

Las políticas de la pobreza en el pos consenso de Washington: más allá y más acá del liberalismo social¹

Miguel Serna*

“Si existe un consenso en la actualidad sobre cuáles son las estrategias con más probabilidades de promover el desarrollo de los países más pobres del mundo, es el siguiente: sólo hay consenso respecto de que el Consenso de Washington no brindó la respuesta”

J. E. Stiglitz

En este artículo se aborda comparativamente los enfoques de desarrollo y políticas sociales contra la pobreza en la agenda del Banco Mundial y el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas a partir del inicio de los años dos mil. El argumento principal a presentar es que el denominado “pos-consenso de Washington” es un ciclo histórico reciente pautado por un debate global entre la persistencia de las ideas del denominado neoliberalismo típico de los noventa y la búsqueda de enfoques alternativos en materia de desarrollo social.

Los procesos de globalización e internacionalización adquieren creciente relevancia en todos los aspectos del desarrollo de las sociedades contemporáneas. Uno de ellos, refiere a la emergencia de lineamientos de política social global, que se expresan en el plano de la influencia de agencias internacionales tanto en el plano de los enfoques como el diseño de programas sociales.

En la agenda internacional, las agencias resultantes de los acuerdos de Bretton Wood, el Fondo mo-

netario internacional y el Banco mundial (BM) han cumplido un papel protagónico, especialmente este último, en la definición de las concepciones y lineamientos para las políticas sociales a nivel mundial en el ciclo histórico neoliberal de desarrollo capitalista.

Desde comienzos del nuevo milenio se producen varios debates ideológicos y académicos sobre el inicio o no de un nuevo ciclo “pos” consenso de Washington, los quiebres y alternativas emergentes a la hegemonía del neoliberalismo social. El objetivo de este artículo es discutir los alcances y perspectivas de desarrollo social de esta etapa entre el liberalismo social y el reformismo social global a través de un análisis de contenido de los principales documentos del Banco Mundial y del Programa para el Desarrollo

1 El artículo retoma una parte de los argumentos presentados en el Informe del Proyecto de investigación: Las políticas contra la pobreza en las izquierdas del cono sur: ¿un enfoque social alternativo?, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, serie Becas, Gobiernos progresistas en la era neoliberal: estructuras de poder y concepciones del desarrollo en América Latina y el Caribe”, 2008

* Dr. Profesor Adjunto, Departamento de Sociología. Universidad de la República, Uruguay. miguel@fcs.edu.uy

de Naciones Unidas, en tanto agencias de desarrollo a nivel mundial.

Se pueden identificar varios ejes de conceptos claves en materia social que expresan los dilemas para la definición del desarrollo social y la pobreza como cuestión social para las políticas públicas.

En términos más globales, el debate está planteado entre dos enfoques sistémicos dicotómicos sobre el bienestar social. De un lado, el liberalismo social con su concepción de *redes sociales de seguridad* orientadas a la población en situación de pobreza y derechos sociales mínimos, de otro, la concepción *Estado y sistemas de bienestar social* entendido como un sistema global de garantías de derechos sociales básicos para el conjunto de la población.

El objeto del bienestar social. Para el enfoque más liberal lo social es un asunto de "seguridad", de atención del control social en situaciones de conflicto y amenaza de los sectores sociales perdedores de la economía de mercado que afectan el orden social. De otro lado, el papel del estado social tiene como objetivo la "protección social" de los individuos ante situaciones sociales que amenazan su desintegración social, pérdida de lazos de pertenencia y de derechos sociales básicos.

La concepción de los sujetos. De acuerdo a la visión del pensamiento económico convencional los destinatarios del bienestar social son "agentes económicos" y el "sector privado" que deben ser empoderados. El emprendedurismo aparece como la nueva ética capitalista a incorporar en los sectores en situación de pobreza. En contraposición se plantea una perspectiva de "ciudadanos", individuos con derechos básicos iguales a ser garantizados por parte de la intervención del estado social.

Los objetivos de la política pública social. En el enfoque más liberal la intervención pública social debe orientarse prioritariamente a una "focalización residual" hacia los márgenes de la sociedad considerando la pobreza como cuestión social central. Desde la concepción del Estado Social la política pública social debe combinar una acción "universal y focalización diversificada", reconociendo los derechos sociales básicos al conjunto de la población y atendiendo diversas situaciones de vulnerabilidad, discriminación y exclusión social.

Modalidad de la política social. Según el enfoque neoliberal la intervención pública debe contribuir a la "autogestión del riesgo" y aprovechamiento de las

oportunidades económicas del mercado por parte de los sectores pobres. Asimismo, el "sector privado y sociedad civil" aparecen con un papel importante para la implementación de políticas sociales y el control del Estado y la eficacia de las instituciones públicas mediante la exigencia de rendición de cuentas públicas. Por otro lado, los enfoques alternativos de política social ponen énfasis en la búsqueda de la "integración e inclusión social" mediante la potenciación de las "capacidades individuales" para ejercer derechos humanos básicos. Asimismo, se pone énfasis en la responsabilidad pública de las "políticas públicas" sociales, incorporando la relevancia de "rendición de cuentas" públicas asociadas a una mayor "transparencia" y "democracia" dentro del Estado.

Vínculo entre economía y sociedad. La visión dominante del liberalismo social es de una "política social compensatoria", entendida como política focalizada en la pobreza, transitoria, subsidiaria de la política económica y definida como redes sociales de seguridad consideradas como alternativa al Estado Social clásico. Los enfoques sociales alternativos emergentes, ponen énfasis en la relevancia de la política social que no debe ser subsidiaria de la economía sino que el desarrollo humano debe pasar el "centro" para la garantía de capacidades y derechos de los individuos. Asimismo, la concepción de las políticas de la pobreza y asistencia social, no se piensa como fenómenos coyunturales, sino "articulado" con el "sistema bienestar social", cuya meta principal es revertir, los "condicionamientos estructurales" de las "desigualdades sociales" que reproducen las "trampas de la pobreza".

La reconversión discursiva neoliberal de las políticas de la pobreza

En esta sección se analiza la concepción de liberalismo social impulsada por el BM y su reconversión discursiva reciente. La formulación de las políticas sociales impulsadas desde el BM se ha fundamentado en buena medida en la perspectiva del pensamiento económico convencional neoclásico o "neoliberal", donde las denominadas políticas contra la pobreza buscan cumplir una función "bomberil" y de control del conflicto social (Vilas, 1997) ante las disfuncionalidades sociales de la economía capitalista.

Esta nueva matriz de ciudadanía social se basa en algunos supuestos fundamentales, como ser a)

la subsidiariedad de las metas sociales con respecto al funcionamiento y prioridades de la economía, b) la focalización del gasto público social hacia la contención social de sectores sociales “pobres” o más desprotegidos, c) el incentivo a la privatización de los servicios sociales público y paralelamente el empoderamiento de las sociedad civil en la gestión de las políticas sociales y en la promoción de las capacidades e iniciativas de los sectores pobres hacia microemprendimientos productivos.

