Sistema Económico Latinoamericano
Latin American Economic System
Sistema Econômico Latino-Americano
Système Economique Latinoaméricain

Análisis de las políticas aplicadas en países de América Latina y el Caribe para la reducción de la pobreza

XXX Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano
Caracas, Venezuela
22 al 24 de noviembre de 2004
SP/CL/XXX.O/Di Nº 11-04

Copyright © SELA, noviembre de 2004. Todos los derechos reservados
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de Prensa y Difusión de la Secretaría Permanente del SELA (sela@sela.org). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.

C O N T E N I D O

PRESENTACIÓN

I. INTRODUCCIÓN 3

II. EL TEMA DE LA POBREZA EN LA AGENDA INTERNACIONAL 4

III. INTERNACIONALIZACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO Y MODELOS DE ADAPTACIÓN ESTATAL 9

IV. LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN LA REGIÓN: UNA APROXIMACIÓN A LA DIVERSIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS 13
1. La pobreza en la región: un tema de la agenda social 13
2. Diferentes expresiones 16
3. El gasto social en la región: un techo en el gasto total 19

V. LOS BANCOS MULTILATERALES DE CRÉDITO Y LOS PROGRAMAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA 21
1. Evolución de las estrategias 21
2. Estrategias institucionales 21
3. La participación de la sociedad civil: una aproximación diferenciada a la interacción con el Estado 25

VI. LOS PROCESOS REGIONALES DE AMÉRICA LATINA FRENTE AL TEMA DE LA POBREZA 27

VII. CONCLUSIONES 31

BIBLIOGRAFÍA 35

P R E S E N T A C I Ó N

Este estudio ha sido elaborado en cumplimiento del Proyecto 1.2.3. "Crecimiento, Equidad Social y Pobreza", del Programa de Trabajo de la Secretaría Permanente para el año 2004.

El trabajo tiene por objeto analizar las políticas de superación de la pobreza aplicadas en los años recientes en países de la región, con el fin de estimular el intercambio de experiencias en esta materia. Se trata de la versión preliminar del documento básico que será presentado en la Reunión Regional sobre Crecimiento, Equidad Social y Erradicación de la Pobreza que realizará la Secretaría Permanente del SELA en el año 2005. La versión final del estudio será entregada en diciembre de 2004.

El estudio ha sido elaborado por el consultor uruguayo Dr. Lincoln Bizzozero, a quien la Secretaría Permanente expresa su reconocimiento y agradecimiento.

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo consiste en realizar un aporte al tema de las políticas de reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI ubicando para ello el contexto en que surgen como prioridad de la agenda internacional. El estudio procura de esta forma contribuir a algunos debates contemporáneos sobre la dimensión social en los procesos de mundialización-regionalización, la articulación multilateral-regional-local en materia de políticas públicas (de bienes considerados globales), las nuevas modalidades de participación de la sociedad civil en la formulación y definición de políticas, la coherencia entre las distintas instancias (multilateral, regional y nacional) para asegurar una buena gestión y las modalidades y contenidos de la gobernanza[1].

La pobreza es un fenómeno humano y tiene múltiples manifestaciones, que están asociadas a las limitaciones o privaciones frente a necesidades elementales, a los derechos de acceso a bienes públicos y a la equidad para el desarrollo personal y grupal en sus diferentes manifestaciones (cultural, espiritual, social). La aproximación al tema ha sido tradicionalmente efectuada sobre la base de necesidades básicas no satisfechas y la misma posibilita un anclaje del cual partir, aun cuando la tendencia es hacia una visión cada vez más comprehensiva.

El trabajo comenzará analizando la evolución que pauta la internacionalización del mercado con las consiguientes repercusiones en la organización del trabajo, en la definición del espacio común y en la estructura social. Este punto posibilitará visualizar los efectos que generan las modificaciones de las relaciones laborales en las sociedades y con ello las dificultades que producen en el tejido social la vulnerabilidad asociada a las nuevas condiciones laborales.

La internacionalización del mercado genera un impulso para que distintos temas vinculados pasen a tener un tratamiento internacional-global por un principio sistémico de cohesión y de adaptación. Ello aparejará que tendremos más enfoques y tratamientos globales-locales de los bienes públicos que generarán nuevas modalidades de cooperación y conflicto por el ámbito de competencia y de resolución de los problemas. El eje de las respuestas del Estado a las demandas externas vinculadas con la internacionalización del mercado laboral y la flexibilización de las normas resulta de importancia en otros planos de las relaciones del Estado con organismos de financiamiento internacional atinentes a las reformas en materia de políticas sociales, inclusión de instancias de participación de la sociedad civil en la formulación de las políticas y la instrumentación de las mismas.

---

[1] El de *gobernanza* de acuerdo a la última edición del diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, es el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado”. Acá se utiliza en una perspectiva más global, para identificarlo conceptualmente con el origen de la palabra (*governance* del inglés). En ese sentido, el significado del concepto abarca las nuevas formas de coordinación que trascienden las políticas estatales nacionales. Si bien el concepto alude a una superación del eslabón nacional, también hace referencia a trascender las políticas estatales (coordinación jerárquica y vertical) a través de la inclusión de los actores sociales (coordinación social y horizontal). Sobre el concepto véase, Dirk Messner (2000) *Desafíos de la globalización* (Friedrich Ebert Stiftung, Lima). Véase también el sugerente artículo de Sonia de Camargo (1999) “Formas de Governança no contexto da Globalizaçào” *Contexto International* (PUC, Río de Janeiro), nº 2 El concepto governance ha sido utilizado otorgándole distintos contenidos, según señala la Comisión de Global Governance. En una definición más estricta, el concepto hace referencia a situaciones donde distintos actores buscan un objetivo determinado desde diferentes posiciones y roles, en un marco de ejercicio de poder, aun cuando no se cuente con la participación de un gobierno. Véase al respecto, Marie-Claude Smouts (1998) “The proper use of governance in internacional relations” *International Social Science Journal* Nº 155, marzo.

El siguiente punto abordará la evolución de la pobreza en la región y los condicionantes que surgen de la misma a inicios del siglo XXI. El aspecto básico es que las perspectivas optimistas de inicios de la década de los noventa que acompañaron las reformas impulsadas en el marco del Consenso de Washington no se vieron confirmadas hacia fines de los noventa por las crisis que vivieron algunos países, pero también por las limitaciones estructurales derivadas de la distribución del ingreso. Ello ha llevado a un retroceso en materia de desarrollo humano por el aumento de los porcentajes de pobreza e indigencia lo cual ha derivado en una renovada inclusión de la región en la agenda social internacional. Por otra parte se ha registrado la manifestación de reivindicaciones y demandas de algunas comunidades nativas, de sectores sociales discriminados o excluidos y otras organizaciones de la sociedad civil que promueven la necesidad de análisis sobre la pobreza que conjuguen estudios localizados y específicos con otros articulados en visiones comparativas y globales.

En otro apartado se hará referencia a la evolución y estrategias del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo con el objetivo de definir el contexto en que se orientan los programas de reducción de la pobreza en la actualidad, en particular en lo referente a la relación de los objetivos de los mismos y la interacción Estado-sociedad civil. A continuación se expondrán la evolución de los procesos regionales frente al tema de la pobreza. Se considera que la respuesta de los países andinos de acordar un Plan Integrado de Desarrollo Social que se vincule en sus objetivos con los de la Cumbre del Milenio, con determinadas áreas prioritarias y programas específicos, constituye la primera respuesta articulada de un proceso regional frente al tema y que da cuenta de la revisión de la región luego del ensayo de crecimiento bajo los lineamientos del Consenso de Washington. Por otra parte, esa iniciativa posiblemente lleve a una convergencia con otras de los otros procesos regionales, en particular del MERCOSUR.

II. EL TEMA DE LA POBREZA EN LA AGENDA INTERNACIONAL

El tema de la pobreza ha pasado a ser uno de los desafíos humanos y éticos más relevantes de la comunidad internacional. En ese sentido, varios organismos internacionales han incluido la reducción de la pobreza como uno de los temas prioritarios de la agenda internacional. El *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001* del Banco Mundial que estuvo dedicado al tema sostiene que una cifra aproximada de 1,3 billones de personas viven bajo la línea de la pobreza extrema y 2,3 en la pobreza. El informe es muy cuidadoso en señalar que estas cifras son aproximativas y que el sistema de medición, menos de 2 dólares de los Estados Unidos por día para los pobres y menos de 1 dólar por día para los extremadamente pobres, son cifras que sólo sirven para aproximaciones globales[2].

En América Latina y el Caribe algunos datos dan cuenta del agravamiento de la situación en los últimos años. Ello resulta contrastante debido a que en la región se realizaron ajustes macroeconómicos y reformas económicas de importancia tanto en la apertura externa como en reformas estatales, que estaban orientadas a posibilitar un marco de estabilidad para el crecimiento económico, en tanto pilar para la disminución de la

[2] Banco Mundial (2001) *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*, (Washington D.C.).

pobreza[3]. Los estudios e informes de distintos organismos son coincidentes en que la pobreza en la región disminuyó en la década de los noventa, aun cuando si se toma en cuenta una perspectiva temporal mayor, la conclusión es que los indicadores de pobreza efectivamente empeoraron, como lo muestra el hecho de que el porcentaje de pobres pasó de representar un 40 % de la población en 1980 a significar un 44 % en la actualidad de acuerdo a datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Ello quiere decir que la región tiene 215 millones de pobres, de los cuales más de la mitad son indigentes. Estas cifras resultan convergentes con las que señala la Organización Panamericana de la Salud en el sentido de que hay en América Latina y el Caribe 218 millones de personas que carecen de protección en salud, 100 que no cuentan con servicios básicos de salud y 82 millones de niños que no tienen acceso a los programas de inmunización.

La referencia a la década de los noventa resulta esclarecedora de la necesidad de modificar algunos supuestos sobre los cuales se basaron diversos análisis del momento referidos al cambio de modelo económico que llevaron a cabo los países de la región. El ajuste estructural que implicó entre otras cosas mayores grados de liberalización de la economía, desregulación de algunos servicios otorgados por el Estado y reformas económicas presentó buenos resultados macroeconómicos los primeros años de la década y las previsiones apuntaron a que se estaban fijando las bases para un crecimiento económico sustentable y por ende también a que se concretaría un mejoramiento global de los indicadores sociales. Sin embargo, en pocos años, esos registros y porcentajes mostraron una agudización del problema como consecuencia de las sucesivas crisis que debió afrontar la región. El aumento de la pobreza en el conjunto de la región llevó las cifras de la pobreza a un 44 % y las de la indigencia a cerca del 20% en el año 2002[4].

Este agravamiento de los indicadores sociales en los países de la región condujo al cuestionamiento sobre la adecuación y profundidad de las reformas que se habían encarado y que habían apoyado los organismos multilaterales de crédito en el marco del Consenso de Washington. Como la situación de la región no era una excepción y las cifras de la pobreza continuaron creciendo en el mundo, se produjo una convergencia internacional para incluir el tema como una de las prioridades de la agenda. Esta convergencia se produjo desde distintos ámbitos e instancias internacionales y regionales que enfatizaron la importancia del tema frente a los magros logros obtenidos en la reducción de la pobreza, ya sea vinculando a la pobreza con la gobernabilidad del sistema, la buena gestión burocrática y estatal y la transparencia en la relación donante-donatario, ya sea manifestando la necesidad de una participación de la sociedad civil como recipiendario del capital social y de la identidad cultural de la población, y mismo

[3] En la actualidad no se discute el hecho de que son necesarios otros ingredientes además del crecimiento económico para que se verifiquen los resultados en una disminución de la pobreza. Esta relación automática entre el crecimiento económico y la disminución de la pobreza es una “falacia” como se encarga de demostrar Bernando Kliksberg (2002) *Hacia una economía con rostro humano* (Buenos Aires, FCE). Esta vinculación nos retrotrae al debate que ya se diera en los sesenta sobre el modelo de desarrollo y sobre el vínculo entre crecimiento económico y desarrollo. Hay toda una corriente de pensamiento latinoamericano que se abrevó de distintas fuentes que enfatizaba la diferencia entre crecimiento económico y desarrollo en un sentido integral.

[4] CEPAL (2002) *Panorama social de América Latina. 2001-2002.* (Santiago de Chile, Naciones Unidas). Véase también CEPAL (2001) *Panorama social de América Latina 2000-2001* (Santiago de Chile, Naciones Unidas).

ubicando las consecuencias de la pobreza en el epicentro de una violación de los derechos humanos[5].

Esta convergencia derivó en algunas iniciativas en los inicios del siglo y milenio que están pautando los parámetros dentro de los cuales se está manejando el tema de la pobreza y los canales para reducir la misma en la agenda internacional. La Declaración del Milenio y el Informe de Desarrollo Mundial 2000/2001 del Banco Mundial fueron los dos documentos que marcan esta inclusión del tema en la agenda internacional del siglo XXI con determinados objetivos específicos en materia de desarrollo el primero y el segundo con directrices en cuanto a los lineamientos del crédito internacional dedicado a la reducción de la pobreza y de los programas correspondientes.

La Declaración del Milenio es el documento que surgió como resultado de la Cumbre del Milenio, que fue la denominación que recibió la reunión de diciembre del 2000 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La Asamblea General se reunió con el propósito de reafirmar la adhesión de los países a la Organización y a sus principios y, además, para definir las nuevas metas del desarrollo y asumir un compromiso político con vistas al cumplimiento de las mismas. Las metas y compromisos expresados en la Declaración del Milenio se asientan sobre valores que se consideran fundamentales para el adecuado funcionamiento de las relaciones internacionales, tales como la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a la naturaleza y la responsabilidad común. Sobre esa base, la Declaración enfatiza los deberes de la comunidad mundial que están dirigidos a la solución de problemas relacionados con la paz mundial y el desarme, el desarrollo de los países y la erradicación de la pobreza, la protección del medio ambiente, los derechos humanos y la democracia, la protección a personas vulnerables, la atención especial a las necesidades del África y el fortalecimiento de las Naciones Unidas.

