

## Estrategias de lucha contra la pobreza en América Latina. Análisis crítico de los planteamientos de algunos organismos internacionales

**Julio Boltvinik\***

*En este trabajo se analizan de manera crítica los enfoques que sobre la medición de la pobreza y sobre las políticas de lucha contra la misma, han presentado organismos como el Banco Mundial (BM) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), los cuales se contrastan algunas veces con aquellos correspondientes al Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El artículo comienza por clasificar las diferentes formas de medir la pobreza de los citados organismos, las cuales conducen a la presentación de cifras bastante disímiladas sobre su incidencia en América Latina. En cuanto al análisis de las políticas de lucha contra la pobreza, el autor ubica primero el sentido de las mismas para cada organismo (políticas inmersas en el modelo neoliberal en el caso del BM; en el “enfoque integrado” de CEPAL y en el “desarrollo sin pobreza” del PNUD); a continuación se refiere a la manera como los tres organismos explican la existencia y agudización de la pobreza, para presentar más adelante, de forma bastante detallada, los objetivos y componentes de las estrategias (reducción sostenible de la pobreza para el BM; crecimiento con equidad, ambientalmente sustentable y en democracia, para la CEPAL; aumento de la calidad y cantidad de la vida de los miembros de la sociedad, para el PNUD). El trabajo finaliza con un balance comparativo crítico de los rasgos básicos, sobre todo de las propuestas del BM y de la CEPAL, mostrando tanto sus diferencias como sus puntos de convergencia.*

### Introducción

Este trabajo analiza críticamente dos enfoques institucionales sobre la pobreza en América Latina: el de CEPAL y el del Banco Mundial. Además en algunas partes del texto ellos se contrastan con el enfoque del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza del PNUD (de aquí en adelante PRSP-PNUD).<sup>1</sup>

De entrada es necesario señalar que los tres enfoques institucionales difieren en diversos aspectos importantes:

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

<sup>1</sup> La propuesta de CEPAL está contenida en tres trabajos, precedidos por el lema de “Transformación Productiva con Equidad” (CEPAL, 1990, 1992; CEPAL-UNESCO, 1992). Las estrategias de lucha contra la pobreza que viene impulsando el Banco Mundial están descritas en diversos documentos (BM, 1990, 1993a, 1993b, 1993c y 1993d). La propuesta del PRSP-PNUD se encuentra en *Desarrollo sin pobreza* (PRSP-PNUD, 1990, 1992a).

a) *El grado de adopción institucional de la propuesta.* Mientras los del Banco Mundial y la CEPAL han sido adoptados al más alto nivel institucional 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 (PRSP-PNUD, 1990).

b) *El grado en que las propuestas están siendo aplicadas.* 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 la medida en que logran convencer a los gobiernos respectivos y en que éstos dispongan de fondos no condicionados.

c) *El grado en el que los planteamientos buscan una coherencia explícita entre concepción y medición por una parte y políticas por la otra.* Mientras es muy grande en el PRSP-PNUD, es bastante más laxo en los otros dos casos; en el caso de CEPAL incluso no están plenamente integrados en un único documento.<sup>2</sup>

## La medición de la pobreza

### *Antecedentes metodológicos*

Los métodos de línea de pobreza (LP) y de necesidades básicas insatisfechas (NBI), son los predominantes en América Latina y los que aplican –solos o combinados– los tres estudios. El de LP consiste en comparar el ingreso (o el consumo) per cápita, o por adulto equivalente de un hogar, con la llamada línea de pobreza, expresada en los mismos términos. Los hogares con ingresos menores que la línea de pobreza se consideran pobres, y la misma característica se atribuye a cada una de las personas que en ellos habitan. El punto clave de este

<sup>2</sup> Los aspectos de medición y sus conceptualizaciones subyacentes que aquí se analizan muy resumidamente, pueden encontrarse en dos trabajos de CEPAL (lo que llamaré el trabajo CEPAL-PNUD, 1990, y su antecedente, al que llamaré el trabajo CEPAL-70), uno del Banco Mundial referido a la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina (1993) y el del PRSP-PNUD (1990, 1991, 1992 y 1992a). Las fuentes para conocer los resultados del primer trabajo son CEPAL-PNUD (1990 y 1992), así como Beccaria, Boltvinik, Fresneda, Sen *et al.* (1992). Del segundo, principalmente O. Altimir (1979).

método consiste en la forma como se define la línea de pobreza. En Estados Unidos y América Latina ha predominado la variante que consiste en definir una canasta normativa alimentaria (CNA), calcular su costo y multiplicar éste por el recíproco del coeficiente de Engel (porcentaje del gasto que se dedica a alimentos) de algún grupo de hogares, para obtener la línea de pobreza. A este procedimiento le he llamado la variante de canasta normativa alimentaria del método de LP y he mostrado que lo que mide es la pobreza alimentaria –la incapacidad del hogar de satisfacer la necesidad alimentaria– y no la pobreza en general.