En la parte propositiva se fomenta la creación de *redes sociales de seguridad* que se basan en tres principios básicos (BM, 2000)

- a. El aprovechamiento de las oportunidades económicas provenientes de la expansión del mercado mundial. Estas oportunidades se vislumbran como un potencial de beneficios materiales a los pobres, tanto en lo que refiere a ser fuente de empleos como a la generación de ingresos económicos.
- b. El fortalecimiento de las instituciones públicas en sus nexos y vínculos con la sociedad civil y el sector privado para la multiplicación de los activos de los pobres y garantizar una ampliación del acceso a los servicios públicos
- c. La seguridad, entendida como protección a sectores pobres vulnerables y la reducción de los riesgos provenientes de acontecimientos sociales imprevistos o excepcionales como las crisis económicas, los desastres naturales, las epidemias o la violencia letal.

La perspectiva clásica del BM sobre el desarrollo promovida desde hace varias décadas se fundamenta en una visión predominantemente “economicista” de la modernización al estilo del paradigma iniciado por Rostow. El desarrollo económico es planteado como la meta principal, es una condición necesaria y suficiente a largo plazo para alcanzar el bienestar económico y social de los países. El crecimiento económico sostenido se visualiza como meta y resultado del desarrollo económico, como símbolo de progreso material y acumulación de la riqueza.

Este enfoque evolucionista y acumulativo del progreso económico, tiene como modelo único de referencia algunos países más avanzados, las denominadas “economías de mercado consolidadas” que transitaron la ruta privilegiada del desarrollo. Son justamente esos países, recurrentemente tomados como ejemplos exitosos y evidencias empíricas donde

se ha producido el círculo virtuoso entre desarrollo económico y social, propuesto desde la denominada teoría económica del “*trickle down*” “efecto derrame, arrastre o goteo” del bienestar económico, originalmente elaborada por Kusnet. En esta perspectiva en el largo plazo, las economías que logren un mayor crecimiento económico sostenido van a alcanzar mejoras en bienestar material, expresado en altos niveles de empleo, incremento de ingresos económicos y capacidad de consumo generalizado. En ese sentido, a largo plazo, las mejoras en el desarrollo económico iban a tener consecuencias positivas en la reducción de la desigualdad económica y la pobreza.

La hegemonía del pensamiento económico convencional, la prioridad del crecimiento económico y economía de mercado “consolidado”, se reforzaron en el último ciclo histórico de las denominadas reformas económicas de segunda generación bajo la hegemonía del “consenso de Washington”. La contrapartida social de los procesos de ajuste y reestructuración económica fue una suerte de liberalismo social, basado en la concepción de red de seguridad y contención contra los efectos sociales disfuncionales de la implementación y profundización de las economías de mercado.

Sin embargo, luego cuatro décadas de políticas contra la pobreza la acumulación de la deuda social en especial en la década del noventa y la pobreza masiva en el tercer mundo, llevó al BM a proponer una suerte de revisionismo, especialmente a partir del Informe de desarrollo mundial del año 2000.

La autocrítica inicial parte de la inconsistencias del enfoque dominante entre los supuestos de la teoría económica y los pésimos resultados sociales obtenidos en la reducción de la pobreza. Por el contrario, se ha registrado una persistencia y agravamiento del problema de la pobreza masiva, así como una ineficacia de los mecanismos de lucha contra la pobreza.

“Nuestro mundo se caracteriza por una gran pobreza en medio de la abundancia. De un total de 6000 millones de habitantes, 2.800 millones –casi la mitad– viven con menos de U\$ 2 diarios y 1.200 millones –una quinta parte– con menos de U\$ 1 al día: el 44% de este grupo se encuentra en Asia meridional. [...] Esta situación de miseria persiste a pesar de que las condiciones humanas han mejorado más en el último siglo que en todo el resto de la historia de la humanidad: la riqueza mundial, los contactos

internacionales y la capacidad tecnológica son ahora mayores que nunca" (BM, 2000-2001:3).

Otro aspecto del revisionismo interno, es acerca de las insuficiencias de las variables económicas y los métodos cuantitativos de medición para comprender la naturaleza y alcances de la pobreza. Se reconoce pues que la pobreza es "multidimensional", consecuencia de procesos económicos, políticos y sociales mutuamente relacionados.

Las políticas contra la pobreza han ido variando los énfasis en los lineamientos a lo largo de las últimas décadas, sin embargo, el enfoque se mantiene en la prioridad dada al crecimiento económico, el incentivo del mercado y la necesidad de adaptación de la sociedad a los requerimientos de funcionamiento de la economía.

La reconversión discursiva del BM al inicio del nuevo milenio se produjo con la recuperación de la idea clásica de la agencia de redes sociales de seguridad con nuevos conceptos: oportunidad, potenciamiento y seguridad.

La idea de *oportunidades* justamente retoma el discurso clásico del pensamiento economicista de la modernización vía crecimiento, donde el crecimiento económico se transforma en una panacea potencial de generar mayores oportunidades de bienestar material para los sectores pobres. Las instituciones y estructuras nacionales o locales deben orientar sus políticas justamente a mejorar las capacidades de atracción de los mercados para generar esas nuevas oportunidades hacia los sectores pobres. Asimismo, las instituciones deben gestionar mejor la gobernabilidad social administrando los costos sociales de las reformas económicas.

"El crecimiento económico global es un factor crucial para la generación de oportunidades, como también lo son la pauta o la calidad de ese crecimiento. La introducción de reformas en los mercados puede ser un factor clave en la expansión de las oportunidades para los pobres, pero es preciso que esas reformas se enmarquen en las condiciones institucionales y estructurales locales. También se necesitan mecanismos para crear nuevas oportunidades e indemnizar a los que experimenten pérdidas durante la transición" (BM, 2000-2001:7).

La propuesta de optimizar las oportunidades y beneficios económicos de la expansión de los mercados mundiales hacia los sectores pobres va de la mano con la actuación de instituciones públicas que pro-

muevan la inversión privada y el mercado como forma de creación de empleos e ingresos económicos. Ello requiere a su vez, mejorar las condiciones institucionales legales que garanticen la libre competencia de mercado y medidas especiales para las pequeñas y medianas empresas, de manera que los pobres se integren al mercado (BM, 2000-2001:9).

Las oportunidades y beneficios de la economía del mercado se expanden a través del comercio mundial visualizado como principal herramienta para reducir la pobreza económica e incrementar los ingresos de los sectores más pobres. El papel de las instituciones y estructuras nacionales es adaptarse a los requerimientos del comercio mundial, brindando los incentivos correctos para optimizar las oportunidades económicas y minimizar los costos sociales (BM, 2000-2001:9).

Sin embargo el comercio mundial no es una panacea, ni funciona en forma de mercado competitivo y libre, se reconocen desigualdades y brechas entre países, donde las dificultades en el acceso a dichas oportunidades depende de la voluntad de los países más industrializados y centrales que deben reducir las protecciones comerciales, realizar donaciones, e iniciativas de disminución de la deuda externa de los países pobres. La cooperación voluntaria pareciera ser la herramienta de transformación de las brechas de desarrollo, intención benévola pero que choca con un orden social mundial asimétrico con núcleos de poder constituido.

