

# ***El nuevo combate internacional contra la pobreza***

*¿Perspectivas para América Latina?*

**Hans-Jürgen Burchardt**

*En estos momentos el neoliberalismo ortodoxo está siendo reformado hacia una nueva orientación programática llamada «pos-consenso de Washington», donde la modernización estatal a través de una segunda generación de reformas, así como la integración social a través de la lucha contra la pobreza, son considerados asuntos importantes del desarrollo. El artículo valora esta nueva política, identifica sus potenciales y déficit, y llega a la conclusión de que la aparentemente nueva idea de amortiguar socialmente el desarrollo económico continúa basándose en un concepto liberal de la economía.*

**A** inicios de los años 80 del pasado siglo, un régimen económico comenzó a ganar influencia mundialmente: el *neoliberalismo*. En América Latina, especialmente, este sistema condujo a profundas transformaciones que no se agotaron en reformas económicas: mas bien se formó un modelo de regulación social con nuevos patrones de integración y legitimación. En los últimos años

---

**Hans-Jürgen Burchardt:** doctor en Ciencias Económicas y Sociología; investigador del Instituto de Estudios Iberoamericanos en Hamburgo y profesor del Instituto de Sociología de la Universidad de Hannover.

**Palabras clave:** «pos-consenso de Washington», Banco Mundial, combate a la pobreza, social-liberalismo, América Latina.

---

el neoliberalismo está ocupando nuevos campos de la política junto al debate de la «segunda generación» de reformas del Estado. En este contexto, la nueva

concepción de la lucha contra la pobreza es de creciente importancia.

***Lo que sobre todo  
 crecía más fuertemente  
 en los años 90  
 eran la pobreza,  
 la desigualdad y la  
 desinstitucionalización  
 de la política***

Fue la crisis internacional de endeudamiento en 1982 la que inició un giro hacia el neoliberalismo en América Latina. Bajo la dirección del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial se concibieron después programas de ajuste estructural para los países afectados, que aseguraban el servicio de las deudas y pretendían dinamizar las economías de la región. Como consecuencia de esta política, también denominada «consenso de Washington» (Williamson), en casi toda la región tuvo lugar un cambio de la estrategia de desarrollo en dirección a un modelo orientado a la integración al mercado mundial, de políticas fiscales y monetarias restrictivas, y reducción del Estado a través de privatizaciones.

***De la década perdida a la década de desesperanza***

Si bien no logró una estabilización económica, el ajuste provocó un drástico deterioro de la situación social: al inicio de los años 90 una creciente parte de la población latinoamericana estaba afectada por la pobreza o la extrema pobreza. Además se pudo observar el surgimiento de una «nueva pobreza», a la cual se precipitan socialmente no pocas partes de la antigua clase media (Morley). Por eso se llamó a los 80 la «década perdida».

Si los protagonistas del neoliberalismo habían valorado estos costos sociales como de corto plazo y expresión de antiguos déficit de desarrollismo, los cuales hubiesen sido más altos sin el ajuste neoliberal, ya en la segunda mitad de los 80 la magnitud de la crisis social en América Latina comenzó a alcanzar una dimensión que no se podía seguir ignorando. Por ello las organizaciones internacionales comenzaron a concebir los primeros programas que, como mecanismos de compensación, debían amortizar los costos sociales. Estas medidas se consideraban aún como complementarias al ajuste: continuaba prevaleciendo el paradigma ortodoxo neoliberal, según el cual una disminución de la pobreza podía lograrse más que nada a través de un crecimiento económico exportador.

La restante dinámica en la región refutó esta esperanza: ni los impactos sociales ni el perfil económico de los ajustes fueron muy alentadores. Lo que sobre todo

crecía más fuertemente en los años 90 eran la pobreza, la desigualdad y la desinstitucionalización de la política. Según estimados de la Comisión Económica para América Latina (Cepal), hoy cada segundo latinoamericano es pobre y cada quinto extremadamente pobre; y los 90, que fueron anunciados como «década de esperanza», se convirtieron para muchos en una década de desesperanza (Cepal 2002).