Los objetivos comunes de desarrollo que surgen de esos deberes plantean en materia de desarrollo social determinados objetivos con vistas al 2015: reducción a la mitad del número de personas pobres y del número de personas sin acceso al agua potable; igualdad de acceso a la educación para todos los niños y niñas del mundo y que todos los niños puedan cumplir un ciclo completo de enseñanza primaria; disminución de la mortalidad materna en tres cuartas partes y la de los niños menores de cinco años en dos terceras partes; y, detención y posterior reducción de la propagación del síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA). Con posterioridad, se refrendaron los objetivos de desarrollo del Milenio en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible.

En la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo que tuvo lugar en marzo de 2002 se examinaron posibles medios de movilizar recursos para llevar a cabo actividades de desarrollo centradas en los objetivos y metas contemplados en la Declaración. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, que se realizó en Johannesburgo, Sudáfrica, en septiembre de 2002, reafirmó los Objetivos de Desarrollo del Milenio como pilar fundamental del programa mundial de desarrollo sostenible.

---

[5] La vinculación de la pobreza con la violación de los derechos humanos ha sido señalada en algunos informes de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Véase al respecto José Bengoa (2004) “La pobreza como violación de los derechos humanos” *Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Subcomisión repromoción y Protección de los Derechos Humanos* Documento E/CN.4/Sub.2/2004/44 presentado el 7 de junio.

El Informe de Desarrollo Mundial 2000/2001 del Banco Mundial *Lucha contra la pobreza* planteó tres aspectos de relevancia en lo que concierne la orientación del financiamiento internacional: una definición más amplia de la pobreza, la necesidad de involucrar a los pobres en las políticas de desarrollo y finalmente una propuesta estratégica para la reducción de la misma. El énfasis del informe en ampliar el concepto de pobreza resulta convergente con la evolución que se ha seguido en otros ámbitos, incluidas instancias de Naciones Unidas, en el sentido de tomar a la pobreza en función del hombre, por lo que la misma va más allá de que una persona pueda conseguir una determinada cantidad de dinero o de alimentos, debiendo considerarse también otros derechos como el acceso a la educación, la salud y la vivienda[6].

La estrategia propuesta por el Informe para combatir la pobreza hace hincapié en tres focos: promover oportunidad, facilitar la apropiación del poder y mejorar la seguridad. El informe fue antecedido por una reflexión consistente del Banco Mundial que desde el Informe de Desarrollo Mundial sobre la Pobreza en 1990, definió una orientación específica sobre el tema, buscando la participación de la sociedad civil. Con posterioridad, las reflexiones sobre las consecuencias de la crisis de Asia Oriental en los condenados por la pobreza, derivó en la presentación de los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza conjuntamente con el Fondo Monetario Internacional, los cuales modificaron el marco de decisiones en materia de desarrollo y apoyo a las acciones de los países para reducir la pobreza.

Estos informes sitúan el tema de la reducción de la pobreza entre las prioridades de la agenda internacional planteando determinados lineamientos que son importantes para identificar los objetivos de los programas de reducción de la pobreza y los contenidos de los mismos. Ello bosqueja el abordaje de algunos puntos que se consideran necesarios para la comprensión del tema de la pobreza en el siglo XXI y de las articulaciones gestadas entre el nivel nacional, el regional y las instancias multilaterales de crédito a los efectos de apoyar y financiar programas que tengan como objetivo la reducción de la pobreza.

La evolución conceptual y en metodologías sobre el tema de los organismos internacionales estuvo acompañada, y en cierta medida condicionada en los últimos años, por el desarrollo de un movimiento social mundial y también por la evolución crítica de varios analistas e incluso de gestores de la arquitectura de la globalización que comenzaron a plantear cuestionamientos de fondo a las políticas de los organismos multilaterales[7]. El movimiento social mundial se expresó a través de reivindicaciones por una mayor participación en las instancias internacionales para la definición de orientaciones y políticas internacionales y mundiales[8] y también a través de un amplio

[6] Un ejemplo de la pobreza tal cual se entendía en los años cincuenta y sesenta fue el excepcional libro de Josué de Castro (1951) *Geopolítica da fome* (Río de Janeiro, Casa do Estudante). En el mapa quedaba reflejado el hambre y las consecuencias de la desnutrición por Estados y regiones del planeta. En el presente, otros derechos como el acceso al agua potable, la educación, la salud, ilustrarían un mapa más comprehensivo para el hombre. Por otra parte, la introducción de otros factores e indicadores como la migración y la vulnerabilidad hacen que los mapas de la pobreza sean menos estáticos. Para poner un ejemplo, los emigrantes mexicanos, centroamericanos y caribeños en Estados Unidos que trabajan y desde el punto de vista de las leyes se encuentran ilegales, lleva a que los mismos cubran su sustento diario, pero no tengan legalmente acceso a determinados servicios considerados esenciales como la salud.

[7] Uno de los referentes del “malestar” con las políticas de los organismos internacionales es Joseph Stiglitz. Véase Joseph Stiglitz (2003) *El malestar en la globalización* (Madrid, Santillana).

movimiento de redes internacionales de protesta y resistencia a las consecuencias del modelo. Si bien ambas expresiones –la demandante de mayor participación y la resistente al modelo y sus consecuencias- han convergido en diferentes oportunidades, resulta conceptualmente importante diferenciar las dos manifestaciones en sus expresiones y resultados[9].

Los antecedentes señalados identificaron tres líneas de análisis: la referida a la evolución de la pobreza en el mundo y la región y las dimensiones de la misma, la que se remite a la concomitante evolución en los objetivos, directrices y criterios del Banco Mundial como referente en materia de políticas de financiamiento de programas de reducción de la pobreza y el atinente a las expresiones del malestar frente a la globalización. Las tres líneas de análisis son expresiones diferentes que cumplen funciones y roles en el contexto de un cambio del modelo de funcionamiento en las relaciones económicas y sociales, por lo que resulta relevante ubicar los pilares de este cambio que constituye el centro del debate sobre la cuestión social.

El trabajo parte del supuesto que la agravación del tema de la pobreza así como otras manifestaciones sobre la cuestión social constituyen síntomas de una modificación más profunda, que atañe a las condiciones en que se piensa la convivencia de las comunidades humanas (local, nacional, regional, mundial), en sus diversos planos (económicos, ecológicos, institucionales, normativos, políticos). Esta modificación de los cimientos en la convivencia de las comunidades humanas condiciona las pautas en que se estructuran las diferentes respuestas estratégicas (el qué hacer, los instrumentos y las prioridades como Estado y en tanto opción regional, la definición de las modalidades de participación de la sociedad civil en la respuesta, y las nuevas bases contractuales entre la esfera pública y la privada) y las distintas percepciones sobre los principios y valores básicos (mayor cooperación o conflicto de acuerdo a las pautas de convergencia o divergencia en las definiciones).

Es por ello que la aplicación de políticas dirigidas a la reducción de la pobreza tendrá ineludiblemente que plantearse la participación de la sociedad civil y de los mismos sujetos de la pobreza, pero para ello resulta relevante la definición del nivel y de los intermediarios para esa participación (nivel nacional, regional o internacional; Estado, ámbito regional o instituciones internacionales) y los contenidos y condiciones concretas en que se va operando la vinculación entre los organismos internacionales, el Estado y la sociedad civil. Por otra parte, la definición del nivel local y de la participación de los propios sujetos plantea el tema de las identidades culturales y ello ocasiona (y continuará provocando) conflictos y disrupciones entre el impulso global de los ámbitos donde se gestiona el crédito y el financiamiento internacional y las culturas locales, sobre todo cuando las mismas tienen un anclaje ancestral en raíces de la región.

---

[8] La aproximación de las ONG`s a las Organizaciones Internacionales no es reciente. Lo novedoso es la participación de otras Organizaciones de la Sociedad Civil y el seguimiento de los nuevos temas de la agenda (desarrollo social, género, entre otros). Véase al respecto, Manuel Chiriboga (2002) “La sociedad civil y las Conferencias más 5 de la ONU”, Boletín núm. 7 del Foro de Diplomacia Ciudadana. Versión electrónica.

[9] Una interesante aproximación documental a la diversidad de redes y articulaciones sociales que han surgido recientemente como respuesta al desarrollo actual del sistema capitalista, es el libro de Christian Losson-Paul Quinio (2002) *Génération Seattle. Les rebelles de la mondialisation* Paris, Grasset. Un intento de aprehensión de la dimensión diversa del fenómeno y su expresión socio-política, puede verse en la segunda parte del libro de José Seoane – Emilio Taddei (comp.) (2001) *Resistencias mundiales. De Seattle a Porto Alegre* Buenos Aires, CLACSO.

El otro supuesto de partida concierne al nuevo impulso que han tomado las políticas de combate a la pobreza. Si bien hay como se señalara una respuesta sistémica a este tema que concierne a la comunidad mundial en su conjunto, las situaciones regionales también son parte del conjunto y la especificidad de las respuestas en sus objetivos, contenidos y orientación, van mostrando las capacidades y potencial de la región frente al problema de la pobreza. En ese sentido resulta sintomático que este nuevo impulso surja hacia fines del milenio en el mundo, pero que adquiera ribetes específicos en la región a inicios del siglo XXI, una vez que las políticas de ajuste estructural en el marco de los lineamientos del Consenso de Washington hayan dejado más pobres en un marco de debilidades institucionales y deterioro del tejido social. Es en este contexto que surgen las distintas respuestas en diferentes niveles –internacional, continental, regional y nacional- y las mismas otorgan los formatos y contenidos sobre los cuales se comenzará a transitar los próximos años por parte de los gobiernos de la región en articulación con la sociedad civil por una parte y con los organismos internacionales por la otra.

III. INTERNACIONALIZACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO Y MODELOS DE ADAPTACIÓN ESTATAL.

En este apartado se planteará primeramente la conformación de un mercado internacional de trabajo como parte del proceso de integración mundial. Con posterioridad, se explicitarán las consecuencias que se derivan de la conformación de un mercado internacional del trabajo en los parámetros de competencia del comercio internacional[10]. Finalmente se hará referencia a las especificidades culturales de las respuestas que otorgan los Estados a la internacionalización del mercado a partir de la consideración que haga de determinadas dimensiones (derecho laboral, mayor o menor regulación).

En ese sentido se argumenta que a pesar de la internacionalización y de la vigencia de un solo modelo económico, el mercado expresa las diferentes concepciones que tienen las sociedades sobre la cuestión social en cuanto a los énfasis en los distintos derechos, los pilares sobre los cuales se construye el ordenamiento normativo, el papel del Estado y de los actores sociales. Estas variables expresan las diferencias existentes en las respuestas de adaptación de los Estados y las sociedades a los cambios estructurales planteados. Estas diferentes expresiones se consideran de importancia práctica en el tema de la vinculación Estado – sociedad civil- bancos multilaterales de crédito, sobre programas de reducción de la pobreza, pero además posibilita visualizar las diferentes expresiones de la sociedad y las respuestas estratégicas desde el Estado referidas a la internacionalización del mercado y sus consecuencias en la agenda social.

La integración mundial es un fenómeno que se encuentra impulsado por los cambios tecnológicos que se han producido y por la reducción del costo en materia de transporte y comunicaciones. Esta integración tiene como consecuencia en tanto ideal u objetivo final, un único mercado internacional y la libre movilidad de los factores productivos. La

[10] Es claro que al ubicar de esta forma el tema no nos introducimos en el debate sobre el "fin del trabajo", ni tampoco sobre las consecuencias de la reestructuración productiva. Para tener una visión de conjunto, puede consultarse, Marcia Campillo – Enrique de la Garza (1998) "Hacia dónde va el trabajo humano?" *Nueva Sociedad* nº 157 (Caracas) setiembre – octubre. Sobre el primer punto pueden consultarse, Jeremy Rifkin (1996) *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era* (Buenos Aires, Paidós); Claus Offe (1990) *Contradicciones en el Estado de bienestar* (Madrid, Alianza); Alain Gorz (1982) *Adiós al proletariado* (Barcelona, El Viejo Topo). Sobre el segundo punto los teóricos de la regulación han analizado con énfasis el tema. Véase entre otros, Alain Lipietz (1992) "Hacia una mundialización del fordismo" *Teoría y Política* (México) Nº 7.

configuración de un mercado internacional se encuentra afectada por el comercio internacional, los flujos de capital y la migración, en tanto conjunto de variables de la internacionalización económica.

Los tres aspectos señalados –comercio, flujos de capital y migraciones- atañen a la cuestión social en diferente medida. Los flujos de capital plantean el problema de la "globalización" financiera para los países en desarrollo y la posibilidad de atraer inversiones mediante una legislación restrictiva de derechos laborales[11]. Las migraciones exponen la posibilidad de nuevos equilibrios laborales más limitados y la concreción de mercados paralelos con mínimo respeto de los derechos humanos y sociales[12]. El crecimiento del comercio internacional deriva necesariamente en la internacionalización del mercado de trabajo con las consecuencias que tiene en la aproximación del plano internacional y su condicionante del plano nacional[13].

Los dos primeros fenómenos afectan las relaciones laborales, pero no se introducen en las mismas, como sí lo hace el comercio internacional, al plantear un mercado mundial donde se expresan las ventajas "competitivas de las naciones", y el diseño de una nueva división del trabajo. El hecho de que el proceso no obedezca a una lógica rectilínea, en que los criterios de convergencia posibiliten determinados equilibrios inmediatos entre los distintos países del planeta, se debe a las diferentes políticas de los países por una parte y a las diversas respuestas tradicionales, regionales y culturales debido a la optimización geográfica, de tradición y cultura.