El aprovechamiento de las oportunidades permite mejorar el saldo de activos en los sectores pobres para incrementar su capacidad en tanto agentes económicos. Para ello las instituciones públicas deben mejorar su gestión y reorientarla focalizadamente hacia los sectores de pobreza extrema. Por tanto, mejorar la infraestructura y servicios públicos y capital de los pobres, aumentar los accesos a la educación, salud, servicios urbanos, especialmente de agua y saneamiento. No obstante, la tarea no es sencilla para las instituciones públicas, se debe hacer transferencias de los recursos y servicios públicos para corregir las desigualdades en la estructura social, especialmente en las situaciones de pobreza extrema. (BM, 2000-2001, pag. 9-10).

En resumen, nuevos términos para viejos conceptos, nuevas oportunidades de expansión del mercado mundial, elementos de continuidad como la confianza en los beneficios del comercio mundial y el sector

privado en tanto agentes privilegiados del desarrollo económico global. Asimismo, la visión optimista de la ruta hacia el crecimiento económico sostenido como única salida de la pobreza.

Ideas nuevas como la revalorización del papel de las instituciones públicas, aunque en forma subordinada a los imperativos de las reformas económicas y la gobernabilidad social. El buen desempeño de las instituciones públicas, consiste en una administración eficiente de recursos públicos reducidos (en un contexto de reformas y ajustes económicos), reorientándolos hacia los sectores pobres y fomentando al mismo tiempo el acceso de activos hacia los pobres incrementando sus capacidades en tanto agentes económicos.

La segunda idea fuerza propuesta por el BM es la de *potenciamiento* o empoderamiento de los sectores sociales pobres. Este concepto tiene dos caras, por una parte, la valorización de las instituciones públicas, por otra, de la sociedad civil y la participación de las poblaciones pobres destinatarias de los programas. Por tanto, se busca reforzar la capacidad de participación activa de los pobres sobre las políticas públicas y fomentar la capacidad de control de la sociedad civil en la rendición de cuentas públicas para la implementación de las políticas sociales, especialmente de los públicos destinatarios (BM, 2000-2001:7).

O sea, por una parte se recupera el papel del Estado y las instituciones públicas para un buen funcionamiento de las reglas y normas de la economía de mercado y mejorar la eficacia en el uso de los recursos públicos (focalización del gasto público social). Por otro lado, se apuesta a una revalorización del papel de la sociedad civil y del sector privado mercantil para controlar las instituciones y recursos públicos, así como en las agencias multilaterales de cooperación (BM, 2000-2001:14).

La preocupación por el involucramiento de la sociedad civil está directamente vinculada a lograr instituciones públicas más democráticas y transparentes, así como para alcanzar una mejor equidad. Para un buen funcionamiento del mercado, se requiere un sistema legal transparente que asegure igualdad de derechos y obligaciones para los agentes. Se vislumbra, que una parte del problema de las políticas públicas contra la pobreza es la corrupción que estaría anidada en el Estado. Por el contrario, la sociedad civil y el sector privado en sí no aparecen como afectadas de este tipo de problemas. La participación

de la sociedad civil aparece como una herramienta estratégica para orientación y cogestión de políticas sociales.

“Establecimiento de las bases políticas y jurídicas para un desarrollo basado en la integración. Las instituciones estatales deben dar muestras de apertura y de responsabilidad hacia todos. Ello significa que deben contar con instituciones transparentes, con mecanismos democráticos y participativos para la toma de decisiones y la supervisión de su cumplimiento, respaldados por un ordenamiento jurídico que fomente el crecimiento económico y promueva la igualdad ante la ley” (BM, 2000-2001:10).

“Creación de administraciones públicas que fomenten el crecimiento y la equidad. Las administraciones públicas que son capaces de adoptar políticas con eficiencia y sin necesidad de recurrir a la corrupción o el hostigamiento mejoran la prestación de servicios del sector público y facilitan el crecimiento del sector privado” (BM, 2000-2001:11).

Los compromisos de la gobernabilidad social entre eficacia gubernamental y participación de la sociedad civil se trasladan fundamentalmente al ámbito local, promoviendo una descentralización activa de las políticas sociales. Hay un retorno al ámbito local en un doble sentido, en un sentido de reestructuración del sector público, de reducción y desplazamiento de competencias del Estado a la sociedad civil, y por otro, de valorización de las redes comunitarias locales como “capital social” plausible de optimizar mejor los recursos destinados a los sectores de pobreza extrema y generar micro iniciativas empresariales (BM, 2000-2001:11-12).

La tercera idea fuerza, en la reconversión discursiva del BM es la *seguridad*, que en realidad retoma la concepción clásica de las redes sociales de seguridad, como alternativa a los Estados y sistemas de seguridad social. Las redes de seguridad se formulan básicamente como respuesta a situaciones de riesgo y vulnerabilidad social transitorias, provenientes de fluctuaciones recesivas de la economía, de accidentes o desastres naturales; epidemias relacionadas con la salud; así como los costos sociales de guerras civiles y conflictos bélicos (BM, 2000-2001:8)

En este sentido, se plantea la necesidad de generar mecanismos de protección para los sectores pobres debido a que son los más afectados por estos riesgos y crisis transitorias, y pueden afectar negativamente la economía.

“Para conseguir una mayor seguridad, hay que considerar más atentamente la repercusión que la inseguridad puede tener en la vida y perspectivas de los pobres. Se requiere también una combinación de medidas para hacer frente a los riesgos que afectan a toda la economía o a una región y para ayudar a los pobres a superar las crisis individuales” (BM, 2000-2001:12).

De esta forma, las redes sociales de seguridad, cumplen un doble papel, por un lado, reformular las políticas sociales entendidas como programas de gestión de riesgos transitorios, y no de derechos de ciudadanía social. Las redes sirven para que los pobres autoadministren los riesgos. Por otro, una preocupación en la función de control social mediante la prevención de conflictos sociales y administración de situaciones de vulnerabilidad social que pueden amenazar el orden social.

El tema de la seguridad se incorpora pues a la agenda de las agencias multilaterales como un problema de gestión y mantenimiento del orden político y social internacional. De esta forma, la seguridad de los pobres, o las políticas para pobres se transforma en un eje para la gobernabilidad social mundial y para evitar los efectos disfuncionales de la propia economía capitalista (BM, 2000-2001:14).

La idea de seguridad va de la mano con la función preventiva o correctiva de los efectos no sociales queridos de las disfuncionalidades del mercado, o las amenazas que pueden generar sobre el orden político y social. El eje de las políticas sociales hacia la pobreza, desplaza los temas distributivos hacia la prioridad sobre el control y gestión del conflicto social.