En lo económico el neoliberalismo logró sus mayores éxitos en la consolidación de los presupuestos estatales y la lucha contra la inflación; esta última benefició también a los pobres. En otros sectores el balance neoliberal es más discrepante: en los años 90 las inversiones directas en América Latina se triplicaron y llegaron a ocupar aproximadamente un 15% de estas inversiones en el plano mundial. Paralelamente se duplicaron las exportaciones, pero en el mismo periodo Estados Unidos logró duplicarlas a América Latina, y con ello las importaciones en la región aumentaron con mayor fuerza que las exportaciones y estallaron los déficit latinoamericanos de comercio exterior. De este modo el endeudamiento regional casi se triplicó entre 1985 y 2002 (Cepal 2003a; Morazán).

En términos globales, en los años 90 solo tres países en América Latina lograron índices más altos de crecimiento económico que en 1950-1980 –uno de ellos está hoy completamente arruinado: Argentina. Por lo tanto el neoliberalismo no fue exitoso ni siquiera en el campo de la economía, lo que para muchos no deja lugar a dudas sobre la necesidad de un cambio del paradigma: «*The main strike against neoliberalism is not that it has produced growth at the cost of greater poverty, heightened inequality, and environmental degradation, but that it has actually failed to deliver the economic growth that the world needs to better equipped to deal with its challenges*»<sup>1</sup> (Rodrik 2002, p. 3).

### ***El «pos-consenso de Washington»: ¿cambio de paradigma?***

Es la evidencia de estos hechos lo que condujo, hace algunos años, a un nuevo debate sobre la modificación del paradigma ortodoxo: se llegó a la conclusión de que la antinomia mercado/Estado resulta contraproduktiva para llevar a cabo las exigencias del cambio estructural orientado al mercado. Inspiradas por el neoinstitucionalismo, se desarrollaron posiciones donde el Estado no debía sustituir al mercado, pero sí conducirlo. En este cambio programático,

---

1. «La principal acusación contra el neoliberalismo no es que ha producido crecimiento a costa de mayor pobreza, que ha aumentado la desigualdad y la degradación del medio ambiente, sino que realmente no ha logrado producir el crecimiento económico que el mundo necesita para encarar mejor sus retos».

***En varios casos  
 ha podido  
 observarse  
 que los programas  
 contra la pobreza  
 estaban más bien  
 concebidos  
 para asegurar  
 objetivos  
 económicos  
 neoliberales***

también nombrado del «pos-consenso de Washington», se pretende complementar la estabilización macroeconómica con reformas institucionales, jurídicas, tributarias, sociales y de la educación. Desde entonces, la modernización y eficiencia del Estado, así como la integración social, se comprenden como una cuestión importante de la economía y la productividad (Kuczynski/Williamson; World Bank 2001).

Uno de los enfoques centrales de estas modificaciones es el diseño de una nueva política social –tarea que antes fue descuidada completamente por el ajuste. En este intento de renovar el neoliberalismo, la política social latinoamericana es uno de los nudos estratégicos. Después de su florecimiento en los años 50, hasta finales de los 70 esa política fue cada vez más ineficiente y perpetuó, gracias a su integración vertical y un carácter fuertemente paternalista y clientelista, la desigualdad socioeconómica en la región (Franco). Si bien entre 1930 y 1980 el Estado de desarrollo logró reducir la desigualdad social, y sobre todo la pobreza, en muchos países de la región, incluso en fases de mayor prosperidad, ésta nunca descendió de un 35%. *El Estado de América Latina nunca fue un Estado de desarrollo, por cuanto no fomentaba un desarrollo integral que abarcara a toda la sociedad.*

Precisamente en estos déficit se enlaza la política social neoliberal: basada en el axioma de la asignación óptima de recursos a través del mercado, se pretende elevar la efectividad de las políticas sociales mediante la *privatización* y la *descentralización* de los seguros sociales (Mesa-Lago 1994). Por otro lado, los métodos de la *selectividad* y la *focalización* deben contribuir a una distribución de recursos más justa que sí llegue a los más pobres que fueron olvidados por los programas tradicionales. En otras palabras: mientras los programas universales de seguros sociales sean desregulados, la política social –estatal e internacional– debe concentrarse esencialmente en una ayuda que esté orientada a la pobreza (Huber).

América Latina constituye el laboratorio de este nuevo enfoque. Por un lado se convirtió en la región de privatizaciones y descentralizaciones más profundas en una comparación internacional (Burchardt/Dilla). Por otro, en 1986 se instaló en Bolivia el prototipo de los fondos sociales, aquellas instituciones que se convirtieron en el punto de cristalización para los nuevos conceptos del com-



bate contra la pobreza y que conservan esta función hasta hoy en día, como lo comprueba su actual desenvolvimiento en territorio boliviano.

