



ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Coordinación de Humanidades



América Latina y el Caribe: Perspectivas de su reconstrucción ♦ RAQUEL SOSA (coordinadora)



## América Latina y el Caribe: Perspectivas de su reconstrucción



RAQUEL SOSA ELÍZAGA  
(COORDINADORA)



Primera edición, 1996

# **América Latina y el Caribe: Perspectivas de su reconstrucción**

**RAQUEL SOSA ELÍZAGA  
(COORDINADORA)**

D. R. © 1996, Asociación Latinoamericana de Sociología

ISBN: 968-7834-01-3

*Cuidado de la edición:* LETICIA PICAZO

*Dibujo de portada:* ANTONIO RAMÍREZ (*Peatones*; detalle)

Impreso en México en Eco Impresos, Río Consulado 86, Col. Siete de Noviembre.

**ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Coordinación de Humanidades**



## 2. Enfoques de lucha contra la pobreza en América Latina

### Análisis de los planteamientos del Banco Mundial y de la CEPAL\*

Julio Boltvinik\*\*

#### INTRODUCCIÓN

Esta ponencia analiza críticamente dos enfoques institucionales de la pobreza en América Latina: el de la CEPAL y el del Banco Mundial. Además, en algunas partes del texto se contrastan con el enfoque del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza del PNUD (de aquí en adelante PRSP-PNUD). La propuesta de la CEPAL está contenida en tres trabajos recientes, todos precedidos por el lema de "transformación productiva con equidad".<sup>1</sup> Las estrategias de lucha contra la pobreza que viene impulsando el Banco Mundial están descritas en diversos documentos también de carácter reciente.<sup>2</sup> La propuesta del PRSP-PNUD se encuentra en *Desarrollo sin pobreza*.<sup>3</sup> El presente escrito se centra en el análisis crítico de las propuestas de lucha contra la pobreza, enmarcándolas en la conceptualización, medición e interpretación (implícita o explícita) de los factores causales de la pobreza, que resumo de trabajos anteriores.<sup>4</sup> Incluso antes

\* Por razones editoriales, se publica en esta versión sólo parte del trabajo original. Se han suprimido los antecedentes metodológicos y los métodos de medición de la pobreza de los organismos internacionales estudiados (Raquel Sosa, coordinadora).

\*\* Profesor-investigador, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.

<sup>1</sup> CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1990; CEPAL, *Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado*, Santiago de Chile, 1992; CEPAL-UNESCO, *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1992.

<sup>2</sup> Banco Mundial, *La pobreza. Informe sobre el desarrollo mundial 1990*, Washington, 1990; Banco Mundial, *Poverty Reduction Handbook*, Washington, 1993, abril; Banco Mundial, C.O.N. Moser, A. J. Herbert y R. E. Makonnen, *Urban Poverty in the Context of Structural Adjustment. Recent Evidence and Policy Responses*, Documento de Trabajo, Washington, 1993, mayo; Banco Mundial, *Implementing the World Bank's Strategy to Reduce Poverty. Progress and Challenges*, Washington, 1993; Banco Mundial, *World Development Report. 1993: Investing in Health*, Oxford University Press, Oxford, 1993.

<sup>3</sup> PRSP (Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza)-PNUD, *Desarrollo sin pobreza*, Bogotá, 1990; PRSP-PNUD, "Magnitud y evolución de la pobreza en América Latina", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, 1992, pp. 380-392.

<sup>4</sup> Julio Boltvinik, "Poverty Measurement and Alternative Indicators of Development, Rolf van der Hoeven y Richard Anker (comps.), *Poverty Monitoring. An*

de mirar sus contenidos, es necesario señalar que los tres enfoques institucionales difieren en diversos aspectos importantes:

a) El grado de adopción institucional de la propuesta. Mientras los del Banco Mundial y la CEPAL han sido adoptados en las esferas institucionales más altas y han generado culturas institucionales en su entorno, el del PRSP-PNUD no ha sido apropiado siquiera por la Oficina para América Latina de este organismo, a pesar de que fue formalmente aprobado por los representantes de los gobiernos del subcontinente en la II Conferencia Regional para la Superación de la Pobreza, celebrada en Quito en 1990.<sup>5</sup>

b) El grado en que las propuestas están siendo aplicadas es muy diverso. Mientras las ideas del Banco Mundial se ponen en práctica mediante los créditos de la institución, las propuestas de los otros dos organismos sólo se llevan a la práctica en tanto logran convencer a los gobiernos respectivos, y en que éstos dispongan de fondos no condicionados.

c) El grado en el cual los planteamientos buscan una coherencia explícita entre conceptualización y medición por una parte y políticas por la otra es muy diverso. Mientras es muy grande en el PRSP-PNUD, es mucho más laxo en los otros dos casos. En el caso de la CEPAL incluso no están integrados en un documento único.

Los aspectos de medición y sus conceptualizaciones subyacentes, que aquí se analizan muy resumidamente, pueden encontrarse en dos trabajos de la CEPAL (lo que llamaré el trabajo CEPAL-PNUD),<sup>6</sup> y su antecedente, al que llamaré el trabajo CEPAL-70;<sup>7</sup> uno del Banco Mundial referido a la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina (1993) y el del PRSP-PNUD.<sup>8</sup>

Son los únicos tres estudios disponibles de cobertura latinoamericana con datos recientes, elaborados por tres influyentes organismos internacionales que se disputan —aunque de manera muy desigual— el liderazgo e influencia sobre los gobiernos en la materia. Crecientemente, la manera en la que los gobiernos de la región estudian y enfrentan el problema está determinada por uno o más de estos organismos. El enfoque de la crítica es tanto en términos de política como metodológicos.

*International Concern*, MacMillan, Londres, 1994; Julio Boltvinik, "La pobreza en América Latina. Análisis crítico de tres estudios", *Frontera Norte*, núm. especial: Pobreza, 1994.

<sup>5</sup> PRSP-PNUD, *op. cit.*, 1990.

<sup>6</sup> CEPAL-PNUD, "Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta", Santiago de Chile, 1990, *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, pp. 340-353.

<sup>7</sup> Las fuentes para conocer los resultados del primer trabajo son CEPAL-PNUD (1990 y 1992, *op. cit.*), así como Beccaria, Boltvinik, Fresneda, Sen, *et al.*, *América Latina: El reto de la Pobreza. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza*, PNUD, Bogotá, 1992. Del segundo, principalmente Óscar Altimir (1979).

<sup>8</sup> PRSP-PNUD, *op. cit.* Véase también Luis Beccaria, Julio Boltvinik, Óscar Fresneda, Amartya Sen, *et al.*, *op. cit.*, PNUD, Bogotá, 1992.

### I. LA MAGNITUD DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA SEGÚN LOS TRES ESTUDIOS

En el cuadro 1 se presentan las cifras de incidencia de la pobreza en América Latina según los tres estudios. Lo primero que resalta es la muy diversa incidencia de la pobreza entre ellos. Mientras el del Banco Mundial identifica a menos de la tercera parte de la población de América Latina como pobre (31.5% en 1989), el de CEPAL-PNUD sitúa la cifra en un poco menos de la mitad (47% en 1990), y el PRSP-PNUD identifica más del 60% (61.8% en 1990). Este último porcentaje es casi el doble que el del BM. En términos absolutos la cifra mínima, la del BM, arroja 133 millones de personas. La intermedia, de CEPAL-PNUD, 203 millones. Y la del proyecto, la más alta, 271 millones. Más de 130 millones separan los dos extremos. Como vimos, la del BM puede interpretarse como una línea de sobrevivencia física (o de pobreza alimentaria absoluta) y la de CEPAL-PNUD como una línea de pobreza alimentaria relativa. La del proyecto estaría más cerca de una imagen integral de la pobreza, en la cual, sin embargo, hay factores de subestimación (el concepto limitado con el que se construye la línea de pobreza y el nivel muy poco exigente de algunos indicadores de NBI) y otros de sobrestimación (el criterio de pobreza, que identifica la unión de ambos conjuntos como pobres), cuyo balance sólo podrá conocerse a medida que se avance en el trabajo empírico en el MMIP.

**Cuadro 1. Incidencia de la pobreza en América Latina según tres organismos**

Año	CEPAL LP (CNA)	Banco Mundial LP = 60 dol. ppa	PRSP-PNUD LP-NBI
1970	47%	130m	
1980	41%	144m	26.5% 91m
1986	43.5%	175m	61.5% 248
1989		31.5%	133m
1990	47 <sup>a</sup>	203m	61.8% 271
2000	44 <sup>a</sup>	232m	56.0% 296
incr	70-80 14m	80-90 42m	
	80-90 59m		
inc	70-80 18.4%	80-90 54%	
marg	80-90 70.2%		

<sup>a</sup> Proyecciones del PRSP-PNUD.