En definitiva, nuevos términos en viejos conceptos, la función de las políticas sociales contra la pobreza es prioritariamente “bomberil” y de control social, procura la compensación, contención y regulación de las demandas de los sectores sociales más vulnerables. De acuerdo al paradigma dominante, las políticas sociales impulsadas en el ciclo neoliberal reformulan la perspectiva del desarrollo de la sociedad reduciendo su alcance hacia los márgenes, “el concepto de desarrollo social se diluye y cede terreno al de compensación social” (Vilas, 1997, p.934). La política social se rediseña en tanto política transitoria y asistencial frente a las consecuencias disfuncionales de la orientación aperturista del mercado y los ciclos económicos, orientándose hacia los sectores sociales de bajo ingreso en condiciones de pobreza extrema.

Complementariamente, se les otorga un papel económico financiero de estímulo y desarrollo de actividades microempresariales en sectores populares.

El proceso de autocrítica y revisionismo parcial del BM se reforzó en el Informe del 2006, en al menos dos puntos clave:

- a. El reconocimiento de efectos económicos disfuncionales para el mercado proveniente de mercados imperfectos con desigualdades en las oportunidades y acceso al poder y la riqueza.
- b. Reiterar la preocupación del empoderamiento de la sociedad civil y la rendición de cuentas públicas como instrumento para las políticas sociales contra la pobreza.

La novedad de este informe reside en colocar en primer plano la relevancia de la equidad para el desarrollo y las políticas contra la pobreza. Ante las recurrentes constataciones de la reproducción de las desigualdades y pocos avances con respecto a la disminución de la pobreza, se plantea las consecuencias disfuncionales que puede traer la inequidad para el funcionamiento del mercado.

El tema de la equidad se plantea desde dos claves paralelas. Por una parte, una dimensión política ciudadana, el reconocimiento de derechos liberales básicos de igualdad de oportunidades para los individuos. Por otro, como resultado económico de un buen funcionamiento de la inversión y la economía de mercado (BM, 2006:vii).

El informe del BM destaca la complementariedad de las metas de equidad con el desarrollo y crecimiento de la economía en el largo plazo. Asimismo, se señala la influencia de las instituciones políticas como herramientas para lograr combinar la prosperidad económica y la equidad social. No obstante, se advierten dificultades en los países más pobres, derivadas de la insuficiencia de desarrollo de las economías de mercado, o la existencia de mercados imperfectos, así como formas de poder político que impiden una asignación de igualdad de oportunidades y reproducen los círculos perversos de las “trampas de desigualdad”.

Por una parte, se coloca el tema desigualdad como central, por otra, se refuerzan las bondades del modelo de economía de mercado ante las deficiencias de las instituciones políticas, económicas y las estructuras sociales de los países más pobres.

La idea principal es que, en ciertos aspectos fundamentales, la equidad es complementaria de la lucha

por la prosperidad a largo plazo. Las instituciones y políticas que promueven un entorno más equilibrado –en el cual todos los miembros de la sociedad tengan oportunidades parecidas de ser activos en lo social, influyentes en lo político y productivos en lo económico– contribuyen al crecimiento sostenible y al desarrollo. Por consiguiente una mayor equidad será doblemente positiva para la lucha contra la pobreza, gracias a sus posibles efectos beneficiosos en el nivel agregado de desarrollo a largo plazo y gracias a las mayores oportunidades que abre a los grupos más pobres de cualquier sociedad.

Los elementos de complementariedad entre la equidad y la prosperidad obedecen a dos conjuntos generales de causas. Primero, los mercados de los países en desarrollo presentan muchas deficiencias, en particular los mercados de crédito, seguros, tierra y capital humano. Por este motivo es fácil que los recursos no se destinen adonde se pueda obtener el máximo rendimiento. [...]

Cuando no existen mercados o éstos son imperfectos, la forma en que se distribuyen la riqueza y el poder influye en la asignación de las oportunidades de inversión. [...]

La segunda serie de razones que explican por qué la equidad y la prosperidad a largo plazo pueden ser complementarias procede del hecho de que un nivel elevado de desigualdad económica y política suele crear instituciones económicas y mecanismos sociales que favorecen sistemáticamente los intereses de quienes tienen más influencia. Estas instituciones poco equitativas pueden acarrear costos económicos[...]. Esos efectos negativos para el desarrollo que tienen la desigualdad de oportunidades y de poder político son tanto más perjudiciales en cuanto que las desigualdades económicas, políticas y sociales tienden a reproducirse en el tiempo y a través de las generaciones. Esos fenómenos se denominan “trampas de desigualdad” (BM, 2006:2).

Las desigualdades tienen un carácter multidimensional e interrelacionado entre los ámbitos políticos, económicos y sociales. No obstante, el problema central reside en corregir los defectos de las instituciones públicas, mejorar la infraestructura de servicios para obtener un funcionamiento mejor de la economía, y la garantizar la igualdad de activos y oportunidades económicas. La tarea de las instituciones políticas no debe ser influir sobre la distribución

de ingresos, sino garantizar igual de oportunidades para la competencia e incentivo individual.

Las manifestaciones de la desigualdad de oportunidades se producen en varios planos, entre los países y dentro de los países. Las raíces de las mismas, se encuentran en desigualdades en las instituciones de poder, de riqueza y la existencia de mercados imperfectos, los cuales serían factores negativos para el desarrollo de la economía de mercado. El problema de la desigualdad, es un elemento externo que interfiere en el buen funcionamiento de la economía, y el mercado no tiene responsabilidad en la generación de las mismas. Por el contrario, se reitera que el problema de la desigualdad y subdesarrollo está en el insuficiente desarrollo de la economía de mercado (BM, 2006:8-10).

En definitiva, existen algunos elementos de continuidad y persistencia de la ortodoxia del pensamiento económico convencional. Aparecen las desigualdades sociales como obstáculo para el desarrollo, pero la economía de mercado no tiene responsabilidad en dicha producción de desigualdades, en todo caso, el problema es la realidad y no el modelo económico, son las deficiencias de mercados imperfectos y estructuras de poder. Los mercados mundiales y el crecimiento económico continúan siendo los motores fundamentales del desarrollo².

La estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico son los símbolos de progreso, y las crisis económicas son episodios transitorios y ajenos a evitar, por los efectos sociales perjudiciales. (BM, 2006, p.18). En este sentido, reducir la falta de equidad y las imperfecciones en el funcionamiento de los mercados mundiales son caminos confluyentes para el mejor desarrollo (BM, 2006:19).

Por otro lado, el tema de la equidad, aparece más bien como un proceso de acercamiento a lineamientos y compromisos compartidos en la agenda internacional, especialmente del programa de las Naciones Unidas para el desarrollo y la declaración del milenio (BM, 2006:20), que un desarrollo propio de políticas del BM.

2 La persistencia de la ortodoxia económica dominante y sus recomendaciones proverbiales, continúa presente en varios estudios del BM. Por ejemplo, en una investigación reciente (BM, 2005) sobre catorce países comparados, el eje de análisis fue el impacto del crecimiento económico sobre la pobreza

Los contrapuntos del reformismo social global³: Desarrollo y pobreza humana

Desde otra perspectiva, la formulación de la concepción de desarrollo humano por parte del PNUD desde comienzos de la década del noventa se plantea al menos como una alternativa crítica de la teoría del derrame y del pensamiento convencional economicista. Aparecen pues, elementos que tienen antecedentes en la teoría sociológica clásica del desarrollo, como ser: la naturaleza no subsumible de la sociedad y la complejidad de lo humano no reducible exclusivamente a los determinantes del crecimiento económico, así como la *multidimensionalidad e integralidad del desarrollo humano*. Asimismo, se critica el postulado del pensamiento económico único que establece las prioridades de la economía como un fin en sí mismo, reivindicando que la producción material debe ser un medio al servicio del desarrollo humano.