En otros términos, la internacionalización y mundialización del mercado en esta fase del capitalismo no ha llevado a que se definan pilares comunes de funcionamiento y sustentación, sino a que surjan diferencias en las respuestas estratégicas y de pautas de valores que otorgan los Estados frente a los cambios estructurales. Esta afirmación sobre la diversidad de ejecución y de ajustes a los requisitos de funcionamiento de una economía de mercado no resulta novedosa. Varios autores habían planteado que la transición operada por las economías socialistas a comienzos de la década del ochenta, debido al incremento de la interdependencia no iba a derivar necesariamente en una economía de mercado, porque los contenidos en recursos institucionales, humanos y culturales conforman parte intrínseca del funcionamiento social y de sus resultados[14].

Uno de los aspectos fundamentales del debate actual es que estas respuestas de los Estados que conciernen al mercado laboral no son indiferentes al comercio internacional. Desde la perspectiva del sistema político y de la opinión pública de algunos países industrializados se observa que existen pautas muy disímiles en cuanto a la aplicación

---

[11] Las consecuencias que tienen para los países en desarrollo la globalización en tanto proceso y en tanto "ideología" es expuesto por Andrew Aixline (1996) "Regionalismo latinoamericano en la era de la globalización" en Lincoln Bizzozero – Marcel Vaillant (eds) *La inserción internacional del MERCOSUR. ¿Mirando al Sur o mirando al Norte?* (Montevideo, Arca, Universidad de la República).

[12] Sobre las consecuencias de la migración en el trabajo y sus repercusiones en el comercio pueden consultarse, Peter Stalker (1994) *The Work of Strangers: A Survey of International Labour Migration* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo) y Sharon Russell – Michael Teitelbaum (1993) *International Migration and International Trade* Banco Mundial, Documento de Trabajo (Washington) Nº 160.

[13] El volumen del comercio internacional de bienes y servicios representó el 45% del PBI mundial. El 17% de la población activa de los países en desarrollo o de economías en transición de la planificación centralizada, trabajaba en 1990 ligada al sector exportador. Véase Banco Mundial (1995) *El mundo del trabajo en una economía integrada*, Informe sobre el desarrollo mundial (Washington, Banco Mundial).

[14] Véase al respecto, C. Dyke (1983) *Filosofía de la economía* (Buenos Aires, Paidós). Las dificultades en el funcionamiento del mercado son visibles todavía en algunos países de Europa central y en Rusia.

de las normas internacionales del trabajo y en cuanto al salario mínimo y que ello repercute en definitiva en un incremento de la desocupación. Por otra parte, la persistencia de prácticas laborales explotadoras en algunos países ha incrementado la presión de sectores de la sociedad civil de varios países desarrollados para incorporar un capítulo de derechos sociales y laborales en el sistema de comercio internacional.

El hecho de que se planteen diversas respuestas no ocasionaría mayores dificultades si los criterios de convergencia y competitividad obedecieran a un modelo de desarrollo edificado sobre pilares comunes, lo cual podría entenderse si las sociedades tuvieran una misma concepción del mercado o bien si la interacción se gestara en el marco de un régimen internacional. Como esta aproximación de sociedades a través del mercado, no reposa sobre las mismas bases, las diferencias se expresan en cada uno de los temas significativos y en la evolución de los debates, en los derechos y estructura de actores. Ello repercute obviamente en la definición de principios comunes en lo que concierne la vinculación de la cuestión laboral con el comercio para modificar el régimen internacional[15].

Las diferencias que tienen las sociedades sobre el mercado se expresan en el valor asignado al mismo en función del orden social. En ese sentido, si bien todas las sociedades apelan a distintos medios –coercitivos, utilitarios, simbólico - normativos- para mantener el orden social, los énfasis y prioridades que le asignan a los mismos delimitan la concepción de base que se tenga del mercado[16]. Las sociedades pueden otorgarle un contenido más o menos colectivo al mercado a través de disposiciones autoritarias o a través de disposiciones normativas o bien enfatizar los límites del orden social y el contenido libertario que puede expresarse.

Esta percepción que tiene la sociedad del mercado condiciona en buena medida otros dos aspectos sobre los cuales se centran varios enfoques y aproximaciones al tema: el lugar que tienen los derechos laborales en las sociedades, tanto en su relación con los otros derechos humanos, como en su vínculo con el mercado; y el grado de regulación que debe tener el mercado laboral por parte del Estado[17]. El primer aspecto –lugar que ocupan los derechos laborales en las sociedades- nos remite a dos temas previos la relación del derecho laboral con los derechos humanos y la importancia que se le asigna al incluir otros derechos individuales y colectivos. En general los enfoques que toman como punto de partida el derecho laboral en el vínculo con el comercio, centran el análisis en el seguimiento de la ratificación y cumplimiento de los convenios

---

[15] Acá se plantea la transformación del régimen internacional del comercio, a través de la inclusión de la cuestión laboral. También puede plantearse la creación de un régimen internacional específico que contenga principios y reglas sobre la internacionalización y mundialización de la cuestión laboral.

[16] Amitai Etzioni (1999) *La nueva regla de oro. Comunidad y moralidad en una sociedad democrática* (Barcelona – Buenos Aires, Paidós).

[17] Los debates sobre el grado de intervención del Estado atienden no solamente a la esfera del derecho colectivo del trabajo, sino también a la negociación colectiva, que se expresa a través de las partes. Véase en ese sentido, Jorge Rosenbaum (1995) "El debate contemporáneo sobre reglamentación y desregulación del derecho del trabajo" *RELASUR* Nª 8, (Montevideo, OIT/Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España) y Arturo Bronstein (1995) "Cambio social y relaciones de trabajo en América Latina: Balance y perspectivas" *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT) vol. 114, nº 2. Las opciones desde una perspectiva internacional son expuestas por Ulrich Walwei (1996) *Flexibilización y regulación del mercado de trabajo: experiencias internacionales y opciones* Serie PROSUR, (Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert).

internacionales del trabajo firmados por los países[18]. Esta aproximación que resulta pertinente en cuanto a la observancia del cumplimiento de los convenios, no nos permite adentrarnos en la respuesta que pueda dar el Estado cuando se plantea el tema de la internacionalización del mercado laboral.

El segundo punto de partida concierne los criterios ordenadores del Derecho del Trabajo, lo cual se manifiesta en lógicas contrapuestas entre la intervención del Estado para asegurar derechos y acordar normas y parámetros de funcionamiento que otorguen principios uniformes y la que insiste en otorgar mayor autonomía a las partes, lo cual posibilitaría mejores desempeños del conjunto de la sociedad. Las dos lógicas se basan en fundamentos diferentes sobre el papel que deben desempeñar los actores y en particular el Estado; el grado de orden necesario para la sociedad y el grado de autonomía permisible para que la misma no se atomice en múltiples relaciones; y en definitiva sobre los efectos que se derivan para la persona (empleo y mejores desempeños) [19].

Los cambios o ajustes que pueda tener el derecho del trabajo y sus concepciones de solventar relaciones sobre la base de determinadas garantías sociales y los criterios y contenidos que puedan acompañar las pautas de flexibilidad que se impulsan se encuentran incorporados en las posiciones de actores de los distintos niveles en que se articulan las sociedades humanas[20]. Las disimilitudes en torno a la evolución del Derecho del Trabajo y a las posibilidades que otorga una mayor o menor regulación o flexibilidad en el mercado laboral, constituyen una expresión de las diferentes posiciones y valores entre las sociedades[21].

Esta aproximación metodológica plantea que las respuestas de los Estados a esta nueva fase de internacionalización del mercado del trabajo, se articulan desde tres dimensiones que no siempre resultan convergentes: la que se refiere a la concepción que tenga la sociedad del mercado; la del lugar que ocupen los derechos sociales en el ordenamiento normativo-institucional de la sociedad y finalmente al grado de intervención del Estado y de regulación del mercado laboral. Estas respuestas deben ser mediatizadas por el plano de respuesta estratégico, en que el Estado responde de acuerdo a las prioridades externas, los instrumentos y compromisos asumidos.

Estas diferencias ayudan a visualizar el hecho de que la internacionalización del mercado no se realiza sobre un marco normativo-institucional y cultural homogéneo y que las respuestas tanto hacia el interior de las sociedades en lo que se refiere a la cuestión social (incluyendo el tema de la pobreza), como en las relaciones con el

---

[18] Véanse al respecto los trabajos de Lee Swepston (1998) “Desarrollo de las normas sobre derechos humanos y libertad sindical mediante el control de la OIT” y Nicolas Valticos (1998) “Normas internacionales del trabajo y derechos humanos. ¿Cómo estamos en vísperas del año 2000?” en *Revista Internacional del Trabajo* vol. 117, (Ginebra, OIT) Nº 2.

[19] Entre las dos lógicas se expresan los cambios que se procesan en las relaciones laborales para adecuar las mismas a las exigencias de la competitividad, a los requerimientos del mercado y a las necesidades planteadas por las organizaciones sindicales y los otros actores de la sociedad.

[20] La evolución reciente de estos debates expresados en los órdenes legales de América Latina puede leerse en Arturo Bronstein (1997) “Reforma laboral en América Latina: entre garantismo y flexibilidad” (Ginebra, *Revista Internacional del Trabajo* Oficina Internacional del Trabajo) vol. 116 Nº 1.

[21] Las consecuencias que tiene ese debate en los aspectos prácticos de intervención del Estado y las negociaciones colectivas puede ser consultado en Jorge Rosenbaum (1995) “El debate contemporáneo sobre reglamentación y desregulación del derecho del trabajo” *RELASUR* (Montevideo, OIT/Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España) Nº 8.

ambiente externo (incluyendo la cooperación y los programas de combate a la pobreza) no parten de un modelo único[22]. Ello se expresa desde una perspectiva sistémica internacional en que habrá distintos avances para una armonización de políticas en las relaciones entre los organismos internacionales y los Estados en temas de la agenda internacional, entre los cuales se incluye el de la pobreza.

IV. LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN LA REGIÓN: UNA APROXIMACIÓN A LA DIVERSIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS

La dificultades en el combate a la pobreza en la región han conducido a nuevas consideraciones sobre el tema del desarrollo y a un renovado cuestionamiento al modelo de crecimiento económico sin que ello derive en reformas sociales. Por otra parte, desde una perspectiva sistémica, el hecho de que la región no haya podido combatir exitosamente la pobreza, que incluso se agravó a inicios de esta década, lleva a una renovada aproximación desde los organismos internacionales, para complementar y coordinar los esfuerzos de la región. Esta aproximación parte de la consideración de que los organismos internacionales de coordinación enfatizan la armonización de políticas en algunos temas que se consideran globales ya sea porque atañen a los derechos humanos o bien porque generan consecuencias en el ambiente.

Esta parte comenzará por referirse a la evolución de la pobreza en la región. La idea básica es que el modelo de crecimiento tal cual se aplicó fue insuficiente para la disminución de la pobreza y que además el retroceso reciente en ese tema lleva a la necesidad de otras políticas en los países de la región, incluyendo políticas que disminuyan la brecha en la distribución del ingreso, si se tiene en cuenta el cumplimiento de los Objetivos del Milenio.

En segundo lugar, se expondrá la heterogeneidad de esas políticas en el seno de los esquemas de integración de América Latina y el Caribe y la diversidad de expresiones sociales, comunitarias, de género, entre otras, que se canalizan a través de los organismos internacionales, pero que también han comenzado a visualizarse en los programas de cooperación y combate a la pobreza. La consideración global de las cifras de la pobreza no nos posibilita visualizar determinados aspectos específicos, que han comenzado a surgir en diversos análisis y que son parte de la aproximación a las políticas propuestas. Ello significa que una aproximación a la pobreza en la región nos traerá aparejada una fotografía compleja y heterogénea, tanto en su desarrollo como en sus necesidades, de acuerdo a las regiones consideradas y las comunidades analizadas.

1. La pobreza en la región: un tema de la agenda social

Diversos estudios que se han realizado confirman que la tendencia a la superación de la pobreza que manifestó resultados positivos a inicios de la década del noventa, se estancó hacia fines de la década, retrocediendo posteriormente como consecuencia de las crisis que vivieron algunos países. Por otra parte, la desigualdad social —medida en términos de la distribución del ingreso— también se incrementó en la última década en la mayoría de los países de la región, acompañando con ello a la tendencia mundial que da muestras de una mayor concentración del ingreso.

---

[22] La importancia que asumen los valores culturales en el desarrollo humano y las distintas expresiones por regiones del planeta han sido objeto de análisis recientes. Véase al respecto Samuel Huntington – Lawrence Harrison (2001) *La cultura es lo que importa. Cómo los valores dan forma al progreso humano* (Buenos Aires, Planeta).

Cuadro 1

Evolución del porcentaje de pobreza y de indigencia en América Latina y el Caribe, 1980-2002.

	Pobres			Indigentes		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	40,5	29,8	59,9	18,6	10,6	32,7
1990	48,3	41,4	65,4	22,5	15,3	40,4
2000	42,5	35,9	62,5	18,1	11,7	37,8
2002	44,0	38,4	61,8	19,4	13,5	37,9

FUENTE: CEPAL. *Panorama social de América Latina 2002 – 2003*.

En dicho cuadro se puede observar que la pobreza y la indigencia han incrementado su incidencia en la población de la región. En 1980, el 40,5% de la población latinoamericana y caribeña se encontraba por debajo de la línea de pobreza, y el 18,6% de la población total era considerado indigente. En 2002, este porcentaje se había incrementado al 44% de la población total en el caso de la pobreza y el 19,4% de la población total se consideraba como indigente. Así, de acuerdo a datos de la CEPAL, 220 millones de latinoamericanos y caribeños se encontraban por debajo de la línea de pobreza en 2002, y alrededor de 97 millones de seres humanos eran indigentes en la región.

