
LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y LA REGIÓN ANDINA EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

EDUARDO BALLON E.*

RESUMEN

El artículo presenta un balance crítico de los fondos de compensación social desarrollados en América Latina y los países andinos como la estrategia básica de la lucha contra la pobreza implementada durante la década pasada. Alentados por la cooperación multilateral y por sectores significativos de la cooperación bilateral, estos fondos fueron el complemento de las políticas económicas de ajuste y estabilización de claro corte neoliberal. Al focalizarse en la pobreza unilateralmente, la estrategia eludió el principal problema de la región, la desigualdad en la distribución de los ingresos y la riqueza, lo que explica los importantes límites que se observan en ella.

ABSTRACT

The article is a critical analysis of the so called compensation programs in social areas which have sprung since the end of the eighties in a majority of the region's countries as the main strategy to fight poverty. Introduced by the World Bank with the active participation of the Interamerican Development Bank and bilateral cooperation agencies those programs tried to mitigate the impact of economic policies and economic adjustment

* Investigador principal de DESCO y presidente de ALOP

processes on the population's most vulnerable sectors. By focusing exclusively on poverty this strategy didn't see the region's main problems: inequality and exclusion.

RÉSUMÉ

L'article présente un bilan critique des fonds de compensation sociale mis en place en Amérique Latine et les pays andins comme stratégie fondamentale de la lutte contre la pauvreté appliquée ces dix dernières années. Encouragés par la coopération multilatérale et par des secteurs stratégiques de la coopération bilatérale, ces fonds ont été le complément des politiques d'ajustement structurel et stabilisation néolibérales. Cette stratégie, étant centrée sur la pauvreté unilatéralement, a éludé le principal problème de la région, l'inégalité dans la distribution des revenus et la richesse, ce qui explique ses importantes limites.

Presentación

El tema de la lucha contra la pobreza fue predominante en el mundo de la cooperación al desarrollo en América Latina y en los países andinos en particular durante la década del noventa. Bajo el aliento de la cooperación multilateral y de parte importante de la cooperación bilateral, se implementaron distintos programas de compensación social que eran el correlato de las políticas económicas de ajuste y estabilización.

En la práctica se impuso un modelo hegemónico de intervención y acción frente al tema que se caracterizó por entender la pobreza como un asunto independiente de las condiciones de desigualdad y exclusión social que caracterizan a la región. El presente artículo propone un balance crítico de algunos de los aspectos e instrumentos centrales de dicha estrategia que fue a todas luces parcial e insuficiente.

Los fondos de inversión social (FIS) en América Latina y en los países andinos

Los denominados programas de compensación en el área social surgieron —desde la década del ochenta en la mayoría de los países de la región— como instrumentos para reducir o mitigar el impacto producido por los procesos de

ajuste económico en los sectores más vulnerables de la población. Introducidos por el Banco Mundial en varios países latinoamericanos, con la participación protagónica del BID y de la cooperación bilateral, los FIS (por lo menos el boliviano, que fue el primero) se planteaban de manera explícita sustentar social y políticamente la aceptación de los efectos negativos del ajuste por parte de la población.

Dicha meta, que era esencialmente política, se convirtió con el tiempo, y en el discurso predominante, en una meta de desarrollo que supone el combate a la pobreza y el esfuerzo por mejorar las condiciones de vida de los pobres incorporando la intervención de distintas instituciones, particularmente de la sociedad civil. Los FIS, creados con una temporalidad definida, fueron deviniendo, en esta lógica, en instrumentos de una política social de mediano plazo¹, alentando como tendencia, en muchos países de la región, la transferencia del financiamiento de tareas regulares de los ministerios sectoriales a los fondos. Algunos de ellos (Bolivia y Chile) ya han sido definidos como permanentes.

En todos los casos, la creación de los fondos se hizo bajo la orientación del *demand driven approach*, buscando la implementación de proyectos que atienden a los pobres a partir de la demanda de sus grupos meta. Ello hace que en todos los casos (con la excepción de Haití, donde UNICEF y UNOPS tienen un papel central en la identificación de los proyectos) tengan un relativo papel protagónico las comunidades donde se concentran los pobres. Los fondos de algunos países, conviene señalarlo, incorporan también de manera explícita una función para las ONG en este terreno (Chile, Bolivia, Ecuador y Uruguay).

