a estas consideraciones también el PNUD —así como, desde otro punto de vista, CEPAL— resalta la necesidad de establecer políticas de desarrollo que no consideren por separado lo

La confusión entre las estrategias de crecimiento y las estrategias de desarrollo, con la sustancial ausencia de estas últimas, ha llevado a una serie de consecuencias extremadamente negativas.

económico de lo social, el crecimiento económico del incremento del acceso a las oportunidades y opciones humanas.

Sin embargo, más allá de la enunciación de la necesidad de cambiar la dialéctica entre lo económico y lo social, aún no se han iniciado procesos de envergadura para la implementación práctica de este nuevo enfoque. La falta de solución de continuidad entre la teoría y la praxis se debe, en este caso, a varios factores externos e internos a la región, entre ellos resaltan: (a) la propuesta para Centroamérica por parte del consenso de Washington³⁵ sigue siendo la misma, no obstante la evidente preocupación del Banco Mundial por los problemas de la pobreza y marginación del mundo³⁶; (b) por varias razones —también relacionadas con las políticas de compensación social— siguen teniendo preferencia proyectos especiales y sectoriales, que se dirigen a segmentos seleccionados de la población y buscan dar respuestas a necesidades específicas, desconociendo en la práctica la interdependencia entre los sectores sociales por un lado y las relaciones entre los diferentes componentes del desarrollo por el otro.

Los resultados de los programas de ajuste

estructural en Centroamérica —al igual que en otras regiones del mundo— han destacado un debate teórico entre economistas, científicos sociales y organizaciones internacionales, del que hemos resumido algunos aspectos. En este contexto, parece que en la actualidad es imposible plantear una revisión de los modelos de compensación social aplicados en la región con la implementación de medidas más complejas que logren, de acuerdo al enfoque del desarrollo humano, la síntesis de las políticas económicas y las políticas sociales. Sin embargo, para superar el actual esquema de relación entre las dos políticas —cuya única interdependencia está fijada en la compensación (social) de los efectos de las medidas de ajuste (económico) sobre los *new y borderline poor*, y que se dirige a los pobres crónicos especialmente cuando su conflictividad social puede llegar a generar motines, desórdenes y guerras civiles— es necesario no solamente superar contradicciones internas a los países³⁷, sino también reorganizar en un nuevo esquema las iniciativas de promoción del desarrollo y de la lucha contra la pobreza.

Es en este contexto que adquiere particular relevancia: (a) llegar a definir las estrategias integra-



das para promover el desarrollo humano y la lucha contra la exclusión social; (b) lograr la implementación de estas estrategias en los contextos locales, superando la ineficiencia y la escasa eficacia de programas centralizados; (c) definir iniciativas territoriales para promover el desarrollo humano, superando las estrategias sectoriales y "especializadas" de compensación social que, al dirigirse exclusiva y excluyentemente a sectores predefinidos de la población, no contribuyen a la organización y a la construcción de mecanismos de concertación social y, por ende, de participación.

2.3. De la retórica de la participación hacia la formalización de nuevas relaciones entre los ciudadanos y la sociedad

En el último informe del PNUD sobre el desarrollo humano se afirma que la transición hacia la democracia en numerosos países en vías de desarrollo, la caída de los regímenes comunistas y la difusión de las organizaciones populares en todo el mundo tienen que ser considerados como elementos de un mismo proceso histórico. Se trata de fenómenos que pueden representar un peligro —en términos de anarquía, de violencia étnica o de desintegración social—, pero también una auténtica oportunidad que no debería desaprovecharse, en cuanto fuente de impulsos innovadores para la creación de sociedades nuevas y más justas. Otro elemento destacado en el informe es que cada Estado nacional ve erosionado su poder por dinámicas de globalización económica internacional y, también, por el monolitismo de sus propias administraciones, que ya no consiguen satisfacer las necesidades de la población de cada país.

En este marco, el PNUD propone como políticas para instrumentar el desarrollo humano una mayor descentralización de los poderes y una mayor libertad de acción de las diferentes organizaciones populares, ciudadanas y de la sociedad civil en general, en cuanto formas de participación de los ciudadanos. "Participación significa que la gente intervenga estrechamente en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos que afecten sus vidas (...) La participación en ese sentido es un elemento esencial del desarrollo humano"³⁸. Se hace hincapié en la corriente de expansión de dichas organiza-

ciones: personas que tienen mayor cultura, ingresos más elevados y mayores posibilidades piden con fuerza creciente la participación en los procesos que atañen directamente a sus vidas. El concepto de participación no es nuevo, es parte de la semántica del desarrollo desde hace tres décadas; sin embargo, la práctica de este concepto se ha vuelto parte de la retórica del discurso del desarrollo más que eje de su actuación. Para romper esta situación sería necesario promover "la participación del público en proyectos y programas determinados (...) la diferencia decisiva consiste en que se considere la participación como una estrategia global del desarrollo". La promoción de la participación —concreta y no demagógica— no es un elemento ideológico, sino un nuevo imperativo, una condición de transformación y sobrevivencia de los sistemas sociales actuales y de los propios estados: "si los estados aspiran a sobrevivir, tendrán que establecer nuevas relaciones con sus pueblos"³⁹.