El método tradicional de necesidades básicas insatisfechas (NBI) consiste en comparar la situación de cada hogar, en cuanto a un grupo de necesidades específicas, con una serie de normas que, para cada una de ellas, expresan el nivel mínimo por abajo del cual se considera insatisfecha la necesidad. Los hogares que tienen una o más NBI se consideran pobres, lo mismo que todos sus miembros. Los puntos críticos de este método son la selección de necesidades, la definición del umbral mínimo para cada una de ellas, y el criterio de definición de pobreza (*v.g.* si es suficiente una NBI para definir como pobre al hogar). En la práctica latinoamericana, el método se ha visto restringido fuertemente por la información disponible a nivel de hogar, proveniente de censos y encuestas. Los indicadores utilizados han sido los referidos a hacinamiento; viviendas inadecuadas (por sus materiales) o improvisadas; abastecimiento inadecuado de agua; carencia (o inadecuación) de sistemas para la eliminación de excretas; inasistencia a la escuela primaria de los menores; y un indicador indirecto de los ingresos del hogar, que asocia el nivel educativo del jefe de éste con la tasa de dependencia económica del mismo. Nótese que indicadores disponibles generalmente en censos y encuestas, como el nivel educativo de los miembros del hogar o el acceso a la electricidad, no son tomados en cuenta.

Para el análisis crítico de estos métodos, se postula que *la satisfacción de las necesidades básicas de una persona o de un hogar, depende de las siguientes seis fuentes de bienestar: a) el ingreso corriente; b) los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales de carácter gratuito (o subsidiados); c) la propiedad, o derechos de uso, de activos que proporcionan servicios de consumo básico (patrimonio básico acumulado); d) los niveles educativos, las habilidades y destrezas, entendidos no como medios de obtención de ingresos, sino como expresiones de la capacidad de entender y hacer; e) el tiempo disponible para*

la educación, la recreación, el descanso, y para las labores domésticas, y f) los activos no básicos y la capacidad de endeudamiento del hogar.

Entre algunas de estas fuentes de bienestar existe la posibilidad de sustitución. Con un mayor ingreso se pueden sustituir algunos derechos de acceso, atendiendo necesidades como salud y educación privadamente, o sustituir la no propiedad de algunos activos de consumo (por ejemplo, rentar una vivienda). Esta sustituibilidad no es perfecta, sin embargo. Con ingresos adicionales no se puede sustituir la falta de tiempo disponible para educación y recreación; si no están desarrolladas las redes básicas de agua y drenaje, no será posible (o será muy costoso) acceder a estos servicios por la vía privada.

La limitación principal de los métodos de línea de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas (tal como éste se ha venido aplicando en América Latina) consiste en que proceden, el primero, como si la satisfacción de necesidades básicas dependiera solamente del ingreso o del consumo privado corriente de los hogares; el segundo, en sus aplicaciones usuales (haciendo caso omiso del último indicador), elige indicadores de satisfacción de necesidades que básicamente dependen de la propiedad de activos de consumo (vivienda) o de los derechos de acceso a servicios gubernamentales (agua, eliminación de excretas y educación primaria), por lo cual implícitamente deja de tomar en cuenta las demás fuentes de bienestar. Es decir, ambos tienen una visión parcial de la pobreza y en la medida en que las fuentes de bienestar consideradas por ambos métodos son distintas, de inmediato podemos concluir que no son procedimientos alternativos, como se les suele considerar, sino complementarios. Además, el método de NBI, tal como se aplica actualmente, tiene una característica muy dañina. Ésta consiste en que *el número de pobres identificados no es independiente del número de rubros de necesidades básicas seleccionados*. Mientras mayor es éste, mayor es la incidencia de la pobreza.

#### *Métodos de medición de la pobreza utilizados en los tres estudios*

El método de la canasta normativa alimentaria utilizado en el estudio CEPAL-PNUD

Al procedimiento aplicado en el estudio CEPAL-PNUD lo he denominado (Boltvinik, 1990, 1991, 1992a) la variante de la canasta normativa alimentaria (CNA) del método de la línea de pobreza (LP). Consiste en

los siguientes pasos: *a)* se define una canasta normativa de alimentos y su costo es interpretado como la *línea de pobreza extrema o de indigencia per cápita*; *b)* a continuación se divide tal línea entre el coeficiente de Engel (proporción del gasto del hogar destinado a la alimentación) para obtener lo que se denomina la *línea de pobreza per cápita*; *c)* las dos líneas de pobreza per cápita se comparan con el ingreso per cápita de cada hogar. Los hogares que tienen ingresos per cápita inferiores a la línea de pobreza se consideran pobres. Los que tienen ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema o indigencia, se clasifican como pobres extremos. Las personas reciben el atributo del hogar.

Con este método no se mide la pobreza en general, sólo la pobreza alimentaria. El punto crítico del procedimiento es el paso de la línea de "pobreza extrema" (costo de la CNA), a la línea de pobreza. El supuesto implícito, explicitado por Óscar Altimir (1979: 42) es "...que los hogares que se hallan por encima del umbral mínimo de alimentación se hallan también por encima de los umbrales mínimos para otras necesidades básicas".

Como lo han demostrado los trabajos de Beccaria y Minujin (1987) en Argentina, de Kaztman (1989) en Montevideo y los del PRSP-PNUD (1990, 1991, 1991a, 1992a, ) en numerosos países de América Latina, la evidencia empírica demuestra abrumadoramente que éste es un supuesto falso (Boltvinik, 1990). En efecto, muchos hogares no pobres por LP –y por tanto con satisfacción de la necesidad alimentaria– sí lo son por NBI, por lo que la satisfacción de aquélla no supone necesariamente la de vivienda, agua, asistencia escolar de los menores, etcétera.