A pesar de las diferencias en los conceptos de pobreza (que se reflejan en las líneas de pobreza dispares utilizadas) y, en consecuencia, de las muy contrastantes incidencias que identifican, ambos estudios coinciden drásticamente en un aspecto: el fuerte incremento de la pobreza en la década

perdida. La proporción de personas en pobreza alimentaria relativa pasó, según la CEPAL, de 41% en 1980 a 47% en 1990 (un incremento de 6 puntos porcentuales que representa alrededor de 15% en relación con el porcentaje inicial) y que supone la vuelta a los niveles de 1970; la proporción de personas en pobreza alimentaria absoluta, según el BM, pasó de 26.5% a 31.5% (un incremento de 5 puntos porcentuales, que representa el 19% respecto al nivel inicial). En ambos casos se trata, como se ve, de aumentos porcentuales muy importantes, aunque en términos relativos resulta mayor el identificado por el BM en especial si se toma en cuenta que se refiere a un periodo de 9 años contra 10 de la CEPAL.

En términos absolutos, el incremento de pobres alimentarios relativos fue de 59 millones, mientras el de pobres alimentarios absolutos habría sido de 42 millones. Expresando ambos incrementos en relación con el incremento poblacional ocurrido en el periodo, obtenemos la incidencia marginal de la pobreza, que nos dice del total de habitantes que se añadieron al acervo poblacional, qué proporción se encuentra en pobreza. Esta incidencia marginal resulta de 70.2% y de 54%, en los casos relativo y absoluto de la pobreza alimentaria, lo que muestra la gravedad del proceso ocurrido. Si relacionamos esta incidencia marginal con la incidencia media en 1980, confirmamos una vez más que la pauperización que capta el estudio del Banco Mundial es más acelerada que la que capta CEPAL-PNUD: en el primer caso la relación es 2.04 y en el segundo, es 1.72. Si diéramos a estos estudios la categoría de rigurosos —el de CEPAL-PNUD está menos lejos de serlo que el del BM— y tomáramos, por tanto, sus resultados como reflejo de los cambios ocurridos en la realidad, concluiríamos que el proceso de pauperización acelerado de los ochentas, lo fue más en los estratos de la pobreza más aguda.

La interpretación anterior de los estudios de CEPAL-PNUD y del BM la he puesto a prueba al comparar sus resultados con los de un trabajo de la unidad conjunta CEPAL-FAO.<sup>9</sup> A pesar de los problemas de comparabilidad de los datos, se aprecia la gran similitud en las estimaciones (ambas para 1980) del subconsumo alimentario de FAO-CEPAL y las de pobreza CEPAL-PNUD (44% vs 41%), lo que vendría a confirmar el sentido de pobreza alimentaria del método de la CNA. Si se comparan individualmente estas dos estimaciones para los países en los cuales el año es el mismo o cercano, se confirma este sentido interpretativo (Brasil: 46 vs 45%; Colombia: 48% vs 42%; Guatemala, 63% vs 71%; México: 43.3% vs 40%; etcétera).

La pobreza global que para América Latina estima el BM en 1980 resulta más cercana a la estimación de desnutrición de FAO-CEPAL que a la de subconsumo alimentario de la misma fuente; en varios países la estimación del BM es sustancialmente inferior a la de desnutrición de FAO-CEPAL.

Esta evidencia refuerza en términos generales las conclusiones que se

<sup>9</sup> Julio BoltviniK, "Pobreza alimentaria en América Latina", *Archivos latinoameri-*

derivan del análisis crítico de los métodos aplicados: se confirma el carácter de pobreza alimentaria relativa que tiene el método de CNA y el de pobreza alimentaria absoluta (sobrevivencia física) en el adoptado por el BM.

## II. LAS POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA DE LOS TRES ORGANISMOS

### 1. Características generales

Empiezo explorando ciertas características generales de las políticas del Banco Mundial, de la CEPAL y del PRSP-PNUD. En primer lugar, su naturaleza y sus relaciones con otras políticas, particularmente con la política macroeconómica. En su relación con ésta, un aspecto interesante es el grado en el cual las políticas macroeconómicas se toman como dadas y, por tanto, como una restricción.

Para el Banco Mundial la lucha contra la pobreza es el elemento que viene a complementar sus políticas de ajuste estructural. Las propuestas en materia de política de lucha contra la pobreza se insertan plenamente en lo que se ha llamado el nuevo modelo económico o modelo neoliberal (de aquí en adelante NME), del cual el BM es uno de sus líderes y promotores más destacados. De hecho uno de los cuatro principios básicos del NME es justamente el compromiso de lucha contra la pobreza absoluta. Los otros tres son: *i*) el nuevo y más reducido papel del Estado en favor del creciente desempeño de las fuerzas del mercado; *ii*) la altísima prioridad a la estabilidad macroeconómica —mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos: baja inflación, equilibrio presupuestal y equilibrio externo—, y *iii*) una mayor apertura de la economía al comercio internacional y a las corrientes internacionales de capital privado.<sup>10</sup> El BM adopta el paquete completo del NME, y por tanto, en materia de pobreza propone sólo medidas que no contradigan los otros tres pilares. Por tanto, evita cualquier acción que interfiera con las fuerzas del mercado, porque ello, de acuerdo con la teoría económica estándar —o neoclásica— lleva a ineficiencias en la asignación de recursos. La inclusión de la lucha contra la pobreza proviene del reconocimiento de los seguidores de estas ideas, que el mercado es incapaz de resolver eficientemente algunos aspectos del desarrollo, como la formación de recursos humanos o el cuidado de la salud, y de una evidente —aunque no siempre explícita— preocupación por la estabilidad política.

*canos de nutrición*, vol. 42, núm. 4, diciembre, 1992; “Los organismos multilaterales frente a la pobreza”, Librado Sarmiento (comp.), *Pobreza, ajuste y equidad*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, pp. 147-213; y *Poverty Monitoring...*, *op. cit.*

<sup>10</sup> C. D. Scott, “El nuevo modelo económico en América Latina y la pobreza rural”, ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Nuevos Procesos Rurales en México: Teorías, Estudios de Caso y Perspectivas, INAH-UNAM, Taxco, Guerrero, 1994.

La CEPAL formula una estrategia de desarrollo que denomina “enfoque integrado”, en la cual se plantea avanzar simultáneamente en el crecimiento económico y la equidad. Rechaza, para ello, la visión que plantea la necesidad de crecer primero para distribuir después, así como la postura que supone que a la política económica corresponde la promoción del crecimiento, y a la social el tema de la distribución, para arribar a la conclusión de que no puede “generarse crecimiento con equidad sin que ambos constituyan objetivos tanto de la política económica como de la política social”.<sup>11</sup> Esta propuesta no utiliza de manera central, a diferencia de las otras dos, el término de pobreza, sino el de equidad (más adelante se analiza su significado). Aunque rebasa los límites de este ensayo probarlo, me parece que la CEPAL parte de la aceptación de la política económica del NME, con algunos matices, particularmente porque percibe la necesidad de un Estado más promotor y en algunos casos más interventor.<sup>12</sup> Este marco de política económica se verá matizado, además, para alcanzar la equidad, por el enfoque integrado que implica “por una parte, *preferir aquellas políticas económicas que favorecen no sólo el crecimiento, sino también la equidad*, y por otra, *destacar en la política social el efecto productivo y de eficiencia*, y no sólo de equidad”.<sup>13</sup>

El planteamiento del PRSP-PNUD de “desarrollo sin pobreza” supone, desde el diagnóstico y la medición, un carácter integrado. Por ejemplo: “es necesario atacar, con diferencias de acento relativo en cada país, las tres raíces conceptuales de la pobreza: la insuficiencia del excedente generado, su apropiación inequitativa, y las inadecuaciones en la estructura de la oferta y la demanda de ciertos satisfactores”.<sup>14</sup> La superación de la pobreza se convierte en el objetivo central del desarrollo, apoyándose en las mediciones realizadas: “en tanto más de la mitad de la población latinoamericana es actualmente pobre y la mayor parte de ella tiene un origen estructural, la superación de la pobreza no puede seguirse viendo como un programa o como una tarea parcial a cargo de la política social, sino que debe concebirse como *objetivo central del desarrollo*”.<sup>15</sup> “La tarea de superación de la pobreza es una tarea conjunta de las políticas

<sup>11</sup> CEPAL, *Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado*, Santiago de Chile, 1992, p. 16.

<sup>12</sup> Por ejemplo, adopta la premisa fundamental del NME de que “una política macroeconómica coherente y sostenida, que incluya un tipo de cambio alto y estable, así como la racionalización y reducción de los aranceles... parece ser condición necesaria, pero no suficiente, para avanzar en materia de competitividad internacional. También será necesario considerar, entre otras medidas, subsidios para sufragar gastos de investigación y desarrollo en líneas selectivas de exportación...” (CEPAL, *op. cit.*, 1992, p. 21).

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 16. Subrayado mío.

<sup>14</sup> PRSP (Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza)-PNUD, *Desarrollo sin pobreza*, *op. cit.*, p. 101.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 102. Subrayado en el original.

económicas y de las políticas sociales".<sup>16</sup> Aunque asume básicamente como dado el marco de política macroeconómica, sugiere una cierta heterodoxia: "En la transición a la estabilidad, sin embargo, la combinación de una política macroeconómica ortodoxa con mecanismos 'heterodoxos' de concertación y fijación de precios básicos parece, sin embargo, la mejor opción...".<sup>17</sup> Los tres organismos coinciden en que los objetivos de tipo social no pueden alcanzarse en ausencia de crecimiento económico, al cual los tres consideran una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar los objetivos. Antes de analizar los objetivos y las estrategias de cada organismo, conviene analizar la lectura que cada uno tiene de la realidad de la pobreza.