En su concepción, la política neoliberal para reducir la pobreza evolucionaba desde un fomento de infraestructuras sociales como escuelas y puestos de salud (Goodman et al.) hasta una promoción de la participación local, con lo que se desea asegurar la sustentabilidad de proyectos sociales y elevar también la autoorganización de capacidades sociales (*empowerment*). Y desde que se comenzó a identificar la pobreza como barrera para la participación democrática, se aspira a contribuir simultáneamente a una *profundización de la democracia* (World Bank 2001).

En 1999 se ampliaron estos programas en gran medida: las instituciones Bretton Woods activaron para el combate contra la pobreza los así llamados «documentos estratégicos para la reducción de la pobreza» (PRSPs por su denominación en inglés, *poverty reduction strategy papers*). Esta iniciativa vincula concesiones de crédito, así como la posible calificación para una remisión de la deuda, con la conversión nacional de programas de reducción de la pobreza. Ella pretende desarrollarse en una «red comprensiva de desarrollo» (*comprehensive development framework*) que debe consolidar la cooperación estrecha entre los gobiernos, la sociedad civil, las organizaciones internacionales, los empresarios y los pobres involucrados. El objetivo es mejorar así la coordinación, transparencia e

información mutua entre todos los colaboradores. Otro elemento participativo es el así llamado *ownership*, el principio de la responsabilidad nacional, según el cual la nueva política debe ser concebida por los países mismos y no por el FMI y el BM (World Bank 2001). Estas innovaciones han motivado que no pocos observadores en la política de la cooperación para el desarrollo hablen de un «cambio de paradigma» (Gilbert/Vines).

Una evaluación menos entusiasta de los PRSPs llega a resultados más controvertidos. Los primeros análisis concluyen que estos programas finalmente han cambiado poco el perfil del ajuste neoliberal, pero que ahora éste se complementa con el fomento de algunos sectores sociales (Eurodad; Oxfam 2001). Por otro lado, se rechaza la implementación de políticas reguladoras relacionadas con empleo, garantía de salarios mínimos o inversiones públicas y productivas, así que los nuevos programas solo generan puestos de trabajo en una escala marginal y temporal.

El fomento de la participación depara también algunos problemas. Por un lado los PRSPs se oponen a criterios como alta eficiencia de tiempo y bajos costos administrativos porque los métodos participativos requieren tiempo y recursos y el efecto es solo palpable a mediano plazo (Thomson). Además, en estos programas la participación no se remite a la esencial esfera macroeconómica, la cual continúa basada en la ortodoxia neoliberal. Con ello se limita considerablemente la intervención participativa desde el inicio, y en no pocas ocasiones se le reduce a la transmisión de informaciones y consultas sin trascendencia, así que se excluye todavía el deseado concurso de todos los involucrados (Kothari; Marshall et al.).

Además, en varios casos –como en México y Perú– ha podido observarse que los programas contra la pobreza estaban más bien concebidos para asegurar objetivos económicos neoliberales, pues fueron empleados como estrategia de legitimación para ganarse el nuevo recurso adquirido por los pobres con la democratización de la región: el voto electoral. Siguiendo una política neopopulista, se perseguían nuevas alianzas volátiles entre los más pobres y las elites políticas, que finalmente asegurasen en las elecciones la continuación del ajuste neoliberal y la desregulación social que afectaba primariamente a la clase media (Portes/Hoffman; Weyland).

Si en un futuro cercano (con base en estos diferentes dilemas) las esperanzas de una mejoría de las condiciones de vida a través de la participación se convierten en una promesa no cumplida, la decepción podría tener efectos extremada-

mente problemáticos: llevaría a una frustración política, favorecería el desencanto respecto de la democracia –lo que ya se observa a menudo en América Latina–, y por último daría impulso a nuevas formas de políticas autoritarias.