Su falsedad, sin embargo, es no sólo empírica, pues el supuesto lleva implícita una concepción particular sobre la satisfacción de las necesidades básicas, en la cual se produce un proceso de acercamiento simultáneo a la satisfacción de todas las necesidades y en la cual no existe variación individual en el orden de su satisfacción. Bastaría con observar una de ellas para saber cuál es la situación de todas las demás.

Sin embargo, con este método se identifica a la población cuyo gasto alimentario per cápita es menor que el costo de la canasta alimentaria, población a la que he calificado en situación de pobreza alimentaria. Por tanto al método de la CNA lo podemos llamar *método de medición de la pobreza alimentaria*. Aunque debe haber un error en ello, cuya importancia sólo se puede estimar empíricamente, éste es

mucho menor que el derivado de interpretar los resultados como pobreza en general.<sup>3</sup>

En cuanto a la línea de pobreza extrema, he dicho en otra parte (Boltvinik, 1990 y 1991) que la definición de pobreza extrema como la situación de aquellos hogares que aun dedicando todo su ingreso a alimentos, no podrían satisfacer sus necesidades en la materia, es inaceptable porque ello simplemente no es posible.

*Encontrarse bajo la línea de pobreza de la CNA no necesariamente conlleva una nutrición inadecuada.* Un individuo, o una familia, podría tener hoy día una dieta similar a la que prevalecería como norma si los patrones de consumo del entorno social no se hubiesen encarecido (como ocurrió en América Latina en los años setenta y ochenta), es decir, con plena satisfacción de los requerimientos nutricionales, pero por abajo de las normas actuales que se basan en dietas con mayor presencia de productos de origen animal, frutas y verduras. Sin embargo, al sostener como lo hago (y como implícitamente lo hace el estudio CEPAL-PNUD) que dicha persona se encuentra en pobreza alimentaria, estoy introduciendo un concepto de alimentación humana ajustado a las pautas socialmente prevalecientes en cada sociedad concreta, tanto en el tiempo como en el espacio. Un concepto relativo de pobreza alimentaria. En los extremos de la pobreza alimentaria, se presentan, sin duda, carencias biológicas, desnutrición, pobreza absoluta. Entonces, la inadecuada nutrición humana es condición suficiente, pero no necesaria, de la pobreza alimentaria.

#### *Los procedimientos de medición de la pobreza del Banco Mundial*

El Banco Mundial (BM, 1990, 1992) en su estudio sobre la pobreza en el mundo, utilizó una línea de pobreza (LP) de 370 dólares per cápita al año, y una línea de pobreza extrema (LPE) de 275, ambas en dólares de paridades de poder adquisitivo (PPA) de 1985. Ello a pesar de que el trabajo muestra que las líneas de pobreza *que se utilizan* en los países son, en general, una función positiva del ingre-

<sup>3</sup> Lamentablemente el estudio CEPAL-70 (véase Altimir, 1979) incurre en la arbitrariedad de adoptar un mismo coeficiente de Engel (0.5), para todos los países a pesar de la amplia variabilidad mostrada en los datos observados. El estudio CEPAL-PNUD (1990, 1992) cometió la doble arbitrariedad de usar el mismo coeficiente de Engel de CEPAL-70 para todos los países, a pesar, nuevamente, de la evidencia. Con estas arbitrariedades, el uso empírico de los datos se oscurece, aunque el conceptual permanece claro.

so per cápita de éstos. Un trabajo más reciente (Banco Mundial, 1993), aborda la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina durante la década de los ochenta.

El BM deja claro que se trata de un estudio de *pobreza absoluta*, la cual define “como una medida de los individuos cuyo bienestar es menor que un *estándar absoluto*”. Este estándar absoluto lo define en términos de ingresos solamente a pesar de percatarse que “...el uso de la dimensión única del ingreso como criterio de bienestar *deja de tomar en cuenta la importancia de beneficios recibidos de fuentes diferentes...*”.

El BM adopta una línea de pobreza y otra de pobreza extrema de “iguales poderes adquisitivos”, cuyo nivel fija para todos los países arbitrariamente en 60 dólares de paridades de poder adquisitivo (PPA) de 1985, mensuales por persona (1993: 54). La línea de pobreza extrema (LPE) la fija en 30 dólares, suponemos que siguiendo la pauta de CEPAL-PNUD de que ésta sea la mitad de la de pobreza y que, si se alarga la semejanza, debería ser igual al costo de los alimentos, aunque como veremos después, no es el caso.

¿Qué significa la pobreza medida por esta *línea arbitraria*? Una idea puede obtenerse de los valores de estas líneas en monedas nacionales. Me limitaré a analizar el caso de México donde la línea de pobreza de 60 dólares (PPA de 1985) equivale a un ingreso, en pesos corrientes de junio-agosto de 1989, de 75 600 pesos mensuales per cápita. Para una familia de cinco personas el monto requerido sería, por tanto, de 378 000 pesos al mes, lo que correspondía a 41.3 días de salario mínimo del D.F. Es decir, si en el hogar promedio de 4.93 personas, en el cual trabajan 1.63 personas –según la ENIGH-89–, todos ellos lo hicieran a cambio de un salario mínimo, el hogar tendría un ingreso de 448 000 pesos, casi 20% arriba de la LP y 2.4 veces la LPE. Los salarios mínimos reales de 1989 eran aproximadamente 50% de lo que fueron *en el periodo 1976-1981* (en otros términos, los salarios de este periodo eran el doble de los de 1989) por lo que en ese periodo *nuestra familia se situaba a 2.4 veces la LP y a 4.8 veces la LPE del BM.*

En términos de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) que desarrollé como parte de los trabajos de Coplamar (Boltvnik, 1984), la LP del Banco Mundial representa 28.9% de su costo, y la de pobreza extrema 14.5%. La LPE del BM representa 76.5% de la canasta de alimentos Coplamar 1 (Coplamar, 1982), y sólo 41.2% de la de CEPAL-PNUD. La LP del Banco Mundial, que es el doble de la LPE, permite adquirir, por tanto, 82.4% de la canasta alimentaria de CEPAL-

PNUD, si se dedica todo el ingreso a alimentos. La LP del BM es más baja que la LPE de CEPAL-PNUD. ¿Qué significado tiene entonces la pobreza que mide el BM?