## 2. Las raíces de la pobreza según los tres organismos

El Banco Mundial sostiene, acudiendo a un análisis contrafactual, que la evolución de la pobreza, que aumentó considerablemente como hemos visto en la sección anterior durante los años ochenta en América Latina, habría sido peor si las reformas económicas no se hubiesen puesto en práctica, lo cual se comprobaría por el hecho de que los países que llevaron a cabo las reformas requeridas tuvieron un mejor desempeño que los que no las efectuaron.<sup>18</sup> En América Latina "en el curso de la década, los países que no fueron capaces de implantar efectivamente las reformas económicas requeridas experimentaron los aumentos más rápidos en pobreza (por ejemplo, Brasil y Perú)".<sup>19</sup>

Es necesario, antes de proseguir con la visión del BM, destacar un par de cosas. La primera es que el análisis contrafactual que realiza la institución no cumple con los requisitos científicos requeridos. En efecto, se requeriría que el propio Banco Mundial, el FMI y otras instituciones internacionales hubiesen otorgado el mismo trato a los países que hicieron las reformas y a los que no las hicieron. De otra manera es imposible separar el efecto de las reformas (o de su ausencia) de los efectos de los premios por haberlas llevado a cabo (o castigos por no haberlas realizado).

La segunda observación es la manera en la que el BM maneja los datos para mostrar lo que quiere mostrar. En efecto, comparemos México y Brasil: el BM insiste en que la pobreza aumentó más en Brasil (que no ajustó) que en México (que sí ajustó). Para ello hace hincapié en los valores absolutos y en la pobreza urbana, que creció, según los datos del Banco, rápidamente (97% de incremento en el periodo) y se olvida de la pobreza

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 118.

<sup>18</sup> Véase C.O.N. Moser *et al.*, en Banco Mundial, *Poverty and Income Distribution in Latin America. The Story of the 1980s*, Washington, 1993, p. ii.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. ix.

rural que casi se mantuvo constante (0.8% de incremento en el número de personas en el periodo). Naturalmente, poniendo el acento en el aumento absoluto de la pobreza urbana del Brasil y en su participación en el aumento total de la pobreza en América Latina, se trasmite la idea de que a Brasil le fue mucho más mal que a los países que sí ajustaron, como México: "Un impresionante 44% del incremento en el número de pobres ocurrió en las ciudades de Brasil...".<sup>20</sup> Si comparamos estos datos en términos de incrementos porcentuales, notamos que incluso el impresionante incremento de la pobreza urbana del Brasil es ligeramente menor a la reportada para México urbano: 97.5%; por otra parte, la pobreza rural habría aumentado, según las cifras del BM, 43% en México contra el 0.8% del Brasil. Por ello, con sus propias cifras, la pobreza aumenta 69.5% en México en el periodo, contra 45% en Brasil. Sin necesidad de ser tan sofistas como el BM, las cifras tienden a mostrar que el ajuste es el que produce la pobreza.

La visión de las raíces de la pobreza, parcialmente explícita en el discurso del BM, es la de atribuir al menos una parte importante de ella al manejo incorrecto de la política macroeconómica. Los casi cuarenta años de sustitución de importaciones en la región habrían sido un error, pues se interfirió con la libre competencia internacional y, por tanto, no se lograron desarrollar los campos en los que los países tienen ventajas comparativas, manteniendo graves distorsiones que bajaron mucho la eficiencia en la asignación de recursos; el Estado intervino demasiado, tanto como empresario como en la formación de precios; por ejemplo, la legislación de los salarios mínimos impediría el aprovechamiento pleno de la fuerza de trabajo porque mantendría artificialmente altos salarios; lo mismo se puede decir respecto al papel de los sindicatos. El manejo inadecuado de la política macroeconómica habría llevado también a periodos inflacionarios importantes que serían los causantes de buena parte de la pobreza.

El trabajo de la CEPAL, donde se expone el enfoque integrado, dedica un capítulo a analizar las condiciones sociales de la región, mismo que se titula "Los rezagos en materia de equidad". La CEPAL confirma que las tasas de fecundidad de la población pobre son más altas que las de los no pobres. Y que los países más pobres registran tasas de crecimiento poblacional más alto que los menos pobres. De aquí, sin embargo, pasa a una tesis malthusiana notable y lamentable: "...se estimó que en Guatemala 98% de la cantidad adicional de pobres e indigentes surgida durante la década se atribuiría al crecimiento natural de la población en tales condiciones, porcentaje que sólo alcanzaría a 55% en Costa Rica. Esto significa que en el caso del último país otros factores socioeconómicos, y no sólo los demográficos, explicarían el aumento de la pobreza".<sup>21</sup> Naturalmente,

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 112.

<sup>21</sup> CEPAL, *op. cit.*, 1992, p. 33, recuadro I-1 (subrayado mío).

después de tan sabia tesis, se seguiría que la única política para evitar el crecimiento de la pobreza es el control natal, por lo menos en Guatemala, y todo el resto del libro de la CEPAL saldría sobrando, así como el resto del análisis del capítulo que nos ocupa, que pretende relacionar la crisis con los movimientos de la pobreza. El planteamiento es casi racista: hijo de madre pobre nace pobre y pobre se queda. La pobreza es genética y se hereda. Es notable que este texto exista y que en el resto del capítulo se actúe como si no existiera. Es obvio que la dinámica demográfica consiste no sólo en nacimientos y muertes, sino en la formación y disolución de hogares. La población crece básicamente por medio del crecimiento en el número de hogares, ya que el tamaño promedio de los hogares es bastante estable y con una tendencia a disminuir lentamente. Por tanto, suponiendo que los hogares preexistentes se conserven y mantengan su estatus de pobreza-no pobreza, el punto decisivo en términos del crecimiento de la pobreza resultaría ser el estatus de los nuevos hogares, de los nuevos matrimonios. Esto, naturalmente, dependió sobre todo, aunque no de manera exclusiva, de la inserción ocupacional de los adultos activos de estos hogares. Y esto es un fenómeno económico y no demográfico. La contabilidad absurda de la CEPAL haría que toda la explicación de la pobreza en el mundo se pudiera explicar por el empobrecimiento de Caín —dadas sus malas costumbres— y la alta tasa de fecundidad de él y de sus descendientes. Es incompatible con periodos de descenso en la pobreza y predeciría mayores tasas de crecimiento de la pobreza en los años sesenta y setenta que en los ochenta.

Pasando al tema de la ocupación, la CEPAL hace notar con claridad que “el ritmo de expansión de la población económicamente activa sobrepasó claramente la capacidad de generar empleo productivo de las economías de la región, que habrían permanecido estacionarias”.<sup>22</sup> Esta brecha no sólo se manifestó en desempleo abierto, que aumentó en la mayor parte de los países de la región, sino también en un descenso del producto por persona ocupada. Esto, aunado al intento de los hogares por incorporar gente adicional al empleo asalariado, habría contribuido al deterioro del salario. Un fenómeno particularmente grave es el aumento del número de jóvenes que no trabajan ni estudian, en especial en los hogares jóvenes. La distribución del ingreso se concentró más como resultado de la disminución de la remuneraciones medias de los asalariados y la baja en los ingresos medios de los trabajadores por cuenta propia. La CEPAL explica estas disminuciones por el desempleo, por las medidas adoptadas que “perjudicaron el desempeño de los sindicatos”, por las políticas adoptadas en materia de salarios y de seguridad social, y por la reducción del gasto público. Como consecuencia, “el porcentaje del producto interno bruto que representaba los salarios disminuyó drásticamente” en la mayoría de los países, lo que para la CEPAL es congruente con:

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 34.

La información derivada de las encuestas de hogares. En efecto, se contrajeron severamente los salarios y los ingresos de los trabajadores por cuenta propia no calificados, en tanto que los ganancias de los empleadores fueron menos afectadas y, en ocasiones, hasta aumentaron... En la mayoría de los casos el contraste entre bienestar y pobreza se agudizó debido a que 75% de la población de menores ingresos registró una mayor reducción de éstos que el 25% con ingresos superiores, en tanto que el 5% más acaudalado mantuvo o aumentó los suyos.

La CEPAL<sup>23</sup> concluye de aquí: “...no sorprende que aumentaran los porcentajes de la población en condiciones de pobreza y de indigencia, en contraposición a la tendencia predominante durante las tres décadas de la posguerra”. En cuanto al tipo de pobreza mayoritario, señala: “...al finalizar la década, y a diferencia de otras regiones en desarrollo, la mayor parte de los pobres vivían en áreas urbanas, en tanto que la mayoría de los indigentes lo hacían en zonas rurales”.

Más adelante señala que, en contraste, los indicadores básicos de salud y educación mejoran durante la década, aunque se produce un deterioro en la calidad de algunos servicios. La CEPAL nos alerta certeramente que “en la medida en que se deteriore la calidad de la educación pública y los estratos de mayores ingresos prefieran la opción privada, tenderán a consolidarse circuitos estratificados de educación, trabajo y bienestar”.

