



Espiral  
Universidad de Guadalajara  
espiral@fuentes.csh.udg.mx  
ISSN (Versión impresa): 1665-0565  
MÉXICO

2004  
Carlos Barba  
LOS ENFOQUES LATINOAMERICANOS SOBRE LA POLÍTICA SOCIAL: MÁS ALLÁ  
DEL CONSENSO DE WASHINGTON  
*Espiral*, septiembre-diciembre, año/vol. XI, número 031  
Universidad de Guadalajara  
Guadalajara, México  
pp. 85-130



# Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington

## Introducción

Después de la II Guerra Mundial, en América Latina fueron numerosas y muy importantes las publicaciones sobre el desarrollo económico y la modernización de la sociedad, pero el tema de la política social no fue central.

Hasta finales de los años cuarenta el punto de vista teórico dominante fue la teoría neoclásica de las ventajas comparativas.<sup>1</sup> En los años cincuenta y sesenta dos enfoques se disputaron la hegemonía conceptual: la teoría de la modernización<sup>2</sup>

Este trabajo realiza un recorrido por tres etapas fundamentales en los estudios sobre el bienestar y la política social en América Latina y México. Hace énfasis en la crisis del "Consenso de Washington" como paradigma dominante y en la emergencia de propuestas conceptuales alternativas para pensar el bienestar, la política social y el desarrollo a nivel regional.

### Palabras Clave

Bienestar, paradigmas, regímenes, reforma, alternativas.

♦ Coordinador del Grupo "Pobreza y Políticas Sociales" de Clasco, Director de la División de Estudios de Estado y Sociedad de la Universidad de Guadalajara y Director de la Revista *Espiral: Estudios de Estado y Sociedad*, miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México (Nivel I).

cbarb@cencar.udg.mx

1. La teoría neoclásica de la división internacional óptima del comercio y del trabajo sostenía que la especialización en la producción de alimentos y materias primas para los grandes centros industriales no era perjudicial para América Latina. Se suponía que el intercambio internacional permitiría que los países especializados en productos del sector primario participaran de los beneficios del progreso técnico, ya sea por la baja de precios o por el aumento de ingresos. La teoría aducía que industrializarse sería un error, ya que la escasa eficiencia de los países de esta región provocaría la pérdida de la ventaja convencional del comercio internacional (Faria, 1978: 11).

2. En el contexto de la Guerra Fría, después de la II Guerra Mundial, hicieron su aparición la teoría de la modernización y la preocupación por el problema del desarrollo. El corazón de este enfoque era el paso de sociedades tradicionales a sociedades modernas.

y la teoría cepalina, que llegó a ser el referente obligado de todos los países que intentaron industrializarse orientándose al mercado interno.<sup>3</sup>

La teoría de la modernización, en el contexto del triunfo de la Revolución cubana en 1959, enmarcó el surgimiento de la “Alianza para el Progreso” (Alpro), una especie de Plan Marshall, diseñado para América Latina, muy discreto y de corte propagandístico, que tuvo más repercusiones ideológicas como frente regional de la “Guerra Fría”, que resultados observables en el terreno del bienestar social (Báez, 1975).

El problema parecía ser: cómo superar la economía tradicional y alcanzar el desarrollo capitalista. El punto de vista de Rostow (quien sostenía que, en su camino al desarrollo económico, todas las economías recorrían una serie de etapas) fue central para esta perspectiva. Otras ideas importantes fueron: la concepción de que el atraso económico era solamente un problema de difusión de capital, instituciones, valores y tecnología; y la teoría del derrame o “trickle down”, que consideraba que los problemas distributivos no tenían relevancia, porque el crecimiento económico pondría fin a la polarización económica. Este conjunto de ideas le dio aliento, durante los años de gobierno de John F. Kennedy en los EU, a la “Alianza para el Progreso” (Alpro) (Lewis, 1954; Rostow, 1971; Hirschman, 1980; Báez, 1975).

3. A principios de la década de 1950, la hegemonía teórica neoclásica fue interrumpida por el trabajo de Raúl Prebisch, quien aportó pruebas empíricas sobre el deterioro de los términos de intercambio entre países industrializados y economías exportadoras de productos primarios. Por otra parte, contra lo que sostenía la teoría de la modernización, la CEPAL sostenía que el sector moderno generado por la industrialización espontánea no sólo era incapaz de absorber al sector atrasado, sino que exigía mantenerlo en un estado de pobreza permanente y creciente, para así reproducir la relación entre países desarrollados y los que aún se consideraban en desarrollo. La CEPAL proclamaba que era indispensable la intervención estatal, no solamente para hacer frente a la brecha existente entre el centro y la periferia, sino para superar las peculiaridades de las economías periféricas, entre las que destacaban la heterogeneidad en la estructura productiva y en la productividad del trabajo, al atraso tecnológico. De acuerdo con Octavio Rodríguez, en el corazón del enfoque había un proyecto sociopolítico: el liderazgo de la burguesía industrial nacional y la incorporación paulatina del resto de la sociedad a un sistema económico donde los niveles de productividad y de vida aumentarían de manera continua. El Estado sería el actor principal en dicho proyecto y su papel sería promover y tutelar los cambios sociales requeridos y arbitrar los conflictos que surgieran (Faria, 1978: 12, 14; Tepichín, 1998: 31; Rodríguez, 1984: 10-12).

En cambio, la perspectiva socioeconómica cepalina fue muy clara: modificar los términos de la estructura de la propiedad agraria, eje del viejo esquema primario-exportador, lograr una distribución más equitativa del ingreso, absorber económicamente a los grupos desposeídos a través del proceso de industrialización e integrarlos socialmente a través de políticas activas de promoción del empleo formal (Rodríguez, 1984: 11-15).

No obstante, ya para las décadas de 1960 y 1970 la visión cepalina fue fuertemente cuestionada, tanto por grupos críticos dentro de esa organización,<sup>4</sup> como por las teorías de la dependencia<sup>5</sup> y la marginalidad.<sup>6</sup> Desde un punto de vista

4. En la década de los sesenta el tono pesimista de los estudios de esa agencia empezó a ser dominante, pues reconocían que la industrialización basada en la adopción de tecnología avanzada no producía los beneficios esperados. Los datos indicaban que la diferencia entre el ingreso rural y el urbano aumentaba, que la concentración del ingreso no permitía el surgimiento de un mercado interno de grandes dimensiones, que el crecimiento de la población sobrepasaba la capacidad de la industria de incorporar mano de obra nueva a los sectores más productivos, que el insuficiente funcionamiento de los mercados laborales estaba en el centro de todo, pues el empleo agrícola disminuía y grandes contingentes de población se dirigían a las ciudades, donde sólo encontraban empleo en actividades de muy baja productividad, y que la deuda externa, contratada para afrontar la falta de capacidad suficiente para importar lo que exigía el proceso de industrialización y para contrapesar la retracción de la inversión pública, crecía en términos preocupantes (CEPAL, 1961: 11; Faria, 1978: 22).

5. La teoría de la dependencia sostenía que el modelo ISI impulsado por la CEPAL había mantenido la pobreza, tanto rural como urbana, y había reafirmado las tendencias a la marginalidad social características de América Latina. La idea era muy clara: el sector industrial se había fortalecido, pero ello no había generado ni desarrollo social ni político. La noción de dependencia hacía alusión a que en situaciones de subdesarrollo las decisiones que afectan la producción o el consumo de una economía dada, se toman en función de la dinámica y los intereses de las economías desarrolladas. La tesis fue que las coaliciones populistas o nacionalistas que impulsaron el proyecto de industrialización fueron perdiendo "sustancia" ante lo que Cardoso denominó la "internacionalización del mercado interno", que se tradujo en que las decisiones en materia de inversión pasaran a manos de las economías centrales (Cardoso y Falleto, 1978: 20-24; 144-150 y 163-165).

6. El concepto de "masa marginal", emparentado con el de "ejército industrial de reserva", utilizado por Carlos Marx, intentaba poner en evidencia la relación estructural entre los procesos latinoamericanos de acumulación capitalista y los fenómenos de pobreza y desigualdad social que prevalecían. En contra de la teoría de la modernización, se señalaba que en América Latina la producción industrial

social, este núcleo heterodoxo centró su crítica en las incapacidades del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones (ISI) tanto para integrar socialmente a los pobres rurales, como para evitar el repunte de la pobreza urbana, del desempleo y el subempleo o para reducir la desigualdad en la distribución del ingreso o generar desarrollo social (CEPAL, 1961; Nun, 1969; Quijano, 1969; Cardoso y Falleto, 1978; Faria, 1978).

El agotamiento del modelo ISI cerró el debate sobre el desarrollo económico durante los años ochenta, para dar paso al estudio de la crisis económica que asoló a la región. Tras diez años de programas de estabilización y de repunte de la pobreza, ésta se convirtió en una temática central y el tema de la política social conquistó un lugar de privilegio del que nunca había gozado.

Después de la crisis económica de 1982, la riqueza teórica que acompañó el debate sobre el desarrollo hasta los años setenta fue reemplazada por una serie de criterios encaminados a promover el establecimiento de economías de mercado, abiertas al comercio internacional, sintetizados en el celebre “Consenso de Washington”.

Esto no sólo redefinió el escenario para el diseño de las políticas públicas y situó a las agencias financieras internacionales como actores centrales en ese terreno, sino que marcó una ruta alternativa y hegemónica, a escala latinoamericana, sobre cómo abordar la cuestión social, que llevó a la construcción gradual de una agenda de reforma social encabezada por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

había perdido importancia como fuente de empleo, debido a las distorsiones del desarrollo capitalista en la región, que estaba condicionado tanto por formas productivas tradicionales, que frenaban la expansión del mercado interno, como por procesos de dependencia, que conducían a que se importaran tecnologías con alta intensidad de capital, que limitaban considerablemente la demanda de mano de obra. El resultado, se decía, fue que grandes segmentos de la población se quedaban al margen del mercado de trabajo del capitalismo industrial monopólico, en calidad de desocupados o subocupados (Nun, 1969; Quijano, 1969).

Sin embargo, tanto el Consenso como la agenda de reforma se han desgastado. Esto ha obedecido, en primer lugar, a los magros resultados de los procesos de estabilización, ajuste y reforma social alcanzados durante la década de 1990; en segundo, a la aparición de conceptos, lecturas y propuestas diferentes respecto a lo que debe considerarse prioritario en términos económicos y sociales a escala regional o nacional.