En forma recurrentemente desde los primeros informes sobre Desarrollo Humano a nivel mundial, se señalan las trayectorias desfasadas entre los ritmos de crecimiento económico de los países y los niveles de desarrollo humano alcanzados. El desarrollo humano se lo concibe como un desarrollo de las *capacidades y oportunidades humanas*. Entre los distintos planos del desarrollo humano se puso en la agenda la situación de la pobreza y su vinculación con la defensa de los derechos humanos, tema especialmente tratado en el Informe desarrollo mundial de 1997. En el plano de metodología de medición de pobreza, si bien los indicadores utilizados son similares a los métodos de medición cuantitativa más conocidos (línea de pobreza y necesidades básicas), existe un aporte propio en cuanto a remarcar el carácter dinámico e histórico de la pobreza, como situación social, donde se advierten características distintas de la pobreza humana en los países más industrializados y los países en desarrollo.

El esfuerzo mayor de Naciones Unidas ha estado concentrado en promover compromisos internacionales de agencias multilaterales y de los gobiernos en el plano mundial para *reconocimiento y garantías de las protecciones sociales*. En este sentido, las iniciativas llevadas especialmente desde la Cumbre social

de 1995 hasta la declaración y metas del milenio en 2000 han sido los logros más importantes obtenidos.

Los compromisos asumidos en la "Declaración del milenio" suponen por un lado, un punto de inflexión con las concepciones economicistas del desarrollo centradas únicamente en la cuestión del crecimiento económico; y por otro, reivindican una concepción amplia de desarrollo humano. Desde el punto de vista de los consensos sobre valores básicos procuran alcanzar el bienestar humano, dignidad, solidaridad e igualdad de las personas. La perspectiva de desarrollo humano, se plantea en su visión más amplia posible abarcando no sólo los derechos de bienestar social y humanos para todos los individuos, sino también en lo referido a la relación del hombre con la naturaleza, de manera de garantizar un desarrollo sustentable ambientalmente para las próximas generaciones.

"Los objetivos del Desarrollo del Milenio abordan muchos de los reveses más recurrentes del desarrollo humano. Sin embargo, al contrario de los objetivos planteados en los tres primeros decenios de las Naciones Unidas para el Desarrollo (años 60, 70 y 80), centrados en el crecimiento económico, en estos objetivos se da prioridad al bienestar de la humanidad y a la reducción de la pobreza, un enfoque siempre defendido por el *Informe sobre Desarrollo Humano*.

Los objetivos y la promoción de desarrollo humano comparten un ideal común y reflejan el compromiso vital de promover el bienestar de la humanidad, la dignidad, la libertad y la igualdad para todas las personas. Los Objetivos son parámetros de referencia para evaluar los progresos hacia la Declaración del Milenio, inspirada en los valores básicos de libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto por la naturaleza y responsabilidad compartida. Estos valores comparten mucho con el concepto de bienestar de la humanidad dentro del desarrollo humano y reflejan el ideal fundamental de los derechos humanos" (PNUD, 2003, Cap.1:27).

En el plano más instrumental de orientación a la acción gubernamental y de la comunidad internacional (informe de desarrollo humano 2003), las *metas del milenio*, cumplen con un doble papel de *garantía de protecciones sociales*. La definición de objetivos concretos para el desarrollo que los gobiernos deben alcanzar y el establecimiento de metas que abarcan los distintos planos de una vida humana digna (la salud, la educación, un nivel de bienestar económico

3 El término "reformismo social global" es utilizado por Deacon Bod, Hulse Michelle, Stubbs Paul (1997)

básico, la equidad de género, la sostenibilidad ambiental y cooperación económica internacional).

La relevancia de las metas del milenio, no residen en definir un "nuevo modelo de desarrollo", sino el de fijar una serie de compromisos normativos para orientar la acción de los gobiernos e internacional, de establecer una agenda para los actores colectivos. A pesar del avance del consenso internacional logrado, se advierten los límites para la acción, que dependerá de los contextos y ritmos nacionales. Es más, se reconoce que en muchos aspectos son excesivamente prescriptivos y ambiciosos, en cuanto a la factibilidad y viabilidad práctica de alcanzar las metas en los plazos estipulados (PNUD, 2003, Cap.1:30).

El logro de los objetivos del milenio, no depende exclusivamente de la acción gubernamental nacional, un factor central es el fomento de la cooperación internacional para el desarrollo mediante la responsabilidad compartida de la comunidad internacional y de la liberalización económica en la reducción de las brechas de desarrollo. En este sentido, Naciones Unidas aboga por una responsabilidad compartida entre los países desarrollados y los en vías de desarrollo. Los países más ricos deberían contribuir al financiamiento de las medidas de desarrollo para superar los retrasos e insuficiencias de los países en desarrollo, mientras estos últimos deberían mejorar la gobernabilidad y administración de los recursos para el logro de las metas de desarrollo humano.

Para el logro de las metas se reconocen limitaciones importantes debido a la existencia de condicionamientos estructurales que lleva a que en muchos países pobres se produzcan círculos perversos de reproducción de la pobreza, las denominadas "trampas de la pobreza". Estos obstáculos, no están en las medidas específicas y focalizadas que puedan llevarse a cabo en dichos países para atacar algunos de los aspectos más dramáticos de la pobreza, sino que residen en la falta de sostenibilidad económica y ambiental, que requiere una inversión de gran envergadura en infraestructura y servicios sociales básicos, una fuerte asistencia financiera y un crecimiento económico alto.

"Estos impedimentos estructurales dejan a los países atrapados en las trampas de la pobreza pero, incluso en una situación tan grave, hay motivos para la esperanza. Es posible encontrar soluciones prácticas y demostradas contra la propagación de enfermedades, el aislamiento geográfico, la fragilidad ecológica,

la excesiva dependencia de las exportaciones de materias primas, y el rápido crecimiento demográfico. Estas soluciones implican cambios en las políticas de los países ricos, así como un notable aumento de las inversiones en infraestructuras, control de enfermedades y sostenibilidad ambiental por parte de los países pobres, respaldados por una mayor asistencia financiera de los gobiernos de los países donantes. De ahí la necesidad del Pacto de Desarrollo del Milenio: sin él, los países pobres continuarán atrapados en la pobreza, con un crecimiento económico bajo o negativo." (PNUD, 2003:17)

La pobreza tiene una faceta básica, fundada en una desigualdad económica, una insuficiencia de ingresos económicos básicos para los individuos, aspecto que sólo se puede superar si se produce un proceso de desarrollo y crecimiento económico significativo. Sin embargo, la vinculación entre crecimiento económico, incremento del bienestar material y reducción de la pobreza no es automática. A su vez, ese incremento de la riqueza material debe ser acompañado de políticas públicas que aseguren que el crecimiento llegue a los sectores pobres. Las trampas de la pobreza, señalan en el fondo un obstáculo en el balance distributivo que enfrentan los países y sectores más pobres (PNUD, 2003:17) (Pacto del Milenio, Informe Desarrollo Humano 2003)

Para resolver los problemas de las denominadas trampas de la pobreza, argumenta la relevancia del papel de las *políticas públicas* y el *Estado* para impulsar medidas redistributivas de la riqueza.