Tomemos en cuenta la enorme variabilidad de soluciones de dietas con cobertura de los requerimientos nutricionales. La canasta alimentaria Coplamar 1 tiene un costo de 54% de la de CEPAL-PNUD (Boltvinik, 1992). Aquella canasta, es necesario aclararlo, contiene sólo 34 alimentos, no contiene ninguna bebida ni lácteos (excepto leche), y no contiene alimentos consumidos fuera del hogar. La línea de pobreza del BM representa 152.7% del costo de dicha canasta, lo que significa que hogares que dediquen 65.5% de su ingreso a alimentos crudos, podrían con un ingreso igual a tal LP, adquirir la canasta Coplamar 1. Los datos disponibles de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de 1989 (ENIGH-89) muestran que el coeficiente de Engel del gasto monetario resulta ser de 56.3% en el decil I (el más pobre); 52% en el decil II y sigue disminuyendo de ahí en adelante. Es decir, que la LP del Banco Mundial no mediría siquiera la pobreza alimentaria ni aun con base en una canasta alimentaria muchísimo más barata y reducida que la de CEPAL-PNUD.

Desde luego, es posible conformar canastas todavía más baratas que la Coplamar 1. Esta está construida con base en los hábitos alimentarios del decil V nacional de la encuesta de ingresos y gastos de 1977. Esto sería demasiado caro para el BM, ya que de acuerdo con éste (1990: 30, cursivas nuestras): “el costo de adquirir alimentos suficientes para *una ingestión calórica mínima... puede calcularse examinando los precios de los alimentos que constituyen la dieta de los pobres*”. Nótese que el BM reduce los requerimientos nutricionales a calorías, en contra de las recomendaciones de la FAO/OMS/ONU. La dieta del decil más pobre, el I nacional, comprende sólo 15.4% del gasto total en carnes, contra 34% en la canasta Coplamar 1. *La línea de pobreza del Banco Mundial se podría interpretar como una línea de desnutrición o línea de sobrevivencia física*. Es posible que reduciendo el costo de la canasta alimentaria más abajo de la Coplamar 1, la LP del BM permitiera que una persona con ese ingreso, y dado su coeficiente de Engel, adquiriera esa dieta de pobres para cubrir sus requerimientos *calóricos*. Naturalmente, si las demás necesidades quedan en un umbral de incertidumbre con la línea CEPAL-PNUD, *puede afirmarse, sin temor a equivocarse, que con la canasta del Banco Mundial todas las demás necesidades quedan insatisfechas*. Naturalmente, la LPE del Banco no tiene ningún sentido y las personas con ese nivel de ingresos estarían técnicamente muertas.



### El método de NBI-LP usado por el Proyecto Regional de Pobreza del PNUD

Siguiendo una línea analítica iniciada por Beccaria y Minujin (1987) y por Kaztman (1989), y una postura conceptual que yo señalara por primera vez (Boltvinik, 1990, 1990a) en el sentido de que el uso simultáneo de los procedimientos de NBI y de LP constituye un nuevo método, el PRSP-PNUD impulsó y llevó a cabo la medición de la pobreza por este nuevo método.

El método NBI-LP consiste en el uso simultáneo, pero acrítico, de los métodos de LP y de NBI tal como se venían usando en la práctica latinoamericana, es decir, la variante de Canasta Normativa Alimentaria (CNA) y el procedimiento conocido como NBI, cuyo prototipo es el trabajo *La pobreza en Argentina* (INDEC, 1984). Este método ha sido criticado en detalle en Boltvinik (1994a y 1994b). Es necesario distinguir este procedimiento tradicional de NBI de la versión mejorada, que he desarrollado como componente del Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP).<sup>4</sup>

El criterio de pobreza adoptado en el método consiste en *considerar como pobres aquellos hogares (y sus ocupantes) cuyo ingreso per cápita se encuentre por abajo de la línea de pobreza per cápita y/o tenga una o más necesidades básicas insatisfechas*. Es decir, se consideran pobres los hogares que se encuentran en la unión de ambos conjuntos. Con esto el total de pobreza encontrada en cualquier país se eleva, a veces considerablemente, respecto a lo encontrado por cualquiera de los dos métodos que integra. Cuatro categorías resultan de la combinación de ambos métodos: *a) los pobres por ambos métodos (la intersección de los conjuntos); b) los pobres por LP y no pobres según NBI; c) los pobres por NBI y no pobres por LP, y d) los no pobres por ambos métodos.*

En la crítica del método NBI-LP se pueden distinguir los siguientes elementos: *a) el análisis crítico de los dos métodos parciales que integra; b) la discusión de la manera en que logra dicha integración; c) la discusión del criterio de pobreza.*