En este contexto, este trabajo abordará cuatro tópicos:

- Las temáticas dominantes de los estudios sobre política social y bienestar durante los años ochenta.
- La emergencia y características de un nuevo paradigma de bienestar hegemónico a escala regional, desarrollado durante los años noventa,<sup>7</sup> así como un conjunto de estudios que lo han asumido como una referencia obligada.
- Los datos socioeconómicos fríos de un decenio de reformas en la región que sirven de marco para explicar la aparición de una nueva generación de trabajos que se alejan del paradigma hegemónico.
- El surgimiento paulatino de nuevas perspectivas que apuntan hacia un paradigma alternativo.

#### Los estudios durante los años ochenta: de la crisis al ajuste

Como ya lo adelantaba, en nuestra región durante los años ochenta el “Consenso de Washington” llegó a ser el referente hegemónico para abordar la cuestión social. La problemática dominante fue la solución de los desequilibrios provocados por el viejo modelo ISI. Los parámetros para abordar este asunto fueron establecidos por instituciones financieras internacionales,<sup>8</sup> inversionistas financieros,

7. Que se ubicó bajo el paraguas del Consenso de Washington.

8. Como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional.

funcionarios gubernamentales de alto nivel<sup>9</sup> y asesores internacionales.<sup>10</sup>

A partir de esos años, se empezó a considerar:

- Que sólo los balances macroeconómicos podían permitir el correcto funcionamiento del mercado y evitar la inflación.
- Que la vulnerabilidad externa de las economías latinoamericanas no se derivaba de su posición subordinada en el comercio mundial, ni era producto del desarrollo del capitalismo, sino que era un resultado del proteccionismo excesivo que caracterizó al modelo ISI, el cual había creado un sector productivo no competitivo y rentista, incapaz de proveer la generación de reservas genuinas.
- Que dichas reservas sólo podrían generarse a través de exportaciones y no del endeudamiento externo (Banco Mundial, 1988; Kerner, 2000; Williamson, 1990).

Estos criterios se convirtieron en el telón de fondo de la mayoría de los estudios sociales en América Latina. Por ello, se realizaron trabajos que exploraban los procesos financieros que dieron origen a la crisis de 1982 y otros que intentaban explicarla y solucionarla.

Entre los primeros, destacan los que analizaban los procesos de endeudamiento que incrementaron las debilidades estructurales de las economías regionales durante los años setenta<sup>11</sup> (Ros, 1987; Whitehead, 1979; Fishlow, 1991; Thorp, 1991; Devlin y Ffrench Davis, 1995; y Thorp, 1998).

9. Particularmente ministros de finanzas.

10. Como Jeffrey Sachs, Sebastian Edwards y John Williamson.

11. Sobresalen estudios realizados por autores como Ros (1987), Whitehead (1979), Fishlow (1991), Thorp (1991) y Devlin y Ffrench Davis (1995), los cuales revelan que durante esos años muchas economías latinoamericanas optaron por endeudarse en lugar de realizar reformas fiscales, de favorecer el ahorro interno o de atender las advertencias realizadas por diversos economistas sobre la inminencia de graves problemas económicos, derivados de los desequilibrios sectoriales prevalecientes o del limitado tamaño de los mercados. Esos estudios exploran también cambios muy significativos en el carácter de este endeudamiento, que dejó de ser de largo plazo y de carácter multilateral, distinguiéndose en lo sucesivo por

Por su parte, los estudios sobre la crisis de 1982 y sus posibles soluciones se caracterizaban por adoptar una perspectiva que reaccionaba críticamente a la estrategia de industrialización vía sustitución de importaciones seguida por la mayoría de los países de la región, bajo la influencia intelectual de los enfoques estructuralistas de la CEPAL.<sup>12</sup>

En ese terreno, los puntos de vista más influyentes fueron presentados en documentos oficiales del Banco Mundial y en publicaciones de los autores centrales para el Consenso de Washington, que subrayaban el agotamiento de la estrategia basada en la expansión del mercado interno y los fracasos de los regímenes nacionalistas y populistas. De acuerdo con estas agencias y autores, la única vía abierta para todos los países latinoamericanos era aprovechar sus recursos naturales y exportar artículos manufacturados para buscar una inserción ventajosa en el mercado internacional. Esos análisis destacaban la necesidad de que el Estado se enfocara a crear un entorno institucional favorable para el libre mercado, que mantuviera la disciplina fiscal, que impulsara la apertura de la economía, que promoviera las inversiones extranjeras, que privatizara sus activos, que desregulara los mercados y que respetara irrestrictamente los derechos de propiedad (Banco Mundial, 1990, 1994, 1995, 1997; Edwards, 1995; Williamson, 1990).

A partir de entonces, este enfoque sustituyó al estructuralismo como marco de referencia convencional de los estudios y de las propuestas de política económica y social en la región. No obstante, sería un error considerar que esta orientación presente en múltiples trabajos realizados

ser de corto plazo y por su carácter bancario. Así mismo, indican que el uso del crédito no fue productivo, pues una parte importante de los recursos se destinó a importaciones, al financiamiento de la salida de capitales, a proyectos faraónicos, mal concebidos e intensivos en capital, así como al incremento de la participación de las empresas del sector público en el gasto público (Thorp, 1998).

12. La visión del "Consenso de Washington", entendido fundamentalmente como un consenso latinoamericano (Edwards, 1995).

por estudiosos ligados a diversas agencias internacionales<sup>13</sup> fue asumida de manera pasiva por los intelectuales latinoamericanos, quienes en general reconocieron la necesidad de los procesos de ajuste, pero mantuvieron reservas críticas sobre su implementación. En ese terreno los ejemplos son abundantes, algunos de ellos son los trabajos realizados por Urrutia (1993), Fernández (1996), Ffrench Davis (1996), Thorp (1998) y un largo etcétera.

Después de la crisis económica de 1982, otra de las temáticas considerada más importante y analizada por numerosos trabajos en América Latina ha sido el cálculo de los costos sociales tanto de la crisis de la deuda, como de la aplicación de las políticas de estabilización y ajuste. Durante los años noventa, la producción editorial sobre estos tópicos fue muy abundante, particularmente en lo que concierne al tema de la pobreza.

### Los años noventa: un paradigma de bienestar de alcances regionales

Durante esa década el tema de la reforma social empezó a desarrollarse paulatinamente, no sólo como resultado de la persistencia e incluso agravamiento de los viejos problemas latinoamericanos de pobreza, desigualdad y exclusión social, sino como consecuencia de la aparición de un nuevo paradigma de bienestar social de carácter residual, el cual ha llegado a ser hegemónico a escala regional.<sup>14</sup>

Las ideas, las recomendaciones y las políticas estimuladas por esas dos instituciones financieras han servido de referencia para la realización de numerosos estudios, dirigidos a

13. Entre ellas la propia CEPAL.

14. Inspirado por el Consenso de Washington, impulsado por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y acogido entusiastamente por numerosos gobiernos.

15. Iniciada en el Cono Sur a principios de los años setenta y ampliada al resto de América Latina tras de la crisis de la deuda externa de 1982.

evaluar la marcha de una nueva agenda social. No obstante, antes de presentarlos es conveniente definir sintéticamente las características del paradigma dominante.

### El paradigma residual deslocalizado

El fin de la tentativa regional de lograr una modernización de carácter nacional<sup>15</sup> marcó también la decadencia de la coalición distributiva que sustentó el proyecto de industrialización fundado en el mercado interno<sup>16</sup> y desató la crisis del paradigma de bienestar latinoamericano, cuyos ejes eran el empleo formal y el seguro social.<sup>17</sup>

El escenario social se modificó radicalmente, se abrió una nueva etapa modernizadora que puede catalogarse como globalizada, con inicios y ritmos propios en cada país. Como lo señalan Sojo y Pérez (2002), en la primera etapa modernizadora lo social se expresó a través de la constitución de la nación a partir del Estado, pero en el presente globalizador ambos elementos han perdido la centralidad de antaño porque los procesos de integración social no se limitan a la constitución de la nación y no se llevan a cabo exclusivamente a través de las acciones estatales<sup>18</sup> (Sojo y Pérez, 2002: 14).

16. Que incluía sectores de las clases medias, organizaciones obreras, empleados públicos, empresarios industriales nacionales y extranjeros, políticos y funcionarios públicos nacionalistas (Barba, 2003).

17. La cual fue agudizada por la crisis financiera de los sistemas de seguro social en la región.

18. Sojo y Pérez hablan de la necesidad de reinventar lo social en América Latina, a través de su relectura en claves de globalización, lo que implica mirar la nación desde las territorialidades y al Estado desde las ciudadanías. Esto debe ser así porque los límites de la definición de la comunidad de integración se han vuelto difusos, en buena medida debido a la problemática de la migración transnacional, que implica simultáneamente exclusión territorial e integración en el proceso globalizador con grandes costos sociales. También introduce elementos novedosos respecto a lo social como: las remesas (que se convierten en recursos importantes para superar la pobreza) y la transnacionalización de las comunidades, las cuales manejan no sólo estándares de vida locales, sino también los del país de acogida. Esto implica una transnacionalización de lo social y conduce al surgimiento de nuevas diferencias (de género, de etnia, de edad, etc.). Por otra parte, debe

Puede afirmarse que, como resultado de la crisis de la deuda externa pública y de la necesidad de los países latinoamericanos de renegociar con sus acreedores nuevas condiciones de pago, para reabrir los flujos financieros, se volvió prácticamente imposible mantener políticas sociales basadas en un creciente déficit fiscal y presupuestal; y se produjo un evidente debilitamiento de los estados nacionales de la región.

a) La nueva tentativa modernizadora y la emergencia de una nueva coalición sociopolítica transnacional

En este contexto, se redefinieron los parámetros para diseñar, financiar, aplicar y evaluar las políticas públicas. Lo más significativo fue el claro fortalecimiento de un nuevo conjunto de actores nacionales e internacionales<sup>19</sup> que han promovido una serie de reformas para establecer economías abiertas, manejadas por medio de políticas macroeconómicas prudentes<sup>20</sup> (Barba, 2003: 312; Mejía, 1998: 363; Kerner, 2000: 6).

considerarse también el surgimiento de movimientos sociales que demandan derechos humanos, aún más básicos que los sociales, y el crecimiento de una ciudadanía política sin precedentes, sobre todo después de las transiciones hacia regímenes democráticos. A esto se suma el hecho de que el trabajo digno, que es un derecho civil básico (Marshall, 1992), ha sido socavado por la desregulación de los mercados laborales, en un contexto donde los movimientos sindicales han perdido protagonismo. Otra interrogante sobre las ciudadanías tiene que ver con los cambios al interior de la propia ciudadanía social relacionada con la pérdida de protagonismo estatal, como ocurre por ejemplo con la definición de estándares de bienestar por fuera de la soberanía estatal (v. gr. criterios para definir la pobreza) (Sojo y Pérez, 2002: 15-25).