La relevancia de las políticas públicas se plantea no meramente como un problema de programas y medidas coyunturales contra la pobreza, sino como desafíos estructurales de desarrollo. Por tanto, se deben combinar políticas de largo plazo de inversión en desarrollo humano, en infraestructura, desarrollo industrial y productivo con políticas públicas orientadas hacia el acceso a "servicios" básicos, "accesibilidad financiera", y "rendición de cuentas" (PNUD, 2005:60)

Para el logro de las metas se requiere a su vez de un acuerdo internacional (Pacto del Milenio 2003) con diversos actores e instituciones colectivas. En ese sentido se plantea la inclusión metas del milenio en las instituciones financieras internacionales, así como en las rondas y negociaciones del comercio internacional, de manera de permitir una mayor contribución financiera al desarrollo, una apertura de

mercados y la reducción de las subvenciones de los países desarrollados.

La convocatoria internacional al *pacto del milenio*, es muy ambiciosa y amplia en cuanto a diversidad de actores involucrados. De una parte, supone una búsqueda de nuevos actores de la sociedad civil para involucrar junto a los gobiernos en las políticas públicas para el desarrollo. Por otra parte, la búsqueda de confluencia en la agenda internacional del desarrollo entre las diversas agencias de financiamiento y apoyo en el ámbito mundial. En ese plano, la cooperación internacional se pone en primer plano, como una herramienta para el desarrollo.

En este último sentido, se destacan así, tres pilares centrales que debe enfrentar la cooperación internacional: "a) La asistencia para el desarrollo se caracteriza por dos carencias: déficit crónico de financiamiento y mala calidad [...] b) el potencial del comercio internacional, hoy restringido por políticas comerciales injustas, [...] c) seguridad humana y conflictos armados, atender los costos sociales de los conflictos armados y procurar acuerdos de paz" (PNUD, 2005:2-3). Sin embargo, es justamente, la denominada cooperación internacional la que evidencia varios problemas y limitantes críticos para poder resolver las brechas de desarrollo en el ámbito mundial, y por tanto también se pone en cuestión el impacto que pueda tener a largo plazo para revertir dichos procesos.

Más allá de las buenas intenciones, del reformismo social global, ciertamente la temática de la *desigualdad* sigue estando como principal *dificultad y desafío* para el desarrollo humano.

En el Informe sobre desarrollo humano 2005 se señalan como centrales cinco aspectos vinculados directamente con la desigualdad (PNUD, 2005: Cap2).

- a. Preocupación pública y social por la "Justicia social y la moralidad" (PNUD, 2005:59) de atender a las privaciones más extremas.
- b. "Prioridad a los pobres" (PNUD, 2005:59) en la distribución de ingresos y mejoramiento del bienestar económico como meta política y económica de los gobiernos.
- c. "Crecimiento y eficiencia", se señala que muchas veces en los gobiernos se presenta la oposición entre crecimiento y distribución, no obstante, la disyuntiva es en sentido contrario, la extrema pobreza también es perjudicial para el crecimiento económico. "La eficacia a largo plazo y

mayor igualdad pueden ser complementarias" (PNUD, 2005:59).

- d. "Legitimidad política. Las desigualdades extremas también debilitan la legitimidad política y corroen las instituciones pues cuando se dan en el ámbito de los ingresos y las capacidades humanas suelen reflejar disparidades en el poder político. Los grupos desfavorecidos, es decir, los pobres, las mujeres, las poblaciones rurales y las comunidades indígenas, lo son en parte porque su participación política es débil, lo que a su vez se debe a la condición de desventaja social en la que viven" (PNUD, 2005:60)

La novedad es que en la raíz de los problemas de la desigualdad se colocan factores políticos, vinculados a la intolerancia pública de altos niveles de inequidad, los *efectos políticos y económicos negativos de las desigualdades extremas*, así como la oportunidad y necesidad de reorientar el bienestar social y la distribución de ingresos hacia los sectores sociales más pobres. No obstante, llama la atención la recarga de las obligaciones y compromisos de la política y las instituciones públicas en la responsabilidad de la mala distribución de ingresos, sin hacer referencia a las causas estructurales en el plano de la estructura económica.

Otro eje del desarrollo humano es la crítica de la "teoría del derrame" de sus postulados y sus resultados, buscando invertir los supuestos centrales. Así pues, se señalan argumentos teóricos y evidencias empíricas en el sentido contrario, cómo las medidas y reorientación de recursos en políticas públicas destinadas a favor de los pobres pueden contribuir al desarrollo económico. Lejos de percibir la pobreza como una carga para el desarrollo económico, y que sólo se superará en cuanto el crecimiento económico sea sostenido y de largo plazo, se sostiene que una política a favor de la equidad en los sectores de desigualdad extrema puede tener consecuencias positivas para el desarrollo económico de los países (PNUD, 2005:72).

Pero el cambio principal, no es exclusivamente la crítica a las insuficiencias de la "teoría del efecto derrame", sino colocar el *problema distributivo* y la búsqueda de otro modelo "progresista" de "*crecimiento compartido*". Para avanzar en el desarrollo económico y la reducción de la pobreza se deben potenciar los cambios a través de "pequeños desplazamientos distributivos" a favor de los sectores de desigualdad extrema. La relación entre crecimiento econó-

mico y desigualdad social no se resuelve meramente o automáticamente por un crecimiento de la "torta" derivado del ritmo de crecimiento de la producción material, sino que debe haber cambios en la ecuación distributiva que permitan un mejor beneficio para los sectores más desfavorecidos. Se deben pues, atacar a las desigualdades estructurales que generan las situaciones de privación generalizada e impiden un desarrollo humano más equitativo.

Por ello, nuevamente las políticas y programas dirigidos a disminuir la pobreza extrema vuelven a estar en el centro de la agenda internacional. El enfoque de la pobreza se vincula pues a la problemática de la desigualdad social y la cuestión distributiva. A su vez, se invierte la relación de causalidad entre crecimiento y pobreza, se considera que las mejoras en el combate de la pobreza pueden tener efectos positivos en el desarrollo económico.