Los dos métodos se integran por el expediente simple de aplicar ambos al mismo universo de hogares y aplicarles el criterio de pobreza arriba descrito. Esto, sin embargo, equivale a una integración mecánica,

<sup>4</sup> Para la definición operacional de la versión mejorada de NBI, así como los resultados de su aplicación al censo de 1992, véase Udapso (1994), así como Boltvinik (1994 y 1994b).

puesto que ni siquiera se analiza la posible existencia de duplicidades. Una de ellas resulta evidente: el indicador indirecto de ingresos usado en el método de NBI (que se construye como un indicador compuesto del nivel educativo del jefe del hogar y la tasa de dependencia económica del mismo) duplica el de ingresos de LP. Otra muestra del carácter mecánico de la integración radica en el hecho de que la línea de pobreza no se sujeta a revisión alguna, cuando es evidente que algunos rubros identificados por NBI no deben incluirse en la línea de pobreza, porque ello equivale a verificarlos nuevamente. Es el caso de la vivienda.

Por último, en referencia al criterio de pobreza, no es evidente que un hogar deba ser considerado pobre si tiene alguna necesidad insatisfecha o se encuentra por debajo de la línea de pobreza. En Boltvinik (1992a) exploré sistemáticamente esta pregunta. En la intersección de los conjuntos la duda no se presenta. Es sólo en los casos de las pobrezas parciales (identificada solamente en una de las dos dimensiones) que surge. Una manera de hacer evidente las razones de esta duda es llevando la situación de no pobreza en una de las dimensiones al extremo. Si el hogar es no sólo no pobre por ingresos, sino millonario, parecería que la presencia de una NBI, digamos la no asistencia escolar de uno de los niños, no calificaría al hogar como pobre; igualmente, la pobreza por ingresos –sobre todo en la medida que el periodo de referencia para captarlos sea más corto, y que la variable utilizada sea ingresos y no consumo– no necesariamente nos hace concluir que el hogar es pobre, puesto que los hogares ricos pueden vivir muy bien durante años “comiéndose sus ahorros” con ingresos iguales a cero.

#### *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 de 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	47.0% 130m		
1980	41.0% 144m	26.5% 91m	
1986	43.5% 175m		61.5% 248
1989		31.5% 133m	
1990	47.0%* 203m		61.8% 271
2000	44.0%* 232m		56.0% 296
Incr.	70-80 14m	80-89 42m	
	80-90 59m		
Inc.	70-80 18.4%	80-89 54%	
Marg.	80-90 70.2%		

\* 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 dramáticamente en un aspecto: el fuerte incremento de la pobreza en la década perdida. La proporción de personas en pobreza alimentaria relativa pasó, según 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 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, especialmente si se toma en cuenta que se refiere a un periodo de nueve años contra diez de 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 qué proporción se encuentra en pobreza del total de habitantes que se añadieron al *stock* poblacional. 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 de 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 ochenta, lo fue más en los estratos de la pobreza más aguda.

### **Las políticas de lucha contra la pobreza de los tres organismos**

#### *Rasgos generales*

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: 1) el nuevo y más reducido papel del Estado en favor del creciente rol de las fuerzas del mercado; 2) la altísima prioridad de la estabilidad macroeconómica –mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos: baja inflación, equilibrio presupuestal y equilibrio externo–, y 3) una mayor apertura

de la economía al comercio internacional y a los flujos internacionales de capital privado (véase Scott, 1994). 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 viene 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.

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 toca 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” (CEPAL, 1992: 16). Esta propuesta no utiliza, a diferencia de las otras dos, de manera central el término de pobreza sino el de equidad (que más adelante se discute su significado). Aunque rebasa los límites de este ensayo probarlo, me parece que 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. 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*” (CEPAL, 1992: 16, cursivas nuestras).

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 énfasis 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 de la demanda de ciertos satisfactores” (PRSP-PNUD, 1990: 101). 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*” (PRSP-PNUD, 1990: 102, cursivas en el original). Aunque asume básicamente como dado el marco de política macroeconómica, sugiere un cierto grado de 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 la mejor opción” (PRSP-PNUD, 1990: 118).

#### *Las raíces de la pobreza según los tres organismos*

El Banco Mundial sostiene, acudiendo a un análisis contrafactual, que la evolución de la pobreza hubiese 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 (BM, 1993: IX y BM *et al.*, 1993b: ii).

Sin embargo, el análisis contractual que realiza la institución no cumple con los requisitos científicos requeridos, ya que se impondría 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 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 40 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 arti-

ficialmente altos los salarios; lo mismo se puede decir respecto del 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 CEPAL donde se expone el enfoque integrado dedica un capítulo a analizar las condiciones sociales de la región, mismo que titula "Los rezagos en materia de equidad". En él se constata 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*" (CEPAL, 1992: 33, Recuadro I-1, cursivas nuestras). Naturalmente, después de tan sabia tesis, se seguiría que la única política para evitar el crecimiento de la pobreza es el control natal, al 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 a través 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, depende fundamentalmente, aunque no exclusivamente, de la inserción ocupacional de los adultos activos de estos hogares. Y esto es un fenómeno económico y no demográfico. La contabilidad absurda de 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 sus descendientes. Es incompatible con periodos de baja en la pobreza

y predeciría mayores tasas de crecimiento de la pobreza en los sesenta y setenta que en los ochenta.