19. Que incluye a élites planificadoras gubernamentales o de organismos internacionales como el BM, el BID y el Fondo Monetario Internacional (FMI), funcionarios públicos y ministros de finanzas, sectores gerenciales y profesionales, inversionistas financieros y asesores internacionales.

20. Estas recomendaciones han cristalizado en las dos versiones del célebre decálogo del Consenso de Washington (Williamson, 1990, 1998).

b) Las agencias financieras internacionales

En el nuevo escenario las agencias financieras internacionales han jugado un papel central<sup>21</sup> en el trazado y negociación no sólo de las políticas de estabilización y ajuste, sino de una nueva agenda social regional.<sup>22</sup> Ello no ha significado, desde luego, que los estados nacionales hayan sido incapaces de proponer alternativas o negociar los límites de los procesos de ajuste.<sup>23</sup>

En la trama de la estabilización y el ajuste, el FMI, el BM y el BID se han dividido el trabajo. El primero se ha ocupado principalmente de la estabilización económica,<sup>24</sup> el segundo y el tercero se han enfocado al ajuste estructural, de mediano y largo plazo,<sup>25</sup> y a sugerir, inducir y negociar una nueva agenda social, que eventualmente ha cristalizado en un nuevo paradigma de bienestar regional.

21. Que deriva no sólo de su capacidad de ofrecer recursos “frescos” a los países endeudados a cambio de que apliquen políticas de ajuste, sino de la enorme dotación de pericia técnica (expertise) que acumulan (Filgueira, 1997).

22. Junto a estas instituciones internacionales hay otras dos que son relevantes para la región: la CEPAL y el PNUD, que si bien no son dominantes, sí suelen servir de referencia para diversos actores en cada país.

23. De hecho, la propia experiencia mexicana indica una gran capacidad de innovación ya que en distintos momentos programas sociales diseñados nacionalmente han sido retomados por el BM o el BID como ejemplos a seguir. Tal es el caso del Pronasol o de Progresá.

24. En la estabilización económica a corto plazo, a cargo del FMI, los dos aspectos prioritarios han sido la inflación y la disciplina presupuestal (Banco Mundial, 1995). Los instrumentos centrales han sido: para corregir el desequilibrio fiscal, ajustes presupuestales a la baja y la elevación de los ingresos públicos; para corregir el desequilibrio externo, la devaluación o la libre flotación de la moneda; la reducción de los salarios para atraer inversión extranjera directa; la elevación de las tasas de interés para captar inversiones de cartera (Román, 1999: 73).

25. Por su parte, a nivel regional el ajuste estructural de mediano y largo plazo, a cargo del BM y el BID, envuelve procesos de liberalización de mercados internos y externos y políticas sectoriales, laborales, de comercio, industriales, financieras y también, a partir de los años noventa, reformas a los sistemas de pensiones y diseño, financiamiento y evaluación de programas sociales (Barba, 2003: t. 2).

### c) El nuevo paradigma de bienestar regional

El nuevo paradigma admitido devotamente por numerosos gobiernos se caracteriza por su carácter transnacional, en la medida que el Estado-nación ha dejado de ser la única escala que demarca las opciones para el bienestar. Por ello podríamos hablar de la *deslocalización* como una de sus primeras características. La deslocalización no se refiere exclusivamente a un cambio de escala, sino a la adquisición de capacidades que antes eran predominantemente estatales por parte de estos nuevos actores, tales como: el diseño, el financiamiento y la evaluación de programas sociales.<sup>26</sup>

Otra característica sería el respeto a la libertad de mercado y el atribuir a este sistema el papel fundamental en la generación y distribución de bienestar, lo que se expresa en la tendencia a considerar el crecimiento económico como el mecanismo fundamental para reducir la pobreza, aspectos que le confieren a este paradigma un *carácter residual*.

Este carácter se confirma por:

- El nuevo papel que se ha atribuido al Estado como garante de la estabilidad macroeconómica, que ha subordinado la política social a la disciplina fiscal y presupuestal.
- El hecho de que los individuos extremadamente pobres y los vulnerables sean considerados ahora los referentes sociales básicos de dicha política, desplazando a los trabajadores formales organizados o a los ciudadanos con derechos sociales.
- La tendencia a reducir “lo social” a los problemas de pobreza extrema y de vulnerabilidad social.

### Los estudios bajo el paradigma residual

Bajo el paraguas del nuevo paradigma, el *mainstream* de los estudios sobre política social a nivel regional se ha integrado por dos grandes temáticas:

---

26. Por supuesto, esto no significa que las agencias internacionales monopolicen dichas funciones, sino que ahora son actores cruciales en cada una de ellas.

- Por una parte, el establecimiento de una nueva agenda de reforma social regional.
- Por otra, la evaluación de su cumplimiento por parte de los diversos gobiernos latinoamericanos.

a) Una nueva agenda social regional

En este ámbito, las agencias financieras internacionales han marcado la pauta, a través de la concentración de una gran pericia técnica y de la disponibilidad de recursos financieros para proponer y apoyar una reforma social en la región.

Desde un punto de vista teórico, una piedra de toque han sido los informes sobre el desarrollo mundial publicados por el Banco Mundial, particularmente a partir del Informe de 1990, donde por primera vez y de una manera directa se pusieron a la pobreza y a las estrategias para superarla en el centro de la acción de esta institución financiera.

Los informes posteriores abordaron distintos tópicos como el problema de la gobernabilidad de los procesos de ajuste, la necesidad de reformar las instituciones de seguridad social para incrementar los niveles de ahorro interno, la necesidad de flexibilizar los mercados laborales, la exigencia de disminuir la desigualdad social porque se reconoce que ésta tiende a limitar el crecimiento económico, y el compromiso de lograr un crecimiento sostenido para reducir la vulnerabilidad social (Banco Mundial 1990, 1993, 1993a, 1993b, 1994, 1995, 1997 y 2001).

El punto central de esta producción documental ha sido, por supuesto, atribuir al crecimiento económico un papel crucial para la reducción de la pobreza, concibiéndolo como generador de oportunidades de incorporación individual al mercado. Esto ha sido acompañado por una serie de recomendaciones a los gobiernos latinoamericanos:

- Focalizar la acción pública en los más pobres.
- Descentralizar los servicios de salud y educación.

- Invertir en capital humano y en infraestructura social.
- Subrayar la vulnerabilidad de los pobres a los ciclos económicos y conceder un papel central a la dotación de activos para protegerlos en épocas de crisis.

El BID ha complementado al Banco Mundial enfatizando la necesidad de que América Latina realice procesos de privatización de activos públicos y reformas comerciales, fiscales, financieras, a la seguridad social y a los mercados laborales, para favorecer la racionalidad del mercado en la asignación de recursos (BID, 1996).

El BID ha reconocido que los procesos de ajuste han generado una deuda social, pero asume también que la clave para reducir la pobreza es el crecimiento económico, particularmente cuando éste se obtiene a través de un uso intensivo de mano de obra descalificada, y que las recuperaciones son más rápidas cuando el ajuste se realiza con rapidez (BID, 1997).

Al igual que el Banco Mundial, las publicaciones del BID consideran que el proceso de ajuste debe complementarse con medidas encaminadas a reducir la pobreza extrema y a flexibilizar los mercados laborales. Entre las medidas particulares que esta agencia recomienda sobresale la creación de redes mínimas de seguridad para reducir la vulnerabilidad de los más pobres, el establecimiento de fondos de inversión social, el apoyo a programas sociales focalizados y la promoción de la descentralización de los servicios sociales, etc., agenda que recupera en lo general el discurso del Banco Mundial<sup>27</sup> (BID-PNUD, 1993; BID, 1997, 1998).

#### b) El estudio del desenvolvimiento de la reforma social

De acuerdo con los datos aportados por el *thesaurus* documental sobre políticas sociales realizado por CEPAL-

---

27. Sin embargo el BID es mucho más sensible al impacto que distintos "estilos de crecimiento" tienen sobre el empleo.

CLADES (1995),<sup>28</sup> resulta evidente que en América Latina los estudios sobre la política social durante la década de los años noventa estuvieron claramente marcados por las propuestas de las agencias mencionadas.

Los datos aportados por CEPAL-CLADES (1995) indican que durante la primera mitad de esos años<sup>29</sup> se realizaron innumerables trabajos que tendieron a concentrarse en unos cuantos países<sup>30</sup> y se agruparon alrededor de cuatro grandes cuestiones, cada una de las cuales abordaba problemáticas específicas:

- La primera temática continuaba los trabajos iniciados en la década de 1980 y se refería a *los costos sociales del ajuste*. Estaba integrada por trabajos cuyos títulos abarcaban aspectos como: los efectos sociales de la apertura; el cálculo y manejo de la deuda social; los costos sociales del ajuste estructural; el ajuste y la situación social; los procesos de ajuste y el desarrollo social; o el impacto de las políticas de ajuste en la pobreza rural.
- La segunda, cada vez más importante y central, se relacionaba con *el problema de la escalada de la pobreza* a nivel regional durante esos años e incluía aspectos como: los métodos idóneos para medir la pobreza total, urbana y rural; las políticas adecuadas para erradicar la pobreza; la creación de tipologías sociales sobre la población en situación de pobreza; la reforma del Estado para luchar contra la pobreza; y el gasto social como mecanismo para luchar focalizadamente contra la pobreza.
- La tercera cuestión fue el tema del *empleo* e incluía aspectos como: el impacto de las políticas de ajuste en el empleo y los ingresos; la reestructuración económica y

28. Estudio sobre los asuntos sociales abordados en documentos publicados por organismos nacionales, regionales e internacionales, así como por autores individuales.

29. A escalas regional, subregional y nacional.

30. Los principales fueron Chile, Argentina, Costa Rica, Bolivia, Colombia, Brasil y México (CEPAL-CLADES, 1995).

los mercados laborales; y los vínculos entre educación y empleo (CEPAL-CLADES, 1995).