Nuevas prácticas de participación de los ciudadanos se relacionan, especialmente en los países del sur, con los recientes avances de los procesos de construcción de la democracia. Sin embargo, muchos de estos procesos están todavía inacabados —en varios países se ha llegado a una democracia formal, lejos todavía de una democracia real.

Y mientras varios científicos sociales señalan que "sin buscarlo, ahora estamos experimentando, de manera oblicua, democracia sin prosperidad"⁴⁰, resalta cada vez más que la construcción de la democracia no se puede lograr simplemente avanzando en la senda, ya conocida, que conduce a la democracia representativa. Más bien se trata de abrir un nuevo camino, que conduzca a democracias participativas. Es el modelo de la democracia representativa que ha demostrado sus debilidades y limitaciones, inclusive en los países del norte, en donde nuevas ideas, corrientes, organizaciones ciudadanas y de la sociedad civil construyen nuevas relaciones sociales e institucionales, que pueden vehicular formas reales de participación.

En América Latina, los procesos de construcción de la democracia —representativa— fueron acompañados por políticas de descentralización de las instancias centrales de gobierno, hacia instancias de gobierno local. Sin embargo, en la mayoría de los

La construcción de la democracia no se puede lograr simplemente avanzando en la senda, ya conocida, que conduce a la democracia representativa. Más bien se trata de abrir un nuevo camino, que conduzca a democracias participativas.

casos, la descentralización se ha desarrollado bajo la forma de desconcentración, con el traspaso de responsabilidades, pero sin generar delegaciones significativas de poder real. Hay que recordar aquí que los procesos de descentralización y desconcentración responden también a políticas gestadas en el marco de las medidas de ajuste estructural, conocidas genéricamente con la expresión "modernización del Estado". El hecho de que estas políticas se hayan generado a partir de las necesidades del ajuste y de la compensación social conlleva a una praxis que responde más al objetivo de disminuir el gasto público y disminuir el rol del Estado que a objetivos relacionados con la construcción de la democracia participativa y de nuevas relaciones sociales que generen un consenso duradero. Quizá sea por esta razón que se ha puesto el máximo énfasis en los niveles extremadamente periféricos —comunidad y municipio— sin articular efectivamente estos niveles con las instancias centrales. Es decir, mientras se desmantela la institucionalidad del Estado, se interviene en emergencia con medidas de compensación social ahí donde están las necesidades y el malestar social, sin generar simultáneamente un marco organizativo que permita la dialéctica entre estos niveles y quienes deciden las políticas. Se delegan funciones sin delegar poder.

Sin embargo, paralelamente a este proceso de moderada descentralización hay una expansión de las organizaciones periféricas, ya sea de los gobiernos locales como de las organizaciones asociativas, gremiales y ciudadanas. En algunos casos, estas organizaciones locales aún no tienen un real poder de decisión; muchas veces no están reconocidas ni son reconocidas por las instituciones centrales y, cuando lo son, generalmente no disponen de presupuesto propio o de las capacidades técnicas para manejarlo. Aún así, el espacio creado por las políticas de compensación social y modernización del Estado, a través de la ejecución de proyectos de auto ayuda con participación comu-

nitaria, se está llenando en la actualidad de organizaciones ciudadanas que —superando inclusive viejas contraposiciones políticas e ideológicas, relacionadas con el modelo de la democracia representativa— se van organizando paulatinamente para volverse referentes locales de las políticas nacionales.

La falta de información no permite establecer bases de datos confiables sobre las contribuciones, en tiempo y especie, aportadas por la población local y sus organizaciones a los proyectos de auto ayuda; por otro lado, la falta de información también impide cuantificar precisamente la amplitud del fenómeno de la organización comunitaria. Sin embargo, nos parece lícito poder afirmar que, aún lejos de consolidarse una dialéctica central-local y aún existiendo fallas en la colaboración concreta entre los dos niveles, en la región existen síntomas claros de un proceso de enriquecimiento de la organización ciudadana, que apunta a la construcción de esta dialéctica.