Este es un diagnóstico muy claro y contrasta con el desafortunado malthusianismo analizado antes. Intentemos una síntesis: *i*) las políticas adoptadas influyen de manera determinante en el deterioro de los salarios (por ejemplo, el salario mínimo se deteriora más rápidamente que el medio y lo mismo pasa con los salarios del sector público); *ii*) los ingresos de los trabajadores por cuenta propia, que dependen de la demanda del sector formal, se deterioran también; *iii*) las utilidades, en cambio, se mantienen o incluso crecen; *iv*) por tanto, se deteriora la distribución funcional y personal del ingreso, y *v*) aumenta la pobreza.

El diagnóstico del PRSP-PNUD para la década de los años ochenta es similar al de la CEPAL en algunos aspectos, pero difiere en otros. De acuerdo con datos del PREALC citados en *Desarrollo sin pobreza*, la economía popular, entendida en términos operativos como las unidades económicas de menos de 10 personas, generaron 78% de los puestos de trabajo de toda la economía latinoamericana entre 1980 y 1987.<sup>24</sup> Al respecto, basándose en escenarios económicos contruidos *ad hoc*, y apoyándose en una opinión similar de la CEPAL,<sup>25</sup> este trabajo llega a una conclusión prospectiva de mayor importancia: “...durante la década de los noventa, el papel

<sup>23</sup> *Ibid.*, 1992, pp. 31-39.

<sup>24</sup> PRSP-PNUD, *op. cit.*, 1990, pp. 88-91.

<sup>25</sup> El PRSP cita la siguiente conclusión de *Transformación productiva con equidad* (CEPAL, *op. cit.*, 1990, p. 81): “Las tasas de crecimiento requeridas para permitir un

de la economía popular en la generación de empleo seguirá siendo decisivo". De aquí se deriva el rol central que el apoyo a la economía popular desempeña en su estrategia de superación de la pobreza.<sup>26</sup>

En términos más amplios, y más allá de la situación específica de la década, el PRSP define tres "raíces conceptuales de la pobreza: i) insuficiencia del excedente;<sup>27</sup> ii) apropiación inequitativa del excedente; iii) no disponibilidad del satisfactor en cuestión, sea por inadecuación en la estructura de la oferta o de la demanda". En términos históricos, "el carácter masivo de la pobreza latinoamericana tiene un origen estructural, no sencillamente accidental. Dichos factores estructurales tienen que ver con la incapacidad crónica de algunos países para generar excedente en la cuantías necesarias para toda la población; con el filtro del ahorro hacia inversiones improductivas; con el rezago tecnológico y la falta de espíritu empresarial; con la concentración de la propiedad y del ingreso; con la insuficiencia, ineficacia e inequidad del gasto público social; y con unas relaciones Estado-sociedad civil de carácter patrimonial y clientelista". El trabajo liga estas raíces con las fuentes de bienestar de los hogares,

cuyas insuficiencias imponen requisitos a la estrategia de superación de la pobreza. Así, la insuficiencia del ingreso corriente de los hogares impone la necesidad de mayores oportunidades de trabajo e ingresos, salarios reales más altos así como una mejor distribución de los activos productivos; la insuficiencia de los derechos de acceso a servicios gratuitos del sector público, supone aumentar la suficiencia, eficiencia y equidad del gasto público social; la insuficiencia de los activos de consumo básico, particularmente de la vivienda, supone una estrategia legal, crediticia y de apoyo; la de las habilidades y niveles educativos, requiere políticas de satisfacción de necesidades básicas que mejoren la salud de la población, y de educación, capacitación y asistencia técnica para aumentar los conocimientos y habilidades; y, por último del tiempo disponible, lo que supone, fundamentalmente, elevar la productividad del trabajo y los ingresos derivados de éste, para hacer innecesarios el trabajo infantil, las sobrejornadas laborales y las dobles jornadas de la mujer.

### 3. *Objetivos y componentes de las estrategias*

Analicemos los objetivos que cada uno de los organismos proponen para los países. El del Banco Mundial es "la reducción sostenible de la pobreza en el mundo en desarrollo".<sup>28</sup> En el Informe de 1990, concebido

descenso sustantivo de la subutilización de la fuerza de trabajo desbordan cualquier pronóstico realista".

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 105.

<sup>27</sup> Define el excedente como el valor agregado por el trabajo humano.

<sup>28</sup> Banco Mundial, *Implementing the World Bank's Strategy to Reduce Poverty. Progress and Challenges*, Washington, 1993, p. ix.

como el planteamiento estratégico de la institución, se introduce el término "políticamente sostenible", naturalmente se trata de reducir la pobreza alimentaria absoluta que el Banco identifica como el problema, según el análisis de las secciones II y III. El objetivo que plantea la CEPAL es "un crecimiento con equidad, ambientalmente sustentable y en democracia". La equidad la operacionaliza la CEPAL<sup>29</sup> señalando que ésta:

mejora con avances en al menos uno de los tres objetivos siguientes: El primero... minimizar la proporción de personas y hogares cuyas condiciones de vida se ubican por debajo de lo que la sociedad considera aceptable... El segundo es promover (*sic*)... el desarrollo de talentos potenciales... eliminando progresivamente los privilegios y las discriminaciones... así como la desigualdad de oportunidades de cualquier tipo... El tercero es buscar (*sic*) que ni el poder ni la riqueza, ni tampoco los frutos del progreso, se concentren de tal manera que se restrinja, para las generaciones futuras y presentes, su ámbito de libertad.

El primer criterio de mejora en la equidad se puede expresar más brevemente como reducción de la pobreza relativa (aunque sorprende la evasión del término pobreza por parte de la institución). Aunque la redacción de los objetivos segundo y tercero no es muy transparente, éste muestra una amplia tolerancia a la concentración del poder, de la riqueza y del ingreso, ya que el requisito de no reducción del ámbito de libertad parecería ser una situación extrema. El segundo parece anunciar la identificación entre equidad por una parte, y ausencia de discriminaciones e igualdad de oportunidades por la otra, sentido de equidad en las tradiciones más ultraliberales. Es decir, el término equidad que podríamos haber asociado con disminución sustancial de la desigualdad efectiva se reduce a disminución de la pobreza<sup>30</sup> y a igualdad de oportunidades. La desigualdad es tolerada mientras no afecta el ámbito de libertad.

Para el PRSP-PNUD<sup>31</sup> "el objetivo único del desarrollo es aumentar la calidad y la cantidad de la vida de los miembros de la sociedad". En este marco, el objetivo de la estrategia es el desarrollo sin pobreza o la superación de la pobreza, el cual se operacionaliza de la siguiente manera: "Satisfacer en todos los países de la región el componente universal de las necesidades básicas para toda la población. Los componentes relativos de la pobreza, que varían de país en país, ubican para algunos de ellos, el nivel de los objetivos por encima de la norma general".<sup>32</sup>

<sup>29</sup> CEPAL, *op. cit.*, 1992, p. 15.

<sup>30</sup> Lamentablemente no está bien enunciado este principio, ya que la proporción de personas en pobreza es un indicador absolutamente inadecuado de medición de la pobreza y es necesario, por lo menos, combinarlo con la intensidad de la misma (Amartya Sen, *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, Clarendon, Press).

<sup>31</sup> PRSP-PNUD, *op. cit.*, 1990, p. 102.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 113.



Aunque el objetivo de la CEPAL no está explicitado en términos de pobreza, la explicitación del significado del término equidad hace evidente que la reducción de la pobreza es la más sustancial de sus acepciones operativas. Queda entonces claro que la discusión de los métodos de medición de la pobreza de cada organismo cobra gran vigencia, pues nos debería informar plenamente si hubiese coherencia completa entre lo que se mide y lo que se busca reducir —como el médico que busca reducir el azúcar en la sangre de su paciente diabético y mide, para monitorear el avance del tratamiento, exactamente la misma variable—, lo que la estrategia de cada institución se propone lograr. Naturalmente ello significaría traducir el objetivo en metas específicas, lo que hace solamente el PRSP-PNUD, pero no las otras dos instituciones.<sup>33</sup>

Lamentablemente, sólo en el caso del PRSP-PNUD hay coherencia plena entre lo que se mide y lo que se quiere lograr. El BM, en agudo contraste, llama pobres solamente a aquellos que tienen un ingreso menor a la línea de pobreza pero, como veremos, propone un paquete de políticas dirigido no tanto a mejorar el ingreso, sino sobre todo el acceso a los servicios sociales, acceso con el que el BM mide de manera fragmentaria y separada la pobreza (mientras la unidad de observación y análisis de ésta son los hogares, los indicadores sociales se miden a nivel agregado o por zonas geográficas).