Analizando la evolución de la pobreza y de la indigencia en algunos países de la región en el período 2000 - 2002, se observan situaciones heterogéneas. En países como Brasil, Costa Rica, Nicaragua, Paraguay y Venezuela entre otros, las variaciones en las tasas de pobreza no superaron el 1,0% en promedio. Sólo en Paraguay, la pobreza creció, mientras que en Brasil y Costa Rica, la misma se mantuvo casi constante y en Venezuela se redujo. En el mismo período, los únicos ejemplos en los que se produjo un marcado deterioro de las condiciones de vida fueron en Argentina (en dónde la tasa de pobreza se duplicó y la población indigente se multiplicó casi por cuatro, sobre todo a partir de la crisis del 2001) y en Uruguay (en donde el porcentaje de pobres se incrementó en 6 puntos porcentuales, aún cuando la indigencia se mantuvo en niveles reducidos, alrededor de un 2,5% de la población uruguaya).

Por otra parte, los hogares por debajo de la línea de pobreza e indigencia disminuyen en relación a los guarismos de inicios del noventa, lo que estaría demostrando los cambios efectivos que se están produciendo en la sociedad como consecuencia del incremento de la vulnerabilidad social y el mayor número de pobres. La pobreza lleva a que se concentren más personas en las viviendas, llevando a una utilización del espacio físico por más familias, con lo cual se limitan las posibilidades reales de acceso a otros derechos que posibiliten la inclusión social y ciudadana.

Cuadro 2

Evolución de hogares por debajo de la línea de pobreza y de indigencia.

	Hogares por debajo de la línea de pobreza	Hogares por debajo de la línea de indigencia.
1990	41,0	17,7
2000	34,5	13,8
2001	35,0	13,9
2002	36,1	14,6

FUENTE: CEPAL. *Panorama social de América Latina 2002 – 2003*.

La relación entre el crecimiento económico registrado en la región, las políticas sociales y la distribución del ingreso, fueron analizadas en función de los Objetivos del Milenio de reducción de la pobreza. En un informe realizado conjuntamente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina y el Instituto de Investigación Económica Aplicada, se llega a algunas conclusiones duras en cuanto a las posibilidades de la región[23]. El estudio analiza la evolución de dieciocho países de la región sobre la base de las tendencias económicas históricas y un posible escenario alternativo de las consecuencias que aparejaría la disminución en la desigual distribución del ingreso entre los países.

De los dieciocho países analizados en la evolución económica reciente y su proyección en tanto tendencia, solamente 7 de los 18 cumplirían sus metas de reducción de la pobreza (respecto de la línea internacional de pobreza), pero entre esos siete fueron considerados Argentina y Uruguay, que tuvieron posteriormente crisis económicas importantes que llevaron a incrementar notoriamente los indicadores de pobreza e indigencia[24]. El informe considera que en otros seis países –Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México y Nicaragua- seguiría disminuyendo la incidencia de la pobreza extrema lentamente y en los cinco restantes —Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela— los niveles de pobreza se elevarían, ya sea por un aumento de la desigualdad, por la merma del ingreso per cápita, o por ambas cosas.

En el escenario alternativo, el informe constata que aun sin crecimiento económico, la disminución de la pobreza sería posible sobre la base de una disminución de la desigualdad. En caso de crecimiento económico de alrededor de un 3 % y disminución de la acumulativa de la desigualdad en un 4%, el informe señala que 16 países podrían alcanzar la meta y solamente Bolivia y El Salvador no la alcanzarían. En relación con la extrema pobreza, el informe indica que solamente Bolivia y Nicaragua necesitarían una tasa anual de crecimiento del PBI per cápita superior al 2% y una reducción de la desigualdad mayor de 5%.

Sin embargo, las tendencias de los últimos años son contundentes en el sentido de que ha habido una concentración del ingreso, manteniéndose la alta desigualdad distributiva como rasgo distintivo de la situación social en América Latina y el Caribe. Una primera aproximación a este fenómeno es la evaluación de la estructura distributiva dominante

[23] PNUD-CEPAL-IPEA (2003) *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe* Libros de la CEPAL (Santiago de Chile) Nº 70.

[24] Los otros países son Chile, Colombia, Honduras, Panamá y República Dominicana.

en la región a partir del porcentaje del ingreso total que reciben los hogares, ordenados en forma ascendente según el ingreso per cápita.

En promedio, en 2002, la proporción del 40% más pobre se ubicaba alrededor del 13,6%. Los valores de los países no difirieron en mucho con relación a este promedio, excepto en los casos extremos (Bolivia en donde los ingresos más pobres representaban un 9,5% de los ingresos y Uruguay, en donde este porcentaje ascendía al 21,6%). En el resto de los países, estos porcentajes iban desde el 10,2% y el 15,7%.

En el corto plazo, entre 2000 y 2002, las variaciones registradas en los ingresos percibidos por los hogares más pobres fueron de una magnitud pequeña. En la mayoría de los países de la región, estas variaciones no rebasaron el 1%. Sólo en el caso nicaragüense, los hogares que percibían los ingresos más bajos, se incrementaron en casi un 2% y en el otro extremo se encontró Argentina, en donde este porcentaje de los hogares con ingresos más bajos, se redujo en un 2%. Por su parte, en promedio, el porcentaje de hogares con ingresos medios alcanzó en 2002, el 23% de los ingresos totales del país. En este caso, los países en los que se observan las participaciones más baja y más alta fueron Bolivia (17,5%) y Costa Rica (25,6%), respectivamente.

La gran disparidad en el acceso a los ingresos monetarios se puede constatar en la relación entre los ingresos medios de los grupos extremos de la distribución. El ingreso medio del grupo con ingresos más altos fue 19 veces mayor que el del que tenía los más bajos ingresos. Los casos de Brasil y Bolivia registraron niveles claramente superiores a los de esta media. Entre 2000 y 2002, los indicadores variaron en direcciones opuestas. En países como Bolivia, la relación entre el ingreso medio del grupo de mayores ingresos y del grupo de los ingresos más bajos, se incrementó en un 3,5%.

En cuanto al porcentaje de personas con ingresos inferiores a la media, se muestra que en la región, al menos 67% de la población recibía en 2002, ingresos inferiores a la media. En países como Argentina o Brasil, este porcentaje se elevaba al 73% de la población. Del mismo modo, el 44% de la población latinoamericana y caribeña tenía ingresos inferiores a la mitad de la media.

En el corto plazo, entre 2000 y 2002, siete países presentaron un deterioro distributivo tanto en el enfoque de porcentaje de la población con ingresos inferiores a la media como en el de población con ingresos inferiores a la mitad de la media. En algunos casos, este deterioro fue de al menos el 1% en el incremento de la proporción de personas con ingresos inferiores tanto a la media como a la mitad de la media. Sólo en México, Panamá y Perú se produjo una mejora de la distribución de ingresos de la población.

2. Diferentes expresiones de la pobreza

Al comenzar a analizar la región más allá de las cifras promedio, se visibilizan distintas expresiones regionales de la pobreza. Las diferentes expresiones de la pobreza muestran la evolución y especificidad de algunas situaciones comunitarias, de género, de radicación espacial y de capacidades para abordar una situación crítica. Algunas de estas realidades han sido analizadas desde una perspectiva demográfica, vinculando las estados de pobreza con el rezago en la transición demográfica, que lleva a una tasa de crecimiento vegetativo de la población pobre superior al de la población no pobre, que se

expresa sobre todo en el medio rural y en regiones de mayor miseria, generándose la reproducción intergeneracional de la pobreza[25].

La relación sociedad urbana-sociedad rural para expresar la pobreza y sus consecuencias, resulta revelador de las diferencias regionales y por área geográfica en América Latina. Por área geográfica, en 2002, alrededor del 38% de la población urbana y del 62% de la población rural vivía por debajo de la línea de pobreza y el 13,5% de la población urbana y el 37,9% de la rural estaban por debajo de la línea de indigencia. Asimismo, en el corto plazo, en el ámbito de la población urbana, el porcentaje de personas en situación de pobreza se había incrementado en 2,5%, mientras que el porcentaje de indigentes había crecido en un 1,7% entre 2000 – 2002. Del lado de la población rural, el porcentaje de individuos pobres decreció en 0,7% y el de indigentes se puede decir que se mantuvo casi constante, con 0,1% de caída. En el mediano plazo, y en comparación con los valores de 1990, el retroceso de la pobreza y de la indigencia fue mayor tanto en el ámbito de la población rural como de la urbana. Sin embargo, en el largo plazo y con relación a los valores manejados en 1980, los indicadores de pobreza y de indigencia se incrementaron tanto en el ámbito de la población urbana como en el contexto de la población rural.

La aproximación a las expresiones de la pobreza posibilita adentrarse en la complejidad del tema y en la necesidad de políticas disímiles que asuman esa diversidad[26]. Algunas expresiones de la pobreza tienen relación con la reproducción de situaciones históricas de conquista, discriminación y de relaciones de poder. Ello se expresa en el presente a través de una reproducción de la pobreza con consecuencias específicas en la población indígena, sobre todo en los niños. En ese sentido, el caso de Guatemala resulta paradigmático, por las dificultades en la evolución de los derechos fundamentales vinculados con los niños en una población mayoritariamente indígena. Un ejemplo de ello lo aporta la Defensoría Maya, organización maya no gubernamental, miembro del Consejo Internacional de Tratados Indios (CITI), que ha dado seguimiento al monitoreo de la situación de los Derechos de la Niñez y la alimentación en Guatemala, sobresaliendo la preocupación frente a la grave situación que padecen los niños indígenas en diversas partes del país[27].

La situación de la mujer indígena resulta especialmente grave en materia de discriminación, según señala la declaración de la primera cumbre de mujeres indígenas que enfatiza el hecho de la persistencia de diferentes formas de discriminación contra las

---

[25] En ese sentido se expresan J. Paz - J. M. Guzmán – J. Martínez – J. Rodríguez (2004) *América Latina y el Caribe: dinámicas demográficas y políticas para aliviar la pobreza* Serie Población y Desarrollo (Santiago de Chile, CEPAL) Nº 53. La infantilización de la pobreza ha sido señalada en distintos estudios. Véase al respecto, Ruben Kaztman – Fernando Filgueira (2001) *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay* (Montevideo, Universidad Católica del Uruguay).

[26] En ese sentido Amartya Sen (1992) *Inequality Reexamined.* (Cambridge, Harvard University Press). Véase también Carlos Filgueira – Andrés Peri (2004) *América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes* Serie Población y desarrollo (Santiago de Chile, CEPAL) Nº 54. Resulta sintomático que el Informe del Banco Mundial 2003 sobre Equidad y Desarrollo insista en las desigualdades entre países y al interior de los mismos y enfatice el concepto de equidad sobre la base de la capacidad (libertad) de los individuos de llevar la vida que deseen.

[27] Consejo Económico y Social (2002) *Derechos del niño* Exposición presentada por escrito por Consejo Internacional de Tratados Indios Comisión de Derechos Humanos distribuido E/CN.4/2002/NGO/168, 22 de febrero.

mujeres indígenas que impiden promover el pleno desarrollo de sus capacidades y el disfrute de los derechos humanos individuales y colectivos[28].

Las situaciones críticas explosivas que ha vivido la región en sus distintos planos y dimensiones y las distintas capacidades de reacción de las regiones y sociedades han llevado a visualizar la importancia del capital social[29], en tanto efecto amortiguador de las crisis y de la vulnerabilidad social. La vulnerabilidad social puede entenderse como la escasa capacidad de respuesta individual o grupal ante riesgos y situaciones determinadas, o bien como una predisposición negativa para superar condiciones adversas o difíciles[30].

Las dificultades de contención por parte de los países de la región, la mayor vulnerabilidad social y las situaciones de crisis económica y social han llevado a que el factor migratorio se incorpore como uno de los temas de la agenda internacional y regional, además de pasar a ser un nivelador de importancia en las balanzas de pago de la región y en los (des)equilibrios demográficos.

El factor migratorio atempera las cifras en alguna medida en lo que concierne los indicadores cuantitativos ligados al consumo, la vivienda y el desempleo. La emigración de la región hacia los países desarrollados ha ido en aumento revirtiéndose la tendencia histórica[31] y ello apareja repercusiones tanto a nivel de la población activa y un efecto de distensión en la relación ocupados-desocupados así como en el consumo de hogares vía remesas de quienes emigraron. Las fronteras de los países desarrollados se han transformado en lugares de tensión y de conflictos culturales, como sucede en la frontera sur de Estados Unidos con México, sobre todo después del 11 de septiembre. Ello ha conducido a que en el presente la migración se encuentre incluida en las agendas políticas y de seguridad de los países desarrollados en la relación con los países en desarrollo. En el caso de América Latina y el Caribe, el tema se ha incorporado en las cumbres interamericanas y en las cumbres iberoamericanas y también ha pasado a ser otro asunto de negociación en las relaciones bilaterales.

La importancia de las remesas en los países de origen de los emigrantes ha ido en aumento como lo reflejan las balanzas de los países de la región, en los cuales esos ingresos han pasado a constituir una buena parte de sus ingresos de divisas, como resultan ser los casos de Ecuador, El Salvador, Colombia, República Dominicana, Jamaica, entre otros países de grandes corrientes migratorias. México resulta al respecto un caso paradigmático por la influencia que tiene la migración en su balanza de pagos, pero además en el equilibrio regional. A pesar de la importante disminución que el envío de remesas de emigrantes mexicanos radicados en Estados Unidos, ha tenido a partir de

---

[28] Consejo Económico y Social (2003) *Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género* Exposición presentada por escrito por el Consejo Internacional de Tratados Indios. Comisión de Derechos Humanos . E/CN.4/2003/NGO/108, 12 de marzo.

[29] Se entiende por capital social la capacidad de una sociedad para concretar concertaciones sociales amplias en su interior, para generar redes articuladoras de diversos sectores con vistas a impulsar el trabajo voluntario en iniciativas de utilidad general. El ejemplo del Grameen Bank en Bangladesh es ilustrativo de la importancia que tiene otorgarle un reconocimiento social al pobre. Véase al respecto, Muhammad Yunus (1998) *Hacia un mundo sin pobreza* (Santiago de Chile, Andrés Bello).