Una vez definido el principio que para la construcción de la democracia plena, es necesario superar el discurso de la participación, llegando a una dialéctica real entre ciudadanos e instituciones, entre lo local y lo central, es preciso tratar de proponer una dimensión de lo local y la naturaleza de esta dialéctica. Sin pretender construir modelos axiomáticos de validez universal, nos parece pertinente formular aquí algunas consideraciones al respecto. Lo local es un espacio donde las personas ejercen sus derechos, tienen o no acceso a sus oportunidades, están integradas o excluidas de los procesos que conforman sus propias vidas. Lo local es también la dimensión en la que es posible reconocer las necesidades y los recursos disponibles, donde es posible organizar éstos para responder a aquéllas; en lo local es más fácil concertar y resolver mancomunadamente los problemas cotidianos. En síntesis, lo local es una porción limitada de la realidad social donde es más fácil interactuar con las

personas. Sin embargo, no es un espacio aislado: está en relación con otros espacios locales y con otras realidades nacionales e internacionales que lo afectan directa e indirectamente. Y si el objetivo no es el de asistir en emergencia —y a costos decrecientes— las necesidades básicas de los pobres, sino luchar contra la exclusión social de las personas, buscando ampliar la gama de opciones a las que tienen acceso, es necesario concebir lo local como una articulación de instancias organizativas que satisfaga dos condiciones indispensables: permitir la participación real de las personas y tener la capacidad de interlocución con instancias centrales de decisión.

Así, la definición de la dimensión de lo local para la ejecución de iniciativas de promoción del desarrollo humano o de lucha contra la exclusión social no es un problema de elección entre una u otra unidad territorial (por ejemplo, comunidad, municipio, departamento, región, etc.). Más bien, se trata de definir la naturaleza de la articulación entre estos niveles y entre ellos y el nivel central. Se trata de definir mecanismos e instancias participativas capaces de asumir el poder y la responsabilidad de las decisiones locales, en el marco de aquellas políticas globales cuya existencia y vigencia hace de un conjunto de individuos una nación. Es más, se trata de mecanismos e instancias capaces de alimentar la definición de las propias políticas nacionales.

3. Oportunidades para la cooperación internacional

En este contexto —donde parece creciente el consenso acerca de la necesidad de establecer una nueva relación entre las políticas sociales y, sobre todo, donde son crecientes las presiones en esta dirección por parte de las sociedades civiles, de los gobiernos y de la comunidad—, la cooperación internacional debería renovar sus estrategias y, por consiguiente, su praxis. Estamos todavía en una fase en la que las iniciativas de la cooperación internacional se pueden dividir en dos grandes subconjuntos, lamentablemente con muy pocos puntos de contacto.

Por un lado, los programas centrales, que obe-

decen a estrategias macro, dirigidos a brindar asistencia técnica a las instituciones centrales de gobierno o que realizan intervenciones dispersas en todo el territorio nacional, beneficiando a un sector o a una categoría específica. La ejecución de estos proyectos es confiada a instancias nacionales centralizadas, a veces constituidas con esta sola finalidad. Por otro lado, existen millares de pequeños proyectos de escala micro —al máximo de nivel municipal—, ejecutados con metodologías de participación comunitaria, y dirigidos a mejorar uno o más aspectos de la vida de un conjunto muy restringido de personas.

Las unidades ejecutoras de los proyectos se comunican sólo muy raramente entre sí y, normalmente, no existe relación alguna entre los objetivos y las actividades a nivel nacional y las actividades a nivel micro. Así, pareciera que la misma dualidad existente entre las políticas económicas y las políticas sociales se reproduce también en las iniciativas de la cooperación internacional.

Sin embargo, esta realidad dual —entre lo macro y lo micro, lo central y lo local, lo económico y lo social— se empieza a romper también en la praxis de la cooperación internacional. Cada vez más son las presiones de las organizaciones no gubernamentales y de otras unidades ejecutoras de programa micro para tener acceso a niveles de coordinación superiores, que posibiliten, además de la sostenibilidad de sus propias intervenciones, el indispensable nivel de interlocución con las instancias centrales. Por otra parte, también es creciente el interés de los gobiernos en profundizar más la relación con las realidades locales.

En este marco, la cooperación internacional en Centroamérica tiene hoy la posibilidad de proponerse un rol diferente, tomando en cuenta la necesidad de fortalecer las instancias intermedias, entre el nivel donde es máxima la participación —la comunidad, el municipio— y el nivel donde se concentra el poder de decisión —las instancias centrales. A través de la organización y del fortalecimiento de estas instancias intermedias sería posible hacer transitar una creciente participación de la población en las decisiones y, en el sentido opuesto, una creciente desconcentración del poder

de decisión.

La intervención de la cooperación internacional en Centroamérica surge de la crisis de la región de los años ochenta. Durante toda la década pasada, la crisis centroamericana se expresó en conflictos nacionales y regionales con un saldo de más de 300,000 vidas perdidas, afectando a las poblaciones de amplias áreas geográficas y produciendo el desarraigo de más de dos millones de personas. La expresión violenta de los conflictos en algunos países tuvo efectos perversos sobre las economías nacionales que, sumados a otros efectos de la crisis política, económica y social, exarcebaban los procesos de exclusión y resultaron en una agudización de la pobreza en la región.