Por otro lado, a través de los PRSPs algunas organizaciones internacionales obtienen una creciente influencia en las políticas nacionales, pues como comprenden la reducción de la pobreza en tanto tarea integral, aumenta la importancia del perfil de la política nacional en la cooperación internacional, influyendo mucho exigencias tales como «rendición de cuentas», «buen gobierno», «imperio de la ley», etc. Pero el peso de los votos en el BM y el FMI depende del monto del capital aportado, por lo que no puede hablarse de una legitimación democrática formal. Mientras estas organizaciones conformen masivamente las políticas nacionales, debería hablarse de una «desdemocratización» de la política social, aun cuando ésta incluso persiga por sí misma la participación (Alexander/Abugre), pues, si bien las organizaciones internacionales en su representación se limitan a asesoramientos, son ellas las que finalmente deciden sobre los programas y ponen los recursos. Para expresarlo con las palabras del BM: los gobiernos están sentados en «el asiento del chofer», pero no pocas veces «la ruta del chofer» ya ha sido fijada por los donantes.

***La privatización  
convirtió los ingresos  
en un criterio  
de acceso importante  
a la seguridad social***

En este sentido, en los PRSPs se observa el mismo déficit clave que marca todas las relaciones internacionales, y que se encuentra en contraste total con el debate sobre la necesidad de una gobernanza global: la falta de una legitimación realmente democrática de las políticas internacionales. Si no se desarrollan e institucionalizan respuestas a este desafío, toda demanda de regular el sistema mundial a través de una nueva arquitectura de gobernanza global, desemboca en una reclamación de desdemocratizar la política internacional.

***Del neoliberalismo al social-liberalismo***

Más allá de los dilemas conceptuales: ¿cómo debe valorarse teóricamente la nueva política contra la pobreza? Sus causas son conocidas desde hace mucho tiempo: primero una sobreestimación de la industrialización simultáneamente con un desamparo de la agricultura; segundo una considerable desigualdad en la distribución de los recursos e ingresos; tercero un sistema educativo deficitario y proporcionado equívocamente; cuarto una completa protección o una completa apertura de los mercados locales; y quinto posibilidades bloqueadas o re-

primidas de participación. El combate contra la pobreza, entonces, solo puede ser efectivo cuando erradique de modo integral estas desviaciones y cuando «... se tomen en cuenta las correspondientes consecuencias de estas ‘verdades notorias’. ¡Al fin! Deberíamos agregar» (Senghaas, p. 338). Este postulado nos sirve para valorar la nueva política social en sus objetivos principales.

La concesión de infraestructuras sociales, y en cierta medida de escuelas básicas, equilibra favorablemente el sistema escolar latinoamericano. Los índices que documentan últimamente una mejora de la educación básica en la región subrayan esos éxitos (Cepal 2003b). El fomento de la participación también debe ser considerado como un aporte positivo, si lograrse salvar los dilemas concepcionales antes mencionados (McGee et al.).

En lo que respecta a las otras causas de la pobreza –protección o, aquí, liberalización radical del mercado, desamparo de la agricultura y desigualdad social–, el neoliberalismo renovado las promueve más. Los impactos socioeconómicos de los últimos 25 años del neoliberalismo en América Latina deben valorarse más bien negativamente: el perfil económico global ha sido bajo; la tasa de empleo se redujo drásticamente; la flexibilización de los mercados laborales llevó además a una disminución notable de los sueldos y a una fuerte informalización del trabajo. En consecuencia, una gran parte de la población de la región trabaja hoy en condiciones precarias, mal retribuidas y socialmente poco aseguradas. Además, la privatización convirtió los ingresos en un criterio de acceso importante a la seguridad social, promoviendo así aún más las disparidades sociales y el aumento de la heterogeneidad y segregación en muchas sociedades. Se ha probado empíricamente que tales políticas de desregulación de las relaciones laborales y seguros sociales engendran nueva pobreza en la región (Mesa-Lago 2002; OIT).

La ruina de la agricultura va frecuentemente acompañada de la apertura de los mercados: por una parte, su producción exportadora se concentra en enclaves agroindustriales, los cuales apenas provocan un impulso en la economía local. Por otra, son precisamente los pequeños y medianos productores quienes quiebran ante los agroproductos altamente subvencionados de los países industrializados que con frecuencia abundan en los mercados locales después de la liberalización. La contracción del sector agrario en México después del inicio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte es un ejemplo muy típico de esto.

Pero el déficit más significativo de la nueva política social hay que apreciarlo en su ignorancia con respecto a la distribución, pues las disparidades en los

ingresos han aumentado permanentemente en los últimos 25 años. Hoy en día, en no pocos países de América Latina el 10% más pobre de la población posee menos del 1%, mientras el 10% más rico goza de casi la mitad del ingreso nacional (World Bank 2003).