La CEPAL, como vimos, evita llamarle pobres a quienes tienen “condiciones de vida que se ubican por debajo de lo que la sociedad considera aceptable”, eludiendo así la contradicción del BM. En efecto, cuando presenta cifras de pobreza se refiere a las que he calificado como pobreza alimentaria relativa. Y aunque padece la misma “esquizofrenia estadística” que el BM, y usa indicadores sociales tradicionales de manera escindida de las mediciones de pobreza, ha evitado caer en una contradicción lógica abierta como el BM, ya que no ha usado el término pobreza en su objetivo y puede, por tanto, interpretarlo como un efecto conjunto de la disminución de la pobreza y de mejoría en indicadores de salud, saneamiento,

<sup>33</sup> Las metas de *Desarrollo sin pobreza* para el fin del milenio y para el conjunto de América Latina están expresadas de la siguiente manera: una meta general o global consistente en reducir la incidencia de la pobreza de 62 a 40% (a esta manera de formular la meta de pobreza se le puede hacer la misma crítica que la presentada en la nota anterior sobre el planteamiento de la CEPAL, pero en este caso el PRSP-PNUD no podría hacer otra cosa, ya que el MMIP que manejaba no permitía el cálculo de la intensidad de la pobreza, tal y como lo expliqué en Boltvinik, *op. cit.*); metas específicas para eliminar —y en algunos casos en los que ello no es viable, reducir— las brechas sectoriales en vivienda, en los servicios de agua, drenaje y electricidad, educación primaria, alfabetización de adultos, así como en desnutrición y esperanza de vida. El documento presenta también el costo de eliminar tales brechas: 282 mil millones de dólares de 1988, equivalentes a 70% de la deuda externa de la región en dicho año, por lo cual el documento considera viable la eliminación de tales brechas, que equivalen a la reducción a casi cero de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI).

educación. Sin embargo, con sus indicadores escindidos, el objetivo que se persigue no puede ser adecuadamente monitoreado.

Una observación adicional es necesaria. Mientras el PRSP-PNUD intenta la definición de un objetivo único al cual subordinar el conjunto de las políticas económicas y sociales —la elevación de la calidad y la cantidad de la vida—, la CEPAL de manera explícita y el BM de manera más bien implícita —dado el NME que promueve— sostienen una dualidad de objetivos: el crecimiento económico y la reducción de la pobreza (mejoría de la equidad). Naturalmente la CEPAL y el BM no responden la pregunta de crecimiento para qué. La postura del PRSP-PNUD es coherente, por otra parte, con los *Informes sobre el desarrollo humano* de la oficinas centrales del propio PNUD.<sup>34</sup> Ambos niveles de esta institución han desarrollado enfoques de medición del desarrollo que tratan de transformar la manera en la que se evalúa el desarrollo, poniendo en el centro el bienestar humano en vez de la producción de cosas. En el primer caso se trata del índice de progreso social, en el segundo del índice de desarrollo humano.<sup>35</sup> Aunque el tema da para más, rebasa los límites de este trabajo. Veamos ahora los componentes de la estrategia de cada una de las propuestas. Los componentes de la propuesta del Banco Mundial son:

a) “Promover el uso productivo del activo más abundante de los pobres: la mano de obra. Requiere políticas que movilicen hacia tal fin los incentivos del mercado, las instituciones sociales y políticas, la infraestructura y la tecnología.”

b) “Proveer servicios sociales básicos a los pobres. Atención primaria de la salud, planeación familiar, nutrición y educación primaria son especialmente importantes.”

c) Programa de transferencias bien focalizadas y redes de seguridad. Esto está dirigido a “muchos de los pobres del mundo —los enfermos, los viejos, los que viven en regiones pobres en recursos, y otros— que a pesar de la implantación de los dos primeros componentes de la estrategia anterior, continuarían sufriendo severa privación”.

El Banco concibe que los dos primeros elementos se refuerzan mutuamente. Que uno sin el otro resulta insuficiente.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> PNUD, *Informe sobre el desarrollo humano. Los informes de 1990, 1991 y 1992*, en español, fueron publicados por Tercer Mundo Editores, Bogotá. El de 1993 lo editó el Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa, España y América Latina (CIDEAL), Madrid.

<sup>35</sup> PNUD, *op. cit.*, 1990-1994; Meghnad Desai, Amartya Sen y Julio Boltvinik, *Social Progress Index. A proposal*, Bogotá; Julio Boltvinik, “Mediciones de pobreza e indicadores alternativos de desarrollo”, *Estudios Sociológicos*, vol. XII, núm. 36, septiembre-diciembre; Julio Boltvinik, “Poverty Measurement and Alternative Indicators of Development”, Rolf van der Hoeven y Richard Anker (comps.), *Poverty Monitoring. An International Concern*, MacMillan, Londres, pp. 57-83.

<sup>36</sup> Banco Mundial, *op. cit.*, 1990, p. 3.

La estrategia de transformación productiva con equidad de la CEPAL tiene los siguientes componentes que la institución llama ejes centrales:

a) *Progreso técnico*. Este es el centro de planteamiento de la CEPAL: "la transformación productiva sustentada en una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico".

b) "*Logro del pleno empleo productivo...* principal mecanismo mediante el cual las grandes mayorías pueden contribuir al desarrollo y participar de sus frutos. Como la masa salarial (el producto del empleo y el salario) depende por sobre todo del aumento en la productividad total, y ésta de una modernización tecnológica, sólo una transformación productiva dinámica será capaz de generar una expansión sólida y sostenida tanto del empleo productivo como de la masa salarial. De ahí que deba descartarse como ilusoria la posibilidad de un crecimiento significativo liderado por el sector informal... El crecimiento no espurio y la modernización del sector informal acompañarán la transformación productiva, pero no podrán encabezarla." La CEPAL piensa que el conflicto entre mayor productividad y mayor empleo no siempre se presenta. En primer lugar, aclara que la mayor productividad se refiere a la productividad total de los factores y no sólo a la de la mano de obra. En segundo lugar, que el cambio tecnológico suele inducir ahorros no sólo de mano de obra sino también de capital, por lo cual "una tecnología que genere un mayor empleo por unidad de producto, y que, por lo tanto, aparezca como menos productiva, puede ser económicamente la más provechosa y la de mayor productividad total si permite ahorrar suficiente capital, con lo que desaparece el aparente conflicto entre productividad y empleo". En tercer lugar, el problema se presentará sólo cuando la nueva tecnología permita ahorrar más mano de obra que capital, en cuyo caso bajarán los salarios y se hará necesario aplicar políticas compensatorias, cuya naturaleza queda de momento sin aclarar.

c) *Inversión en recursos humanos*. Bajo este rubro se incluyen "acciones tendientes a facilitar la acumulación de capital humano (capacitación, educación, nutrición de madres embarazadas y niños, y salud, que incluye infraestructura de agua potable y alcantarillado)". Según la CEPAL (pp. 16-19), estas "acciones y especialmente la inversión en educación ilustran nítidamente la complementariedad entre medidas tendientes a cumplir con los objetivos de crecimiento y equidad".

El PRSP-PNUD plantea una estrategia formada por siete componentes:

a) El desarrollo de la capacidad de crecimiento sostenido con equidad, lo cual implica la reactivación económica, la transformación productiva de las economías latinoamericanas, e incrementos importantes en los salarios reales.

b) El apoyo masivo a la economía popular por medio de la promoción, la asistencia técnica, el crédito y el apoyo a la comercialización.

c) Una política de satisfacción de necesidades básicas específicas, o

política social para superar la pobreza, lo que supone una transformación profunda de la política social.

d) Una política de desarrollo sociocultural, para fortalecer las capacidades de los pobres y reforzar, así, su papel protagónico en la superación de la pobreza.

e) La reforma y modernización del Estado, a fin de desarrollar un estilo gerencial proparticipativo, flexible y adaptativo.

f) La dimensión de género, cuyo objetivo es complementar la equidad social con la de género.

g) La dimensión tecnológica que, abordando explícitamente la innovación para superar la pobreza, contribuye al logro de muchos de los anteriores componentes.<sup>37</sup>

Conviene intentar una comparación general entre las tres propuestas. Para ello conviene tomar de la propuesta del PRSP-PNUD sólo los elementos centrales, conformados por los tres primeros componentes. Las tres propuestas incluyen la *generación de mayores ingresos entre los pobres*, lo cual es planteado por el BM y por la CEPAL fundamentalmente como mejor aprovechamiento de la mano de obra ("uso productivo del activo abundante de los pobres" y "logro del pleno empleo productivo", respectivamente), mientras que el proyecto de pobreza lo plantea en términos de salarios reales más altos y de apoyo a la economía popular (rural y urbana).

Como se indicó al presentar el diagnóstico, el PRSP llega a la conclusión de que la absorción masiva de empleos en la economía popular será durante la década de los años noventa una realidad, aunque en menor cuantía que en los años ochenta. Así, percibe que el planteamiento de la CEPAL de pleno empleo no es viable si se concibe como una meta a alcanzar por la vía principal del sector moderno de la economía. Para eso se apoya en una conclusión del primer volumen de *Transformación productiva con equidad*:<sup>38</sup> "Las tasas de crecimiento económico requeridas para permitir un descenso sustantivo de la subutilización de la fuerza de trabajo, desbordan cualquier pronóstico realista". "Abandonada a sus propias fuerzas, la economía popular creará —señala el PRSP— en los años noventa, entre 16 y 39 millones de empleos. Sin embargo, los ingresos medios generados en ella seguirán bajando, como ocurrió entre 1980 y 1990. Por eso, concluye *Desarrollo sin pobreza*,<sup>39</sup> más que un esfuerzo de generación de empleos, lo que la economía popular requiere es un programa masivo destinado a mejorar su productividad e ingresos."

En contraste, el Banco Mundial procede como si el problema de la

<sup>37</sup> PRSP-PNUD, *La economía popular. Una vía para la superación de la pobreza*, Bogotá, 1991, pp. 115-116; PRSP-PNUD, "Una estrategia para la superación de la pobreza en América Latina", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 5, mayo, p. 455.