Frente a esta grave situación, la iniciativa conjunta de los presidentes de Centroamérica, desde los acuerdos de Esquipulas de 1987, junto a la actividad de Naciones Unidas y el apoyo técnico y financiero de la comunidad internacional, llevaron a comprometer a los gobiernos para trabajar debidamente y obtener una paz firme y duradera, basada en procesos de democratización y desarrollo. Desde entonces se han logrado ceses del fuego en la mayoría de los conflictos armados —con la desmovilización de los grupos irregulares y la reducción de los ejércitos—, elecciones libres en todos los países del área, avances en instituciones que garantizan el cumplimiento de todos los derechos para la sociedad en su conjunto; puesta en marcha de procesos de reordenamiento de las economías y modernización y descentralización de los estados.

La superación de la emergencia sugiere nuevas prioridades y, por consiguiente, nuevos papeles para los actores locales, nacionales e internacionales. Las tendencias en la región parecen sugerir que la reducción del conflicto social y la consolidación de la paz centroamericana pasan por los siguientes ejes: (a) la construcción de un consenso social mínimo que posibilite una reconciliación nacional; (b) una participación desde el nivel local, que contribuya a la construcción de una cultura democrática y a la ampliación de los espacios y mecanismos de participación económica; (c) la generación de procesos de desarrollo, integrales y sustentables, incluyendo una modernización productiva que permita competir en el mercado internacional, que



mejoren las condiciones de vida de la población, en particular de la población más pobre, y que contribuyan a eliminar las formas de exclusión (económica, social y política) que reproducen la pobreza; (d) la construcción y el fortalecimiento de mecanismos de participación para la concertación de los lineamientos de acción para la consolidación de la paz, donde puedan encontrarse gobiernos, instituciones y diversas expresiones de la sociedad civil; (e) una mayor inversión en recursos humanos y la ampliación de las oportunidades empresariales y las de empleo.

Estos parecen ser los principales desafíos que una renovada cooperación internacional deberá enfrentar en Centroamérica.

3.1. El enfoque de la promoción del desarrollo humano a nivel local

Durante los últimos meses, el PNUD ha iniciado un proceso de consultas con los gobiernos de la región, con los organismos de la sociedad civil, con las agencias y los donantes de la comunidad internacional, acerca de la propuesta denominada Plataforma de desarrollo humano a nivel local¹. En síntesis, esta plataforma propone implementar una serie

de iniciativas locales, enlazadas entre sí —a nivel de las instancias intermedias⁴²—, en aquellas localidades en donde se yuxtaponen la exclusión social y las consecuencias de los conflictos armados. Estas iniciativas tendrían que promover la concertación local de los actores de la sociedad civil y de las instituciones de gobierno, para que realicen el análisis de las necesidades y de los recursos y puedan decidir conjuntamente las estrategias de desarrollo que conformarían los planes locales de desarrollo humano. El conjunto de estos planes —enriquecido con aportes referidos a las medidas de política nacional de apoyo al desarrollo local, procedentes de la colaboración entre instancias centrales de la sociedad civil y de los gobiernos— conformaría la estrategia nacional de desarrollo humano del país.

Según la propuesta de la Plataforma de desarrollo humano a nivel local, los planes locales —así como también las estrategias nacionales— deberían dirigirse a disminuir el nivel de exclusión social de la población de las localidades seleccionadas, acompañando el proceso de desarrollo humano y trabajando sobre los componentes siguientes: (a) la promoción del crecimiento económico sostenible, mejorando las oportunidades de acceso de los grupos más desfavorecidos a la conformación de empresas y a los recursos nacionales (crédito, formación profesional, asistencia técnica); (b) el mejoramiento de la salud de la población, con una atención particular a los grupos más vulnerables; (c) la promoción del acceso a la educación al conjunto de la población, con particular énfasis en la educación que promueva una cultura democrática, solidaria y garante de las oportunidades en el mercado de trabajo; (d) la promoción integral de los derechos humanos (civiles y políticos, económicos, sociales, culturales y de solidaridad), con particular énfasis en la convivencia pacífica, la participación democrática y la igualdad en las oportunidades de desarrollo; (e) la gestión territorial y el manejo de los recursos ambientales⁴³.

La propuesta se caracteriza por un enfoque intersectorial moderno ya descrito por algunos autores⁴⁴, y sugiere responder a la problemática horizontal —iguales oportunidades entre géneros, salvaguardia del medio ambiente, atención a grupos vulnerables (desarraigados, desmovilizados, mi-

norías étnicas, etc.)— con una estrategia integradora, basada en el territorio como referente principal. Se trataría, por un lado, de superar la atención unidireccional a los grupos vulnerables y, por el otro, de romper con la tradición sectorializada y atomizada de la cooperación internacional: dos esquemas de intervención que generan iniciativas aisladas, generalmente descoordinadas que, en los mejores casos, logran atender problemáticas emergentes sin dejar una organización y una institucionalidad permanentes que se puedan hacer cargo de las responsabilidades de la intervención.