- La cuarta se dirigía al estudio del desempeño de los *servicios sociales* en el contexto de la crisis y el ajuste, y englobaba asuntos como: la evolución, cobertura, eficiencia y equidad de los sectores de salud y de educación; la elaboración de estadísticas sociales confiables; y los sistemas de medición de la calidad de los servicios (CEPAL-CLADES, 1995).

En consonancia con las tendencias apuntadas, durante la segunda mitad de la década se pueden ubicar numerosos libros y capítulos de autores que cuentan con un gran prestigio académico o como consultores internacionales. Esta clase de publicaciones se relaciona claramente con las agendas del ajuste y la reforma social ya mencionadas y se caracteriza, por lo general, por intentar matizar, medir, evaluar, criticar y, en menor medida, proponer alternativas al recetario del Consenso de Washington.

Uno de los tópicos predominantes en esos trabajos, abordado desde distintas perspectivas teóricas, fue el análisis de los efectos de la estabilización y el ajuste o del nuevo modelo económico sobre la distribución del ingreso, la pobreza y el empleo en América Latina (Altimir, 1995, 1998, 1999; Berry, 1998; Boltvinik, 1994, 1998; Bulmer-Thomas, 1997; Cieza, 1999; Contreras, 1999; Cortázar, 1999; Destremau y Salama, 2002; Edwards, 1995; Feres y Mancero, 2001; FitzGerald, 1997; Ganuza y Morley, 1998; Golbert y Kessler, 1996; Lordoño y Székely, 1997; Lustig, 1997 y 2000; Morley, 1995 y 2000; Ortega, 2002; Núñez, 1995; Salama, 1999; Sunkel, 1999; Tokman y O'Donnell, 1999; Tokman, 1997, 1999; Vilas, 1999; Zicardi, 2001; Weller, 2000, 2000a).

En el ámbito de la política social es posible señalar, entre otros:

- Estudios particulares sobre políticas y programas sociales para reducir la pobreza (Boltvinik, 1998; Colbert y Kes-

- sler, 1996; Hicks y Woodon, 1999, 2001; Gacitúa, Sojo y Davis, 2001; Tenti, 1991).
- Evaluaciones y comparaciones regionales sobre la evolución del gasto social (Cominetti y Ruiz, 1998; Pfeffermann y Griffin, 1989).
  - Documentos y trabajos sobre la focalización de programas sociales y la descentralización de los servicios sociales (Brawermann y Miujin, 1991; Brodersohn, 1994; Grope llo y Cominetti, 1998; Lacabana y Maingon, 1997; Melo, 1997; Raczynski, 1995; Sojo, 1990).
  - Trabajos y evaluaciones sobre fondos de inversión social, los programas de *workfare* y las redes de protección social (Gallart, 2001; Lustig, 1997; Ravallion, 1998; Schteingart, 1999; Subbarao, 1997).
  - Estudios comparativos de políticas sociales (Fernández, 1989; Schteingart, 1999a; Zahler, 1983).
  - Estudios comparativos sobre la reforma de la seguridad social (Castiglioni, 2000; Cruz-Saco y Mesa Lago, 1998; González Tamez, 1998; Holzman, 1997; Huber y Stephens, 2000; Isuani y San Martino, 1998; Mesa Lago, 1994, 2001).
  - Enfoques sobre la necesidad de políticas sociales activas en el contexto de los procesos de ajuste, etcétera (Albáñez, 1993).

Sin embargo, junto a la gran riqueza de los trabajos que han abordado las trayectorias de los procesos de reforma social, muchos de ellos muy críticos, se ha conformado un corpus cada vez más grande de estudios que tienden a separarse del *mainstream*, a los cuales se puede considerar como emergentes e iniciadores de enfoques alternativos.

### La frialdad de los datos

Antes de mostrar las características de los trabajos señalados, abordaré algunos datos que sirven como telón

de fondo para situar a los enfoques emergentes, ya que muestran que las expectativas puestas en los procesos de liberalización económica y social no han dado los frutos esperados.

Como es bien sabido, la década de 1990 ha sido considerada como una etapa de claroscuros, pues se caracterizó por la reanudación del crecimiento económico en muchos de los países de América Latina y el Caribe, pero no por una reducción significativa de la pobreza y la desigualdad social (CEPAL).<sup>31</sup>

De acuerdo con el Panorama Social de CEPAL de 2000-2001,<sup>32</sup> al cerrar el siglo XX 43.8% de la población latinoamericana vivía en la pobreza, mientras 18.5% enfrentaba situaciones de pobreza extrema. Entre los años 1990 y 1999 el número de pobres en los 19 países latinoamericanos considerados por ese reporte había crecido en 11.2 millones y para 1999 había 211.4 millones, de los cuales 89.4 vivían en la extrema pobreza. El mismo reporte señala que una de las tendencias más notables es la proporción creciente de niños, adolescentes, jóvenes y mujeres (particularmente jefas de hogares) viviendo en condiciones de pobreza (CEPAL, 2001).

Otro estudio reciente de CEPAL y UNICEF revela que en América Latina el número de niños, adolescentes y jóvenes menores de 20 años viviendo en la pobreza ha aumentado de 110 millones en 1990 a 114 millones en 1999, al mismo tiempo señala que entre un cuarto y un tercio de los hogares

31. De hecho, actualmente nuestra región enfrenta una crisis económica y social que amenaza con borrar la exigua ganancia en materia de reducción de la pobreza alcanzada durante los años noventa, cuyos antecedentes inmediatos son la crisis mexicana de 1995, la crisis asiática de 1997, la crisis rusa de 1998, la brasileña de 1999 o las crisis argentina y uruguaya y el estancamiento mexicano que todavía está en curso.

32. Cuyos datos sobre pobreza son considerados como conservadores por muchos académicos (v. gr. Boltvinik, 1994 y 1998).

encabezados por mujeres enfrentan condiciones de pobreza (CEPAL-UNICEF, 2001).

Una segunda tendencia tiene que ver con la localización geográfica y la distribución de hogares pobres en la región, los datos muestran que aunque en 1999 tanto las tasas de hogares en pobreza o pobreza extrema en áreas rurales fueron significativamente mayores que en las áreas urbanas (54.3% vs. 29.8% en el caso de los hogares pobres y 30.7 vs. 9.1% en el caso de los indigentes), la gran masa de personas pobres ahora vive en áreas urbanas (134.02 millones de pobres urbanos vs. 77.2 millones de pobres rurales) (CEPAL, 2001).

Al mismo tiempo, se constata que existen zonas de hambre y pobreza extrema,<sup>33</sup> estas dos tendencias frecuentemente son intensificadas por la caída de precios de productos agrícolas<sup>34</sup> o como resultado de fenómenos como la deforestación o la erosión de los suelos. De igual forma, en la mayor parte de América Latina es posible ubicar mega ciudades rodeadas de asentamientos irregulares, los cuales suelen tener las mayores tasas de desempleo y serios déficit en términos de vivienda y servicios públicos.

Una tercera tendencia, estrechamente relacionada a las anteriores, es la robusta correlación existente, en muchos países de la región, entre pobreza, raza y etnicidad. Diversos estudios sobre el tema indican que hay diferencias significativas en las tasas de pobreza, el acceso a la escuela, los beneficios relacionados con la educación, los patrones de discriminación laboral o salarial o de exclusión social entre poblaciones indias y no indias.<sup>35</sup>

En el caso de los afrodescendientes encontramos la misma clase de evidencias en países como Colombia y Brasil, donde

33. Por ejemplo el noreste de Brasil, el altiplano Guatemalteco, el sur de México, la sierra boliviana, etcétera.

34. Como el café.

35. Esto ha sido reconocido incluso por el Banco Mundial (2003).

hay una fuerte correlación entre raza y pobreza (Gacitúa, Sojo y Davis, 2000).

Una cuarta tendencia es el débil dinamismo en materia de creación de empleos en la región, lo que denota que los efectos de las reformas económicas a nivel agregado no afectaron cualitativamente la relación existente entre crecimiento del PIB y generación de empleo.<sup>36</sup> (Weller, 2000 y 2000a). A esta tendencia se suma el crecimiento de las tasas de desempleo<sup>37</sup> y las transformaciones que han ocurrido en materia de calidad del empleo, la cual ha caído, como lo indica el hecho de que de cada 10 nuevos trabajos en áreas urbanas 7 son informales y no cuentan con protección social o regímenes de seguro social (CEPAL, 2001).

Además, otros datos elaborados por CEPAL muestran que en América Latina las mujeres tienen mayores tasas de desempleo que los hombres (12.3%, vs. 9.4% en 1999), y que las tasas de desempleo de jóvenes entre 15 y 24 años son mayores que el promedio de la PEA en toda la región (20% vs. 10.5% para ese mismo año) (CEPAL, 2001).

De hecho, CEPAL señala que el talón de Aquiles de los procesos de liberalización regional ha sido la marcada inequidad del acceso a empleos productivos y el desplome de la calidad de los programas de protección social.

Asimismo, aunque desde 1990 se han logrado algunos progresos en materia de gasto social dirigido a los pobres, continúan existiendo grandes rezagos en términos de capital humano, incluyendo altas tasas de deserción escolar de niños y jóvenes en las escuelas de nivel primaria y secundaria. Esto, junto con las tendencias del empleo, ha impedido la movilidad social requerida para romper el círculo de la desigualdad.

36. Entre 1990 en América Latina el PIB creció a una tasa promedio de 4.2%, el empleo asalariado a una tasa de 2.0%, ello significa que la elasticidad empleo asalariado-producto fue apenas de 0.5.

37. En este terreno, aunque las diferencias entre países son muy marcadas, la tasa promedio de desempleo en la región entre 1991 y 2000 fue de 7.4%.

Cabe señalar que todas estas tendencias interconectadas deben ubicarse en el contexto de una creciente vulnerabilidad social e inseguridad, causadas por desastres naturales y crisis económicas que han asolado a la región durante los últimos diez años del siglo pasado. A lo que se debe sumar las tendencias en materia de crimen y violencia urbanas ligados a los crecientes niveles de desempleo, desigualdad y al tráfico de drogas.

En síntesis puede decirse que los países de la región no sólo enfrentan hoy serios retos en términos de pobreza y exclusión social, sino crecientes problemas de desempleo, subempleo, informalidad, desigualdad social y de género, e inseguridad ciudadana. Por ello, un reto descomunal es cómo crear estructuras institucionales para confrontar esos problemas.