La aprobación de los proyectos, con la excepción de los casos de Bolivia y Chile, descansaba directamente en los FIS. En dichos países las municipalidades tuvieron un papel protagónico en la aprobación como parte de otras políticas estatales que apuntan a la descentralización del gobierno.

Para lograr el impacto requerido, los FIS se dotaron de una organización independiente de los esquemas institucionales tradicionales del sector público:

- Autonomía administrativa y una alta dosis de apoyo político. En general, los FIS dependían directamente de la Presidencia de los distintos

1. El caso del Fondo boliviano puede ser paradigmático en este sentido. Creado como Fondo social de Emergencia en 1986 por un período de tres años, a partir de 1991 se convirtió en Fondo de Inversión Social.

países; las únicas excepciones son Chile y El Salvador donde dependen del Ministerio de Planificación, y Haití, donde el FIS depende del Ministerio de Economía y Finanzas. Adicionalmente, algunos de los FIS (Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala y Perú) tienen un funcionamiento relativamente descentralizado.

- Contratación de personal calificado sin las restricciones propias de los regímenes laborales del sector público.
- Una metodología que estimulaba distintas formas de participación de autoridades y poblaciones locales para garantizar procesos simplificados y más ágiles para la ejecución de los proyectos².
- Una lógica de intervención que incorporaba los conceptos de gestión social de programas y proyectos en boga: focalización, concentración, sostenibilidad y participación de la sociedad civil.

Desde su creación, adicionalmente, la mayoría de estos fondos —como lo reconoce una evaluación reciente de los mismos³— estuvo fuertemente orientada a responder a distintos objetivos políticos de los gobiernos de cada país. Así, el FIS boliviano buscaba reforzar la descentralización administrativa del gobierno, alentar el proceso de municipalización e institucionalizar los procesos de participación social; el FIS de Haití apuntaba a construir la credibilidad del nuevo gobierno democrático, mientras el FOSIS de Chile buscaba demostrar el compromiso del gobierno en la erradicación de la pobreza extrema.

En general, los fondos —y ello es un límite grande para buena parte de ellos— descansan mayoritariamente en recursos externos, vía endeudamiento, para su operación. Las excepciones son FOSIS de Chile (11%) y FONAPAZ de Guatemala (12%). El BID es el principal soporte financiero de los fondos, pues cubre cerca de la mitad de los recursos externos (aproximadamente 1300 millones de dólares), mientras el Banco Mundial financia aproximadamente un cuarto de los mismos. El cuadro 1 grafica dicha situación.

2. En general, los FIS desde un inicio han coordinado sus intervenciones con los gobiernos municipales. Entre las excepciones más evidentes a esta orientación, destaca desde un primer momento el FONCODES de Perú.

3. Al respecto véase: GOODMAN, Margaret, Samuel Morley, Gabriel Siri y Eliane Zuckerman. *Social Investment Fund in Latin America: Past performance and future role*. Washington: BID, 1997.

Cuadro 1
Recursos de financiamiento de los FIS
(en millones de dólares)

País	BID	BM	Otros Ext.	Local	Total	% Externo
Bolivia FSE (56-91)	38,7	38,9	92,3	25,4	195,3	87
Bolivia FIS (91-95)	60,0	70,6	66,6	22,3	219,5	90
Chile	16,0		50,0	250,0	316,0	11
Colombia	250,0			1005,0	1255,0	20
R. Dominicana	30,0		11,0	3,3	44,3	93
Ecuador	30,0	30,0	43,8	5,3	109,1	95
El Salvador	153,7		38,9	20,0	212,6	91
Guatemala FONAPAZ (91)			8,0	59,5	67,5	12
Guatemala FIS (92-95)	42,3	20,3	47,0	13,3	122,6	89
Guyana	33,3	11,7		3,4	48,4	93
Haití	39,4	11,6		3,0	54,0	94
Honduras	71,5	57,8	42,7	41,0	213,0	81
Nicaragua	63,6	53,5	100,5	23,0	250,6	91

Fuente: Goodman *et al.* 1997.