La construcción de un modelo alternativo para la promoción del desarrollo humano, en un marco definido por una nueva relación entre políticas económicas y sociales, implica la revisión —teórica y práctica— de los programas de promoción del desarrollo hasta hoy realizados. Antes de la revisión de las estrategias y de las modalidades operativas de las iniciativas para promover el desarrollo —aspectos que no tratamos en este artículo— es necesario volver a examinar algunas definiciones conceptuales y las respectivas metodologías de medición en un intento para proponer un modelo de medición de las realidades socio económicas, coherente con el nuevo enfoque, que pueda soportar las decisiones políticas de priorización y focalización de las iniciativas de promoción del desarrollo humano, y contribuir, a través del mismo modelo, en las fases de programación, retroalimentación y evaluación de las iniciativas emprendidas.

3.2. El enfoque de la lucha contra la exclusión social

El Banco Mundial define la pobreza como la "inhabilidad para obtener un standard mínimo de vida"⁴⁵ y ha desarrollado una metodología de medición de la pobreza que se basa en indicadores individuales (mortalidad infantil, deserción escolar, etc.) indicadores familiares (población económicamente activa, acceso a la vivienda) e indicadores a nivel comunitario (acceso al agua, a la electricidad, la educación, la salud, etc.).

Por otra parte, especialistas de la Unión Europea indican que "la pobreza se considera como un fenómeno multidimensional y acumulativo"⁴⁶; muchos autores han extendido el concepto de pobreza,

llegando a abarcar una gran variedad de dificultades económicas, desventajas sociales, escasa vigencia de los derechos humanos, "llevando a la sustitución del término 'pobreza' por el de 'exclusión social'"⁴⁷.

"En la compensación actual de la pobreza no existe un marco teórico atendiendo a la presencia simultánea de los síntomas que la componen; sólo existen explicaciones aisladas de cada uno de ellos, como casos extremos de desigualdad en un subsistema particular de distribución de bienes"⁴⁸. Quizá, la ausencia de un marco teórico aceptable, que los investigadores de FLACSO destacan, esté en relación con el modelo de desarrollo actual, con la dualidad de las políticas anteriormente mencionadas y con el enfoque condicional del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, basado en el establecimiento de equilibrios externos. Cuando las realidades sociales —y humanas— de un país se vuelven coyunturas que deben doblarse a medidas basadas en esquemas macros y ajenos, la definición y la medición de sus distorsiones —como lo es la pobreza— pueden pasar a un segundo plano. En este caso, lo que importa de la pobreza son exactamente y solamente los "casos extremos", así como revelan los investigadores de FLACSO, que pueden constituirse en base de estallidos que afectan la necesaria tregua social.

Es también con base en estas consideraciones que, si se trata de revisar el modelo de promoción del desarrollo —en el sentido del desarrollo humano—, es necesario iniciar el rediseño de los instrumentos de lectura de la realidad. No parece posible promover nuevas políticas con un enfoque integrado, cuya operativización se base en los mismos conceptos e instrumentos derivados de los enfoques que se pretenden superar.

La transición del concepto de pobreza al de exclusión social de debe, antes que nada, a la comprensión del carácter estructural de los fenómenos tratados. La Unión Europea define la exclusión social en contraposición a la integración social —cuyos elementos fundamentales son la cohesión social y la dignidad humana⁴⁹. Se propone una noción dinámica de la exclusión social, que

permita designar los procesos y las situaciones resultantes de dichos procesos y pueda considerar los caracteres estructurales y multidimensionales de la exclusión, es decir, de los "mecanismos en virtud de los cuales las personas y los grupos son excluidos de la participación en los intercambios, las prácticas y los derechos constitutivos de la integración social y, por lo tanto, de la identidad"⁵⁰.

Una investigación de campo —realizada por el proyecto PRODERE-EDINFODOC del PNUD— sigue el enfoque de la Unión Europea y define la exclusión social como un "fenómeno resultante de la interacción de una pluralidad de procesos más elementales de 'puesta en dificultad' de las personas, en relación a sus posibilidades de plena participación, según sus capacidades, en los procesos de desarrollo. Estos procesos —que se consideran como factores activos y no sólo como negación de otros factores— se pueden definir como procesos de descalificación"⁵¹.