### La apertura de una fase multiparadigmática

#### a) Miradas internacionales alternativas

La revisión de los datos regionales sobre el desempeño de las economías latinoamericanas a lo largo de la década de 1990 permite comprender no sólo el grado de desilusión social que ha acompañado a los procesos de ajuste, sino la intensa búsqueda de alternativas conceptuales que se ha ido desplegando durante los últimos años, que ha dado lugar a un intenso debate sobre las políticas sociales en toda la región.

Esta búsqueda ha coincidido con un cambio en la manera de observar la cuestión social, que se ha producido a nivel internacional, y que posibilita una comprensión mayor de los retos que deben incluirse en una nueva agenda y facilita la construcción de estrategias concretas para hacerles frente, no sólo en nuestra región sino a escala global.

Ahora se reconoce, incluso por algunas perspectivas de corte liberal, que uno de los desafíos de nuestro tiempo es

integrar a los excluidos por el proceso de globalización. Tal es el caso de la obra de Amartya Sen y de numerosas cumbres y conferencias internacionales en la parte final del siglo XX y en los umbrales del XXI (Sen, 2002).

La respuesta internacional a la desigualdad y los aspectos excluyentes de la globalización por parte de gobiernos nacionales y agencias internacionales empezó con la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en marzo de 1995, la cual concluyó con una declaración y un programa de acción, junto a un llamado a la erradicación de la pobreza mundial, enfocado a asuntos como el pleno empleo, la integración social, la equidad de género, y el respeto a los derechos humanos.

Después siguió la Cumbre del Milenio, celebrada en la ciudad de Nueva York en septiembre del año 2000, donde diversos jefes de Estado y representantes gubernamentales de cerca de 180 países firmaron la célebre *Declaración del Milenio* que incluía un serie de metas para alcanzar el desarrollo mundial y la erradicación de la pobreza, las llamadas *Metas del milenio*.<sup>38</sup> Posteriormente se realizó la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y la Intolerancia, celebrada en Durban (Sudáfrica) en septiembre de 2001; y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sustentable, realizada en Johannesburgo en septiembre de 2002.

En el marco de esos encuentros se ha reubicado lo social en el contexto del desarrollo económico y ello ha puesto en el centro del debate intelectual y político internacional temas tan importantes como: la distribución de pérdidas y ganancias económicas y sociales producidas por la globali-

38. Ocho grandes metas, 18 metas específicas y 48 indicadores, en materia de reducción de pobreza extrema, de disminución de la desnutrición infantil, de inversión en educación primaria y en salud materno infantil, de erradicación del sida y otras enfermedades, de equidad de género y desarrollo sustentable, han sido identificadas en ese documento para cumplirse hacia el año 2015.

zación; la persistencia de la pobreza extrema; el creciente desempleo y la migración internacional; la persistencia de desigualdades de género; la acentuación de los riesgos sociales para jóvenes y mujeres pobres; el aumento de la criminalidad y la violencia; la discriminación en contra de minorías raciales o étnicas; la inoperancia de los derechos ciudadanos de los pobres; y los grandes retos para lograr un desarrollo sustentable.

Esta corriente intelectual se ha expresado también en el enfoque del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que habla de una “globalización con rostro humano”, la cual demanda a los hacedores de políticas una mayor atención a la violación de derechos humanos, las desigualdades dentro y entre los países, la marginación de las personas, los países o las regiones, la inestabilidad de las sociedades y la vulnerabilidad de los más pobres, la destrucción del medio ambiente y, por supuesto, la pobreza y la privación.

De igual forma, esta corriente intelectual alimenta los estudios que en América Latina asumen el bienestar social como un producto de una interacción compleja entre el mercado, las políticas sociales, las estrategias domésticas y comunitarias, y que cuestionan la pretensión de aproximarse a nuestra región como un todo. Asimismo, nutre las perspectivas de quienes cuestionan la suposición de que el crecimiento económico *per se* es la panacea para resolver la pobreza y la desigualdad y los enfoques de aquellos que no aceptan que la única vía abierta para enfrentar los problemas sociales es residualizar las políticas sociales.

Cada vez más se discuten estrategias que intentan articular objetivos de reducción de la pobreza y crecimiento económico sustentable, perseguidos por instituciones financieras, de asistencia, asesoría y generación de conocimiento como el Banco Mundial o el BID, con objetivos de desarrollo

social, consolidación de ciudadanía y derechos sociales, económicos y culturales.

En ese sentido, un reto evidente es trascender la tendencia a considerar que la reducción de la pobreza y el crecimiento económico se ubican en órbitas distintas que la ciudadanía y los derechos sociales económicos y culturales, esto sin duda debe ser uno de los pilares de cualquier agenda social que se proponga para la región.

### **Enfoques integrales sobre el bienestar social**

Estos desarrollos, junto con la generación de indicadores sociales clave y la evaluación de múltiples experiencias nacionales han logrado que paulatinamente las perspectivas de las agencias financieras internacionales incluyan algunos de los nuevos temas, y han propiciado también el surgimiento de perspectivas distintas que plantean nuevas formas de estudiar los dilemas que enfrenta el bienestar social regional y proponen rutas alternativas.

#### **a) Nuevas perspectivas multilaterales**

Como lo señala Carlos Sojo,<sup>39</sup> se tiene que reconocer que “lo social debe estar en el centro y no en la periferia de la discusión sobre el desarrollo”, y que los procesos de integración y bienestar social derivan en primer lugar de la capacidad gubernamental, a través de políticas públicas; en segundo, del desempeño del mercado, a través de la producción y distribución de riqueza; y en tercero, del potencial solidario del ámbito social. A esta perspectiva habría que agregar, sin duda, el papel jugado por distintos tipos de agencias internacionales, no sólo en el financiamiento,

---

39. Sojo, Carlos (2002b), “Desarrollo social, integración y políticas públicas”. Ponencia presentada en la mesa de trabajo “Pobreza, exclusión social y marginación. La política social y el futuro del empleo en América Latina”. Realizada en el marco del XVI Encuentro Internacional de Ciencias Sociales de la Feria Internacional del Libro de Guadalajara.

sino en la producción de conocimiento relevante para el desarrollo social.

Es necesario revisar con esta óptica las evidencias empíricas porque éstas muestran que en América Latina y el Caribe la superación de la pobreza y la reducción de desigualdades no podrá lograrse preocupándose exclusivamente por alcanzar un crecimiento económico sostenido, como lo ha defendido el discurso ortodoxo del Banco Mundial<sup>40</sup> y como lo siguen defendiendo numerosos funcionarios de los gobiernos nacionales.

En ese contexto, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha impulsado estrategias encaminadas a matizar los procesos de ajuste. Destacan la propuesta para una “transformación productiva con equidad”, cuyo centro es la noción de calidad del crecimiento y el rechazo a la separación de tareas entre la política social y la política económica (CEPAL, 1990, 1992, 1997, 1997a, 2000). Y en el año 2000 una obra titulada *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (CEPAL, 2000), que ha subrayado que en la región es indispensable la promoción universal e indivisible de derechos económicos, sociales y culturales (DESC), que pongan en la agenda social la construcción de la ciudadanía social y rompen con la oposición entre universalidad y focalización (CEPAL, 2000).

Estas recomendaciones se asemejan a las realizadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

40. Discurso que dista de ser monolítico, incluso dentro del propio Banco Mundial, como lo prueba un documento reciente elaborado por la unidad de Desarrollo Social del Departamento de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sustentable, que asume una perspectiva mucho más compleja que la que habitualmente se relaciona con esta agencia (Banco Mundial, 2003). En este mismo sentido debe interpretarse el texto de Joseph Stiglitz denominado *Globalization and its Discontents*, donde este actor central del Banco Mundial (donde llegó a ser vicepresidente) y del consejo de asesores económicos del Presidente Clinton, critica el papel jugado por las agencias financieras internacionales y por el Consenso de Washington en los esfuerzos de los países más pobres para superar las grandes brechas sociales que los separan de los países en desarrollo (Stiglitz, 2002).

(PNUD) que sugiere ofertar servicios sociales universales (PNUD, 1998a) y habla de la necesidad de alcanzar pleno empleo de calidad (PNUD, 1997). A esto se suma el concepto de “desarrollo humano sostenible”, concebido como un proceso de ampliación de opciones para toda la gente, especialmente en lo concerniente a la posibilidad de vivir una vida larga, sana, a tener educación y a disfrutar de un nivel de vida considerado decente en cada sociedad, a gozar de libertad política y de garantía de derechos humanos (PNUD, 1997). Para este enfoque la acción del Estado es crucial en la promoción de los derechos humanos y el desarrollo humano (PNUD, 1999).<sup>41</sup>

En este mismo orden de ideas se encuentran las exhortaciones del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, el cual advierte que la fe en que los mercados no regulados proporcionan el mejor entorno posible para el desarrollo humano ha sido excesiva y ello ha llevado a niveles insostenibles de desigualdad y miseria, por lo que es indispensable alcanzar un nuevo equilibrio entre el interés público y el privado (UNRISD, 2000).

#### a) Una estrategia integral a partir de un diagnóstico integral

En este nuevo escenario, es posible rastrear durante la primera mitad de los años noventa algunas temáticas emergentes, como: el estudio de las políticas orientadas al desarrollo humano, propuestas de tipologías de políticas sociales; estudios sobre la evolución de las políticas sociales en el contexto de la democratización política; análisis sobre rupturas y continuidades de la política social; publicaciones

41. Otras contribuciones significativas de este programa son una serie de índices para medir y comparar niveles de pobreza, desarrollo humano y de desarrollo de género, tanto entre países desarrollados como en países en desarrollo. Destaca además su propuesta de modificar las agencias internacionales más influyentes en el proceso de globalización económica, haciéndolas más sensibles a los problemas de equidad, medio ambiente y pobreza (PNUD, 1998).

que objetan la separación de la política social de la política económica; trabajos que discuten la manera de promover los derechos económicos, sociales y culturales; y monografías que exploran las posibilidades de las políticas sociales para impulsar la sustentabilidad ambiental (CEPAL-CLADES, 1995).

