

UNA GUERRA FALLIDA.

COMBATIR LA POBREZA SIN ACOMETER LAS CAUSAS

Henry Veltmeyer
Unidad Académica en Estudios del Desarrollo, UAZ

¿Por qué la pobreza, uno de los problemas socioeconómicos más apremiantes para el desarrollo y la ética de la humanidad, no puede ser resuelta a pesar de que existen recursos suficientes para hacerlo? Para responder a esta pregunta, es necesario en primer lugar entender lo que significa “pobreza”, cómo se define y mide; en segundo, revisar las explicaciones dominantes sobre la problemática de la pobreza, particularmente aquéllas que se utilizan para orientar las intervenciones de las instituciones internacionales de desarrollo y la mayoría de los gobiernos nacionales; y, en tercer lugar, examinar cuáles acciones se han llevado a cabo, y cuáles no, en la lucha contra la pobreza.

Se estima que entre 950 millones y 1.3 millones de personas en el mundo viven en condiciones de pobreza extrema, con menos de un dólar al día y sin poder satisfacer sus necesidades humanas básicas, y que al menos otros mil millones —dependiendo de cómo se entienda y mida la pobreza— viven en pobreza relativa. Lo cual significa que cerca de 800 millones de personas no reciben suficientes alimentos y que alrededor de 500 millones de personas sufren desnutrición crónica. De hecho, más de un tercio de los niños de este mundo está desnutrido; más de 840 millones de adultos, de los cuales 538 millones son mujeres, son analfabetos, y 1.200 millones de personas no tienen acceso al agua potable. Estos son algunos de los hechos y cifras sobre la pobreza, de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Estos datos son bien conocidos por las personas informadas y los diseñadores de política (*policy makers*). Lo que es menos conocido y aceptado, es el hecho de que, según la misma fuente, hoy en día el mundo “tiene los recursos para erradicar la pobreza”, en otras palabras, “la pobreza extrema puede ser desterrada del mundo”. En palabras del PNUD, “la pobreza ya no es inevitable y por lo tanto ya no debe ser tolerada”. No obstante, este reconocimiento y las buenas intenciones implícitas, la pobreza está presente en todas partes, incluso en los llamados países “desarrollados”, donde más de 100 millones de personas viven por debajo del umbral de la pobreza, más de cinco millones de personas están sin hogar y 37 millones carecen de empleo.¹

Entonces, ¿por qué uno de los problemas socioeconómicos más apremiantes para el desarrollo y la ética de la humanidad no puede ser resuelto a pesar de que existen recursos suficientes para hacerlo? ¿Por qué todavía existe tanto pobreza en el mundo a pesar de la llamada “guerra contra la pobreza” dirigida por el Banco Mundial, en la

que ha participado un conjunto de organizaciones internacionales y países ricos del Norte global durante más de 35 años, es decir, desde 1973, cuando el Banco Mundial “descubrió” que dos de cada cinco personas en el mundo no podían satisfacer sus necesidades humanas básicas por falta de acceso a alimentación, agua, vivienda, medios de vida sustentables, trabajo decente, salud, educación, etcétera, y bajo condiciones de explotación y opresión?²

Para responder a esta pregunta, es necesario, en primer lugar, entender lo que significa pobreza, cómo se define y mide; en segundo, revisar las explicaciones dominantes sobre la problemática de la pobreza, particularmente aquéllas que se utilizan para guiar la acción orientada a solucionar el problema; y en tercer lugar, examinar cuáles acciones se han llevado a cabo, y cuáles no, en la lucha contra la pobreza, un problema que se encuentra en todas partes del planeta, aunque con distintas formas en los diversos contextos nacionales y locales.

Definición y medición de la pobreza

Hay dos enfoques metodológicos básicos sobre la pobreza. Uno de ellos consiste en establecer una línea de pobreza, basada en los ingresos monetarios requeridos para alcanzar un nivel de vida mínimo, o bien para comprar una canasta de bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades básicas de una persona o familia. Las líneas de pobreza más comunes para analizar la pobreza a nivel global y hacer comparaciones internacionales son las fijadas por el Banco Mundial: 2 dólares/día/persona o menos define la pobreza; y 1.25 dólares/día/persona, la pobreza extrema. El segundo método de medición utiliza una amalgama de indicadores que pretende tomar en cuenta la multidimensionalidad de la pobreza, por ejemplo: en el área de la educación, el porcentaje de la población con 15 años de edad y más que es analfabeta y el porcentaje de la misma población

que no ha terminado la escuela primaria; en el área de la salud, la tasa de mortalidad infantil y el porcentaje de la población con seguro social; y, en el ámbito de la vivienda, el porcentaje de las viviendas con agua potable, luz, drenaje, etcétera. Cabe señalar que los diseñadores de política y las organizaciones internacionales tienden a recurrir al primer acercamiento, el método de medición del Banco Mundial, a pesar de sus limitaciones y las múltiples críticas en su contra.