"Así como con la maternidad y la tarta de manzana, son partidarios del 'crecimiento a favor de los pobres'. El concepto al igual que su variante más reciente y cada vez más popular -el 'crecimiento compartido'-, capta la idea de la importancia que reviste la calidad del crecimiento, así como su cantidad, para la reducción de la pobreza. Sin embargo, el concepto tiene diferentes significados para personas distintas. Por ejemplo, el Banco Mundial y los organismos internacionales de desarrollo propician una definición absoluta del crecimiento a favor de los pobres donde lo que importa no es si el ingreso de este segmento aumenta en relación con el ingreso promedio, sino cuán rápido es ese aumento. Según esta definición, el crecimiento a favor de los pobres podría coincidir con el aumento de la desigualdad, incluso en aquellos países ya caracterizados por desigualdades extremas.

La definición progresista del crecimiento a favor de los pobres que se usa en este Informe se concentra en la posición relativa de los propios pobres y destaca el potencial de pequeños desplazamientos distributivos para producir ganancias importantes en materia de reducción de pobreza.

¿Se trata sólo de diferencias semánticas? ¿O acaso tienen importancia directa para el desarrollo humano? [...]

Sin embargo, hay dos temas muy importantes en juego, ambos relacionados con el equilibrio necesario entre crecimiento económico y distribución.

El primer tema está relacionado con la justicia social. Según la definición absoluta, el crecimiento

neuro en términos de distribución favorece a los pobres: todo crecimiento que aumente el ingreso de los pobres puede considerarse como crecimiento que los favorece. Es difícil conciliar lo anterior con la noción básica de justicia social. Si, conforme al actual patrón de distribución, todos los habitantes de Brasil participaran del aumento en el crecimiento, el 20% más rico recibiría 85 centavos de dólar; el 20% más pobre, recibiría tres centavos. Todos, entre ellos los pobres, mejorarían su situación, entonces el crecimiento podría considerarse como a favor de los pobres. Pero si le asignamos más importancia al bienestar de los pobres, ese patrón de distribución no es coherente con los principios básicos de equidad y justicia social.

El segundo tema está relacionado con la conversión del crecimiento en pobreza. Si intensificar el efecto del crecimiento en la reducción de la pobreza es un objetivo central de las políticas públicas, entonces la distribución sí importa. Si todo lo demás permanece inalterado, mientras mayor sea la proporción del aumento del crecimiento captado por los pobres, más rápido disminuirá la pobreza. Aumentar la proporción de crecimiento adicional que se destina a los pobres puede acelerar la tasa a la cual la prosperidad creciente reduce la pobreza, al tiempo que aumenta la tasa de crecimiento general.

El enfoque de crecimiento progresivo centra su atención en las desigualdades estructurales que privan a los pobres y marginados de la oportunidad de contribuir al crecimiento y participar de él en términos más equitativos, con lo cual pone a la distribución, junto con el crecimiento, en el centro del programa de políticas destinadas a reducir la extrema pobreza" (PNUD, 2005:73).

Para alcanzar dichos objetivos de redistribución a favor de los sectores pobres más desfavorecidos se argumenta la importancia del papel que cumplen las "transferencias fiscales" como herramientas de transformación de la distribución de ingresos y logros de mayor equidad social.

Pobres ciudadanos: resistencia a la hegemonía del liberalismo social y las dificultades de las alternativas

En resumen, el debate, a veces explícito, otras veces implícito entre el liberalismo social y el reformismo social global muestra claros síntomas de agotamiento de la hegemonía neoliberal.

Pasadas las reformas económicas neoliberales, los efectos sociales regresivos, agravados por la sucesión de crisis económicas en América Latina, y la creciente fragmentación de las sociedades, se reabre el debate público sobre el papel de las políticas sociales y los límites del modelo de desarrollo hegemónico.

El síntoma más patético se vislumbra en la revisión "culposa" del Banco Mundial (2000-2001), constatando que luego de tres décadas de políticas de lucha contra la pobreza, la "teoría del derrame" de un modelo de desarrollo centrado en el crecimiento económico y la experiencia positiva de las "economías de mercado consolidado" no se produjo en América Latina ni en el mundo subdesarrollado. También aparece la crítica a la falta de equidad e igualdad de oportunidades como obstáculo para el desarrollo. No obstante, la autocrítica no llega tan lejos, la respuesta se encuentra nuevamente en las bondades de la economía de mercado, esta vez impulsando la capacidad empresarial, los activos y el empoderamiento voluntarista de los sectores pobres -víctimas del mismo proceso de exclusión económica-.

En la concepción de desarrollo social, persiste una suerte de liberalismo social basado en redes sociales de seguridad. La propuesta es funcional a los procesos de desmantelamiento del estado de bienestar, y el desplazamiento de responsabilidades en materia de políticas sociales hacia el sector privado, la sociedad civil, los sectores marginados involucrados y además, del nuevo papel de liderazgo en la materia buscado por el BM (Deacon Bod, Hulse Michelle, Stubbs Paul, 1997). Las políticas de combate a la pobreza han desplazado la función distributiva (de los Estados de Bienestar) hacia el control social, contención del conflicto y de las amenazas al statu quo.

En cuanto a la reconversión discursiva, aparece un nuevo énfasis en mejorar la gobernabilidad social desde las instituciones públicas y bajo el control y corresponsabilidad de la sociedad civil y los grupos destinatarios. Nuevamente, se abren dudas, sobre los alcances de este fortalecimiento de las instituciones públicas, en contextos sociales y políticos marcados por la inestabilidad, la fragmentación y conflicto, así como la ausencia de incorporación de actores colectivos⁽⁴⁾.

4 En este sentido, es interesante citar la incorporación la promoción de la noción de gobernanza en las políticas públicas (Graña, 2005). La idea de gobernanza retoma el supuesto de debilitamiento de la función del Estado

Asimismo, se procura moralizar las aristas más deshumanas de la pobreza masiva pero desvinculada del mundo de las transformaciones del mundo del trabajo y de la economía de mercado.

Por otra parte, las críticas del reformismo social se orientan a las insuficiencias de los paradigmas de modernización economicista y de la teoría del derrame. Además, se reconocen las desigualdades sociales persistentes y la pobreza económica masiva en tanto prioridad ineludible para el desarrollo social, puesto en primer plano, con los compromisos del milenio.

En las perspectivas sobre la pobreza, se identifica un giro de enfoque reivindicando la multidimensionalidad de aspectos que expresan las situaciones de pobreza y su vinculación con la reproducción de las desigualdades estructurales.

En el plano de las políticas sociales, trazos de continuidad y cambio. La necesidad del gasto público social aunque reconociendo su insuficiencia para atender los desafíos de las desigualdades estructurales y el desarrollo. En esa ruta, deben confluir las voluntades de los Estados nación con la asistencia financiera internacional. Una novedad, es la preocupación por las transferencias fiscales directas hacia los sectores pobres.

En el diseño de las políticas públicas, también se identifican líneas de continuidad y cambio. Por una parte, políticas sociales para pobres se plantean como desarticuladas de la política económica. Se hace mucho énfasis en la focalización sectores sociales más vulnerables y la eficiencia en el uso de los recursos públicos pero no se realizan críticas a la influencia de la estructura económica en los procesos de exclusión social. En cuanto a los síntomas de cambio, se refuerza la idea de participación de la sociedad civil y el capital social aunque no se vislumbran cuáles serían las bases materiales y humanas de sustento.