A esas temáticas se agregaron durante la segunda mitad de la década de 1990 numerosos trabajos que permiten pensar en la posibilidad de construir alternativas al llamado Consenso de Washington.<sup>42</sup>

Tal es el caso, entre otros, de:

- Estudios de historia económica y social de largo plazo en la región (Thorp, 1998).
- Estudios históricos sobre la política social (Barba, 2003; Ordóñez, 2002).
- Estudios sobre el desarrollo social, concebido como un producto de la interacción entre la política social, el mercado, las estrategias domésticas y el capital social. (Fleury, 1998; Sojo (ed.), 2002; Stallings y Weller, 2001; Sunkel, 1999).
- Estudios sobre los diversos tipos de exclusión social reinantes en la región y su interacción con distintos modelos de crecimiento económico (Gacitúa y Davis, 2001; Perry, 2001; Sojo, 2001).
- Publicaciones sobre transnacionalización y mediación doméstica de la política social (Filgueira, 1997; Lerner, 1996; Vilas, 1996).
- Análisis comparativos sobre el proceso de reforma social en distintos países de la región (Fleury, 1997; Barba, 2003).
- Análisis comparativos sobre este proceso en América Latina y en otras regiones (Barba, 2003; Valencia, 2002).

---

42. En esta corriente alternativa intenta inscribirse el trabajo que aquí se realiza.

- Artículos y libros publicados que abordan la problemática de los derechos humanos y la ciudadanía social en la región (Calderón, 1999; Duhau, 1997; Hopenhayn, 2001; Pérez, 1997; Sojo, 2002; Sojo (ed.), 2002a; Zicardi, 2001).
- Trabajos que intentan comparar tipos de sistemas de bienestar en el contexto de la reforma social (Filgueira, 1997; Fleury, 1999; Cruz Saco y Mesa Lago, 1998; Mesa Lago, 2001; Barba, 2003).
- Intentos de sistematización de los paradigmas de política social que han prevalecido en América Latina (Franco, 1996; Raczynski, 1999; Valencia, 2000; Barba, 2003)
- Comparaciones sobre los regímenes de bienestar regionales, particularmente en el contexto del ajuste económico y social (Barba, 2003).
- Propuestas metodológicas para analizar las políticas sociales (Lautier, 2001).
- Propuestas de agendas alternativas de política social (Franco y Sáinz, 2001).
- Estudios sobre experiencias de participación social o ciudadana (Coelho, De Andrade y Montoya, 2002; Paré, Robles y Cortés, 2002; Cornwall y Gaventa, 2003).

### Conclusiones

A partir de la década de 1990 la reapertura del debate sobre el desarrollo social y la profundización de los estudios sobre política social, los paradigmas y los regímenes del bienestar regionales han permitido el surgimiento de agendas sociales alternativas, en cuyo núcleo se encuentran la problemática de los derechos humanos y la ciudadanía social, cultural, económica y política, así como propuestas teóricas y metodológicas distintas para estudiar la pobreza, el desarrollo social, la exclusión, la desigualdad y las diferencias existentes en estos campos entre distintos grupos de países latinoamericanos.

Las nuevas propuestas han sido acompañadas por trabajos de carácter comparativo e investigaciones que intentan analizar la cuestión social en las escalas regional, nacional o local. Estos trabajos apuntan hacia la constitución de una nueva agenda de investigación, que busca caminos que se alejen de los establecidos por el Consenso de Washington, encaminados a construir instrumentos teóricos y metodológicos para realizar comparaciones y construir alternativas viables de bienestar social.

Algo que evidencian los nuevos enfoques es que es urgente determinar si en el marco de modelos de crecimiento económico basado en la exportación u orientados desde dentro hacia afuera, y en medio de un acentuado proceso de globalización, es posible establecer derechos sociales y poner “lo social” en el centro del escenario. Mi percepción, tras recorrer la gran masa de estudios realizados durante los últimos diez años, es que ésta no es una tarea imposible y que un enfoque adecuado sería no renunciar a consolidar sistemas productivos competitivos y flexibles,<sup>43</sup> pero reconociendo que el mercado no es suficiente para lograr equidad y bienestar social y que se requiere una oferta constante de bienes y servicios colectivos distribuidos activamente por instituciones públicas, que a su vez requieren de un sistema fiscal, equilibrado y justo.

Considero además que no tiene sentido oponer el crecimiento económico a la democracia, ni el combate a la pobreza a la consolidación de una ciudadanía social, económica y cultural. La lógica del crecimiento no puede seguir siendo únicamente la estabilización macroeconómica y la liberalización de las economías. Para ello, es indispensable colocar en primer plano la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y defender la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de este conjunto de derechos con los civiles y los políticos.

Pienso que este horizonte ético debe irse construyendo fijando metas que sea posible alcanzar. Si la generación de empleos no es suficiente, la calidad de los puestos de trabajo es baja y las inversiones productivas no fluyen hacia el campo, la desigualdad no disminuirá. Si los empleos no proporcionan el mínimo necesario para mantener al trabajador y a sus dependientes, la densidad ocupacional de los hogares impedirá que los niños y los jóvenes se eduquen adecuadamente. En ese contexto, las políticas sociales se verán rebasadas por la imposibilidad de satisfacer las necesidades básicas de la población, no serán un complemento del mercado de trabajo, no podrán servir para mejorar el grado de capacitación de los trabajadores que forman parte de los mercados laborales o de los que apenas ingresarán a ellos, y no podrán suministrar una red de seguridad para quienes no están en condiciones de trabajar.

Si la política social se considera una ingeniería de proyectos microsociales no podrá haber una complementariedad entre la política económica y la política social, ni entre políticas universales, solidarias y eficientes y políticas focalizadas. El propósito de la política social debe ser dotar a los ciudadanos de recursos permanentes para que puedan participar no sólo en el mercado, sino en las esferas comunitaria, política y cultural.

Si la política macroeconómica sigue concentrándose únicamente en la estabilidad y el ajuste estructural no podrá hacer frente a los ciclos económicos, ni a las tendencias a la crisis y a la volatilidad económica recurrentes en el nuevo modelo económico, ni podrá establecer objetivos de crecimiento de largo plazo, perpetuando así la vulnerabilidad extrema de los más pobres y excluidos. Junto a los equilibrios macroeconómicos es necesario, pues, empezar a preocuparse por los equilibrios macrosociales.

Como lo señala Carlos Sojo (2002), la idea de ciudadanía es adecuada para enfrentar los desafíos sociopolíticos de

América Latina, porque es un precepto de igualdad que concuerda con los procesos de democratización. También es adecuada porque permite una aproximación integral a las cuestiones políticas, económicas y sociales, en lugar de privilegiar el crecimiento de las empresas por encima del bienestar de las personas.

La ciudadanía no se refiere únicamente a la estructura formal de una sociedad, indica los avances en el reconocimiento de los otros como sujetos con intereses válidos, valores pertinentes y demandas legítimas. En este sentido, el concepto de ciudadanía se opone al de exclusión social entendida como un proceso multidimensional y acumulativo de prácticas institucionales o sistémicas que erosionan la satisfacción de los derechos humanos, culturales, económicos y sociales, que conducen a la pobreza, la pobreza extrema, la desigualdad y la marginación. ■

Albáñez Teresa, “Las políticas sociales: una necesidad en los procesos de ajuste”, en *Capítulos del SELA*, núm. 35, abril-junio, 1993, pp. 105-112.

Altimir, Oscar, “Crecimiento, ajuste, distribución del ingreso y pobreza en América Latina”, en Núñez, José (ed.), *Políticas de ajuste y pobreza. Falsos dilemas, verdaderos problemas*, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 1995, pp. 31-76.

—, “Income distribution and poverty through crisis and adjustment”, en Berry, Albert (ed.), *Poverty, Economic Reform, and Income Distribution in Latin America*, Boulder Colorado, Reinner Publishers (serie: Critical Perspectives on Latin America Economy and Society), 1998, pp. 43-78.

—, “Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo”, en Tokman, Victor y Guillermo O’Donnell (comps.),

## Bibliografía

## Bibliografía

- Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*, Buenos Aires, Paidós, 1999, pp. 23-54.
- Báez, René, *Teorías sobre el subdesarrollo. Análisis y crítica*, México, Editorial Diógenes, 1975.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo*, Washington, 1993.
- BID, *Economic and Social Progress in Latin America. 1966 Report*, Washington, 1996.
- , *Estrategia para reducir la pobreza*, Washington, 1997.
- , *Para salir de la pobreza. El enfoque del Banco Interamericano de Desarrollo para reducir la pobreza*, Washington, 1998.
- Banco Mundial, *Adjustment Lending: An evaluation of ten years of experience*, 1988.
- , *World Development Report 1990*, 1990.
- , *Implementing the World Bank's Strategy to Reduce Poverty. Progress and challenges*, 1993.
- , *Poverty Reduction in Latin America*, consultado en: <http://www.worldbank.org/>, 1993a.
- , *Poverty and Income Distribution in Latin America. The Story of the 1980's*, Washington, 1993b.
- , *Informe sobre el desarrollo mundial 1994*, 1994.
- , *Informe sobre el desarrollo mundial 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada*, 1995.
- , *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, 1997.
- , *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*, 2001.
- , *A Social Development Agenda for the 21st Century. The World Bank's Strategy for Social Development in the Latin America and Caribbean Region*, 2003.

- Barba, Carlos, *El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México*. Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales por parte de la Universidad de Guadalajara y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2003.
- Berry, Albert (ed.), *Poverty, Economic Reform, and Income Distribution in Latin America*, Boulder Colorado, Reinner Publishers (serie: Critical Perspectives on Latin America Economy and Society), 1998.
- Boltvinik, Julio, "La pobreza en América Latina. Análisis crítico de tres estudios", en *Frontera Norte*, 1994, vol. 6, pp. 31-60.
- , "Estrategias de lucha contra la pobreza en América Latina. Análisis crítico de los planteamientos de algunos organismos internacionales", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, 1998, núm. 38, pp. 251-280.
- Brawermann, Josette y Miujin, Alberto, "¿Focalización: fábula o herramienta?" Documento de trabajo núm. 2, agosto, Buenos Aires, UNICEF, 1991.
- Brodersohn, Victor, "Focalización de programas se superación de la pobreza". Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Focalización de Programas de Superación de la Pobreza, celebrado en Montevideo, Uruguay, entre el 15 y el 18 de agosto. Consultado en: <http://www.oas.org/udse/esp/IMAGES/focaliza.doc>, 1994.
- Bulmer-Thomas (comp.), *El nuevo modelo económico en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica (Lecturas, núm. 84), 1997.
- Calderón, Fernando, "Derechos humanos, ciudadanía y desarrollo humano", en *Socialis. Revista Latinoamericana de Política Social*, 1999, núm. 1., octubre de 1999, pp. 75-90.