Explicación de la pobreza

Para explicar se requiere una teoría que identifique los factores clave que inciden en hacer a la gente pobre, mantenerla en la pobreza, y dificultar la acción eficaz. En este nivel, numerosos factores han sido identificados en los últimos años, mismos que pueden ser clasificados en dos categorías: factores relacionados al individuo (valores y actitudes, por ejemplo), que son la responsabilidad de una persona y que pueden cambiar; y factores que se relacionan con el sistema socioeconómico, es decir, la forma predominante de organización social y económica, el funcionamiento de la cual crea condiciones que son “objetivas” en sus efectos sobre el individuo, esencialmente determinando quiénes serán los pobres y quiénes serán los ricos.

Lo más sorprendente acerca de las explicaciones dadas por economistas y sociólogos durante los últimos sesenta años, y utilizadas por gobiernos y organizaciones internacionales para diseñar políticas o acciones, es la falta de congruencia entre la teoría y la práctica, es decir, entre la naturaleza y el alcance de las explicaciones dadas con mayor frecuencia por los académicos en sus estudios sobre la pobreza, y las medidas y estrategias adoptadas por los gobiernos y las organizaciones que han llevado cabo la lucha contra la pobreza a nivel mundial. Los sociólogos, en su mayoría, y también los economistas orientados hacia cierta forma de análisis estructural o institucional, han hecho hincapié en los factores estructurales y, en general, insisten en que la pobreza es una función de la forma en que la sociedad o la economía ha sido organizada. En otras palabras, tiene que ver con la “estructura” de prácticas institucionalizadas, la dinámica y las intrigas del poder económico y político, y no con la exclusión social o con la incapacidad de los pobres para darse cuenta de sus “oportunidades” y aprovecharlas.

Sin embargo, los tecnócratas y organizaciones, como el Banco Mundial, que se autoasignan el mandato de aliviar o reducir la pobreza, por lo general localizan las causas no en el sistema de por sí, sino en “la cultura de la pobreza”, la cual supuestamente funciona como una camisa de fuerza en tanto no permite a los pobres tomar acciones para aprovechar sus oportunidades y de esta manera salir de la pobreza. En efecto, se culpa a los mismos pobres de su condición de pobreza.

El pensamiento que prevalece en el circuito mundial de diseñadores de política se refleja en un informe presentado por el G8 en su cumbre de 2000. En este estudio se define la pobreza como una condición de “privación multidimensional” que refleja no sólo la falta de ingresos, recursos y/o activos, sino también de oportunidades que dimanen de “bajas capacidades y exclusión geográfica y social”, así como la imposibilidad de acceder a recursos y servicios. Por ejemplo, el acceso limitado a la educación afecta la capacidad de los pobres para conseguir empleo y para obtener información que pueda mejorar la calidad de sus vidas. La mala salud, debido a una inadecuada nutrición, higiene y servicios de salud, limita aún más sus perspectivas de trabajo y el desarrollo de su potencial físico y mental.

En cuanto a las explicaciones “estructurales” de la pobreza, los analistas observan el hecho de que la pobreza es una condición social situada en un extremo de la distribución desigual de la riqueza y los ingresos. Una estructura que es, sin duda, producto de las relaciones sociales de producción y poder que los pobres no pueden controlar, es decir, una estructura que se conforma a partir de las medidas adoptadas y las prácticas institucionalizadas que son “externas a los individuos” y, como el sociólogo Durkheim observó, “coercitivas en sus efectos”.

En un informe de 2005, la Organización de las Naciones Unidas considera que “el predicamento de la desigualdad” es una fuente importante de pobreza. La desigual distribución de la riqueza y el ingreso llega a tal extremo que sólo 350 de los súper ricos disponen de más ingresos y una mayor proporción de la riqueza que todos los pobres del mundo en su conjunto, alrededor de 1.4 mil millones de personas. De hecho, si el 47% más pobre la población mundial (alrededor de 2.7 mil millones de personas) reuniera sus ingresos, apenas podría comprar los activos de las 225 personas más ricas del mundo.³ Por lo tanto, cualquier “solución” a la problemática de la pobreza debe tomar en cuenta, y cambiar, el sistema que genera la pobreza y mantiene a los pobres en su lugar.⁴

Como ha señalado Cimadamore, Siqueira y Dean,⁵ la pobreza en el mundo tiene que ver con el Estado, la mayor fuente de poder, con la capacidad y autoridad —aunque no tenga la voluntad política— para asignar de manera más equitativa los recursos productivos de la sociedad, o por lo menos para regular el mercado, la institución económica que los ricos y poderosos han utilizado de manera eficaz para promover sus intereses económicos.