Pasando al tema de la ocupación, CEPAL hace notar claramente 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 habían permanecido estacionarias” (CEPAL, 1992: 34). 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 al empleo asalariado gente adicional, habría contribuido al deterioro del salario. Un fenómeno particularmente grave es el aumento del número de jóvenes que no trabajan ni estudian, especialmente en los hogares jóvenes. La distribución del ingreso se hizo más concentrada como resultado de la disminución de las remuneraciones medias de los asalariados y la baja en los ingresos medios de los trabajadores por cuenta propia. 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.

Además 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. 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”.

Éste es un diagnóstico muy claro que contrasta con el desafortunado malthusianismo analizado antes.

El diagnóstico del PRSP-PNUD para la década de los ochenta es similar al de 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 diez personas, generó 78% de los puestos de trabajo de toda la economía latinoamericana entre 1980 y 1987 (PRSP-PNUD, 1990: 88-91). Al respecto, basándose en escenarios económicos contruidos *ad hoc*, y apoyándose en una opinión similar de CEPAL, este trabajo llega a una conclusión prospectiva de la mayor importancia: “...durante la década de los noventa, el papel de la economía popular en la generación de empleo seguirá siendo decisivo”. De aquí se deri-



va el papel central que el apoyo a la economía popular desempeña en su estrategia de superación de la pobreza (PRSP-PNUD, 1990: 105).

En términos más amplios, y más allá de la situación específica de la década, el PRSP define tres “raíces conceptuales de la pobreza: a) insuficiencia del excedente; b) apropiación inequitativa del excedente; c) no disponibilidad del satisfactor en cuestión, sea por inadecuación de la estructura de la oferta o de la demanda”. En términos históricos,

el carácter masivo de la pobreza latinoamericana tiene un origen estructural, no simplemente accidental. Dichos factores estructurales tienen que ver con la incapacidad crónica de algunos países para generar excedente en las 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.

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

Analicemos los objetivos que cada uno de los organismos propone para los países. El del Banco Mundial es “la reducción sostenible de la pobreza en el mundo en desarrollo” (BM, 1993c: ix). En el informe de 1990, concebido como el planteamiento estratégico de la institución, se introduce el término “políticamente sostenible”. Naturalmente se trata de reducir la pobreza alimentaria absoluta que el BM identifica como el problema, según el análisis de las secciones III y IV. El objetivo que plantea CEPAL es “un crecimiento con equidad, ambientalmente sustentable y en democracia”.

El primer criterio de mejoría 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 a disminución sustancial de la desigualdad efectiva, se reduce a disminución

de la pobreza y a igualdad de oportunidades. La desigualdad es tolerada mientras no afecte el ámbito de libertad.

Para el PRSP-PNUD “el *objetivo único* del desarrollo es aumentar la calidad y la cantidad de la vida de los miembros de la sociedad” (1990: 102). 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 (PRSP-PNUD, 1992b: 113).

Aunque el objetivo de CEPAL no está fraseado 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 una gran vigencia pues nos debería informar plenamente si hay coherencia completa entre lo que se mide y lo que se busca reducir y 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.

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 que el Banco Mundial mide en forma fragmentaria y separada de la medición de la pobreza (mientras la unidad de observación y análisis de ésta son los hogares, los indicadores sociales se miden a nivel agregado o por áreas geográficas).

La CEPAL, como vimos, evita llamarle pobres a quienes tienen “condiciones de vida que se ubican por abajo 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 en forma 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, 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.

En cuanto a los componentes de la estrategia de cada una de las propuestas, los correspondientes a 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 implementación 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 (BM, 1990: 3).

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

a) *Progreso técnico*. Éste es el centro del 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 moder-

nización 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*". CEPAL piensa que el conflicto entre mayor productividad y mayor empleo no siempre se presenta; *c) inversión en recursos humanos*. Bajo este rubro se incluyen "acciones tendentes 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 CEPAL, estas "acciones y especialmente la inversión en educación ilustran nítidamente la complementariedad entre medidas tendentes a cumplir con los objetivos de crecimiento y equidad" (CEPAL, 1990: 16-19).

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 (PRSP-PNUD, 1991a: 115-116; 1992b: 455).

Las tres propuestas incluyen la *generación de mayores ingresos entre los pobres*, lo cual es planteado por el BM y por la CEPAL esencialmente 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 popu-

lar será, durante la década de los noventa una realidad, aunque en menor cuantía que en los ochenta. Así, considera 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* (CEPAL, 1990: 81, pie de página 7): “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 noventa, entre 16 y 39 millones de empleos. Sin embargo, los ingresos medios en ella generados seguirán bajando, como ocurrió entre 1980 y 1990. Por eso, 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 (PRSP-PNUD, 1990).

En contraste, el Banco Mundial procede como si el problema de la pobreza fuese un problema de empleo, y éste un problema de distorsiones en el llamado mercado de trabajo. Por ejemplo, “Los gobiernos pueden promover la creación de empleos urbanos evitando distorsiones severas en los mercados de productos y factores y proveyendo infraestructura urbana adecuada” (BM, 1990: 56). 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 intensidad de capital y, por tanto, menor empleo.

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 modo 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.

Queda claro cuáles son las prioridades efectivas del Banco. De los tres componentes anunciados 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 viene quedando rezagado y, al parecer, se limita desde siempre al sector agropecuario. Los montos asignados a este último 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 de 27 a 17% (BM, 1990: 17, cuadro 4.). En tanto el apoyo para el sector informal es cero.