Entre el desarrollo humano y la exclusión social existe una relación conceptual que tiene consecuencias prácticas útiles. La medición de la exclusión social produce —de por sí— un índice de desarrollo humano más comprensivo que el índice de desarrollo humano, tomando en cuenta un número mayor de aspectos relacionados con el desarrollo humano. Dado que se trata de una evaluación del conjunto de los *procesos de descalificación que sufre la población*, la medición de la exclusión social representa al mismo tiempo —en negativo— una medición del *acceso de las personas a las opciones*



humanas.

El índice de exclusión social se calcula a partir de la medición de los procesos de descalificación que consisten efectivamente en la privación del acceso a las opciones humanas⁵².

Tampoco la medición de la exclusión social es un índice completo de todos los aspectos del desarrollo humano; sin embargo, abarca un espectro de oportunidades y de opciones humanas mucho más amplio que el índice de desarrollo humano. Además, siendo la "exclusión social" un fenómeno de segundo grado, el modelo estadístico propuesto para la medición tiene la suficiente flexibilidad como para ser aplicado en todos los contextos locales -departamentales- de la región, sin necesidad de producir informaciones adicionales a las ya existentes, lo que no es posible en todos los casos con el índice del desarrollo humano.

El tránsito del concepto de pobreza al de exclusión social, así como se ha definido, no consiste en una simple ampliación del número de fenómenos e indicadores estudiados, sino en la consideración de conjuntos de procesos⁵³ de primer grado. Antes, estos fenómenos se consideraban raramente, ya no por razones estadísticas o por ausencia de información, sino por falta de percepción debida, en buena parte, al modelo de desarrollo vigente. En la representación de la exclusión social se hace referencia especialmente a los aspectos culturales, a los relacionados con los derechos, la libertad humana, la democracia y la participación ciudadana. Asimismo, se intenta considerar en forma integral temáticas sociales como la discriminación de género, el abandono social, las dinámicas familiares y la organización del territorio.

La medición de la exclusión social con base departamental en algunos países de Centroamérica permite: (a) complementar la medición estática de la pobreza; (b) obtener una medida del desarrollo humano a nivel departamental; (c) cotejar los niveles de desarrollo humano y la exclusión social en

diferentes zonas de la región; (d) identificar, a nivel local, los procesos de descalificación que en su mayoría contribuyen a generar dinámicas de exclusión social —y, por consiguiente, identificar las causas principales de un bajo nivel de desarrollo humano.

Estos resultados pueden ser útiles para la priorización y la focalización geográfica de las iniciativas de promoción del desarrollo humano en el nivel local, así como en su programación.

Asimismo, el monitoreo de la variación de la exclusión social y de los procesos de descalificación primaria que la generan, a nivel municipal, puede ser de utilidad en la evaluación y retroalimentación de los proyectos de promoción del desarrollo humano local. Además, en la aplicación del modelo para el monitoreo de programas locales de lucha contra la exclusión social, se está experimentando un esquema de monitoreo rápido y continuado, que puede convertirse en una "agenda" de los "problemas" a enfrentar, donde periódicamente se mide y se evalúa el avance de las acciones emprendidas por el programa.

Finalmente, prácticas de lucha contra la exclusión social se dirigen a promover nuevos derechos y a garantizar la vigencia de los derechos existentes para las poblaciones en situación de exclusión. Estas prácticas se pueden realizar a través de sistemas locales, que proceden de la reorganización de la institucionalidad de la sociedad civil presentes en el territorio⁵⁴, que operan a nivel de instancias territoriales intermedias. Los sistemas locales -donde participan gobiernos locales, instituciones descentralizadas del Estado y organizaciones de la sociedad civil- pueden vehicular la participación en las decisiones, enlazando los niveles micros con las instancias centrales y, a la vez, optimizar la eficiencia y la eficacia de las acciones ejecutadas.

4. Conclusión

Una nueva relación entre las políticas sociales y

Una nueva relación entre las políticas sociales y las políticas económicas, diseñadas en un marco y según una estrategia común, parece ser indispensable para la promoción del desarrollo humano.

las políticas económicas, diseñadas en un marco y según una estrategia común, parece ser indispensable para la promoción del desarrollo humano. Esta nueva relación, auspiciada por varios autores científicos e institucionales, se debería basar en la superación de la división de las personas entre sujetos de políticas económicas y objetos de políticas sociales, buscando disminuir su exclusión social e incrementando así su acceso a las opciones humanas.

Se trata de superar un planteamiento de las políticas económicas y sociales basado en la teoría del "tercio débil", que ha inspirado también la construcción de los sistemas de *welfare* en los países europeos y norteamericanos, rompiendo con praxis que separan artificiosamente a los actores y a los fenómenos de un mismo proceso.

En este sentido, los planteamientos del PNUD sobre el desarrollo humano y las estrategias de lucha contra la exclusión social parecen complementarse en una respuesta articulada por la necesidad de profundizar la construcción de democracias participativas, capaces de ampliar la gama de las oportunidades de las personas, desencadenando un proceso sostenible, en el cual la paz recién lograda en la región pueda consolidarse en forma duradera. Estos planteamientos son parte fundamental del nuevo discurso de la cooperación internacional.