## Bibliografía

## Bibliografía

- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Falleto, *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*, México, Siglo XXI Editores, 1978.
- Castiglioni, Rossana, "Welfare reform in Chile and Uruguay: Cross-class coalitions, elite ideology, and veto players". Ponencia presentada en LASA 2000, Miami, marzo 16-18, 2000, 32p.
- CEPAL (Comisión Económica Para América Latina y el Caribe), "An agricultural policy to expedite the economic development of Latin America", en CEPAL, *Economic Bulletin for Latin America*, 1961, vol. VI, núm. 2, octubre, pp. 1-11.
- , *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1990.
- , "Gasto social y equidad en América Latina", Santiago de Chile (LC/R. 1235), 1992.
- , *Panorama social de América Latina 1996*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1997.
- , *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1997a.
- , *Equidad, desarrollo y ciudadanía. Resumen ejecutivo*, 2000.
- , *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*, 2001.
- y Centro Latinoamericano de Documentación Económica y Social (CLADES), *Políticas sociales: Resúmenes de documentos*, Santiago de Chile, Publicaciones de las Naciones Unidas (serie Infoplan, núm. 10), 1995.
- CEPAL-UNICEF, *Building Equity From the Beginning: The children and adolescents of Ibero-America*, Santiago de Chile, 2001.

- Cieza, Daniel (comp.), *La encrucijada del desempleo ante el tercer milenio*, Buenos Aires, Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, 1999.
- Coelho, V., De Andrade, I., y Montoya, M., “Deliberative fora and the democratisation of social policies in Brazil”, en *IDS Bulletin*, 2002, vol. 33, núm. 2, pp. 65-73.
- Cominetti, Rossella y Gonzalo Ruiz, *Evaluación del gasto público social en América Latina: 1980-1995*, Santiago de Chile, CEPAL, 1998.
- Contreras, Carlos (comp.), *América Latina en el siglo XXI. De la esperanza a la equidad*, México, Fondo de Cultura Económica-Universidad de Guadalajara, 1999.
- Cornwall, Andrea y John Gaventa, “El diseño y la apertura de espacios: reposicionando la participación en el desarrollo”, en *IDS, Cuaderno de Investigación*, núm. 1, México, IIS-UNAM y UAM Xochimilco, 2003.
- Cortázar, René, “Globalización y creación de puestos de trabajo. Una perspectiva latinoamericana”, en Tokman, Victor y Guillermo O'Donnell (comps.), *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*, Buenos Aires, Paidós, 1999, pp. 97-113.
- Cruz-Saco y Mesa-Lago (eds.), *Do Options Exist? The reform of pension and health care systems in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1998.
- Destremau, Blandine y Pierre Salama, “La pobreza enredada en las turbulencias macro-económicas en América Latina”, en *Espiral: Estudios de Estado y Sociedad*, 2002, núm. 25, pp. 179-227.
- Devlin, V., y R. Ffrench-Davis, “The great Latin American debt crisis: a decade of asymmetric adjustment”, en Helleiner (ed.), *Poverty, Prosperity and the World Economy*, Basingstoke, Macmillan-St. Anthony's College, 1995.
- Duhau, Emilio, “Pobreza, ciudadanía y política social en América Latina”, en *Ciudades*, 1997, núm. 36, octubre-diciembre, pp. 3-13.

## Bibliografía

- Edwards, S., *Crisis and Reform in Latin America. From despair to hope*, Nueva York, Oxford University Press, 1995.
- Faria, Wilmar, "Desarrollo económico y marginalidad urbana: los cambios de perspectiva de la CEPAL", en *Revista Mexicana de Sociología*, 1978, año XL, vol. XL, núm. 1, enero-marzo, pp. 9-29.
- Feres, Juan Carlos y Xavier Mancero, *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*, Santiago de Chile, CEPAL (serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, núm. 4), 2001.
- Fernández Baeza, Mario, *Las políticas sociales en el Cono Sur, 1975-1985*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, Cuadernos del ILPES, núm. 34, 1989.
- Fernández, Gustavo, "Pobreza, democracia y economía de mercado", en Contreras, Carlos (comp.), *Reforma política, gobernabilidad y desarrollo social. Retos del siglo XXI*, Caracas, Nueva Sociedad-Comisión Sudamericana de Paz, Seguridad y Democracia, 1996, pp. 21-60.
- Filgueira, Fernando, "La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina", en Pérez Baltodano, Andrés, *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*, Caracas, Nueva Sociedad, 1997, pp. 67-96.
- Fishlow, A., "Some reflections on comparative Latin American performance", en T. Banuri (ed.), *Economic Liberalization: No panacea, the experiences of Latin America and Asia*, Oxford, Clarendon Press, 1991.
- FitzGerald, E. V. K., "El nuevo régimen comercial, la conducta macroeconómica y la distribución del ingreso en la América Latina", en Bulmer-Thomas, Victor (comp.), *El nuevo modelo económico en América Latina. Su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza*, México, Fondo de Cultura Económica (El Trimestre Económico, Lecturas, núm. 84), 1997.

- Fleury, Sonia, *Estados sin ciudadanos*, Buenos Aires, Editorial Lugar, 1997.
- , “Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90”. Ponencia presentada en el seminario Política Social, Exclusión y Equidad en Venezuela durante los Años 90. Balance y perspectivas, Caracas, organizado por Fonvis, Indes-BID, Cendes e Ildis, 1998.
- , “Políticas e sistemas sociais em transformacao na América Latina”, en *Socialis. Revista Latinoamericana de Política Social*, núm. 1, octubre de 1999, pp. 93-115.
- Franco, Rolando, “Los paradigmas de la política social en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, 1996, núm. 58, abril, pp. 9-22.
- Franco, Rolando y Pedro Sáinz, “La agenda social latinoamericana del año 2000”, en *Revista de la CEPAL*, 2001, núm. 73, abril, pp. 55-66.
- Gacitúa, Estanislao, Carlos Sojo y Shelton Davis, *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*, San José, Costa Rica, FLACSO-Banco Mundial, 2000.
- y Shelton Davis, “Poverty and social exclusion in Latin America and the Caribbean”, en Gacitúa, Estanislao, Carlos Sojo y Shelton Davis (eds.), *Social Exclusion and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean*, Washington, FLACSO-Banco Mundial, 2001, pp. 13-22.
- Gallart, María, “Los desafíos de la integración social de los jóvenes pobres: la respuesta de los programas de formación en América Latina”, en Pieck, Enrique, *Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social*, México, UIA-IMJ- UNICEF, Cinterfor-OIT-RET-Conalep, 2001, pp. 59-94.
- Ganuzza, E., L. Taylor y S. Morley, *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa, 1998.

## Bibliografía

## Bibliografía

- Golbert, Laura y G. Kessler, "Latin America: Poverty as a challenge for government and society", en *Poverty. A Global Review. Handbook on International Poverty Research*, 1996.
- González Tamez, Silvia, "La reforma de la seguridad social en América Latina, culminación de la política social neoliberal", en *Revista Trabajo*, 1998, año 1, núm. 2, julio-diciembre (Segunda Época), pp. 5-18.
- Gropello, Emanuela di y Rossella Cominetti, *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, Santiago de Chile, CEPAL, 1998.
- Hicks, Norman y Quentin Wodon, "Are governments pro poor? A test based on targeted and social spending under booms busts", Washington, DC, Banco Mundial, 1999.
- Hirschman, Albert, "El auge y el ocaso de la teoría económica del desarrollo", en *Ciencia y Desarrollo*, 1980, año VI, núm. 35, noviembre- diciembre.
- Holzman, Robert, "Pension reform, financial market development and economic growth: Preliminary evidence from Chile", en *Staff Paper*, 44:2, FMI, 1997, pp. 163 y 175.
- Hopenhayn, Martín, "Viejas y nuevas formas de ciudadanía", en *Revista de la CEPAL*, 2001, núm. 73, abril, pp. 117-128.
- Huber, Evelyne y John Stephens, "The political economy of pension reform: Latin America in comparative perspective". Ponencia presentada en LASA 2000, Miami, marzo 16-18, 2000.
- Isuani, Ernesto y Jorge San Martino, "The new Argentine social security system: A mixed model", en María Amparo Cruz-Saco y Carmelo Mesa-Lago (eds.), *Do Options Exist? The Reform of Pensions and Health Care Systems y Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1998.

- Kerner, Daniel, "The Washington Consensus: A theoretical reappraisal". Ponencia presentada en el Congreso Internacional de la *Latin American Studies Association*, 2000.
- Lacabana, Miguel y Thais Maingon, "La focalización: políticas sociales 'estructuralmente ajustadas'". Ponencia presentada en LASA 1997. Consultado en: <http://www.Lasa.international.pitt.edu/Lasa97/lacabanamaingon.pdf>, 1997.
- Lautier, Bruno, "Las políticas sociales en América Latina: propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo", en *Espiral: Estudios de Estado y Sociedad*, 2001, vol. VIII, núm. 22, pp. 91-130.
- Lerner, Bertha, "Globalización, neoliberalismo y política social", en Rosalba Casas et al., *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, Instituto Mora-UNAM-FLACSO-Plaza y Valdés, 1996, pp. 13-43.
- Lewis, Arthur, "Economic development with unlimited supply of labor", en *The Manchester School of Economics and Social Studies*, mayo, 1954, vol. 22, núm. 2.
- Londoño, J. L. y M. Székely, *Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America 1970-1995*, Washington, DC, BID (working paper), 1997.
- Lustig, Nora, *El desafío de la austeridad. Pobreza y desigualdad en la América Latina*, El Trimestre Económico, 1997, núm. 86.
- , "Presidential Address: Crises and the poor: Socially responsible macroeconomics", en *Economía*, otoño, 2000, pp. 1-30.
- Marshall, T. H., "Citizenship and social class", en Marshall, T. H. y Tom Bottomore, *Citizenship and Social Class*, Londres, Pluto Press, 1992, pp. 3-51.
- Mejía, Rocío, "La pobreza en las instituciones financieras internacionales y el enfoque alternativo de otros organismos multilaterales", en Rigoberto Gallardo y Joaquín

## Bibliografía

- Osorio (coords.), *Los rostros de la pobreza. El debate*, Guadalajara, ITESO-UIA, 1998, t. I, pp. 351-412.
- Melo, Marcus André, “Federalismo e política social: As visisitudes da descentralizacao”, en Filgueira, Midaglia y Petersen-Thumser (comps.), *Desafíos de la seguridad social*, Montevideo, Ediciones Trilce, 1997, pp. 265-288.
- Mesa Lago, Carmelo, *Changing Social Security in Latin America: Towards alleviating the costs of economic reform*, Londres, Lyenne Rienner Publisher, 1994.
- , “‘Privatización’ del sistema de pensiones en América Latina”, en Franco, Rolando (coord.), *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, México, Siglo XXI Editores-CEPAL, 2001, pp. 218-237.
- Morley, Samuel, “Macrocondiciones y pobreza en América Latina”, en Núñez, José (ed.), *Políticas de ajuste y pobreza. Falsos dilemas, verdaderos problemas*, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 1995, pp. 1-30.
- , *La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL-Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Nun, José, “Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal”, en *Revista Latinoamericana de Sociología*, 1969, vol. V, núm. 2, pp. 178-236.
- Núñez, José (ed.), *Políticas de ajuste y pobreza. Falsos dilemas, verdaderos problemas*, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 1995.
- Quijano, Aníbal, *Redefinición de la dependencia y proceso de marginalización en América Latina*, Santiago de Chile, OIT-ILPES, 1969.
- Raczynski, Dagmar, “Focalización de programas sociales: Lecciones de la experiencia chilena”, en Pizarro, Raczynski y Vidal (ed.), *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, Santiago de Chile, Cieplan-UNICEF, 1995.