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

La CEPAL 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 segmentados*. Segundo, a menudo la intervención no corresponde aplicarla en el mercado donde se manifiesta la falla, sino en el mercado en 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 de las propuestas del Banco Mundial, uno de cuyos rasgos es que propone el mismo paquete para todos los países en de-

sarrollo. América Latina tiene una plataforma industrial significativa ya instalada, una población predominantemente urbana con grados importantes de educación, por lo que las ventajas comparativas de la región “han de buscarse cada vez más en actividades 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, el grueso de las empresas se ve obligado 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 el grueso 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.

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 consisten 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 preescolar y los programas de capacitación de los trabajadores. El sistema de seguridad social debe ampliarse en su cobertura. Deben canalizarse bonificaciones al salario de los jefes de hogar con más bajos ingresos.

El planteamiento se enraíza 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 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: campo técnico y empleo; nivel de salarios y de la tasa de ganancia; distribución del ingreso y ahorro.

La CEPAL no enfrenta el hecho, destacado en su propio diagnóstico, 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 aúna la postura ambigua de la CEPAL respecto de la pequeña producción popular, reflejada desde el diagnóstico, lo que le 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* (CEPAL, 1990: 81) 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. Una vía para el desarrollo sin pobreza en América Latina* (PRSP-PNUD, 1991).



En cuanto a las propuestas del Banco, el componente de servicios sociales termina siendo el central para esa institución y 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 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 (p. 79).

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”. El Banco propone entonces un sistema de salud casi enteramente privado, con un rol subsidiario para el Estado que deberá cubrir el campo de la salud pública en 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, siendo las reformas del Chile de Pinochet el ejemplo favorito. 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” (Banco Mundial, 1990). 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 ser-

vicios (en especial los hospitalarios) que rinden *mayormente beneficios individuales*" (cursivas nuestras).

Al enunciar los principios sobre la salud quedan clarísimas las bases doctrinarias de toda la propuesta. Primero, el principio de subsidiariedad del Estado de acuerdo con el cual, según explica Pilar Vergara (1990: 37), "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". Segundo, se reduce el campo de los servicios sociales a educación y salud, dejando fuera notablemente la vivienda y sus servicios. 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 calle gritando: "que el gobierno entienda, lo primero es la vivienda". Tercero, para el Banco sólo los beneficios apropiados colectivamente merecen subsidio del Estado, lo cual refleja que su preocupación por los pobres está teñida con 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 100%. Pero si un pobre enferma de cáncer en la próstata debe cobrarsele la atención, así sea pobre. Estos sesgos están asociados a la insistencia en la supuesta prioridad de los servicios primarios o básicos de salud, que es en donde se suelen atender las enfermedades infecciosas o contagiosas. En cambio, las crónicas o degenerativas, cuya asistencia 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, frente 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 una aguda observación de la CEPAL 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" (1992: 42).

**Bibliografía**

- Altimir, Óscar (1979), *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL (*Cuadernos de la CEPAL*, 27).
- BM (Banco Mundial) (1990 y 1992), *La pobreza. Informe sobre el desarrollo mundial 1990*, Washington. [Las partes centrales del capítulo 2 fueron reproducidas en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, 1992.]
- (1993), *Poverty and Income Distribution in Latin America. The Story of the 1980s*, Washington.
- (1993a), *Poverty Reduction Handbook*, Washington.
- (1993b), C. O. N. Moser., A. J. Herbert, R. E. Makonnen, *Urban Poverty in the Context of Structural Adjustment. Recent Evidence and Policy Responses*, documento de discusión de TWU, Washington, mayo.
- (1993c), *Implementing the World Bank's Strategy to Reduce Poverty. Progress and Challenges*, Washington.
- (1993d), *World Development Report, 1993: Investing in Health*, Oxford, Oxford University Press.
- Barreiros, Lidia (1987), "La pobreza y los patrones de consumo de los hogares", en Lidia Barreiros, Arend Kouwenaar, Rudolf Teekens y Rob Vos, *Ecuador. Teoría y diseño de políticas para la satisfacción de las necesidades básicas*, La Haya, Instituto de Estudios Sociales de La Haya/Organización Internacional del Trabajo, La Haya. [Reproducido en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, 1992.]
- Beccaria, Luis y Alberto Minujin (1987), "Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza", documento de trabajo núm. 6, Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- y Alberto Minujin (1991), "Sobre la medición de la pobreza: enseñanzas a partir de la experiencia argentina", documento de trabajo núm. 8, Argentina, Unicef, noviembre.
- , Julio Boltvinik, Óscar Fresneda, Amartya Sen *et al.* (1992), *América Latina: el reto de la pobreza*, Bogotá, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (PRSP), PNUD.
- Boltvinik, Julio (1984), "Satisfacción desigual de las necesidades esenciales en México", en Rolando Cordera y Carlos Tello (coords.), *La desigualdad en México*, México, Siglo XXI, pp. 17-64.
- (1986), "Modo de producción estatal y satisfacción de necesidades esenciales en México", *Investigación Económica*, núm. 177, pp. 195-244.
- (1986a), "Sistema de necesidades y modo de vida en México", *Investigación Económica*, núm. 175, pp. 169-204.
- (1990), *Pobreza y necesidades básicas. Conceptos y métodos de medición*, Caracas, PRSP, PNUD.
- (1990a), "Hacia una estrategia para la superación de la pobreza", *Necesidades básicas y desarrollo*, La Paz, ILPES/ILDIS/Instituto de Estudios Sociales de La Haya, pp. 25-50.