A nuestro parecer, un punto de partida para la concreción práctica de este discurso es identificar un nuevo paradigma de lectura de la realidad social y económica; como insumo para la definición de este paradigma, proponemos la medición y el monitoreo de la exclusión social

Notas

1. Los contenidos de este artículo han sido discutidos con Renato D'Arca (CERFE), Juan Carlos Moreno (CEPAL), Carlo Panico (Universidad Oriental de Nápoles), Peri Paredes (PRODERE), Gabriele Quinti (CERFE) y Ricardo Stein (PNUD), quienes colaboraron en su redacción.
2. Descalificación y marginación de individuos y grupos por motivos políticos, sociales, económicos, étnicos, culturales, religiosos, de género y de aislamiento.
3. *Empowerment approach*.

4. PNUD, *Informe sobre desarrollo humano* (1990, 1991, 1992, 1993), New York.
5. PNUD, *Informe sobre desarrollo humano, 1990*, p. 34.
6. PNUD, *Informe sobre desarrollo humano, 1992*, p. 18.
7. *Ibid.*, p. 20.
8. Para lo cual los autores de los informes propusieron un primer índice en 1991, luego modificado en 1992. Sin embargo, ninguno de los dos índices se ha integrado al índice del desarrollo humano.
9. CCE, *Premier Rapport Anuel - Observatoire Européen des Politiques Nationales de Lutte contre l'Exclusion Sociale*, Bruxelles, 1991; D. Bouget y H. Nogues, *Evaluation des résultats des politiques sociales - politiques contre l'exclusion sociale*, CCE, Università di Pavia, 1993; Quart Monde, *Violence de l'exclusion et justice*, París, 1993; CCE-CERFE, *Etude sur les indicateurs d'exclusion sociale*, Bruxelles, 1993.
10. PNUD-PRODERE-EDINFODOC, CERFE, *Propuesta de un modelo para la medición de la exclusión social a nivel regional — borrador para la discusión*, San Salvador, 1993; PNUD-PRODERE-EDINFODOC, CERFE, *Propuesta de un modelo para el monitoreo de proyectos locales de lucha contra la exclusión social — borrador para la discusión*, San Salvador, 1993.
11. PNUD, *Informe sobre desarrollo humano, 1993*, p. 10.
12. Nos referimos aquí a PRODERE, a otras iniciativas de cooperación en el marco de CIREFCA y a otros proyectos de promoción del desarrollo local, realizados tanto por cooperaciones bilaterales, la Unión Europea y otras agencias del sistema de Naciones Unidas.
13. PNUD, *Desarrollo humano a nivel local: una propuesta de plataforma regional — borrador de discusión*, Guatemala, 1993.
14. *Ibid.*, p. 3.
15. Entre otros E. Rivera Urrutia. "La dinámica inflacionaria y las políticas de estabilización en Centroamérica y Panamá en la década de los ochenta"; J. R. López. "La deuda externa en Centroamérica: lecciones de la teoría y práctica de su administración reciente"; J. M. Fanelli, R. Frenkel, G. Rozenwurcel. "Growth and Structural Reform in Latin America. Where We Stand". CEDES, 1990; V. Bulmer-Thomas. "The Balance of Payments Crisis and Adjustment Programmes in Central America", Oxford, 1986.
16. Para Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