Incluso en Costa Rica, en términos sociales el país con mayor igualdad en la región, los índices de desigualdad son más altos que en EEUU, el país con la mayor desigualdad entre las naciones desarrolladas. Para decirlo de otra manera: si trasladamos la distribución de los ingresos del Sudeste asiático a América Latina, la extrema pobreza descendería en cuatro quintas partes, y en el caso de África aproximadamente a la mitad (IDB).

***Un nuevo paradigma de desarrollo debería incluir una política de empleo, de inversiones públicas y de distribución social***

Como resumen queda por concretar que, en parte, la nueva lucha contra la pobreza, si logra sus objetivos, llega a los realmente pobres y fomenta para ellos la educación básica y en cierta medida la participación local. Con eso brinda un instrumento innovador sociopolítico. Pero en el fondo los nuevos programas deben considerarse más bien como una forma de ayuda caritativa que debilita la dureza social en lugar de combatirla en lo estructural. Hasta ahora no incluyen ninguna contribución para la disminución sostenible de la pobreza, y sus efectos positivos pueden ser neutralizados por otras consecuencias del ajuste neoliberal. Por tanto el «pos-consenso de Washington» no es todavía ninguna expresión del tan a menudo proclamado cambio de paradigma. Parece tratarse más bien de un «consenso de Washington plus», es decir de una estrategia para realizar de mejor y más eficiente manera la primacía del mercado sobre la política institucional y social. El «consenso de Washington» sigue existiendo, pero no ya como fin principal de desarrollo, sino más bien como base operativa, pues la aparentemente nueva idea de amortizar socialmente el ajuste económico y emplear al Estado como moderador eficiente para ello continúa basándose en el concepto ortodoxo del liberalismo. Con ello se convierte en una idea antigua, la del *social-liberalismo* (Burchardt 2004). Que este cambio de los atributos de *neo* a *social* sea esperanzador parece dudoso, vistas las experiencias hasta ahora.

Este análisis debería inquietar incluso a los protagonistas del neoliberalismo. Y no solo porque pone en duda el éxito de la «segunda generación» de reformas, sino también considerando las conclusiones de estudios que se ocupan de las relaciones entre la globalización y la política social en Europa y EEUU. Ellos demuestran que el masivo desarrollo del Estado de Bienestar fue un factor rector que puso a las naciones industrializadas en condición de liberalizar sus

economías gradualmente después de la Segunda Guerra Mundial, porque el Estado asumió las funciones sociales del proteccionismo, el aseguramiento del trabajo y los ingresos, la compensación social de cambios estructurales, etc. Es decir, la política social fue y es una condición obligatoria para el libre comercio, por así decirlo, como reaseguramiento de una economía abierta (Rodrik 1999). Ajustando esta tesis a América Latina, si se desea continuar aplicando el comercio libre en la región, se debería impulsar con vehemencia una política social universal. La formación de un fondo de cohesión en el proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) sería un buen modelo en esa dirección. Hasta ahora es precisamente Cuba el único ejemplo de la región donde convergen la liberalización del comercio exterior y la política social. Es cierto que, por otros motivos, el régimen cubano no es viable, no obstante evitó que una dramática crisis económica culminara en un desmoronamiento político (Burchardt 2002).

### ***Tiempos de cambio: las vías más allá del liberalismo***

Pero, con tanta crítica, ¿dónde se encuentran las alternativas? Las últimas décadas de desarrollo manifestaron que las alternativas no pueden ser, como hasta ahora, esbozadas en *blue prints* en el plano internacional, para después imponérselas a los demás países por igual como estrategia general. Más bien deben adaptarse los nuevos conceptos a las condiciones de los propios países: distintas premisas exigen diferentes vías de desarrollo.

Los equilibrios macroeconómicos, y especialmente la estabilidad monetaria, deberían también ser una prioridad de las concepciones económicas y sociopolíticas en el futuro. Pero si, como en el neoliberalismo, fuesen el único dogma, podrían convertirse en una trampa para la estabilidad, que provocaría bajas tasas de inversiones, desindustrialización y finalmente el endeudamiento y la pauperización.