Con tales recursos, y de acuerdo a su mandato y a su metodología de operación, los FIS han aprobado una cantidad considerable de pequeños proyectos (1.500 en Bolivia, 3.500 en Nicaragua, 18.000 en Perú, 7.000 en Honduras) que se han concentrado fundamentalmente en la producción de infraestructura social (escuelas, postas de salud y sistemas elementales de saneamiento) y, en menor medida, en infraestructura económica. Con la excepción de los fondos de Guatemala y Chile, el porcentaje de los proyectos productivos ha sido poco significativo.

En general, los proyectos son de fácil diseño y ejecución y tienen un techo máximo que se encuentra, en promedio, por debajo de los US\$ 250.000. Por cierto, la ejecución de una multiplicidad de pequeños proyectos ha permitido, entre otras cosas, una visibilidad bastante grande de la acción estatal. El cuadro 2 grafica claramente la distribución de la inversión hecha por los fondos de acuerdo a las distintas áreas de los proyectos.

Cuadro 2
Distribución de los recursos de los FIS(%)

País	Infraestr. económica	Infraestr. Social	Proyectos productivos	Otros
Bolivia	44	28	3	24
Chile	-	-	46	54
Ecuador	11	85	4	-
El Salvador	-	84	13	3
Guatemala	3	-	64	33
Haití	26	67	-	7
Honduras	10	65	7	18
Nicaragua	19	63	1	17
Perú	22	53	13	12

Fuente: BID, elaboración propia.

Los distintos fondos de la región, hay que reconocerlo, han desarrollado una capacidad técnica que les permite focalizar con relativo acierto sus intervenciones. Con metodologías distintas para la asignación de recursos, todos elaboraron mapas de pobreza que les sirven como instrumento para definir sus acciones. Ello les permitió mostrar una gran capacidad de llegada y de concentración en sus grupos meta, como lo muestran distintas evaluaciones de la banca multilateral y de consultoras privadas.

Ahora bien, más allá de tales logros, es claro que la capacidad de los fondos de avanzar en el combate contra la pobreza es absolutamente limitada. Si dividimos el presupuesto anual de los fondos entre el número de pobres de cada país, entendemos mejor los límites en el cumplimiento de este objetivo declarado. Así, en Guatemala y Haití se dispone de US\$ 3 al año para cada pobre, en Ecuador, US\$ 6; US\$ 7 en Honduras y US\$ 11 en el Perú y Nicaragua. Incluso los países con menos dificultades en este terreno, Uruguay (US\$ 62) y Chile (US\$ 30), están todavía muy lejos de una situación aceptable. Peor aún si asumimos que parte importante de ese dinero no llega a los pobres y se queda en el camino en manos de proveedores y contratistas de los fondos.

Adicionalmente, y dada la modalidad de intervención de los FIS, es claro que su incidencia en la generación de empleo en la región fue poco significativa, y oscila entre los 19.000 empleos por año que declaraba FONCODES en Perú⁴ y los 1.500 que estuvo generando el FIS de Panamá⁵. En otras palabras,

4. Al respecto véase: Moncada, Gilberto. *Proyecto de investigación conjunto sobre los FIS en América Latina y el Caribe*. Lima: FONCODES, 1996.

5. WEEB, Anna, H. Caldera, A. Caraccioli y G. Urquía. *Informe de evaluación del Programa de Inversión Social-Fondo de Emergencia Social de Panamá*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1996.

el eventual impacto de estos fondos en el alivio de la pobreza no pasó por la generación de empleo ya que utilizaron, en el mejor de los casos, menos del 30% de sus presupuestos en costos laborales y un porcentaje infinitamente menor en subsidiar mano de obra pobre⁶.

Ello no niega, por cierto, que otras contribuciones de los fondos —infraestructura social particularmente—, además de tener una incidencia —con el tiempo— en el tema de la pobreza, permitieron un reconocimiento muy inmediato de los FIS y su importancia por parte de las poblaciones beneficiarias que valoran el ser tomados en consideración y desarrollan una percepción muchas veces positiva sobre sus respectivos gobiernos. Distintas encuestas entre estos sectores de población así lo demostraron, por lo menos en los casos de Perú, Bolivia y Ecuador.