Los desafíos planteados son enormes y ambiciosos, sin embargo las propuestas siguen apostando a políticas reformistas para alcanzar las metas y la

de Bienestar, pero para proponer una revalorización del papel del Estado no desde su centralidad sino desde su papel de copartícipe con la Sociedad Civil de las políticas públicas. El papel del Estado aparece capturado en una doble dimensión, la de regulador y orientación de políticas, pero al mismo tiempo de reconocimiento de sus límites, llamando a la participación de la sociedad civil en la corresponsabilidad de las políticas públicas.

convocatoria de amplios pactos sociales basados en objetivos concretos.

Retornado a la cuestión central planteada en este artículo ¿en qué medida se está asistiendo a una sustitución o mero reconocimiento de las insuficiencias del enfoque de liberalismo social hegemónico en la década del noventa? El análisis sugiere que los

debates sobre las políticas sociales expresan un contexto de ideológico político de agotamiento del denominado consenso de Washington y el pensamiento económico neoliberal convencional, aunque aún no se vislumbra la emergencia de un paradigma social alternativo.

Anexo: Metas e instrumentos de influencia de los organismos multilaterales de desarrollo

Instrumento	Aplicación
Préstamos con condiciones sociales	Banco Mundial presta con condiciones de cambios en las políticas sociales
Préstamos con condiciones económicas	Fondo Monetario Internacional presta con condiciones de cambios en las políticas económicas
Incentivos adicionales	Unión Europea provee partidas concedidas a recursos locales
Regulaciones legales	Consejo Europeo tiene poderes para informar deficiencias en la política social de los países miembros de acuerdo a la Carta Social, similar a la Organización Internacional del Trabajo cuando los países ratifican la política de la OIT
Capacitación y asistencia técnica	OIT, UE, BM, OECD, UNICEF, UNDP, etc. Provisión de recomendaciones técnicas y cursos de capacitación.
Compromisos políticos	Acuerdos de la Unión Europea con sus estados miembros
Redistribución de recursos (no basadas en préstamos)	Fondos estructurales UE (extendidos a la CEE), Fondo de desarrollo social del Consejo Europeo; PNUD proyectos de ayuda
Coordinación de conferencias y publicaciones asociadas	Abiertas a todos, influencia en la opinión pública internacional
Receptividad y sostenimiento	PNUD aunque no directamente contratado, puede alojar y/o financiar el trabajo de la OIT

Traducción propia tabla 4.9 de Deacon Bod, Hulse Michelle, Stubbs Paul (1997) *Global Social Policy. International organizations and the future of welfare*, (London: Sage).

Bibliografía

ADELANTADO, José (2006) "¿Dificultan las políticas sociales focalizadas el desarrollo de la democracia en América Latina?" en Xavier Bonal (comp) *Globalización, educación y pobreza en América Latina: ¿hacia una nueva agenda política?* (Barcelona: CIDOB Editorial).

BANCO MUNDIAL

(2006) *Informe sobre el Desarrollo Mundial. Equidad y Desarrollo* (Washington: BIRF-BM).

(2004) *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. (Washington: BIRF-BM).

(2000-2001) *Informe sobre el Desarrollo Mundial. Lucha contra la pobreza* (Washington: BIRF-BM).

(2005) *Pro-Poor Growth in the 1990s. Lessons and insights from 14 countries* (Washington: Operationalizing Pro-Poor Growth Research Program).

BURCHARDT, Hans-Jürgen (2004) "El nuevo combate internacional contra la pobreza. ¿Perspectivas para América Latina?" en *Revista Nueva Sociedad*, N° 193: 119-132 (Caracas: Nueva Sociedad).

COMPARATIVE RESEARCH PROGRAMME ON POVERTY (2001) *A critical review of the World Bank Report: world development report 2000/2001. Attacking poverty* (<http://www.wb.org>, enero 2007).

- DEACON, Bob; HULSE, Michelle; STUBBS, Paul (1997) *Global Social Policy. International organizations and the future of welfare*, (London: Sage).
- DEACON, Bob; NOEL, Alain (2005) "From 'safety nets' back to 'universal social provision' Is the global tide turning" en *Global Social Policy*, 5:19(SAGE).
- GRAÑA, François (2005) Diálogo social y gobernanza en la era del "Estado mínimo" (Montevideo: Cinterfor/OIT).
- PNUD (2005) Informe sobre Desarrollo Humano Cap. 1 (<http://www.undp.org> Febrero 2007).
- (2005) Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y El Caribe (<http://www.undp.org> Diciembre 2007).
- (2003) Informe sobre Desarrollo Humano. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio Caps. 1 y 2 (<http://www.undp.org> Diciembre 2007).
- (1997) Informe sobre Desarrollo Humano para Erradicar la Pobreza. Caps. 1, 5 y 6. (<http://www.undp.org> Diciembre 2007).
- (1990-2006) Informe sobre Desarrollo Humano Mundial.
- (1999, 2001, 2005) Informe sobre Desarrollo Humano y Propuestas Uruguay.
- RAMBLA, Xavier (2005) "Los instrumentos de la lucha contra la pobreza: una revisión de dos tesis sociológicas sobre las estrategias de focalización y activación" en *Revista Argentina de Sociología*, Año/vol. 3, número 005:135-155 (Bs.As.: Consejo de Profesionales en Sociología).
- RAMBLA, Xavier, Valiente Oscar, Verger Antoni (2006) "Inducir a los pobres a superar su propia adversidad: la fuerza de una idea sobre la educación y la pobreza en Chile" en STIGLITZ, J. E. (2005) *El consenso post-consenso de Washington*, The Initiative for Policy Dialogue, Barcelona.
- SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO (2004) *Análisis de las políticas aplicadas en países de América Latina y el Caribe para la reducción de la pobreza* (Caracas: Secretaría permanente SELA).
- VILAS, Carlos (1997) "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo" en *Revista Desarrollo Económico*, Vol.36, n 144 (Bs.As.: IDES).
- XAVIER, Bonal (comp) *Globalización, educación y pobreza en América Latina: ¿hacia una nueva agenda política?* (Barcelona: CIDOB Editorial).

Resumen

Desde comienzos del nuevo milenio se produce varios debates ideológicos y académicos sobre el inicio o no de un nuevo ciclo "pos" consenso de Washington, los quiebres y alternativas emergentes a la hegemonía del neoliberalismo social. El objetivo de este artículo es discutir los alcances y perspectivas de desarrollo social de esta etapa entre el liberalismo social y el reformismo social global a través de un análisis de contenido de los principales documentos del Banco Mundial y del Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas, en tanto agencias de desarrollo a nivel mundial.

Palabras clave: Desarrollo / Política social / Pobreza.

Abstract

The new millenium triggers international forums on social development agencies. The discussions focus on neo-liberalism paradigm continuisms or changes at the new period named "Washington pos consensus". The article compares different approaches between social liberalism and social reformism by using the content analysis technique on World Bank and United Nations Development Program.

Key Words: Development / Social policy / Poverty.