El libre comercio puede ser sin duda promotor del crecimiento económico. Pero hoy los potenciales de exportación dependen menos de los recursos en materias primas que de las estructuras productivas. No pocas veces la competencia altamente eficaz importada de las naciones desarrolladas impide la maduración de focos locales productivos. Por esa razón se recomienda una política selectiva de comercio y de industria, en lugar de la liberalización total. El crecimiento económico es ciertamente una condición necesaria, pero en ningún caso suficiente para la reducción de la pobreza. Su efecto solo puede propagarse ampliamente si se acopla con un desarrollo interno, una redistribución y una política de más igualdad social. La correlación entre crecimiento, distribución

y reducción de la pobreza se comprueba incluso empíricamente: en América Latina, el continente más desigual del mundo, se necesitaría un crecimiento económico casi cuatro veces más alto que en Asia oriental, que dispone de menores disparidades, para disminuir la misma cantidad de pobreza (Oxfam 2000). Por lo tanto, un nuevo paradigma de desarrollo debería incluir una política de empleo, de inversiones públicas sobre todo para la pequeña y mediana empresa, y de distribución social. Resumiendo, se trataría de expandir y diversificar el mercado interno tanto por la demanda como por la oferta, y prepararlo continuamente para la competencia regional e internacional. Para que estos programas no desemboquen nuevamente en una carga y en deuda estatal demasiado alta, es estratégicamente importante la construcción de un sistema tributario eficiente, cuyo éxito depende de la legitimidad de las instituciones estatales.

Hay que subrayar que la disminución de la pobreza no solo depende de la economía, sino también y especialmente de la disposición de las elites locales a romper con los modelos tradicionales de distribución y a asumir más responsabilidad social. Eso hace necesarios debates sobre las disparidades sociales y geográficas, sobre reformas fiscales y territoriales, así como sobre las desigualdades de género, la exclusión política y la corrupción. Finalmente, el éxito de la lucha contra la pobreza depende altamente de si se logra que esos y otros temas puedan ser reclamados por grupos subprivilegiados.

Científicamente se puede fundamentar un nuevo paradigma a través de la teoría endógena de crecimiento, la cual resalta el valor de las instituciones y del



capital social para la economía (Barr); de la nueva economía geográfica, que indica la importancia de los efectos *cluster* (Fujita et al.); o del concepto de la competitividad sistémica, que identifica las condiciones para crear regímenes innovadores (Altenburg/Messner). Estas reflexiones, aunque se extienden más allá del neoliberalismo, con frecuencia basan sus suposiciones metódicas en atribuciones neoclásicas. Pero siguiendo la crítica de Rodrik (2002, p. 8) al «pos-consenso de Washington»: «*what the world needs right now is less consensus and more experimentation*»<sup>2</sup>, no se debe temer ir más lejos. En este sentido podrían ser fructíferas también reflexiones que tratan de ampliar el keynesianismo hacia un enfoque internacional (Elsenhans). Esta proposición, con la que todavía se complican las ciencias económicas contemporáneas, es desde hace tiempo oportuna en la política: por ejemplo, EEUU nunca ha llevado a cabo una política neoliberal. En lugar de ello sigue un lineamiento económico de fuerte regulación estatal, con subvenciones para la agricultura, el sector militar, etc.; esto es todo menos liberal.

Pero las alternativas no solo ganan influencia por la calidad de sus conceptos. Más bien éstos deben ser transformados en opciones políticas capaces de ser mayoritarias. Observando el «pos-consenso de Washington» desde esa perspectiva, al enfoque de la lucha contra la pobreza le sigue otro objetivo: el BM, como antiguo protagonista del neoliberalismo, puede resurgir de su crisis como el ave fénix de entre las cenizas y ajustar el régimen internacional de cooperación para el desarrollo a su nuevo programa. Así el BM de nuevo deja atrás la defensiva, recupera su rol como *trendsetter* y asegura su papel dominante en la política internacional. Identificar la creciente pobreza global como una nueva fuente de conflictos que, por ejemplo a través de efectos de bumerán (el derrumbe estatal, la reversión autoritaria, la migración, el terrorismo, la criminalidad transnacional, etc.), desestabiliza el sistema mundial en su conjunto, es quizás la verdadera hazaña del social-liberalismo. Porque este reconocimiento abre camino para que en un futuro se interprete la lucha contra la pobreza más fuertemente como políticas inteligentes de seguridad internacional, que no aspiren a la cohesión internacional, sino más bien a la estabilización mínima de regiones marginadas y por eso potencialmente amenazantes.