[30] Emil Tesliuc y Kathy Lindert (2003) "GUAPA – Vulnerabilidad y crisis" *En Breve* (Banco Mundial) Nº 22, abril, referido al Programa Estudio sobre la Pobreza en Guatemala (GUAPA)

[31] Adela Pellegrino – Juan José Calvo (colaborador) (2001) *Drenaje o éxodo? Reflexiones sobre la migración calificada* (Universidad de la República, Montevideo), Documentos de Rectorado Nº 12.

los atentados 11-S, el volumen de divisas proveniente de esa fuente tiene un peso decisivo en la economía mexicana, alcanzando el 1.5 % del PBI[32].

Estimaciones recientes muestran que las remesas se triplicaron entre 1990 y 2000, pasando de 4.766 millones de dólares a 17.334 millones al final de la década[33]. La magnitud del fenómeno ha hecho que en el marco del BID – a través del Fondo Multilateral de Inversiones- se haya empezado a estudiar el tema, a partir de dos ejes principales: la posibilidad de crear fondos de desarrollo a partir de las remesas y, analizar instrumentos que permitan reducir los altos costos de envío que los emigrantes deben pagar por las mismas.

3. El gasto social en la región: un techo en el gasto total

El gasto social en la región ha seguido una tendencia creciente y en la actualidad varios países de la región han alcanzado niveles del gasto social per cápita en proporción del PIB comparable a los de algunos países desarrollados.

La evolución del gasto público en los países de América Latina y el Caribe señala que los años noventa se caracterizaron por un incremento de los recursos destinados a los sectores sociales (educación, salud, seguridad, asistencia social, vivienda y otros servicios básicos). En el período 1990 – 2001, el gasto social se elevó en un 58%, pasando de 342 dólares por habitante en 1990 a 540 dólares por habitante en 2001[34] .

Cuadro 3

Evolución del gasto social en América Latina (1990 – 2001)

	1990	1995	2001
América Latina	342	444	540

FUENTE: CEPAL. Panorama social de América Latina 2002 – 2003.

Este incremento fue generalizado, pues sólo un reducido número de países no logró una expansión significativa del gasto social. Según el nivel de gasto social per cápita, los países se clasifican países con gastos inferiores o cercanos a 100 dólares per cápita. Entre estos se encuentran El Salvador, Honduras, Nicaragua. Estos tres países fueron quienes no lograron un incremento sustantivo en su nivel de gasto social. El segundo grupo lo integran los países que tienen niveles de gasto de intermedio (cercano a los 400 dólares). Entre estos se encuentran Venezuela, quien tampoco pudo incrementar su nivel de gasto social per cápita.

El segundo hecho que marca la evolución del gasto social en América Latina y el Caribe al comenzar los años noventa, fue el esfuerzo de los países por elevar la fracción del PBI destinada a los sectores sociales, a los efectos de compensar en parte, la reducción de

---

[32] Alonso Urrutia. “Tuvo fuerte caída el envío de dinero de migrantes hacia AL”. La Jornada Virtual, 27 de febrero 2002, (México).

[33] CEPAL (2002) “La Migración Internacional y la Globalización”, Conferencia Globalización y Desarrollo (Santiago, Chile).

[34] CEPAL (2002) *Panorama social de América Latina. 2001-2002* (Santiago de Chile, CEPAL).

los ingresos fiscales, producto del menor dinamismo económico de la región. Por lo que la relación gasto social y el PBI creció del 10,1% al 12,1% entre 1990 y 1997. Esto fue un logro, dada la producción caída del PBI, cuya tasa de crecimiento en términos pér cápita cayó del 2,1% al 0,2% en el mismo período. Sin embargo, esta desaceleración de la economía y la contracción del PBI en términos absolutos obligó a varios países a frenar la expansión del gasto social a partir de 1998. Aún cuando para el conjunto de la región, el gasto público social per cápita continuó aumentando, lo hizo a una tasa menor. De hecho, la tasa de crecimiento del gasto social por habitante fue entre 1990 y 1997 de un 6,3% anual, mientras que en el período 1998 – 2001, este crecimiento anual se hizo a una velocidad del 4,2%.

Cuadro 4

Evolución del gasto público social por habitante como porcentaje del PBI y del gasto público total (1990 – 2001)

	1990	1995	2001
% del PBI	10,1	11,7	13,8
% del gasto público total	41,5	46,4	48,7

FUENTE: CEPAL. Panorama social de América Latina 2002 – 2003.

Otra característica del comportamiento evolutivo del gasto social en la región, fue que el comportamiento del gasto agregado en los sectores sociales estuvo orientado a la protección de estos sectores, ante las coyunturas adversas. Puesto que así como entre 1990 y 1995, el gasto público social se elevó a un ritmo superior al del PBI y del gasto público total, en el período 1996 – 2001, la desaceleración del gasto social fue menor que la tasa de crecimiento económico. Esto se tradujo en la mayor prioridad macroeconómica de sectores como educación, salud, asistencia y seguridad social, vivienda, servicios sociales básicos, como porcentajes del PBI. De este modo, la mencionada protección se logró gracias a la reorientación de los ingresos del sector público.

La reestructuración del gasto público por funciones se tradujo en el crecimiento de la participación de los sectores sociales, que pasó de menos del 42% en 1990 a 49% en 2001. Esto es válido para la mayoría de los países latinoamericanos, excepto cinco (Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Paraguay), que entre 1996 y 2001, redujeron la proporción del gasto público orientados a los sectores sociales.

Sin embargo, este incremento del gasto social no redundó en mejores resultados en lo que concierne el combate a la pobreza, por lo que parte de los análisis han comenzado a centrarse en la gestión y administración de los fondos y en su adecuada canalización a los sectores pobres. Ello converge con la orientación y prioridades definidas en los ámbitos multilaterales, que enfatizan la necesidad de la buena gestión y de las reformas institucionales para canalizar de manera más eficiente los fondos de combate a la pobreza.

V. LOS BANCOS MULTILATERALES DE CRÉDITO Y LOS PROGRAMAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

La internacionalización del mercado genera consecuencias de distinta índole en la agenda internacional, regional y nacional, entre las cuales, como se ha visto, la pobreza en sus múltiples manifestaciones asume un papel relevante. Ello es así por los porcentajes asumidos y sus consecuencias, las cuales provocan un incremento del gasto social sin que ello redunde en mejores desempeños y conducen a una degradación de la competitividad sistémica de la región. En una perspectiva de funcionamiento del mercado internacional se requieren ciertas pautas y principios de convergencia que tendrían que ser monitoreados por los organismos internacionales.

Este apartado buscará aproximarse a las estrategias y objetivos definidos por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, a los efectos de sistematizar la orientación fundamental planteada desde esos ámbitos y el contexto en que puede darse una cooperación en los programas de reducción de la pobreza. El apartado comenzará ubicando la evolución de las últimas décadas para luego analizar los estrategias institucionales y objetivos en los noventa. Posteriormente, se planteará la participación de la sociedad civil como aspecto central de las estrategias y metodologías de ambas instituciones y las derivaciones que genera en las relaciones con los gobiernos de la región.

1. Evolución de las estrategias

El Banco Mundial y el BID evolucionaron en pocas décadas en sus programas de crédito con la región: en los setenta la provisión de financiamiento era para proyectos diversos de infraestructura para paliar las insuficiencias de los mercados de capital nacionales; en los ochenta el financiamiento pasó a cubrir los déficit financiero frente a las consecuencias generadas por la deuda externa y en los noventa se alineó con las reformas estructurales que propugnaban un mejor desempeño de los mecanismos de mercado en la asignación de recursos.

A inicios de los noventa, tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano apoyaron la liberalización comercial, la desregulación y eliminación de subsidios y las privatizaciones con el objetivo de asentar las bases de un crecimiento sustentable. Finalmente, hacia fines del siglo pasado, se produjo una revisión de determinados postulados como consecuencia de las demandas y presiones de la comunidad internacional y de las Organizaciones de la sociedad civil de los países desarrollados para introducir temas vinculados al ambiente, la legitimidad política de los gobiernos y el impacto social de las reformas[35]. Hay que ubicar estas demandas y cambios como consecuencia de las “pérdidas” económicas de la poca transparencia de algunas políticas, de una mayor sensibilidad frente a los temas de desarrollo y del ambiente, y una mayor visibilidad de la situación internacional.

2. Estrategias institucionales

En este punto se expondrán las estrategias institucionales, los objetivos y la orientación del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, tal cual son presentados desde las instituciones. También se visualizarán los canales de financiamiento y una aproximación global a los programas de combate a la pobreza.

---

[35] Gabriel Casaburi – Diana Tussie (2000) “La sociedad civil y los Bancos Multilaterales de Desarrollo en Diana Tussie (comp) *Luces y sombras de una nueva relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad Civil* (Buenos Aires, FLACSO).

El Banco Mundial ha seguido la siguiente estrategia institucional[36]:

- Un enfoque integral y a largo plazo del desarrollo.
- Un desarrollo participativo y el establecimiento de relaciones de colaboración.
- Importancia asignada a la calidad de las operaciones, la eficacia en términos de desarrollo y la obtención de resultados.
- Difusión de conocimientos.
- Aplicación de criterios más selectivos en los países, las regiones y a nivel mundial.

Asimismo, el Banco presta asistencia a nivel de país, centrándose en:

- Mejorar las condiciones para la inversión, la creación de empleos y el crecimiento.
- Inversión en el capital humano.
- Mejoramiento de los servicios como la educación, la salud, la seguridad, así como también la inclusión social.
- Fortalecimiento de la capacidad de los países.
- Lucha contra la corrupción y mejoramiento de la gobernabilidad.

La misión principal del Banco Mundial es ayudar a la gente a ayudarse a sí misma y al medio ambiente que la rodea, suministrando recursos, entregando conocimientos, creando capacidad y forjando asociaciones en los sectores públicos y privados[37].

De este modo, el banco concentra sus esfuerzos en invertir en las personas a través de:

- La salud reproductiva y materna, la nutrición, los programas de desarrollo del niño en la primera infancia.
- La educación primaria y los programas destinados a los pobres, especialmente a las mujeres de las zonas rurales.
- El desarrollo y la inclusión social.
- El fortalecimiento institucional, la reestructuración de los sistemas de seguridad social y de pensiones y el establecimiento de redes de seguridad social a los más vulnerables.
- Asistencia técnica y asesoramiento en materia de políticas económicas a través de evaluaciones de la pobreza y análisis del gasto público, de manera que las estrategias aplicadas por los gobiernos para combatir la pobreza sean acertadas a largo plazo.

Para hacer frente al desafío de la pobreza, el Banco Mundial recibe apoyo de dos organismos, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Agencia Internacional de Fomento (AIF). El BIRF, presta apoyo para atender ciertas necesidades humanas a largo plazo; ayuda a los prestatarios a mantener su solidez financiera, especialmente en épocas de crisis; promueve reformas institucionales y normativas, y realiza donaciones para el suministro de bienes públicos mundiales.

La AIF, por su parte, otorga “créditos” o préstamos sin intereses para promover el crecimiento y el desarrollo de áreas rurales; fortalece la capacidad de gestión de los asuntos públicos; invierte en capital humano; protege el medio ambiente; promueve la recuperación de países sometidos a conflictos; y fomenta el comercio y la integración regional.

---

[36] Banco Mundial. Informe Anual 2001.

[37] ¿Qué es el Banco Mundial? En: www.bancomundial.org/banco.html

En 2003, la AIF aprobó un total de US$ 65,7 millones en créditos libres de intereses para financiar programas de reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. En 2004 se aprobó un total de US$ 185,6 millones en ciertos proyectos que se concentran fundamentalmente en el desarrollo de la infraestructura rural, en el sector financiero, en la salud y la educación[38].

La reducción de la pobreza y el fomento de la equidad social en América Latina y el Caribe es uno de los principales objetivos del BID. En el 2003, el Banco trabajó en pro de este objetivo a través de cuatro líneas de acción[39]: apoyo a las estrategias de reducción de la pobreza de los países miembros prestatarios y otras iniciativas relacionadas con la pobreza; préstamos para financiar proyectos de reducción de la pobreza; actividades de difusión de conocimiento para la elaboración y ejecución de proyectos y programas de reducción de la pobreza; y seguimiento de las condiciones de vida de la región. Asimismo, el Banco incorporó a sus estrategias y proyectos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en concordancia con el Banco Mundial, el PNUD y la CEPAL.

El BID enmarca sus estrategias en cuatro objetivos principales:

- Competitividad: Incremento de las oportunidades para las poblaciones más pobres a través de reformas laborales, infraestructura, nuevas tecnologías y cooperación técnica.
- Modernización del Estado: Busca la inclusión política de los pobres, mayor acceso a la justicia, diseño de programas y políticas para el alivio de la pobreza, entre otras.
- Desarrollo Social: Comprende acciones para eliminar las desigualdades en el capital humano, reducir la exclusión, preservación del ambiente, logro de la inclusión social de mujeres, niños y personas de color a los procesos de desarrollo.
- Integración Regional: Procura que los procesos de apertura de los mercados tomen en cuenta a las poblaciones más vulnerables y la participación de diferentes sectores sociales.

Desde estas estrategias, el BID continuó apoyando el desarrollo de estrategias de reducción de la pobreza en los países que entran en la categoría de países pobres muy endeudados (PPME) (Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua) por medio de préstamos y asistencia técnica, así como la elaboración de estrategias de reducción de la pobreza en otros países (Belice, Colombia, Guatemala, Paraguay y Perú)[40]

Desde el año 2000, el Banco ha propiciado un plan de acción de reducción de la pobreza, que comprende cinco puntos básicos y que se concentra en áreas de especial atención:

- Apoyo a la elaboración e instrumentación de estrategias nacionales para la reducción de la pobreza por parte de los gobiernos de los países prestatarios.

---

[38] Banco Mundial. IDA's Assistance to the Latin America and the Caribbean Region. En: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/IDA/0,,contentMDK:20195521~pagePK:94035~piPK:84004~theSitePK:73154,00.html

[39] BID. Informe Anual 2003. Parte I. El Banco en 2003: Áreas Claves. En: http://www.iadb.org/EXR/ar99/ar2003/esp2.pdf

[40] Ídem.