<sup>38</sup> CEPAL, *op. cit.*, 1990, p. 81, pie de página 7).

<sup>39</sup> PNUD, *op. cit.*, 1990.

pobreza fuese un problema de empleo, y este es un problema de distorsiones en el llamado mercado de trabajo. Por ejemplo: "Los gobiernos —dice el informe de 1990— pueden promover la creación de empleos urbanos evitando distorsiones severas en los mercados de productos y factores y proveyendo infraestructura urbana adecuada".<sup>40</sup> Las políticas adoptadas tradicionalmente por muchos gobiernos estarían sesgadas, según el Banco, contra la creación de empleos. La eliminación de las distorsiones severas puede significar, como en Perú, la instrumentación de reformas laborales que permiten al patrón la reducción de los salarios, el ajuste de los horarios de trabajo, el despido de personal al tiempo que se elimina la indización de los salarios. De niveles de salarios no se habla. ¿Serán los salarios mínimos también una distorsión severa de los mercados de trabajo, que por tanto habría que eliminar? Por el lado de los mercados de productos, el Banco sostiene que, a mayor protección, mayor intensividad de capital y, por tanto, menor empleo.

Todo esto viene a confirmar el marco de la política del Banco señalada en las primeras secciones del documento. Se puede proponer cualquier política que tienda a reducir la pobreza siempre y cuando no contradiga el marco global del nuevo modelo económico y las reglas de asignación eficiente de recursos que la economía estándar señala. Por ello no se habla de política salarial —la única posible en el esquema del Banco sería actuar sobre los factores que determinan la demanda de mano de obra de tal modo que esto elevara el salario— o de precios de garantía agrícolas. En cambio sí se aborda el tema del sector informal en el informe de 1990 e incluso se ve con buenos ojos esquemas crediticios como el del Grameen Bank, que no otorga créditos subsidiados, mientras éstos son atacados severamente. También se aborda la necesidad de que los pobres del medio rural tengan un mayor acceso a la tierra, aunque se advierta que las transferencias de tierra, la reforma agraria, tenga éxito sólo en condiciones muy especiales.

El informe de 1990 es más que una propuesta de estrategia, un análisis de diversos tópicos. De esta manera, su lectura no permite derivar cuáles son las líneas de trabajo con las cuales el Banco se compromete de verdad. Como se dijo al principio, a diferencia de la CEPAL y del PRSP-PNUD, la estrategia del Banco está puesta en operación, de tal manera que la manera más efectiva de juzgar su verdadero sentido sea analizando los préstamos del Banco y las recomendaciones o condicionalidades que impone a los países. De acuerdo con un documento muy reciente del Banco:<sup>41</sup>

El progreso en la implementación de la política de reducción de la pobreza es claramente visible en la composición de los créditos del Banco. Mientras

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 56.

<sup>41</sup> Banco Mundial, *op. cit.*, 1993, p. ix.

el volumen nominal de los créditos agrícolas ha permanecido constante en términos nominales, los créditos para infraestructura (por ejemplo caminos, infraestructura de los poblados y electrificación) se ha expandido. Mientras tanto, los créditos de inversión para el desarrollo de los recursos humanos ha aumentado casi cinco veces desde el comienzo de los años ochenta; aumentó desde 5% del total de los préstamos del Banco en los años fiscales de 1981-83 a 14% en 1990-1992. En particular, el crédito se está concentrando ahora en el desarrollo y extensión de los servicios sociales básicos, tales como atención primaria de salud y educación primaria, con énfasis especial en salud materna e infantil y en mejorar las oportunidades educativas para las niñas. También, puesto que las altas tasas de fecundidad y la pobreza forman un círculo vicioso, el banco continúa integrando sus actividades de población con las de salud.

Queda aquí claro cuáles son las prioridades efectivas del Banco. De los tres componentes enunciados al principio, los que realmente merecen crecientemente la atención del Banco son los dos últimos, referidos a los servicios sociales y a las redes de seguridad. El componente productivo queda rezagado y, al parecer, se limita desde siempre al sector agropecuario. Los montos asignados al sector agropecuario y al desarrollo rural, actividad a la que se dedican y ámbito donde vive la inmensa mayoría de los pobres del mundo según el propio Banco, se estancan nominalmente y, en términos porcentuales, decrecen desde el 27 al 17%.<sup>42</sup> En tanto el apoyo para el sector informal es cero.

Los documentos en los que el Banco formula recomendaciones de política para países específicos, llevan la advertencia Para Uso Oficial Solamente. Sin embargo, el trabajo que acabamos de citar tiene pequeñas síntesis de las recomendaciones de los llamados *poverty assessments* (evaluaciones de pobreza) en 6 países del mundo, entre ellos dos latinoamericanos (México y Venezuela) que podemos mirar.

En México la evaluación "encontró que la pobreza es fundamentalmente rural"<sup>43</sup> y que está asociada con el desequilibrio en los gastos públicos entre el medio rural y el urbano. En congruencia con este hallazgo, los préstamos a la agricultura y al desarrollo rural han aumentado como proporción del programa anual de créditos, desde menos del 20% a finales de los ochenta hasta cerca del 49% desde 1991".<sup>44</sup> Hasta aquí parecería

<sup>42</sup> *Ibid.*, cuadro 4, p. 17.

<sup>43</sup> Recuerde el lector el análisis que hemos hecho de la línea de pobreza del Banco Mundial, en la que mostramos su bajísimo nivel para México. Aunque al parecer la evaluación de México a que se refiere es la realizada por Santiago Levy que fue publicada por el Banco sin restricciones de uso, y que recientemente fue publicada en español como parte de Félix Vélez (1993), la línea de pobreza extrema que éste utiliza es igualmente baja y es la que le resulta en una pobreza (extrema) predominantemente rural.

<sup>44</sup> Banco Mundial, *op. cit.* 1993, p. 14.

haber constancia y el empleo productivo habría aparecido con verdadera fuerza en los planteamientos operativos del Banco. Pero el texto continúa y nos explica el contenido del último préstamo al sector: "Un préstamo de ajuste estructural reciente apoyó la racionalización de la inversión pública, la privatización de paraestatales y un proyecto piloto de nutrición y salud para los grupos más pobres." Como se ve, preocupaciones alejadas de la capacidad productiva de los pobres y más cercanas a la puesta en vigor del nuevo modelo económico en México, como lo muestra la siguiente frase con la que continúa el texto: "Los subsidios generales están siendo eliminados y los subsidios focalizados están siendo mejorados". Más adelante señala los préstamos a cuatro estados de los más pobres del país y al analizar el contenido de éstos queda claro que se refiere fundamentalmente a infraestructura social y a servicios sociales. Al famoso paquete de capital humano del Banco. En Venezuela los préstamos mencionados se refieren exclusivamente a los sectores sociales.

Está claro que la estrategia de tres componentes del Banco Mundial se reduce, en la práctica, al predominio de sólo el componente del capital humano, esto es los servicios sociales.<sup>45</sup> Queda el paquete del sector agropecuario, cuyo contenido habría que analizar para cotejar su supuesta orientación hacia los pobres. Esto rebasa los límites de este trabajo. Sin embargo, el préstamo agrícola a México antes mencionado, no parece fortalecer mucho esta presunción del Banco —que clasifica todos los créditos agrícolas y de desarrollo rural como focalizados en la pobreza.

#### 4. *Análisis de los rasgos básicos de las propuestas del BM y de la CEPAL*

Analícemos ahora en forma más detenida algunas características de la propuesta de la CEPAL. Esta institución intenta distinguir sus propuestas de las neoliberales más ortodoxas (incluidas las del Banco Mundial) cuando señala que "...la eliminación de las distorsiones y el establecimiento de precios 'correctos' *no bastan* para lograr crecimiento y equidad... [para lograrlo se] requieren *no sólo* precios 'correctos' sino también intervenciones selectivas...". Las principales tesis de este documento, por lo que aquí interesa, son:

a) Tres mecanismos institucionales resultan esenciales para avanzar simultáneamente, y de manera sustentable, en crecimiento y equidad. Primero, el eficaz funcionamiento de los mercados no sólo implica precios libres y desregulación, sino que a menudo también requiere una *intervención activa para crear o simular mercados ausentes, insuficientes o seg-*

<sup>45</sup> Muy significativo en este aspecto es el discurso del presidente del Banco Mundial en el Foro organizado por PNUD-BID en 1993, llamado Reforma Social y Pobreza. En éste el presidente del Banco enuncia los tres componentes y después analiza exclusivamente el de servicios sociales.