17. Bulmer-Thomas subraya especialmente que las medidas de ajuste fueron parte de estrategias de corto plazo, condicionadas por un "ambiente externo hostil en general y por el problema de la deuda en particular", cuya funcionalidad fue contradictoria con las estrategias de más largo plazo —enunciadas, pero no implementadas— que pretendían implementar políticas de seguridad alimentaria, procesos de industrialización más independientes de las importaciones, etc. (ver V. Bulmer-Thomas, *op. cit.*, 1986).
18. CEPAL, *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, 1990.
19. Carlos Briones, "Ajuste estructural: dónde estamos". *ECA*, 1992, 527.
20. A este propósito se señalan las críticas al modelo del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial (ambos constituyen el "consenso de Washington") de J. M. Fanelli y de otros (ver J. M. Fanelli, *op. cit.*, 1986), quienes subrayan que los desequilibrios actuales dependen de las dinámicas de ajuste al shock externo, más que a las políticas de *import substitution* y al rol gafa del Estado. Así que las políticas entonces auspiciadas (1990) por el Fondo Monetario Internacional y por el Banco Mundial que se rigen por la eliminación de los obstáculos para la libre expresión del mercado —según estos autores— no están destinadas al éxito.
21. E. Torres Rivas, *El tamaño de nuestra democracia*. San José: FLACSO, 1992.
22. S. Arias Peñate, *El contexto regional y mundial de la estrategia alternativa de desarrollo del istmo centroamericano. Democracia sin pobreza*. San José: CADESCA, 1992.
23. FAO. *L'Ariculture mondiales: horizon 2000*, Roma, 1990.
24. Por eso, los países del sur apoyan la propuesta de la "prioridad de Uruguay" del GATT y deberán promover una mayor regulación de la asistencia alimentaria.
25. S. Arias Peñate, *op. cit.*
26. R. Ruben; E. Visser; C. Wattel; J. P. De Groot, "La contribución europea al desarrollo democrático y duradero de las economías centroamericanas", en *Más allá del ajuste*. San José, 1991.
27. El Banco Mundial distingue los pobres en "the 'new' poor, direct victims of adjustment, the 'borderline' poor, on the brink of poverty, who are pushed over the line by austerity measures, and the 'chronic' or structural poor, extremely poor even before adjustment began" (entre otros, ver los siguientes documentos del Banco Mundial, "Protecting The Poor During Periods of Adjustment", 1987, "Targeted Programs for The Poor During Structural Adjustment", 1988).
28. FLACSO, *Perfil estadístico centroamericano*, San José, 1990.
29. A este propósito, además, debería hacerse una reflexión acerca de la identificación de la verdadera población-objetivo de las iniciativas de compensación social: ¿a qué sectores de las mayorías populares se intenta llegar con los proyectos de compensación social? Y más aún, la selección de la población-objetivo obedece a criterios establecidos en el marco de una estrategia definida o a criterios políticos de tipo inmediatista (disminución de la conflictividad social de sectores determinados, campañas electorales, etc.). Ver E. Torres Rivas, *op. cit.*, 1992; R. Ruben, *op. cit.*, 1991).
30. UNICEF, *Ajuste con rostro humano*, 1987.
31. CEPAL, *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, 1990.
32. C. Moser, *Social Policy and Urban Poverty Reduction* (Draft discussion paper), UDD-WB, Washington, 1993.
33. PNUD, *Informe sobre desarrollo humano, 1990*, p. 146.
34. *Ibid.*, p. 148.
35. World Bank, *Trade Liberation and Economic Integration in Central America*. Washington, 1989.
36. "En síntesis, la visión del Banco Mundial parte de una estrategia ofertista, que tiene como mercado objetivo el entorno internacional. La visión alternativa es una estrategia que de manera coherente y consistente busca desactivar los problemas que evitan activar y desarrollar la oferta y la demanda regional". Salvador Arias Peñate, *op. cit.*, p. 82.
37. Como los conflictos de intereses entre gobernantes, grupos de presión y mayoría que señala el PNUD. Informe de 1990 del PNUD.
38. PNUD, *Informe sobre desarrollo humano, 1993*, p. 25.
39. *Ibid.*, p. 113.
40. E. Torres Rivas, *op. cit.*
41. PNUD, *op. cit.*, Guatemala, 1993.
42. Departamentos o provincias, según el país.
43. *Ibidem*.
44. AA.VV., *Il sogno dell'abbondanza*, Firenze, 1993.
45. World Bank, *World Development Report 1990*, Washington.
46. CCE, *Problématiques de recherche. Pauvreté III*. Bruxelles, 1991.
47. PNUD-PRODRE-EDINFODOC, CERFE, *Propuesta de un modelo para la medición de la exclusión social a nivel regional*. San Salvador, 1993.
48. R. Menjívar, R.; J. D. Trejos, *La pobreza en América*

Central. San José: FLACSO, 1992.

49. CCE, *Vers une Europe des solidarités: intensifier la lutte contre l'exclusion sociale; promouvoir l'intégration*. Bruxelles, 1992.
50. *Ibidem*.
51. La mencionada investigación propone (a) un modelo para la medición del nivel de exclusión social de las poblaciones residentes en contextos locales definidos y (b) un modelo de evaluación de la pertinencia y de los efectos de las iniciativas de promoción del desarrollo humano sobre la mitigación de los procesos de exclusión social en el nivel local a nivel municipal.
52. Por otro lado, la medición de la exclusión social no contempla el acceso a las opciones humanas cuya

privación no constituye un proceso de descalificación. Se trata de aquellas opciones relacionadas con fenómenos de crecimiento de la subjetividad de masa, típicas de las sociedades industriales y postindustriales. Sin embargo, al referimos aquí a los países del sur, esta observación no parece afectar la validez del planteamiento. Por otro lado, tampoco el índice del desarrollo humano toma en cuenta estas opciones humanas.

53. Denominados "procesos de descalificación".
54. Como los sistemas locales de salud, promovidos por la Organización Mundial de la Salud, los sistemas locales de educación y las agencias de desarrollo económico local.