Los límites de los FIS

A pesar del entusiasmo que despertaron los FIS, en particular entre las agencias multilaterales y muchos de los gobiernos de la región, es claro que se están evidenciando crecientemente muchos límites del modelo. Sin hacer referencia aún al tema de fondo —el alivio de la pobreza y el combate a la desigualdad y la exclusión— conviene tener claros los entrapamientos que muestran hoy los fondos y que se suman a las limitaciones ya señaladas líneas arriba:

- a) La prolongación de los FIS en el tiempo y su paulatina conversión en formas de política social de mediano plazo plantea un conjunto de tareas institucionales con relación a su ubicación dentro del Estado y a la necesidad de reformas sectoriales en otros sectores. Por lo demás, creo que resulta inadmisibles una tentación que empieza a observarse en algunos países de la región y que supone la transferencia del financiamiento y de tareas regulares de los ministerios sectoriales a los fondos.

Con la excepción de los fondos de El Salvador y de Chile que, como hemos dicho, dependen de los Ministerios de Planificación, la autonomía de los FIS, que tiene indudables aspectos positivos, dificulta la coordinación con los otros sectores sociales del Estado. Se desaprovecha, así, la posibilidad de producir sinergias en la propia acción pública

6. FONCODES, que es el FIS con mejor desempeño en este terreno, ha empleado temporalmente —entre 1992 y 1994— 178 517 trabajadores, 83% de ellos extremadamente pobres y 71,6% de ellos en zona rural.

y frecuentemente —el Perú es un buen ejemplo— se duplican los esfuerzos y, en cierto sentido, se debilita aún más la lógica estatal en la esfera social.

- b) La opción por el *demand driven approach* se basa en el supuesto de que una implementación de proyectos, a partir de la demanda de los grupos meta, permite agilizar su ejecución. A pesar de las virtudes potenciales de este enfoque, entre las que destaca claramente el aliento a la participación de los beneficiarios, de la experiencia de los FIS en la región se evidencia que dificultan el desarrollo de estrategias consistentes de lucha contra la pobreza que permitan concertar las diversas operaciones y programas de actores gubernamentales y no gubernamentales, públicos y privados.

Adicionalmente, se constata que el enfoque limitaba el acceso a los proyectos —en la mayoría de los FIS reseñados— a aquellos grupos sociales que acceden a la información necesaria y que tienen la capacidad de articular su opinión, lo que presumiblemente excluye a los grupos más pobres. Como señalan distintos especialistas⁷, las ventajas del *demand driven approach* sólo serán tangibles si el otorgamiento de fondos se vincula a la consideración de criterios relevantes y socialmente justificados para la lucha contra la pobreza y se coordina con medidas sectoriales del Estado.

- c) La gran dependencia de recursos externos que tuvieron los fondos constituye, en esencia, un contrasentido. Esa dependencia se expresó, en la mayoría de los casos, en un crecimiento de la deuda externa de mucho de los países involucrados en nombre del combate a la pobreza extrema. Peor aún, cuando muchos de tales países —ese fue claramente el caso peruano, por ejemplo— disponían de recursos propios bastante significativos. En general, y es curioso que este tema no produzca mayor debate en la región, es cuestionable, en esencia, una lógica que en último término, además de obviar responsabilidades básicamente nacionales, profundiza el problema de la deuda externa de la región.
- d) El tema de la sostenibilidad de las inversiones que realizan los FIS tampoco estuvo resuelto. Las inversiones en infraestructura social, que fueron las mayoritarias en la región (por encima del 60% como promedio regional) sólo resultaban sostenibles si se garantizaba simultáneamente la cobertura de sus gastos corrientes y el compromiso de las comunidades beneficiarias en su mantenimiento.

7. Al respecto véase: NEUHAUSS, Werner. *Recomendaciones del grupo de trabajo sobre Participación de instituciones alemanas de cooperación al desarrollo de Programas de Fondos sociales del Banco Mundial*. Washington; BM, 1.997.

El primer factor, más allá de los compromisos formales que pudieron asumir los respectivos FIS, era de difícil pronóstico dadas las limitaciones de su articulación y coordinación con otros sectores estatales. Sobre el segundo aspecto, y más allá de la voluntad de los FIS, algunos datos de la realidad —recogidos por el propio Banco Interamericano del Desarrollo—⁸, muestran importantes límites en este sentido. Así, la mayoría de proyectos del FIS de Honduras exhibían un pobre mantenimiento, el 30% de los proyectos del FIS del Salvador fueron declarados fracasados por este motivo. Otro tanto se puede decir de los proyectos en República Dominicana, Nicaragua y Guatemala. En el caso del Perú, conviene recordar que el 60% de los núcleos ejecutores de los proyectos no siguieron trabajando juntos una vez concluida la obra.⁹ El único FIS que no presentaba este límite fue el FOSIS de Chile, que paradójicamente es el país que tiene menores problemas con la pobreza de su población.