*mentados*. Segundo, a menudo la intervención no corresponde aplicarla en el mercado donde se manifiesta la falla, sino en el mercado en el que ésta se originó. Es el caso del desempleo y del subempleo, cuyo origen no se encuentra tanto en el mercado de trabajo como en el de capital. Tercero, además del perfeccionamiento del mercado, se requiere realizar cambios estructurales e institucionales. Por ejemplo, modernizar las relaciones laborales e inducir la participación de los trabajadores en los resultados de la empresa.

b) Las condiciones iniciales de América Latina y el Caribe la distinguen de otras regiones del mundo, lo que debe hacer variar las propuestas concretas para crecer con equidad. Otra vez se trata de una distancia respecto a las propuestas del Banco Mundial, uno de cuyos rasgos es que propone el mismo paquete para todos los países en desarrollo. América Latina tiene una plataforma industrial significativa ya instalada, una población predominantemente urbana con grados importantes de educación, por lo que las ventajas productivas intensivas en mano de obra calificada o semicalificada y no simplemente en mano de obra no calificada". Una tesis interesante, no generalizable a la región dados los desniveles entre países y controvertible. En los países grandes como México y Brasil podría significar una fuerte segregación social, dado que las oportunidades se generarían principalmente para la fuerza de trabajo con esas características.

c) La elevación del ahorro de los trabajadores permite "eludir el aparente dilema de tolerar estructuras distributivas no equitativas en aras de mantener elevados niveles de ahorro... En lugar de elevar el ahorro transfiriendo ingresos de los asalariados a los rentistas —como a menudo se sugiere— es preferible incrementarlo restringiendo el consumo presente de los asalariados, pero dándoles derecho a gozar de los frutos de la mayor inversión a que dio lugar su esfuerzo de ahorro".

d) La insuficiente movilidad del capital está detrás de la falta de empleos productivos (o de la presencia de subempleo) y contribuye, junto con la concentración de capital y tierras en pocas manos, a la "prematura" intensividad de capital en muchas empresas y, del otro lado de la moneda, la mayoría de las empresas se ve obligada a trabajar en situación de insuficiencia de capital o tierra. Es necesario, por tanto, superar los vacíos más importantes del mercado de capitales, entre los cuales destaca la ausencia de un mercado de largo plazo para la gran parte de las empresas y de un mercado para la inversión en capital humano. Asimismo, escasean mecanismos supletorios o sustitutivos de garantías para una gran cantidad de pequeñas empresas. En cuanto al mercado de la tierra, un porcentaje significativo de las tierras carece de títulos legales y la propiedad está muy concentrada.

e) A fin de generar empleo productivo es necesario realizar cambios sustanciales en las relaciones laborales. Modernizar las empresas en el

sentido de estructuras menos verticales y jerárquicas y más horizontales y flexibles, implica que la empresa trate a los trabajadores como socios colaboradores, más que como meros factores de producción, y requiere un movimiento sindical consciente de que su "adversario" no es tanto el empresario como la competencia y que, por tanto, debe incluir el aumento de la productividad entre sus propios objetivos. Un mecanismo que podría facilitar la cooperación en vez de la confrontación es el de los *salarios participativos* que consiste en que una parte del pago recibido sea función de las utilidades, ventas o modalidades análogas, lo que estimula la productividad y tiende a aumentar el empleo.

f) En materia de gasto social —salvo las tareas asistenciales cuya ausencia pondría en riesgo la sobrevivencia— debe otorgarse preferencia a las políticas sociales *funcionales* al desarrollo y las orientadas a romper el círculo vicioso de la pobreza, como la paternidad responsable, los programas de atención materno-infantil, la educación prescolar y los programas de capacitación de los trabajadores. El sistema de seguridad social debe ampliarse en su cobertura. Deben canalizarse bonificaciones al salario a los jefes de hogar de más bajos ingresos.

El planteamiento se enraiza profundamente en el nuevo modelo económico, pero a la vez intenta separarse de él. Muchas de las propuestas están en la discusión pública desde hace mucho, como la reforma laboral. O como la creación o simulación de mercados que es una de las modas del pensamiento económico, del llamado nuevo institucionalismo. Sin embargo, la CEPAL las envuelve en un halo de novedad. Lo que resulta evidente es que la CEPAL carece de una respuesta a los problemas básicos de la pobreza, que su propio diagnóstico puso de relieve.

La fragilidad de la propuesta radica en que está apoyada en varias apuestas —no se pueden llamar de otra manera ya que la evidencia aportada por la CEPAL es muy escasa— orientadas a restarle importancia a tres aspectos contradictorios del desarrollo capitalista: cambio técnico y empleo; nivel de salarios y de la tasa de ganancia; distribución del ingreso y ahorro. En primer lugar, la apuesta a que el cambio técnico y la creación de empleos no es contradictoria. Las evidencias reunidas en el Informe de Desarrollo Humano 1990 tienden a mostrar que el producto crece cada vez más, en los países desarrollados, sin generar más empleos. La propuesta de eliminar la contradicción de intereses entre trabajadores y empresarios mediante el expediente de los salarios participativos, supone la apuesta de que este mecanismo será aceptable para ambas partes y que las llevará del enfrentamiento a la unión. La propuesta de otorgar aumentos salariales que se convierten en ahorro "forzado" por medio de los fondos de pensiones o de otros mecanismos de ahorro, tiende a eliminar la contradicción entre equidad y altos niveles de ahorro, aunque menos mala que la práctica que acertadamente critica la CEPAL de transferir recursos a los rentistas,

implica la apuesta de que los trabajadores aceptarán ese trueque de nivel de vida presente por nivel de vida futuro.

La CEPAL no enfrenta el hecho, destacado en su propio diagnóstico, de que los salarios se han deteriorado bruscamente en la mayoría de los países y que ello constituye la causa inmediata básica del aumento en la pobreza en los años ochenta. A esto se auna la postura ambigua de la CEPAL respecto a la pequeña producción popular, reflejada desde el diagnóstico, lo que la lleva a no estructurar una propuesta cabal para su desarrollo (solamente aborda el tema del financiamiento a la pequeña y mediana empresa, aparentemente dejando fuera la popular). Sin un planteamiento para los salarios y para la pequeña producción popular, dos elementos fundamentales de la masa de ingresos populares, la disminución de la pobreza queda librada a que los mecanismos del mercado, las reformas laborales, los salarios participativos, generen los empleos formales que el propio volumen inicial de *Transformación productiva con equidad*<sup>46</sup> preveía que no se podrían generar. En contraste el PRSP-PNUD ha estructurado detalladamente una estrategia para su apoyo en el volumen *La economía popular*.<sup>47</sup>

Visto que el componente de servicios sociales termina siendo el central en la propuesta del Banco, conviene analizarlo con algún detenimiento. El desarrollo de la propuesta se encuentra en el capítulo 5 del informe de 1990. En él se reitera la tesis del capital humano: "Se invierte muy poco en su capital humano [de los pobres], lo cual aumenta la probabilidad de que ellos y sus hijos sigan siendo pobres. Para romper este círculo vicioso, los gobiernos deben hacer que el objetivo de que los servicios lleguen a los pobres sea una prioridad por derecho propio".<sup>48</sup>

El Banco recomienda promover la participación del sector privado en educación y en salud como una manera de permitir que el sector público dirija una mayor parte de sus recursos hacia los pobres que no pueden pagar por los servicios privados. Igualmente, recomienda seguir el ejemplo chileno de promover la prestación privada de servicios de educación con financiamiento público y obligar a todas las escuelas, públicas y privadas, a competir por los alumnos, pagando los subsidios únicamente en función de los alumnos atendidos. En materia de salud, el Banco parte de que "los argumentos a favor de que el Estado sea el único proveedor de asistencia curativa carecen de fuerza" para expresar los siguientes "principios generales" aplicables a todos los países:<sup>49</sup>

Primero, el Estado debe asumir la responsabilidad de las intervenciones sanitarias que tengan carácter de bien público (por ejemplo, la no conta-

<sup>46</sup> CEPAL, *op. cit.*, 1990, p. 81.

<sup>47</sup> PSRP-PNUD, *op. cit.*, 1991.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 79.

<sup>49</sup> Banco Mundial, *op. cit.*, 1990, pp. 84-85; 1992, p. 471.

minación del aire y la seguridad del tránsito) o que generen beneficios a la comunidad adicionales a los beneficios individuales (por ejemplo, inmunización contra enfermedades transmisibles). Segundo, en el campo de la medicina curativa la principal función del Estado es como proveedor de servicios en aquellas regiones que probablemente no interesarán al sector privado. Por último, cuando ya existe un sistema privado de prestación de servicios, el Estado deberá asegurarse que los pobres tengan acceso a la *asistencia básica*.

Como se aprecia, el Banco propone un sistema de salud casi enteramente privado, con un rol subsidiario para el Estado que deberá cubrir el campo de la salud pública, las regiones aisladas o sin atractivos de mercado, y la atención básica a los pobres. Aunque hay pasajes del mismo texto en que esto se contradice y parece sostenerse que el sector público seguirá siendo el principal proveedor y/o financiador. Las reformas de Chile con Pinochet vuelven a ser el ejemplo favorito del BM:

Lo sucedido en Chile puede servir de ejemplo. La ampliación de los servicios de atención primaria de la salud, con especial hincapié en los grupos vulnerables, como las madres y los niños pequeños, fue parte de las reformas aplicadas después de 1974-1975, se utilizaron nuevos mecanismos de financiamiento para fomentar una mayor cobertura. El gobierno alentó al sector privado para que ofreciera planes de seguros de salud pagados por anticipado que habrían de financiarse mediante deducciones en nómina. Se implantaron pagos de usuario, tomando como base la capacidad de pago.