No obstante, el BM y su entorno no lograrán por sí solos llevar al éxito una política previsoras de esa naturaleza, ya que la reducción de la pobreza requiere más que recetas tecnócratas. Eso abre espacio para la acción de un nuevo paradigma que relacione conceptos innovadores con los elementos constructivos

---

2. «Lo que el mundo necesita en este momento es menos consenso y más experimentación».

de los programas social-liberales y los use como base para construir un régimen internacional en el ámbito de la política social. Un impulso importante podría ser que en lugar de igualar, como hasta ahora, las crisis financieras con catástrofes naturales, el BM y el FMI desarrollaran propuestas para la regulación mundial de los mercados financieros. Ellos también podrían, para integrar más a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en la lucha contra la pobreza, alinearse a las iniciativas de la Cumbre Social Mundial de Copenhague, la cual propone que los países donantes y receptores gasten el 20% correspondiente a la ayuda al desarrollo o bien del presupuesto estatal en los servicios sociales básicos.

Para seguir democratizando la política internacional contra la pobreza, podrían ponerse en una base más amplia las responsabilidades de los PRSPs, por ejemplo por medio de la integración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Untcad), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), etc. Y con una mirada a la correlación entre la pobreza y el empleo valdría la pena realizar una discusión de cómo se podrían ligar los estándares de la OIT y otros derechos laborales con las proyecciones de los PRSPs.

Esas son algunas ideas que podrían desembocar en un cambio real de paradigma. Si pueden tener éxito, se sabría solo en la práctica. Pero sin esos o análogos conceptos, el anhelo del BM de lograr en este siglo un mundo sin pobreza podría seguir siendo un sueño dorado o incluso convertirse en una pesadilla.

### Referencias

- Alexander, Nancy y Charles Abugre: «PRSP: Whitewashing Blackmail» en *Economic Justice News Online* N° 3, 8/2000, <[www.50years.org/ejn/v3n2/prsp.html](http://www.50years.org/ejn/v3n2/prsp.html)>, accesado el 1/4/03.
- Altenburg, Tilmann y Dirk Messner (eds.): *América Latina competitiva. Desafíos para la economía, la sociedad y el Estado*, Nueva Sociedad, Caracas, 2002.
- Barr, Abigail: «The Functional Diversity and Spillover Effects of Social Capital» en *Journal of African Economies* N° 11, 1/2002, pp. 90-113.
- Burchardt, Hans-Jürgen: «Contours of the Future: The New Social Dynamics in Cuba» en *Latin American Perspectives* N° 3, 2002, pp. 59-76
- Burchardt, Hans-Jürgen: *Zeitenwende. Politik nach dem Neoliberalismus*, Schmetterling-Verlag, Stuttgart, 2004.
- Burchardt, Hans-Jürgen y Haroldo Dilla (eds.): *Mercados globales y gobernabilidad local: retos para la descentralización*, Nueva Sociedad, Caracas, 2001.
- Cepal: *Panorama social de América Latina 2000-2002*, Santiago, 2002.
- Cepal: *Balance preliminar de las economías*, Santiago, 2003a.
- Cepal: *Panorama social de América Latina 2002-2003*, Santiago, 2003b.
- Elsenhans, Hartmut: «Globalization in a Labourist Keynesian Approach» en *Journal of Social Studies* N° 89, 2000, pp. 1-66.