- e) La participación de la sociedad civil en la operación de los FIS —las ONG y las comunidades beneficiarias— estuvo lejos de ser parte de la construcción de un consenso social como parecen creer algunos. Se trató, por lo general, de una relación instrumental en la que las organizaciones locales, en el mejor de los casos, intervinieron en la formulación e implementación de los proyectos pero estuvieron al margen de las decisiones, de la planificación y conceptualización de los fondos y de la definición de los criterios de fomento, que es lo que permitiría hablar de un proceso de construcción de un consenso social.

Al tratarse de una relación puramente instrumental, los riesgos del clientelismo, tan común en el gasto y la política social en la región, no lograron ser plenamente superados. Más aún cuando parte significativa de los fondos se destinaron a la producción de infraestructura social,¹⁰ y los fondos, por lo general, dependían directamente de la presidencia de los respectivos países, que en muchos casos, como hemos señalado, les asignaron responsabilidades políticas.

- f) En lo que se refiere a la participación de las mujeres en tanto beneficiarias de los fondos, ésta no fue precisamente virtuosa. Su participación, tanto en la selección como en la ejecución de los proyectos, fue

8. GOODMAN et al., ob.cit.

9. Al respecto véase: BALLÓN, Eduardo y Martín Beaumont. *Una evaluación del fondo de inversión social del Perú: FONCODES, proyecto BID-IAF-CLACSO*. Lima: DESCO, 1994 (mimeografiado). Véase también: APOYO. *Encuesta de evaluación de FONCODES*. Lima, 1994.

10. Existe ya abundante bibliografía sobre el particular. Para una reflexión general, véase: GRAHAM, Carol. *Safety nets, politics and the poor: transition to market economies*. Washington: The Brookings Institution, 1994. Sobre el caso peruano, véase: ARCE, Moisés. ¿Qué tan eficiente es la política social del FONCODES? *Pretextos*, N° 9, pp.95-114, Lima: DESCO, 1996.

particularmente baja, no pasando del 17% de éstos (FONCODES en el Perú).¹¹

Dado que la mayoría de proyectos son de infraestructura, la mano de obra femenina temporalmente empleada apenas llegó al 15% del total, a pesar de que son ellas quienes tienen un papel central en el mantenimiento de muchas de las obras realizadas: postas de salud, sistemas básicos de agua potable, etc. En otras palabras, su función, que era crucial, correspondía a la parte no remunerada de la ejecutoria de los FIS.

Adicionalmente, los salarios pagados temporalmente a las mujeres fueron significativamente más bajos que los percibidos por los hombres como resultado de una tradición cultural de discriminación frente a la cual los FIS, en general, han hecho poco. Ello sucede a pesar de que existe abundante información en los casos de Honduras, Chile y Bolivia, de la mayor responsabilidad y del mejor desempeño de las mujeres en los proyectos en los que participan, particularmente en los de crédito y en los proyectos productivos. El que indirectamente las mujeres aprovechen mejor algunos de los *beneficios* de las obras en educación y salud, de ninguna manera puede justificar esta situación.

En cualquier caso, es claro que se requiere, ya a estas alturas, de una evaluación más detallada de los distintos FIS. Indudablemente, en términos de *beneficios*, y a pesar de los límites que pueden tener estos, su efectividad es significativa; hasta donde dicha efectividad contribuye a la superación real de la pobreza, es otro tema. En lo que se refiere a la efectividad social de los FIS en términos de construcción de ciudadanía y de capital social, de una modificación de la estructura de oportunidades y de participación en la región, los resultados son claramente insuficientes.

Finalmente, en términos de su efectividad política —generar gobernabilidad, fortalecer otras reformas sectoriales, alentar los procesos de descentralización y municipalización— es claro que la tentación clientelística parece más fuerte que la voluntad de construir un consenso social.