Tanto para la educación como para la salud, el BM recomienda "reorientar la asignación de recursos" de los servicios de nivel superior en favor de la educación primaria y la atención básica de la salud, con lo cual se logrará "una mayor eficacia y equidad". Con ello el BM sostiene que se evitaría que:

los servicios de nivel superior sirvan para transferir el dinero público a los estudiantes privilegiados y los pacientes del sector urbano que pertenecen a las clases media y alta. Con una reforma del sistema de financiamiento, que comprenda una mayor utilización de mecanismos financieros alternativos, como los préstamos para estudiantes y los planes de seguros de salud, se pueden liberar recursos para ampliar y mejorar los servicios básicos y facilitar un mayor acceso de los pobres a éstos.

El organismo financiero insiste en que se debe cobrar a los usuarios. A pesar de que advierte que "según datos recientes, la demanda de asistencia médica es sensible al costo, y más en el caso de los pobres que de los ricos", y que eso significa "que si se cobran honorarios (o se aumentan) los pobres serán los primeros en desertar", de ahí concluye que los servicios no deberían ser enteramente gratuitos y que a "veces podrían fijarse tarifas nominales

en las zonas pobres" y que "debería considerarse la posibilidad de cobrar honorarios en el caso de los servicios (en especial los hospitalarios) que rinden *mayormente beneficios individuales*" (cursivas del autor).

Tres observaciones críticas. En primer lugar, al enunciar los principios sobre la salud quedan clarísimas las bases doctrinarias de toda la propuesta: el principio de subsidiariedad del Estado de acuerdo al cual, según explica Pilar Vergara,<sup>50</sup> "éste debe abstenerse de toda forma de intervención y asumir únicamente aquellas responsabilidades que los particulares o las organizaciones sociales no están en condiciones de desempeñar adecuadamente". La existencia de un Estado subsidiario, continúa Pilar Vergara, es concebida como condición indispensable de la realización y afianzamiento de los dos valores sociales considerados fundamentales: la libertad individual y la igualdad de oportunidades. En el Informe Social de ODEPLAN (gobierno de Chile) de 1983 se señala que: "La auténtica libertad de oportunidades se contrapone con la tendencia hacia la igualdad de resultados, la que aparte de conspirar contra la libertad, implica uniformar, colectivizar, en suma eliminar al individuo".<sup>51</sup>

La libertad individual "es concedida como la facultad de escoger en el mercado los bienes y servicios... y de desplegar iniciativas económicas de cualquier índole sin ser coartado por el Estado", lo que trasladado al campo social significa también el "derecho de cada persona de elegir en el mercado, según sus preferencias y sin ingerencias estatales, en todo lo relacionado con los bienes y servicios sociales básicos...".<sup>52</sup> Por su parte "la igualdad de oportunidades es definida como ausencia de discriminación; es decir, es también concebida en oposición al intervencionismo estatal. Ella se alcanzaría sólo cuando es el mercado —que somete todas las decisiones a reglas impersonales y uniformes—, y no el poder arbitrario y discrecional de las burocracias públicas, el que regula el suministro y acceso a las prestaciones sociales".<sup>53</sup> "No obstante, para que todos los miembros de la sociedad disfruten de una real igualdad de oportunidades, se requiere además que toda la población esté en condiciones de satisfacer, a un nivel siquiera mínimo, sus necesidades básicas en aspectos tales como alimentación, salud y educación. Mientras este objetivo no se haya alcanzado, las personas afectadas se encuentran inhabilitadas para participar en el mercado y desplegar en él su iniciativa, por lo que no pueden ejercitar su libertad ni impera para ellos una auténtica igualdad de oportunidades, la que es incompatible con la pobreza extrema".<sup>54</sup> De ahí que corresponda

<sup>50</sup> Pilar Vergara, *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile, 1973/1988*, FLACSO, Santiago de Chile, p. 37.

<sup>51</sup> *Ibid.*, pp. 38-39.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 39.

al Estado intervenir para erradicar la pobreza extrema, "igualando de abajo hacia arriba". Superados ciertos niveles mínimos de vida, aparentemente los que coinciden con la línea de pobreza extrema, "estarían dadas las condiciones para superar el círculo vicioso de la pobreza y se habrían eliminado las condiciones que reproducen las desigualdades sociales de origen. A partir de este momento, no existirán más obstáculos que bloqueen en la movilidad social, por lo que la posición que las personas alcancen en la sociedad dependerá solamente de sus atributos personales, y las desigualdades imperantes no serán más que el fruto de la capacidad, el mérito y el esfuerzo de cada cual".<sup>55</sup> De lo anterior, Pilar Vergara deriva la siguiente conclusión y crítica que suscribo ampliamente:

la aplicación del principio de subsidiariedad a la política social exige que el Estado traspase al mercado la función de regular tanto la producción como el acceso a las prestaciones básicas. Éste debe abandonar, pues, el papel igualizador que desempeñó en el pasado, que buscaba compensar las desigualdades reales y crear canales de movilidad social. En la concepción que inspira actualmente el quehacer estatal en este ámbito, la igualdad y la justicia social son condenadas de 'igualitarismo socializante', que busca la igualdad en los resultados para diferentes esfuerzos, por lo que impediría la verdadera justicia e igualdad —vale decir, la igualdad formal ante el mercado—, al convertirse en fuente de toda clase de discriminaciones. La intervención directa del Estado debe pues limitarse a la materialización de programas dirigidos específicamente a las familias sumidas en la pobreza crítica...

En segundo lugar, este texto del Banco reduce el campo de los servicios sociales a educación y salud, dejando fuera notablemente la vivienda y los servicios de ésta. Aunque ello no significa que los ignore del todo, es evidente que el acento está puesto en otra parte. El enfoque de capital humano suele "olvidar" necesidades básicas tan fundamentales como la vivienda, y parecería suponer seres humanos que comen, cuidan su salud y se educan en un vacío espacial, por lo cual la vivienda no resulta prioritaria. En agudo contraste, algunos movimientos populares de la ciudad de México, como la Asamblea de Barrios, marchan por las calles gritando: "que el gobierno entienda, lo primero es la vivienda".

En tercer lugar, la insistencia del Banco en que sólo los beneficios apropiados colectivamente merecen subsidiarse por el Estado, refleja que su preocupación por los pobres está teñida por su preocupación por los efectos externos negativos de la pobreza en los no pobres. Sería gravísimo así que un rico enfermase por contagio de un pobre. En este caso, es obligación del Estado intervenir y subsidiar al 100%. Pero si un pobre enferma de cáncer en la próstata, los beneficios de la atención a lo cual son estrictamente individuales, debe cobrarse al beneficiario, así sea

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 40.

pobre. Estos sesgos están asociados a la insistencia en la supuesta prioridad de los servicios primarios o básicos de salud, que es donde se suelen atender las enfermedades infecciosas o contagiosas. En cambio, las crónicas o degenerativas, cuya atención sólo beneficia al paciente, y que suelen ser materia del tercer nivel de atención, no resultan prioritarias. En los países de América Latina donde se vive plenamente la transición epidemiológica, no puede sostenerse que los pobres sólo se enferman de padecimientos atendibles en el primer nivel.

Por último, contrastemos las evaluaciones laudatorias del Banco Mundial —y su conversión en ejemplo para difusión internacional— sobre la política social de Pinochet, con la evaluación sumamente crítica del gobierno de Aylwin:<sup>56</sup>

La contracción del gasto fiscal se produjo simultáneamente con una mayor focalización de algunos de los programas sociales, de no haber mediado una reducción tan drástica en el gasto, habría tendido a compensar el efecto negativo en los sectores de extrema pobreza. Sin embargo, en la práctica significó dar a menos personas subsidios cada vez menores y un deterioro manifiesto en la calidad de los servicios sociales (ej.: salud y educación). Así, por ejemplo, en 1989, el subsidio único familiar (SUF) y las pensiones asistenciales (PASSIS) habían reducido su valor a prácticamente la mitad de lo que era en sus inicios. Por otra parte, la tendencia a focalizar el gasto solamente en los sectores denominados de extrema pobreza, significó priorizar, por ejemplo, los programas de atención materno-infantil, contribuyendo a reducir las tasas de mortalidad y desnutrición infantil, pero a expensas de afectar el acceso a la atención de salud de jóvenes, adultos y adultos mayores... En definitiva, se desvirtuó el concepto de focalización ya que bajo el precepto de otorgar ayuda sólo a los extremadamente pobres y no dispersar el gasto social se fueron reduciendo paulatinamente los presupuestos sociales, provocando una disminución de la calidad de los servicios públicos, y eliminando o reduciendo los reajustes de las asignaciones familiares, subsidios y pensiones. Con lo cual... se acentuó la tendencia regresiva en la distribución del ingreso y se produjo un incremento de la pobreza.

A las propuestas del Banco Mundial de estimular la inversión privada en educación como una manera de permitir al Estado concentrar sus esfuerzos en los más pobres, cabe advertir con la siguiente observación aguda de la CEPAL (1992, p. 42): "...en la medida en que se deteriore la calidad de la educación pública y los estratos de mayores ingresos prefieran la opción privada, tenderán a consolidarse circuitos estratificados de educación, trabajo y bienestar".

<sup>56</sup> Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), Gobierno de Chile, *Un proceso de integración al desarrollo. Informe Social 1990-1991*, Santiago de Chile, 1991.