- El Banco se propone promover y aplicar proyectos innovadores en áreas no sociales que beneficien directamente a la población pobre.
- Apoyo a la creación de instituciones de protección social que actúen en momentos de crisis económicas, desastres naturales, desempleo y enfermedades, como catalizadoras de estos fenómenos, de manera que no incidan profundamente en las poblaciones más vulnerables.
- El desarrollo de proyectos sociales que beneficien directamente a los pobres.
- La evaluación y el monitoreo constante del impacto de estas acciones.

La Comisión Europea y el BID en el marco del protocolo para colaborar con América Latina y el Caribe firmado el 16 de mayo de 2002, establecen iniciativas conjuntas y programas destinados a la reducción de la pobreza, la promoción de la equidad social, la consolidación de la democracia, el fortalecimiento de los derechos humanos, el apoyo a la integración regional y el incremento de las tecnologías de información[41]. De esta manera ambos organismos se propusieron a dar un aporte conjunto al desarrollo y al tratamiento de la pobreza, en concordancia con los objetivos que cada uno de ellos persigue.

En el periodo 1994-2002, el BID aprobó un conjunto de préstamos destinados a reducir la pobreza, equivalentes al 47.7% del total de préstamos. Entre 1999 y 2002 dicho porcentaje se elevó al 53.1% del total de préstamos. Un 74.5% del monto y 46.2% del número de préstamos de inversión aprobados en el 2002 fueron focalizados para beneficiar mayoritariamente a la población en condiciones de pobreza. Asimismo, 62.3% del monto y 63.3% del número de préstamos sectoriales de política aprobados en el 2002 se orientaron a la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social[42]. En 2003 los préstamos para inversiones orientadas a combatir la pobreza consistieron en 23 operaciones que ascendieron a poco más de US$ 1.000 millones[43].

El Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) -constituido por el BID- al igual que la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) ha contribuido directamente con el objetivo de reducción de la pobreza y promoción de la equidad social, a través de donaciones e inversiones, el desarrollo de la microempresa, el micro-financiamiento y la capacitación laboral. Las instituciones de micro-financiamiento apoyadas por el FOMIN proveen dos tercios del total en América Latina y el Caribe. En este sentido, FOMIN está destinando importantes recursos y apoyo técnico para el fortalecimiento institucional de entidades de micro-financiamiento en Guatemala, Guyana, Nicaragua y Paraguay. Por otro lado, la CII ha promovido el establecimiento, ampliación y modernización de pequeñas y medianas empresas privadas en la región. En 2000, la Corporación aprobó 14 préstamos y 6 inversiones de capital por un monto total US$143 millones.

El Banco continuó brindando apoyo al Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida de América Latina y el Caribe (MECOVI). Este Programa realiza encuestas domiciliarias y procura que exista información pertinente para el seguimiento y la evaluación de proyectos, acceso, cobertura, calidad y frecuencia.

---

[41] III Cumbre Unión Europea/ América Latina y el Caribe, Guadalajara 2004. Carta Informativa EUROLAT Especial. Año 10, Nº 55. CELARE. Santiago de Chile, febrero, 2004.

[42] BID: (2004) Boletín “Equidad”. Unidad de Pobreza y Desigualdad, N° 8.

[43] BID. Informe Anual 2003. Idem.

En 2003, el Sistema llegó a los países del Caribe y se proporcionó capacitación a los institutos de estadística de la región. Además, por medio del Proyecto sobre Indicadores de Esfuerzo y Resultado para la Reducción de la Pobreza (IndERPob), el banco fomentó la creación de una base de datos interactiva que incluye los Objetivos del Milenio y otros indicadores Socioeconómicos[44].

3. La participación de la sociedad civil: una aproximación diferenciada a la interacción con el Estado

El Banco Mundial ha sido un precursor a nivel internacional en las relaciones con las Organizaciones no Gubernamentales (a partir de los ochenta) y posteriormente con representantes de la sociedad civil, así como para asentar una línea de trabajo denominada Evaluación Participativa de Pobreza, que posibilita una metodología de participación de los pobres en el diseño y formulación del proyecto y posteriormente en su instrumentación.

Estas metodologías y líneas de acción han sido incluidas en las estrategias de reducción de la pobreza que fueron propuestas y aprobadas en la reunión anual del Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1999. El Marco Integral de Desarrollo de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) se basa en tres elementos claves: a) la comprensión de la pobreza y sus factores determinantes; b) la elección de las intervenciones públicas con mayor repercusión en la pobreza; y c) que se determinen y controlen —mediante procesos de participación social— los indicadores de resultados.

La ERP está concebida de manera holística y a largo plazo. Para el análisis se propone un marco conceptual basado en el enfoque multidimensional de la pobreza. En la "guía para la preparación de la evaluación conjunta de los documentos de estrategias de reducción de la pobreza" se plantea expresamente que la identificación de la naturaleza y los factores determinantes de la pobreza deben incluir dimensiones no monetarias, aparte del ingreso como la salud, incluso enfermedades ambientales y el VIH/SIDA, educación, degradación de los recursos naturales, vulnerabilidad, privación de participación y su evolución en el tiempo. Además de eso se incluye análisis específicos de la pobreza relacionados con el género.

La participación de la sociedad civil es uno de los pilares de la dimensión social en los procesos regionales y ha pasado a ser un factor dinámico de las negociaciones internacionales, ya sea en el marco de la Cumbre del Milenio como del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas y del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el MERCOSUR que se encuentra en negociación. Desde esa perspectiva, la participación de la sociedad civil busca otorgar legitimidad a los procesos, pero también introducir un cambio en la operativa de las negociaciones buscando un marco de interacción gobierno-sociedad que facilite la transparencia, el accionar del gobierno, la legitimidad de los acuerdos gestados y la posterior aplicación de los mismos[45].

En lo que concierne este trabajo que busca contextualizar la aplicación de las políticas de reducción de la pobreza en la región, interesa en particular situar la participación en la

---

[44] BID. Informe Anual, 2003. El Banco en 2003.

[45] La experiencia de América Latina en las relaciones Estado – sociedad civil ha tendido a resguardar las formas y no ha fomentado la búsqueda de consensos y valores en el accionar democrático. Véase al respecto Rodrigo Páez Montalbán (2004) "Dialéctica entre la esperanza y el desencanto democrático" en Manuel Bernales Alvarado – Víctor Flores García (comp) *La ilusión del buen gobierno* (Montevideo, UNESCO-MOST).

interacción con el Estado y en función de los resultados. En ese sentido, se pueden desagregar los siguientes puntos de relevancia: los vinculados con la definición de la sociedad civil, los que tienen relación con la modalidad de participación del Estado, los referidos a la metodología participativa y los que tienen relación con el seguimiento del proyecto.

La definición de la sociedad civil no es un tema sencillo como lo ha señalado la literatura sobre el tema[46]. En particular, el tema de los representantes de la sociedad civil resulta harto polémico, ya que en términos estrictos la única representación es de los gobiernos democráticamente electos y las organizaciones de la sociedad civil pueden a lo sumo transmitir los consensos y acuerdos gestados en las redes temáticas en las cuales participan[47]. En esta dimensión –participación de la sociedad civil- los abordajes del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo son diferentes: mientras el primero otorga prioridad a la vinculación directa con las organizaciones de la sociedad civil, el BID se plantea la vinculación desde el ámbito que señala el gobierno y en aras de mejorar la gestión y continuar con las reformas del Estado.

Las diferencias entre el Banco Mundial y el BID en lo referido a la participación de la sociedad civil se transmite a los distintos ámbitos en que se definen los programas de combate a la pobreza: metodología de definición, participación de los sectores involucrados, evaluación. Las diferencias tienen como punto de partida el ámbito de referencia de ambos bancos: global el Banco Mundial y regional el BID. En segundo término, continúan con la participación de los accionistas que en el caso del BID son mayoritariamente los Estados de la región, lo que deriva en una relación más estrecha en cuanto a los proyectos propulsados y apoyados. De hecho el BID se ha convertido en el principal banco de financiamiento para la región en los distintos programas que lleva adelante.

Al otorgar el Banco Mundial prioridad a la vinculación con los destinatarios de los programas de combate a la pobreza, se han producido tensiones en las relaciones con los gobiernos, sobre todo en la definición de las prioridades, la publicidad o confidencialidad de los proyectos y su seguimiento, la gestión de los programas y la evaluación de los mismos. Estos problemas, por el diferente abordaje al que hicimos referencia no se plantea en el desarrollo de los proyectos con el BID.

La metodología participativa genera dificultades en las relaciones de los bancos con los gobiernos, pero también con los representantes de la sociedad civil, en la medida que los representantes comienzan a vincular los micro- proyectos con otros temas conexos y con la dimensión global del desarrollo[48]. El Banco ha enfatizado la profundización y desarrollo de la metodología participativa, lo cual implica una participación de los propios destinatarios en la definición de prioridades y en el diseño del proyecto, a través de

---

[46] Andrés Serbin (2003) “Entre la confrontación y el diálogo: diplomacia ciudadana, sociedad civil e integración regional” en Andrés Serbin (comp) *Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana* (Buenos Aires, Siglo XXI – Univ. Belgrano).

[47] Según señala Chiriboga resultante de la “sintonía del foro (u organización en particular) con las aspiraciones de la sociedad y con los problemas que les afectan” Manuel Chiriboga (2001) “Los acuerdos regionales de integración y las ONGs” en Bruno Podestá – Manuel Galván – Francine Jacöme *Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración regional* (Madrid – CEFIR-CIDEAL – INVESP).

[48] Véase el artículo de Nora Rabotnikof – María Pía Riggirozzi – Diana Tussie “Los organismos internacionales frente a la sociedad civil: las agendas en juego” en Diana Tussie *Luces y sombras de una nueva relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad Civil* Op. Cit.

encuestas participativas, que complementa la estricta aproximación de las cifras y estadísticas[49].

VI. LOS PROCESOS REGIONALES DE AMÉRICA LATINA FRENTE AL TEMA DE LA POBREZA

Los procesos de integración regional que tienen como uno de sus objetivos la formación de un mercado común, parten del supuesto de que la ampliación de los mercados nacionales en un marco de coordinación y convergencia de políticas es una condición para el desarrollo de las sociedades en sus distintas expresiones. Por ende, los temas de la agenda prioritarios se remiten al desarrollo, a la coordinación de políticas económicas y a la definición de políticas sociales que posibiliten corregir los desequilibrios que se originan como consecuencia del avance del proceso regional.

La dimensión social de un proceso de integración posibilita abarcar los distintos temas de la agenda social y los canales de participación de la sociedad civil. En su acepción tradicional se entiende que la dimensión social de un proceso de integración se conforma por dos niveles: el que atañe a las políticas sociales correctoras de desequilibrios que se originan como consecuencia de la instrumentación del acuerdo fundacional y el que se refiere a la participación de los actores de la sociedad civil, en la medida que los mismos son los destinatarios últimos de los cambios que propugna el proceso de integración.

El combate a la pobreza no es un objetivo del proceso regional, pero está vinculado estrechamente a los resultados que se obtengan y a la meta de alcanzar un desarrollo sustentable. Esta vinculación estrecha entre disminución de la pobreza, mejora de los indicadores de salud y educación y desarrollo ha sido explicitado en forma reiterada recientemente por los organismos internacionales y ha sido retomada por el Plan Integrado de Desarrollo Social, que viene de ser aprobado recientemente por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (Decisión 601 aprobada en septiembre del 2004).

El Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) se transforma así en la primera respuesta integrada de un bloque regional frente al agravamiento de la pobreza en los países de la región y las respuestas que se han otorgado a nivel internacional (Objetivos del Milenio y Propuesta de reducción de la pobreza). De esa forma, los países andinos se posicionan como bloque regional para complementar esfuerzos en los programas nacionales de combate a la pobreza definiendo a su vez algunas áreas sensibles para el desarrollo como son las regiones fronterizas y algunos sectores prioritarios como son la educación y la salud.

El Plan se inserta en una estrategia conjunta regional que a su vez busca vincular los proyectos e iniciativas con las prioridades y Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas. En ese sentido, la aprobación del Plan fue antecedido por el encargo del Consejo Presidencial Andino realizada a los ministros responsables de ejecutar las políticas sociales de elaborar “un Plan Integrado de Desarrollo Social para enfrentar los graves problemas de pobreza, exclusión y desigualdad social en la subregión, que incluya metas compatibles con las establecidas a nivel mundial en las Cumbres de

---

[49] Carolina Robb (2002) *Pueden los pobres influenciar las políticas? Evaluaciones participativas de la pobreza en el mundo en desarrollo.* (Colombia, Alfaomega).

Desarrollo Social y del Milenio”[50]. Las autoridades de ejecutar las políticas sociales con la colaboración de algunos organismos regionales (CEPAL, OPS) redactaron un documento preliminar que posibilitó la aprobación de la Decisión 553 por parte del Consejo Presidencial Andino. La Decisión “Lineamientos para la formulación del Plan Integrado de Desarrollo Social” definió los objetivos, criterios y líneas de acción a desarrollar y propugnó una metodología de consultas en el marco de talleres con las autoridades nacionales[51]. Con posterioridad se realizaron talleres de trabajo en cada uno de los países con una importante participación de instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y centros académicos. Finalmente, se aprobó mediante Decisión 592 la creación del Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social, órgano encargado de coordinar la aplicación del Plan Integrado de Desarrollo Social y de evaluar sus resultados.

El Plan se integra en la agenda social del proceso de integración en la medida que constituye una estrategia social comunitaria que tiene el propósito de encauzar acciones de alcance subregional (actividades, proyectos y programas) que enriquezcan y complementen las políticas nacionales de superación de la pobreza y la inequidad social. El énfasis es puesto en proyectos vinculados a la salud, la educación y el empleo productivo, pero además se incluyen otras propuestas de carácter transversal, dada la concepción integral del PIDS, que lleva a promover propuestas de estrategia sobre biodiversidad, política de integración y desarrollo fronterizo y desarrollo rural.