- Eurodad: «Poverty Reduction Strategies: What Have We Learned so Far?» en <[www1.worldbank.org/prsp/newsletter/Nov\\_2000/PP1100/Eurodad\\_PRSP\\_lessons\\_learned\\_9\\_00.doc](http://www1.worldbank.org/prsp/newsletter/Nov_2000/PP1100/Eurodad_PRSP_lessons_learned_9_00.doc)>, accesado el 10/4/03.
- Franco, Rolando: *Nuevas orientaciones de la política social en América Latina*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Santiago, 1992.
- Fujita, Masahisa, Paul Krugman y Anthony J. Venables: *The Spatial Economy. Cities, Regions, and International Trade*, MIT Press, Cambridge, 1999.
- Gilbert, Christopher L. y David Vines (eds.): *The World Bank. Structure and Policies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
- Goodman, Margaret, Samuel A. Morley, Gabriel Siri y Elaine Zuckerman: *Social Investment Funds in Latin America. Past Performance and Future Role*, IDB, Washington, D.C., 1997.
- Huber, Evelyne: «Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic Models» en Gösta Esping-Andersen (ed.): *Welfare States in Transition*, Sage, Londres, 1996, pp. 141-191.
- IDB: *Facing up to Inequality in Latin America. 1998-1999 Report*, Washington, D.C., 1990.
- Kothari, Uma: «Power, Knowledge and Social Control in Participatory Development» en Bill Cooke y Uma Kothari (eds.): *Participation. The New Tyranny?*, Zed Books, Londres, 2001, pp. 139-152.
- Kuczynski, Pedro-Pablo y John Williamson (eds.): *After Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 2003.
- Marshall, Alison, Jessica Woodroffe y Petra Skell: «Policies to Roll-Back the State and Privatise?», Poverty Reduction Strategy Papers, World Development Movement, 4/2001, [www.wider.unu.edu/publications/dps/dp2001-120.pdf](http://www.wider.unu.edu/publications/dps/dp2001-120.pdf), accesado el 10/4/03.
- McGee, Rosemary, Josh Levene y Alexandra Hughes: «Assessing Participation in Poverty Reduction Strategy Papers: A Desk-Based Synthesis of Experience in Sub-Saharan Africa», IDS Research Report 52, 2/2002, [www.ids.ac.uk/ids/bookshop/rr/Rr52.pdf](http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/rr/Rr52.pdf), accesado el 10/4/03.
- Mesa-Lago, Carmelo: *Changing Social Security in Latin America: Towards Alleviating the Social Costs of Economic Reform*, Lynne Rienner, Boulder, 1994.
- Mesa-Lago, Carmelo: *Buscando un modelo económico en América Latina. ¿Mercado, socialista o mixto? Chile, Cuba y Costa Rica*, Nueva Sociedad, Caracas, 2002.
- Morazán, Pedro: «¿Deuda externa? Nueva crisis, ¿nuevas soluciones?», Occasional Papers, Friedrich-Ebert-Stiftung, Buenos Aires, 2003.
- Morley, Samuel: *Poverty and Inequality in Latin America. The Impact of Adjustment and Recovery in the 90s*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1995.
- OIT: *Panorama laboral 2001*, OIT, Lima, 2001.
- Oxfam: *Growth with Equity is Good for the Poor*, Oxfam, Londres, 2000, <[www.oxfam.org.uk/policy/papers/equity/equity00.htm](http://www.oxfam.org.uk/policy/papers/equity/equity00.htm)>, accesado el 10/4/03.
- Oxfam: *Are PRSPs Working? Oxfam's Contribution to the World Bank/IMF. PRSP Review Process*, Oxfam, Londres, 2001.
- Portes, Alejandro y Kelly Hoffman: «Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal», Cepal, Santiago, 2003, papel de trabajo.
- Rodrik, Dani: *The New Global Economy and Developing Countries. Making Openness Work*, ODC, Washington, D.C., 1999.
- Rodrik, Dani: «After Neoliberalism, What?», ponencia presentada a la Alternatives to Neoliberalism Conference, Washington, D.C., mayo de 2002, <[www.new-rules.org/Docs/afterneolib/rodrik.pdf](http://www.new-rules.org/Docs/afterneolib/rodrik.pdf)>, accesado el 10/7/03.
- Senghaas, Dieter: «Die Auswege aus der Armut sind bekannt» en Robert Kappel (ed.): *Weltwirtschaft und Armut*, Deutsches Übersee-Institut, Hamburgo, 1997, pp. 336-339.
- Thomson, John: «Participatory Approaches in Government Bureaucracies: Facilitating the Process of Institutional Change» en *World Development* N° 9, 1995, pp. 1521-1554.
- Weyland, Kurt: «Populism in the Age of Neo-Liberalism» en Michael L. Conniff (ed.): *Populism in Latin America*, University of Alabama Press, Londres, 1999, pp. 172-190.
- Williamson, John (ed.): *Latin American Economic Adjustment: How much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1990.
- World Bank: *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*, Oxford University Press, Nueva York, 2001.
- World Bank: *World Development Report 2003: Sustainable Development in a Dynamic World*, Oxford University Press, Nueva York, 2003.