- (1991), “La medición de la pobreza en América Latina”, *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 5, pp. 423-428.
- (1992), “Pobreza alimentaria en América Latina”, *Archivos Latinoamericanos de Nutrición*, vol. 42, núm. 4, pp. 116-125.
- (1992a), “El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo”, *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, pp. 354-365.
- (1992b), “Metodología para el mapa de pobreza de Bolivia. Informe al Gobierno de Bolivia” (inédito).
- (1993), “Mediciones de pobreza e indicadores alternativos de desarrollo”, *Estudios Sociológicos*, vol. 12, núm. 33.
- (1994), “Poverty Measurement and Alternative Indicators of Development”, en Rolph van der Hoeven y Richard Anker (eds.), *Poverty Monitoring. An International Concern*, Londres, MacMillan, pp. 57-83.
- (1994a), “La pobreza en América Latina. Análisis crítico de tres estudios”, *Frontera Norte*, vol. 6 (número especial: Pobreza), pp. 31-60.
- (1994b) *Pobreza y estratificación social en México*, México, INEGI/Colegio de México/IISUNAM.
- CEPAL (1990), *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.
- (1992), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile.
- CEPAL-UNESCO (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.
- CEPAL-FAO, División Agrícola Conjunta (1988), “Sistemas alimentarios: estructura, evolución y lineamientos de una política de seguridad alimentaria”, LC/R.666, Santiago de Chile.
- CEPAL-PNUD (1990 y 1992), “Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta”, Santiago de Chile, 1990. [En *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, pp. 340-353, se reproducen los capítulos I y II de este trabajo, con el título “Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de línea de pobreza”.]
- Coplamar (1982), *Alimentación*, México, Siglo XXI, (Serie Necesidades Esenciales en México).
- (1982a), *Vivienda*, México, Siglo XXI, (Serie Necesidades Esenciales en México).
- (1983), *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México*, México, Siglo XXI.
- Desai, Meghnad, Amartya Sen y Julio Boltvinik, (1992), *Social Progress Index. A Proposal*, PNUD, Bogotá [existe también versión en español con las mismas características].
- Hobsbawm, Eric (1968), “Poverty”, *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Nueva York.
- Instituto Nacional del Consumidor (1989), “El gasto alimentario de la población de escasos recursos de la ciudad de México”, *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 1, pp. 52-58.

- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (1984), *La pobreza en Argentina*, Buenos Aires.
- Kaztman, Rubén (1989), "La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo", *Revista de la CEPAL*, núm. 37, pp. 141-152.
- Larrea, Carlos (1990), *Pobreza, necesidades básicas y desempleo. Área urbana del Ecuador*, Quito, Instituto Nacional del Empleo-Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- Mack, Joanna y Stewart Lansley (1985), *Poor Britain*, Londres, George Allen & Unwin.
- Markus, Giorgy (1973), *Marxismo y "antropología"*, Barcelona, Grijalbo.
- Marx, Carlos (1857), "Introducción general a la crítica de la economía política, en *Contribución a la crítica de la economía política*, México, Siglo XXI, 1980.
- Orshansky, Mollie (1965), "Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile", *Social Security Bulletin*, vol. 28, núm. 1, pp. 3-29.
- PNUD (1990-1994), *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. El de 1994 fue publicado por el Fondo de Cultura Económica, México. En inglés lo publica Oxford University Press, Oxford.
- PRSP-PNUD (Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza en América Latina y el Caribe, PNUD) (1990), *Desarrollo sin pobreza*, Bogotá.
- (1991), *Hacia un desarrollo sin pobreza en América Latina y el Caribe. Memorias de la II Conferencia Regional de Pobreza*, Bogotá.
- (1991a), *Pobreza, violencia, desigualdad: retos para la nueva Colombia*, Bogotá.
- (1991b), *Development Without Poverty*, Bogotá.
- (1992a), "Magnitud y evolución de la pobreza en América Latina", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, pp. 380-392.
- (1992b), "Una estrategia para la superación de la pobreza en América Latina", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 5, pp. 454-464.
- Scott, C. D. (1994), "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, 30 de mayo-3 de junio.
- Sen, Amartya (1981), *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, Clarendon Press. Los tres primeros capítulos están traducidos al español (por J. Boltvinik) en Luis Beccaria, Julio Boltvinik, Amartya Sen, Oscar Fresneda *et al.* (1992). Igualmente pueden encontrarse los capítulos 2 y 3 en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, pp. 310-322.
- Smith, Adam (1776), *La riqueza de las naciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.
- Summers, Robert y Alan Heston (1988), "A New Set of International Comparisons of Real Product and Price Levels Estimates for 130 Countries, 1950-1985", *Review of Income and Wealth*, vol. 34, núm. 1, pp. 1-24.

- Terrail, Jean Pier (1977), "Producción de necesidades y necesidades de la producción", en J. P. Terrail *et al.*, *Necesidades y consumo en la sociedad capitalista actual*, México, Grijalbo, pp. 13-34.
- Townsend, Peter (1979), *Poverty in the United Kingdom*, Harmondsworth, Penguin.
- Udapso (Unidad de Análisis de Políticas Sociales) (1994), *Mapa de pobreza de Bolivia. Una guía para la acción*, Ministerio de Desarrollo Humano.
- Vergara, Pilar (1990), *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile, 1973/1988*, Santiago de Chile, FLACSO.