Algunos principios como el de subsidiariedad, que implica que las instancias regionales actúan solamente en caso de que los objetivos perseguidos puedan conseguirse mejor a través de la intervención comunitaria que nacional, el de solidaridad, que implica el reconocimiento de que la colaboración entre las cinco naciones permitirá alcanzar metas que sería imposible que alcanzara cada una por separado y el principio de cohesión que significa la estructuración de un espacio social sin grandes disparidades en los niveles y vida y las perspectivas de un progreso social de las naciones y de las distintas regiones, son reafirmados en el Plan y en las líneas y prioridades expresadas.

Como el Plan fue aprobado recientemente en septiembre de este año, el seguimiento y primeras evaluaciones de la aplicación del mismo podrán hacerse a partir del año próximo y así analizar los resultados en el funcionamiento regional y, por otra parte, las consecuencias generadas en los distintos países en materia de desarrollo social.

El proceso de integración del MERCOSUR ha desarrollado la dimensión social a través de la canalización y la participación de la sociedad civil[52]. La participación se ha realizado a través de distintos ámbitos como es el caso del Foro Consultivo Económico y Social, la red de *Mercociudades* que ha concretado la creación de numerosas redes temáticas, entre las cuales se ubica la de desarrollo local, a través de instancias institucionales como lo es el MERCOSUR educativo y otras redes de actores de la sociedad civil. Sin embargo, en lo que concierne las desigualdades regionales y nacionales, el bloque no había concretado acuerdos básicos y operativos hasta muy

[50] Consejo Presidencial Andino, Acta de Carabobo, Valencia, Venezuela, 24 de junio de 2001. Véase también el anexo de la Decisión 601 del Consejo Presidencial Andino.

[51] Consejo Presidencial Andino realizado en Quirama, Colombia, en junio del 2003.

[52] Lincoln Bizzozero (2000) *La construcción de la dimensión social en los nuevos regionalismos. El caso del MERCOSUR* en SELA “Aspectos sociales de la integración de América Latina y el Caribe”, página web, noviembre.

recientemente, en que los cambios de gobierno en Argentina y Brasil promovieron una inclusión de prioridades sociales e institucionales en el proceso[53].

Algunos temas que no habían sido tenidos en cuenta en el proceso para un desarrollo equilibrado como el reconocimiento de las asimetrías han comenzado a ser incluidos. El tema de las asimetrías entre los países ha sido tenido en cuenta recientemente a partir de una propuesta de Paraguay de incluir el mismo como tema de la agenda regional[54]. En ese sentido, el Programa de Trabajo 2004-2006 aprobado en la Cumbre del MERCOSUR de fines del 2003 contempla el tema de las asimetrías y en particular la situación de Paraguay por su condición de economía menor y de país sin litoral marítimo (tal cual es enunciado en el punto 17 sobre negociaciones externas). Además de este punto, resulta de importancia el hecho de que se haya incluido otro sobre el financiamiento compensatorio, que tiene como objetivo promover estudios para el establecimiento de Fondos Estructurales destinados a elevar la competitividad de los socios menores y de las regiones menos desarrolladas.

Finalmente, también se incluye como prioridad otorgar respaldo financiero a Paraguay para desarrollar proyectos de cooperación técnica que contribuyan al fortalecimiento de los procesos de transformación productiva y de desarrollo económico y social, en el marco del objetivo de promover alianzas estratégicas entre las empresas, capacitación técnica intra-bloque, promoción de innovación tecnológica y una mayor participación de empresarios.

Como el Programa de Trabajo 2004 – 2006 ha sido aprobado recientemente y está en marcha, no es posible realizar una evaluación de su aplicación. El Programa de Trabajo tiene como objetivo la profundización del proceso y tiene un capítulo referido a la dimensión institucional y social. En ese capítulo se preconiza una mayor participación de la sociedad civil y la creación del parlamento regional.

Si bien el MERCOSUR no cuenta con un Programa o Plan de desarrollo social, ha aprobado diversos acuerdos que atañen a la dimensión social como los acuerdos sobre migración, de residencia, de previsión social entre otros[55]. Por otra parte, distintos actores sociales, entre los cuales la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur ha realizado un trabajo estratégico de relevancia, desde diferentes instancias y perspectivas han introducido propuestas con vistas a concretar una agenda social en el ámbito del MERCOSUR.

---

[53] Lincoln Bizzozero (2003) Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del MERCOSUR. Hacia una nueva cartografía sudamericana/interamericana? ” *Nueva Sociedad* (Caracas), Nº 186 julio-agosto.

[54] La iniciativa de incluir el tema de las asimetrías fue presentada en la XXIII reunión del Consejo del Mercado Común en diciembre del 2002 en Montevideo. Con posterioridad, en febrero del 2003, en una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores que se realizó en Asunción, Paraguay presentó una propuesta para el abordaje del tema y proporcionarle contenidos específicos.

[55] Lincoln Bizzozero – Ana Pastorino (2003) “Los acuerdos migratorios y de circulación laboral en el ámbito del MERCOSUR” *Cena Internacional* (Brasilia, Relnet) Nº 1.

Una de las instancias que se ha transformado en un actor relevante por su ámbito, dimensiones y funciones es la red de Mercociudades[56]. La red se ha hecho eco de las consecuencias que genera la mundialización y regionalización en las sociedades y en particular en los espacios urbanos que concentran la mayor parte de la población y a través de algunas de sus Unidades Temáticas que atañen las políticas sociales, el desarrollo y la pobreza ha generado distintas iniciativas para consolidar una línea específica de desarrollo. En particular, la Unidad Temática "Desarrollo social" que coordina actualmente la ciudad de Rosario viene desarrollando las políticas sociales de la red alrededor de las siguientes líneas de trabajo: nuevos modelos de gestión de políticas sociales, las dimensiones sociales de la pobreza, estrategias políticas hacia los grupos vulnerables, coordinación de las políticas sociales entre otros y ha sido responsable de la elaboración de una Agenda Social para el MERCOSUR que fue presentada a organismos internacionales de cooperación.

En los procesos integracionistas del Caribe y América Central diversas variables externas y problemas políticos internos específicos han llevado a que los mecanismos regionales hayan sido relegados a un segundo plano, aun cuando existen instancias de participación popular e iniciativas sobre los temas del desarrollo y los derechos sociales[57]. La CARICOM instituyó en 1993 la Carta Social de la CARICOM donde se incluyen una serie de derechos que se reconocen como necesarios para la sociedad, entre los cuales se establecen los derechos de las mujeres, de los trabajadores y de los niños.

En el caso del Sistema de Integración Centro Americano (SICA) en 1995 se aprobó el Tratado de Integración Social Centroamericano, sin que se incluyeran varias propuestas de las organizaciones de la sociedad civil[58]. Ese Tratado partió de la base de que los gobiernos decidirían cuáles políticas de desarrollo social serían promovidas y las organizaciones sociales se encargarían de aplicarlas. Por otra parte, desde mediados de los noventa, se efectuaron diversas iniciativas para el establecimiento de una carta social, sin que las mismas llegaran a concretarse.

Como se puede constatar, los procesos regionales en América Latina y Caribe han generado mecanismos de participación popular diversos de acuerdo a las tradiciones culturales y generación de propuestas de parte de las organizaciones de la sociedad civil. De acuerdo a esos movimientos por la base los temas y prioridades que surgen de las agendas regionales tendrán más o menos cabida y estructuración de respuestas.
Los temas vinculados al desarrollo en sus distintas facetas entre los que se incluye la pobreza han llevado a distintas respuestas de acuerdo a la evolución socio-institucional de los procesos regionales. Además de eso, las demandas sistémicas internacionales

---

[56] La Red de Mercociudades fue fundada en Asunción en el año 1995 por doce ciudades. Las Declaraciones de Porto Alegre y de Asunción definieron el compromiso de las ciudades con el proceso de integración, los objetivos que tendría la red y los fundamentos democráticos que sustentaba la misma. La red cuenta en la actualidad con 123 ciudades y 72 millones de personas de países del MERCOSUR y asociados y ha generado iniciativas para aprovechar todo el potencial de la red con las nuevas tecnologías a través del Portal de ciudades del MERCOSUR. Las iniciativas y desarrollo de la red pueden consultarse en www.mercociudades.net, que administra la Secretaría Ejecutiva.

[57] Cf. Francine Jácome (2003) "Redes y participación ciudadana en la integración del Gran Caribe" en Andrés Serbin (comp) *Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana* (Buenos Aires, Siglo XXI, Universidad Belgrano). En el trabajo analiza el Gran Caribe, región que comprende México, Colombia, Venezuela, Caribe y América Central.

[58] Cf. Fancine Jácome (2003) Op. Cit. Pág. 71.

para responder frente al problema de la pobreza hacen que los procesos regionales sientan la necesidad de otorgar determinadas respuestas, aun cuando sea bajo el principio de subsidiaridad. Es bajo estos parámetros que deben manejarse en la actualidad las respuestas que se están originando en los procesos regionales frente a los temas del desarrollo y la pobreza, los cuales pueden dar lugar a un movimiento convergente para diseñar un espacio social regional con diversos sub- espacios regionales que introduzcan objetivos, directrices y programas comunes como pueden ser los espacios fronterizos, la biodiversidad, la educación entre otros.

VII. CONCLUSIONES

El trabajo se planteó como objetivo efectuar un análisis de la aplicación de políticas de combate a la pobreza en la región. Los supuestos de base de los cuales parte el trabajo –internacionalización del mercado laboral y consecuencias en los derechos humanos, derechos laborales, flexibilización y precariedad del trabajo- atañen a una modificación mayor en los pilares de funcionamiento de la sociedad y ello se expresa en la articulación global-internacional-regional-nacional.
El otro punto de partida que se señala en el trabajo es que el actual impulso al combate a la pobreza, que efectivamente es un tema que concierne a la comunidad humana en su conjunto, se inserta en esa lógica global-internacional-regional-nacional y por ello los objetivos, metodología, directrices y orientación que impulsan los organismos internacionales tendrán su correlato en los programas regionales y nacionales.

1. La prioridad asignada a la pobreza en la agenda internacional es consecuencia de una convergencia de distintos organismos sobre el tema. En ese sentido, debe entenderse que el principio de cohesión responde a la internacionalización del mercado de trabajo, promoviendo una aproximación entre los niveles de vida de las poblaciones. En otras palabras, la internacionalización del mercado deriva necesariamente en un replanteo de las identidades culturales y de los ordenamientos nacionales pero, además, la misma se realiza bajo determinados principios y parámetros tanto en materia de derechos humanos como en materia de seguridades básicas en el orden social.

2. En el documento se enfatiza uno de los aspectos que incumbe a las metodologías participativas del Banco Mundial, pero que repercute en las relaciones que va gestando el Estado con la sociedad civil. En esa dirección, uno de los aspectos relevantes atañe a la gestión estatal y a las reformas que se están aplicando con vistas a una mejor gestión en la aplicación de los programas de combate a la pobreza. La participación conlleva una especificidad de las propuestas y programas de combate a la pobreza, pero también deriva en una necesaria apertura que abre la mirada a una diversidad de situaciones. En ese sentido, la participación deriva en opciones y propuestas que tienen un sello cultural de acuerdo a las poblaciones y regiones. De ahí que lo global se vincule con lo particular y genere tensiones de diferente índole con los niveles nacional e internacional.

3. El trabajo analiza en particular las estrategias del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Se señala que el Banco Mundial ha sido un precursor en la apertura a las Organizaciones No Gubernamentales y en la participación de las mismas en la estructura institucional. También ha sido precursor en integrar la metodología participativa con la sociedad civil y con los propios destinatarios de los proyectos. La participación de la sociedad civil ingresó a través del Banco Mundial y también del BID en la agenda de distintas negociaciones, ya sea vinculadas a la pobreza, pero también referidas a las negociaciones por el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y en otras instancias como lo son las negociaciones con la Unión Europea. De ahí que el

tema haya dejado de ser su inclusión o no, sino las características de la misma y sus consecuencias en la operativa concreta.

4. En lo que concierne la cooperación en los programas de combate a la pobreza, se han verificado distintos problemas en las relaciones Banco Mundial – gobiernos y sociedad civil debido a las dificultades que surgen de la definición de los representantes y también de los problemas del gobierno en vincularse con algunas organizaciones. Ello no se presenta así en los programas con el BID, ya que el Banco parte de la aceptación de las organizaciones de la sociedad civil aceptados por los gobiernos.
En definitiva, este campo de los ámbitos de competencia, de las vinculaciones entre los distintos niveles y de la operativa concreta seguirá generando tensiones, porque de esas relaciones irán surgiendo las bases para las nuevas modalidades de funcionamiento.

5. Un punto de indudable importancia es la evolución del Banco Mundial en el tema de la pobreza y de las políticas para combatir la misma. Los documentos y análisis han ido integrando cada vez más otros componentes además de los exclusivamente cuantitativos. En ese sentido, surgen conceptos como el de capital social, vulnerabilidad social que integran otras aproximaciones culturales y sociales que no eran tenidas en cuenta hasta poco tiempo atrás. Las nuevas dinámicas demográficas y las distintas consecuencias de las mismas introducen la necesidad de aproximarse al tema desde distintas perspectivas disciplinarias. En ese sentido, se ha ido abordando el tema de la pobreza desde distintas instancias y organismos internacionales y regionales.