- , “La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina. Nuevas alternativas para enfrentar la pobreza”, en V. Tokman y G. O’Donnell (comp.), *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*, Buenos Aires, Paidós, 1999, pp. 171-202.
- Ravallion, Martín, *Appraising Workfare Programs*, BID, 1998.
- Rodríguez, Octavio, *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, Siglo XXI Editores, 1984.
- Román, Luis Ignacio, *¿Qué es el ajuste estructural? Racionalidad e irracionalidad de las políticas económicas de libre mercado*, Guadalajara, ITESO-SIMorelos, 1999.
- Ros, J., “Mexico from the Oil Boom to the Debt Crisis. An analysis of policy responses to external shocks”, en R. Thorp y L. Whitehead (eds.), *Latin American Debt and the Adjustment Crisis*, Basingstoke, MacMillan-St. Anthony’s College, 1987.
- Rostow, W., *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge, Cambridge University Press, 1971.
- Ordóñez, Gerardo, *La política social y el combate a la pobreza en México*, México, UNAM-Sedesol, 2002.
- Ortega, Eugenio, “Enfrentar la pobreza: el fin del pensamiento hegemónico sobre el modelo de desarrollo”. Consultado en: [http://www.chile-hoy.de/sociedad/270801\\_pobreza.htm](http://www.chile-hoy.de/sociedad/270801_pobreza.htm), 2002.
- Paré, L., C. Robles y C. Cortez, “Participation of indigenous and rural people in the construction of developmental and environmental public policies in Mexico”, en *IDS Bulletin*, 2002, vol. 33, núm. 2, pp. 83-90.
- Pérez Baltodano, Andrés, “Estado, ciudadanía y política social: una caracterización del desarrollo de las relaciones entre Estado y sociedad en América Latina”, en Pérez Baltodano (ed.), *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*, Caracas, Nueva Sociedad, 1997, pp. 31-66.

## Bibliografía

## Bibliografía

- Perry, Guillermo, "Prologue to workshop proceedings on poverty and social exclusion in Latin America", en Gacitúa, Estanislao, Carlos Sojo y Shelton Davis (eds.), *Social Exclusion and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean*, Washington, Flacso-Banco Mundial, 2001, pp. 9-12
- Pfefferman, Guy y Charles Griffin, *Programas de nutrición y salud en América Latina: enfoques en los gastos sociales*, Washington, DC, Banco Mundial, 1989.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre el desarrollo humano 1997*, 1997.
- , *Informe sobre el desarrollo humano 1998*, Madrid, Mundi-Prensa Libros, 1998.
- , *Informe del PNUD sobre la pobreza 1998. Superar la pobreza humana*, Nueva York, ONU, 1998a.
- , *Human Development Report 1999*, Nueva York, PNUD, Oxford University Press, 1999.
- Salama, Pierre, "La pobreza en general y su forma particular en el tercer mundo: evaluación y medición", en Salama, Pierre, *Riqueza y pobreza en América Latina. La fragilidad de las nuevas políticas económicas*, México, Fondo de Cultura Económica-Universidad de Guadalajara, 1999.
- Schteingart, Martha (coord.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa-Global Urban Research Initiative, 1999.
- , "Balance de las políticas sociales para los pobres en países latinoamericanos", en Schteingart, Martha (coord.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa-Global Urban Research Initiative, 1999a, pp. 337-356.
- Sen, Amartya, "How to judge Globalism", en *The American Prospect*, invierno, 1999a, pp. A2-A6.
- Sojo, Ana, "Naturaleza y selectividad de la política social", en *Revista de la CEPAL*, núm. 41, agosto, 1990, pp. 183-

- 199.
- Sojo, Carlos, “The socio-political and cultural dynamics of social exclusion”, en Gacitúa, E., C. Sojo y Shelton Davis (eds.), *Social Exclusion and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean*, San José, Costa Rica, Banco Mundial-Flacso-Costa Rica, 2001, pp. 49-78.
- , “La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 76, abril, 2002, pp. 25- 38
- (ed.), *Desarrollo social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*, San José de Costa Rica, Flacso-Banco Mundial, 2002a.
- , “Desarrollo social, integración y políticas públicas”. Ponencia presentada en la mesa de trabajo “Pobreza, exclusión social y marginación. La política social y el futuro del empleo en América Latina”. Realizada el marco del XVI Encuentro Internacional de Ciencias Sociales de la Feria Internacional del Libro de Guadalajara, 2002b.
- Sojo, Carlos y Estanislao Pérez, “Reinventar lo social en América Latina”, en Sojo, Carlos et al., *Desarrollo social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*, San José, Costa Rica, Flacso-Banco Mundial, 2002, pp. 13-61.
- Sunkel, Osvaldo, “La sostenibilidad del desarrollo vigente en América Latina”, en Carlos Contreras (coord.), *América Latina en el siglo XXI. De la esperanza a la equidad*, México, Fondo de Cultura Económica y Universidad de Guadalajara, 1999, pp. 29-82.
- Stallings, Barbara y Jürgen Weller, “El empleo en América Latina, base fundamental de la política social”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 75, diciembre, 2001, pp. 191-210.
- Subbarao, K. et al., *Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lessons from Cross-Country Experience*, Washington, DC,

## Bibliografía

- Banco Mundial, 1997.
- Tepichín, Ana María, “Genealogía teórica de los estudios sobre la pobreza”, en Gallardo, Rigoberto y Joaquín Osorio, *Los rostros de la pobreza. El debate*, Guadalajara, ITESO-Universidad Iberoamericana, 1998, pp. 21-79.
- Thorp, Rosemary, *Economic Management and Economic Development in Peru and Colombia*, Basingstoke, MacMillan para el OCDE Development Center, 1991.
- , *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Washington, DC, BID-Unión Europea, 1998.
- Tokman, Victor, “Generación de empleo y reformas laborales”, en Flacso, *Anuario social y político de América Latina y el Caribe*, San José de Costa Rica, Flacso-Nueva Sociedad, 1997, pp. 151-158.
- , “Empleos y bienestar. En busca de nuevas respuestas”, en Tokman, Victor y Guillermo O’Donnell (comp.), *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*, Buenos Aires, Paidós, 1999, pp. 247-265.
- y Guillermo O’Donnell (comp.), *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*, Buenos Aires, Paidós, 1999.
- Tenti, Emilio, “Pobreza y política social: más allá del neosistencialismo”, en Isuani, E., Rubén Lo Vuolo y Emilio Tenti, *El Estado benefactor, un paradigma en crisis*, Buenos Aires, Miño y Dávila-CIEPP, 1991, pp. 89-136.
- UNRISD (Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social), *La mano visible. Asumir la responsabilidad por el desarrollo social*, 2000.
- Urrutia, Miguel, *Tendencias a largo plazo en el desarrollo económico de América Latina*, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 1993.
- Valencia, Enrique, “Política social mexicana: modelos a debate y comparaciones internacionales”, en Valencia, Enrique, Tepichín, Ana María y Mónica Gendreau, *Los dilemas de*

Bibliografía

- la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara-Universidad Iberoamericana-ITESO, 2000, pp. 119-156.
- , “Limits of the social policies of growth and the debate in their reform: South Korea and México”. Ponencia presentada en el II Taller Universidad de Guadalajara-Universidad Tecnológica de Sydney: *The Social Impact of Regional Integration in the Pacific Rim*.
- Vilas, Carlos, “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo (nota para una perspectiva macro)”, en Rosalba Casas et al., *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, Instituto Mora-UNAM-Flacso-Plaza y Valdés Editores, 1996, pp. 111-141.
- , “Deterioro laboral y exclusión social. La otra cara del crecimiento”, en Cieza, Daniel (comp.), *La encrucijada del desempleo ante el tercer milenio*, Buenos Aires, Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, 1999, pp. 115-142.
- Weller, Jürgen, “Tendencias del empleo en los años noventa en América Latina y el Caribe”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 72, diciembre, 2000, pp. 31-51.
- , *Reformas económicas, crecimiento y empleo, los mercados de trabajo en América Latina durante los años noventa*, Santiago de Chile, CEPAL-FCE, 2000a.
- Whitehead, Lawrence, “Inflation and stabilization in Chile: 1970-77”, en R. Thorp y L. Whitehead (eds.), *Latin American Debt and the Adjustment Crisis*, Basingstoke, MacMillan -St. Anthony’s College, 1979.
- Williamson, John (ed.), *Latin American Adjustment. How much has happened?*, IIE, 1990.
- , “Revisión del consenso de Washington”, en Emmeij, L. y J. Núñez del Arco (comp.), *El desarrollo económico*

Bibliografía

*y social en los umbrales del siglo XXI*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.

Zahler, Roberto (1983). "Recent Southern Cone Liberalization Reforms and Stabilization Policies: The Chilean case. En *The Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 25, núm. 4.

Zicardi, Alicia (comp.), *Pobreza, desigualdad social y ciuda-*