El tema de fondo

Tras más de diez años de políticas sociales y de gasto social en general, orientadas por las características de los procesos de modernización que vivió la región, y ordenadas por el mercado, cabe preguntarse cómo modificar la

11. La excepción a esta situación es el FONAPAZ de Guatemala que tienen entre sus grupos focales a las mujeres, particularmente a las viudas. Otro tanto, aunque en menor escala, ocurre con algunos programas destinados a la alfabetización, orientados específicamente a las mujeres, en los fondos de Bolivia y Perú.

situación y evitar los severos riesgos de la desintegración social que corre desde tiempo atrás a América Latina.

A estas alturas es claro que el tema de la pobreza de la región no puede verse al margen de la desigualdad que la caracteriza. El argumento neoliberal frente a este punto sostiene que un largo período de elevado crecimiento económico, en un contexto abierto y desregulado, permite la reducción de la desigualdad. La experiencia chilena, que ha sido su paradigma en la región, demuestra exactamente lo contrario: sin subsidios, sin ningún tipo de protección y movida por el sector privado y el mercado, la economía chilena creció grandemente a partir de 1984; sin embargo, todos aceptan que Chile es hoy más desigual que en 1970 e, incluso, en 1975, y que el ingreso está más concentrado que antes, teniendo los pobres menor participación en el mismo.

Al focalizarse en la pobreza exclusivamente, la política social en general, y los fondos sociales en particular, eluden nuestro principal problema social: la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza, y la manera como alimenta la pobreza. En el fondo, y como lo constatan crecientemente distintos foros internacionales,¹² la separación entre política económica y política social, lejos de responder al desafío que confronta la región, profundiza sus problemas.

Es claro, entonces, que la solución exige replantear el modelo de desarrollo y parte importante de las políticas macroeconómicas adoptadas por nuestros países. En sentido estricto, el alivio a la pobreza supone incrementar los ingresos en manos de los pobres, lo que supone la generación de empleo y de actividades productivas permanentes, creando las condiciones —infraestructura, energía, servicios, vías de comunicación, etc.— que permitan la competencia, la cual no es posible entre absolutamente desiguales.

Como lo recuerda un artículo reciente,¹³ desde las políticas sociales aplicadas en la región y sus efectos, se perciben varios elementos, entre los que se destacan:

12. La Cumbre Social de Dinamarca definió un acuerdo claro para la integración de las políticas sociales y económicas. Incluso la Organización de Estados Americanos ha definido recientemente que “el desarrollo social y el desarrollo económico deben ser entendidos como partes de un mismo proceso y concebirse de manera integral y coherente. Primera Reunión de Alto Nivel sobre desarrollo social, Programa Interamericano de combate a la Pobreza y a la Discriminación. Washington, febrero de 1997.

13. Bustelo, Eduardo y Alberto Minujín. “Los ejes perdidos de la política social”. *Papel político*, N° 5, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, pp.49-62, Colombia, 1997.

- a) Las evidencias de la débil capacidad de inclusión del gasto social realizado en la última década de cara al incremento de la desigualdad social.
- b) La creciente disminución de los espacios de lo público y la conversión de los ciudadanos en *privados* frente a la escuela, el hospital y las variadas formas de protección social.
- c) Las características de la privatización de los servicios públicos que han llevado a crecientes demandas por la regulación de la actividad pública con el fin de conseguir la protección de los consumidores.
- d) La tasa de expansión demográfica y el aumento exponencial de la población en edad de trabajar que hacen que aumente continuamente la demanda de bienes públicos en la región.

Es claro entonces que la solución exige replantear el modelo de desarrollo y parte importante de las políticas macroeconómicas adoptadas por nuestros países. De lo que se trata en resumen es de oponer una visión distinta del tema. La pobreza no se erradica mejorando los sistemas de focalización y de gestión sino alterando significativamente la distribución de la riqueza. Las democracias no se fortalecen sólo mediante instituciones eficientes; tienen que ser necesariamente representativas y equitativas. Las organizaciones de la sociedad civil contribuyen a la erradicación de la pobreza, no mediante su profesionalización sino a través de su movilización para construir equidad. El desarrollo, en una palabra, antes que un efecto del crecimiento económico resulta de la expansión de las capacidades y las libertades de la gente.