6. Los procesos de integración regional crecieron en la década de los noventa bajo el paraguas del Consenso de Washington. Como las políticas de ajuste estructural que se enmarcaron en desregulación, apertura de las economías y privatizaciones generaron movimiento de capital y crecimiento, los primeros años de la década de los noventa no condujeron a un cuestionamiento del modelo ni de las políticas económicas. Es recién con la crisis económica de fines de los noventa y el retroceso en los indicadores sociales, cuando se generaron distintas iniciativas que han comenzado a plasmarse, como es el Plan Integrado de Desarrollo Social de los países andinos. El Plan constituye la primera respuesta articulada y conjunta de un proceso regional al tema de la pobreza. El objetivo básico es otorgar una respuesta al tema desde la región, buscando además vincular los programas con los objetivos del Milenio. En ese sentido, el Plan debe ser entendido como una respuesta regional a un tema global que se inserta con el nivel internacional de Naciones Unidas.

7. Si bien el Plan Integrado de Desarrollo Social es el primero y por ahora la única respuesta articulada de un proceso regional, se han constatado distintas propuestas e iniciativas en los otros procesos concernientes a la participación social, la definición de una agenda social y la aprobación de una Carta Social. Si bien los procesos recorren distintos caminos, el MERCOSUR ha avanzado con relativo éxito en lo que concierne la participación social y, sobre todo, ha generado una iniciativa original a través de la creación de una red de ciudades que responde a los desafíos de la globalización a través de unidades temáticas que son coordinadas por ciudades. Estas distintas iniciativas surgen como consecuencia del fracaso del modelo anterior y al mismo tiempo llevan a una convergencia en cuanto a determinadas necesidades sociales. Estas respuestas –articuladas y globales- constituyen un punto de referencia en la conformación de un espacio social latinoamericano, ya sea a través de las iniciativas de participación de la sociedad civil o más institucionalizada como la resultante de los países andinos.

8. En lo inmediato, tanto desde el punto de vista de la transición de modelo de funcionamiento de la sociedad en materia de decisiones en las políticas, como desde el punto de vista operativo en la aplicación de políticas de reducción de la pobreza, tendremos una articulación internacional-nacional (vía Banco Mundial o BID y gobiernos con organizaciones de la sociedad civil), pero también regional – nacional y regional-internacional. Las capacidades de los procesos regionales en realizar esa intermediación será cada vez más un elemento de suma importancia para desarrollar algunos programas como el vinculado a espacios fronterizos, biodiversidad, educación, porque en caso contrario, podrán ser "gestionados" por instancias globales[59].

9. Como la pobreza resulta un tema global, pero al mismo tiempo tiene un componente específico local y regional, habrá que analizar en el futuro la articulación de los distintos niveles. En el caso de los países de la región, puede resultar fructífero apoyar determinadas iniciativas que conciernen e importan a los procesos regionales como los programas relativos a los espacios fronterizos o el aprovechamiento de los cursos de agua. En ellos se juntan diversos intereses, además de los específicos de las poblaciones que residen en esos espacios: temas de seguridad ambiental, seguridad humana, fortalecimiento del tejido social implican una aproximación regional donde las ganancias son conjuntas y no derivan solamente del combate a la pobreza.

[59] Lincoln Bizzozero (2004) "La educación superior en las negociaciones de comercio internacional. Opciones planteadas al espacio regional del MERCOSUR" Con la colaboración de Denise Gorfinkiel y Ana Pastorino. *Documentos de Rectorado* (Montevideo, Universidad de la República), Nº 12.

BIBLIOGRAFÍA

Andrew Aixline (1996) "Regionalismo latinoamericano en la era de la globalización" en Lincoln Bizzozero – Marcel Vaillant (eds) *La inserción internacional del MERCOSUR. ¿Mirando al Sur o mirando al Norte?* (Montevideo, Arca, Universidad de la República)

J. Arroyo - I. Corvera (2003), "Actividad económica, migración a Estados Unidos y remesas en el occidente de México", *Migraciones Internacionales*, 2, 1.

BID, (Banco Interamericano de Desarrollo), Informe Anual. Varios años.

-------(2003), presentación e informes en www.iadb.org

Banco Mundial, (2003) Presentación en www.bancomundial.org

----------(1995) *El mundo del trabajo en una economía integrada*, Informe sobre el Desarrollo Mundial, Washington.

---------- (1999), *Formulación de estrategias de reducción de la pobreza en los países en desarrollo*, Development Comittee, septiembre.

---------- (2000) *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*, (Washington D.C.)

---------- (2001) *Informe sobre el desarrollo mundial 2002. Panorama General. Instituciones para los mercados* (Washington D.C.)

---------- (2002) *Informe sobre el desarrollo mundial 2003. Desarrollo sostenible en un mundo dinámico. Transformación de las instituciones, crecimiento y calidad de vida* (Washington, D.C.)

Banco Mundial - Fondo Monetario Internacional (2001), *Guía para la preparación de la evaluación conjunta.*

(JSA) de los documentos de estrategia para la reducción de la pobreza:
http://www1.worldbank.org/prsp/1PRSP_Guidance_Note_Sept_7.pdf, y
http://www.imf.org/external/np/PRSP/2000/prsp.htm#Annex VI.

José Bengoa (2004) "La pobreza como violación de los derechos humanos" *Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Subcomisión repromoción y Protección de los Derechos Humanos* Documento E/CN.4/Sub.2/2004/44 presentado el 7 de junio.

Manuel Bernales Alvarado – Víctor Flores García (comp) *La ilusión del buen gobierno* (Montevideo, UNESCO-MOST

Lincoln Bizzozero (2000) *La construcción de la dimensión social en los nuevos regionalismos. El caso del MERCOSUR* en SELA "Aspectos sociales de la integración de América Latina y el Caribe", página web, noviembre

---------- (2003) Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del MERCOSUR. Hacia una nueva cartografía sudamericana/interamericana? " *Nueva Sociedad* (Caracas), Nº 186 julio-agosto

----------(2004) “La educación superior en las negociaciones de comercio internacional. Opciones planteadas al espacio regional del MERCOSUR” Con la colaboración de Denise Gorfinkiel y Ana Pastorino. *Documentos de Rectorado* (Montevideo, Universidad de la República), nº 12

Lincoln Bizzozero – Ana Pastorino (2003) “Los acuerdos migratorios y de circulación laboral en el ámbito del MERCOSUR” *Cena Internacional* (Brasilia, Relnet) nº 1.

Arturo Bronstein (1995) “Cambio social y relaciones de trabajo en América Latina: Balance y perspectivas” *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT) vol. 114, nº 2

----------(1997) “Reforma laboral en América Latina: entre garantismo y flexibilidad” (Ginebra, *Revista Internacional del Trabajo* Oficina Internacional del Trabajo) vol. 116 nº 1.

Marcia Campillo – Enrique de la Garza (1998) “Hacia dónde va el trabajo humano?” *Nueva Sociedad* nº 157 (Caracas) setiembre – octubre

Gabriel Casaburi – Diana Tussie (2000) “La sociedad civil y los Bancos Multilaterales de Desarrollo en Diana Tussie (comp) *Luces y sombras de una nueva relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad Civil* (Buenos Aires, FLACSO

CEPAL (2000), *Uso productivo de las remesas familiares y comunitarias en Centroamérica*, LC/MEX/L.420,
México, D. F.
--------- (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía,* LC/G.2213-P, Santiago.

-------- (2001) *Panorama social de América Latina 2000-2001* (Santiago de Chile, Naciones Unidas).

--------- (2002) *Panorama social de América Latina. 2001-2002.* (Santiago de Chile, Naciones Unidas)

--------- (2002) “La Migración Internacional y la Globalización”, Conferencia Globalización y Desarrollo (Santiago, Chile).

Consejo Económico y Social (2002) *Derechos del niño* Exposición presentada por escrito por Consejo Internacional de Tratados Indios Comisión de Derechos Humanos distribuido E/CN.4/2002/NGO/168, 22 de febrero

-------- (2003) *Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género* Exposición presentada por escrito por el Consejo Internacional de Tratados Indios. Comisión de Derechos Humanos E/CN.4/2003/NGO/108, 12 de marzo

Manuel Chiriboga (2001) “Los acuerdos regionales de integración y las ONGs” en Bruno Podestá – Manuel Galván – Francine Jacöme *Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración regional* (Madrid – CEFIR-CIDEAL – INVESP).

---------(2002) “La sociedad civil y las Conferencias más 5 de la ONU”, Boletín núm. 7 del Foro de Diplomacia Ciudadana. Versión electrónica

Sonia de Camargo (1999) “Formas de Governança no contexto da Globalizaçào” *Contexto Internacional* (PUC, Río de Janeiro), nº 2

Josué de Castro (1951) *Geopolítica da fome* (Río de Janeiro, Casa do Estudante)

C. Dyke (1983) *Filosofía de la economía* (Buenos Aires, Paidós)

Amitai Etzioni (1999) *La nueva regla de oro. Comunidad y moralidad en una sociedad democrática* (Barcelona – Buenos Aires, Paidós)

Carlos Filgueira – Andrés Peri (2004) *América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes* Serie Población y desarrollo (Santiago de Chile, CEPAL) nº 54.

Alain Gorz (1982) *Adiós al proletariado* (Barcelona, El Viejo Topo)

Samuel Huntington – Lawrence Harrison (2001) *La cultura es lo que importa. Cómo los valores dan forma al progreso humano* (Buenos Aires, Planeta)

Francine Jácome (2003) “Redes y participación ciudadana en la integración del Gran Caribe” en Andrés Serbin (comp) *Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana* (Buenos Aires, Siglo XXI, Universidad Belgrano)

Ruben Kaztman – Fernando Filgueira (2001) *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay* (Montevideo, Universidad Católica del Uruguay)

Bernando Kliksberg (2002) *Hacia una economía con rostro humano* (Buenos Aires, FCE)

W-. Lagos.- C. Arriagada, (ed). (1998), *Población, pobreza y mercado de trabajo en América Latina*.
(Santiago, ETM)

Alain Lipietz (1992) “Hacia una mundialización del fordismo” *Teoría y Política* (México) nº 7

Christian Losson-Paul Quinio (2002) *Génération Seattle. Les rebelles de la mondialisation* Paris, Grasset

Mercociudades – Informes, presentación, unidades temáticas. Ver en www.mercociudades.net

Dirk Messner (2000) *Desafíos de la globalización* (Friedrich Ebert Stiftung, Lima)

Claus Offe (1990) *Contradicciones en el Estado de bienestar* (Madrid, Alianza)

Rodrigo Páez Montalbán (2004) “Dialéctica entre la esperanza y el desencanto democrático” en Manuel Bernales Alvarado – Víctor Flores García (comp) *La ilusión del buen gobierno* (Montevideo, UNESCO-MOST

J. Paz - J. M. Guzmán – J. Martínez – J. Rodríguez (2004) *América Latina y el Caribe: dinámicas demográficas y políticas para aliviar la pobreza* Serie Población y Desarrollo (Santiago de Chile, CEPAL) nº 53

Adela Pellegrino – Juan José Calvo (colaborador) (2001) *Drenaje o éxodo? Reflexiones sobre la migración calificada* (Universidad de la República, Montevideo), Documentos de Rectorado Nº 12.

PNUD-CEPAL-IPEA (2003) *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe* Libros de la CEPAL (Santiago de Chile) nº 70

Bruno Podestá – Manuel Galván – Francine Jacöme (comp) (2001) *Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración regional* (Madrid – CEFIR-CIDEAL – INVESP).

Nora Rabotnikof – María Pía Riggirozzi – Diana Tussie "Los organismos internacionales frente a la sociedad civil: las agendas en juego" en Diana Tussie *Luces y sombras de una nueva relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad* Civil (Buenos Aires, FLACSO)

Jeremy Rifkin (1996) *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era* (Buenos Aires, Paidós)
Carolina Robb (2002) *Pueden los pobres influenciar las políticas? Evaluaciones participativas de la pobreza en el mundo en desarrollo.* (Colombia, Alfaomega)

Jorge Rosenbaum (1995) "El debate contemporáneo sobre reglamentación y desregulación del derecho del trabajo" *RELASUR* Nª 8, (Montevideo, OIT/Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España)

Sharon Russell – Michael Teitelbaum (1993) *International Migration and International Trade* Banco Mundial, Documento de Trabajo (Washington) nº 160.

Amartya Sen (1992) *Inequality Reexamined.* (Cambridge, Harvard University Press).

José Seoane – Emilio Taddei (comp.) (2001) *Resistencias mundiales. De Seattle a Porto Alegre* Buenos Aires, CLACSO.

Andrés Serbin (comp)(2003) *Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana* (Buenos Aires, Siglo XXI – Univ. Belgrano)

--------(2003) "Entre la confrontación y el diálogo: diplomacia ciudadana, sociedad civil e integración regional" en Andrés Serbin (comp) *Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana* (Buenos Aires, Siglo XXI – Univ. Belgrano)

Marie-Claude Smouts (1998) "The proper use of governance in internacional relations" *International Social Science Journal* nº 155, marzo

Peter Stalker (1994) *The Work of Strangers: A Survey of International Labour Migration* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo)

Joseph Stiglitz (2003) *El malestar en la globalización* (Madrid, Santillana)

Lee Swepston (1998) “Desarrollo de las normas sobre derechos humanos y libertad sindical mediante el control de la OIT” en *Revista Internacional del Trabajo* vol. 117, (Ginebra, OIT) nº 2

Diana Tussie (comp) *Luces y sombras de una nueva relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad Civil* (Buenos Aires, FLACSO)

Emil Tesliuc y Kathy Lindert (2003) “GUAPA – Vulnerabilidad y crisis” *En Breve* (Banco Mundial) nº 22, abril, referido al Programa Estudio sobre la Pobreza en Guatemala (GUAPA)

Nicolas Valticos (1998) “Normas internacionales del trabajo y derechos humanos. ¿Cómo estamos en vísperas del año 2000?” en *Revista Internacional del Trabajo* vol. 117, (Ginebra, OIT) nº 2

Ulrich Walwei (1996) *Flexibilización y regulación del mercado de trabajo: experiencias internacionales y opciones* Serie PROSUR, (Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert).

Muhammad Yunus (1998) *Hacia un mundo sin pobreza* (Santiago de Chile, Andrés Bello)