Un estudio de Weisbrot, Baker, Kraev y Chen⁶ aclara esta conexión: la pobreza es una consecuencia indirecta de las políticas, y de un sistema que ha concentrado la riqueza, de tal manera que se ha multiplicado el número

de millonarios en un contexto caracterizado por la profundización de la pobreza y la propagación de nuevas formas de pobreza en los países subdesarrollados. El Centro de Investigación de Económica Política, una red de economistas críticos, sometió la hipótesis neoliberal a prueba: si los países pobres dejaran que sus economías fueran dominadas por el capital privado y el libre mercado, convergerían con los países ricos. Dividieron los países en cinco grupos, desde los más pobres hasta los más ricos. Luego, compararon el desempeño de estos países entre 1960 y 1980 (antes de la introducción de las políticas neoliberales) y entre 1980 y 2000 (cuando estas políticas fueron adoptadas ampliamente). Los resultados revelaron el impacto de las políticas neoliberales, promovidas por el Banco Mundial como “amigables a los pobres”. El estudio concluye que la agenda política de la reforma neoliberal, encapsulada en el “Consenso de Washington”⁷ y promovida por el Banco Mundial, tiene un efecto perjudicial sobre los países en desarrollo: reduce el nivel económico (creando nuevas formas de pobreza) en comparación con los países que no aplicaron las políticas neoliberales, en su mayoría asiáticos.

El estructuralismo, en su forma más persuasiva, ha dado luz sobre la relación entre desigualdad social y pobreza, por un lado, y las políticas aplicadas durante las últimas dos décadas en el marco del Consenso de Washington, por el otro, así como sobre las múltiples crisis generadas por estas políticas. En las diversas interpretaciones “estructuralistas”, el mundo está en el umbral, si no en la agonía, de una crisis que reducirá drásticamente la capacidad de miles de millones de personas en todas partes del mundo, con pocos recursos y bajos ingresos, para acceder al agua potable, la alimentación nutritiva y la vivienda asequible, hundiéndoles así en el pantano del hambre. Por ejemplo, a partir de 2008, los precios mundiales de los alimentos se han duplicado, en un contexto de crisis financiera y recesión, resultando en un incremento de 100 millones de personas por debajo del umbral de pobreza y provocando motines en torno a los alimentos en Bangladesh, Egipto, Haití y otros lugares.

Una sorprendente y desconcertante característica de los numerosos informes sobre la pobreza emitidos por el Banco Mundial y otras organizaciones internacionales es que —si bien documentan con todo detalle las complejas y variadas dimensiones, formas y condiciones de la pobreza, ilustrándolas con cuadros y gráficas— eluden cualquier referencia a las causas estructurales. Más bien, ubican las causas en las múltiples deficiencias de los mismos pobres, en la rigidez de las instituciones, en la exclusión social o en prejuicios que pueden ser remediados por la educación, la argumentación racional o la legislación. Es como si los economistas del Banco supieran todo lo que hay que saber sobre la pobreza, pero no entendieran nada.



A raíz de la Conferencia de las Naciones Unidas llevada a cabo en 2000 y de la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el primero de los cuales es reducir la tasa de pobreza extrema en un 50% para 2015, las acciones orientadas al aliviar la pobreza y reducir su incidencia se han acelerado, como evidencia el número de conferencias internacionales.

La adopción de medidas

En el marco del nuevo paradigma de desarrollo, la idea central es empoderar a los pobres para que puedan tomar acciones por sí mismos. De hecho, un estudio realizado por De Janvry y Sadoulet⁸ —el primero de ellos, a propósito, fue el principal autor del *Informe sobre el Desarrollo Mundial (Agricultura para el Desarrollo)* del Banco Mundial en 2008— encontró que la reducción en la incidencia de pobreza rural tenía que ver con la migración y no con el “éxito de los programas de desarrollo rural”. En otras palabras, el éxodo de los pobres hacia las ciudades ha sido el principal mecanismo para reducir la incidencia de la pobreza en el ámbito rural, explicando casi todos los avances en la guerra mundial contra la pobreza (rural).

Sobre este punto, el Banco Mundial, en su *Informe sobre el Desarrollo Mundial* de 2008, identifica tres salidas de la pobreza: la agricultura, el trabajo y la migración. Sin embargo, la principal preocupación de los funcionarios de gobierno, los representantes de organizaciones de desarrollo y los diseñadores de política que se reunieron en 2000 para establecer los Objetivos de Desarrollo del Milenio fue el determinar el papel de “la comunidad internacional de desarrollo” (o sea, su propio papel), así como el marco institucional y las políticas más adecuadas para apoyar a los pobres en sus propias decisiones y acciones.

Los avances realizados en la guerra contra la pobreza y el logro de la primera meta de desarrollo del milenio (reducir a la mitad la tasa de pobreza extrema para 2015), fue examinado por los participantes en esta guerra en diversos foros y conferencias internacionales, incluyendo una conferencia particularmente importante que se celebró en Beijing.⁹ Los investigadores reportaron avances considerables, como que el porcentaje de la población mundial que vive en condiciones de pobreza extrema (menos de 1.25 dólares al día) se redujo de 28.6% en 1990 a 18.6% en 2004. Además, en Beijing se examinaron las medidas implementadas durante los últimos años en relación con el Marco Integral de Desarrollo (FCD, por sus siglas en inglés) construido por los economistas del Banco Mundial y presentado en 1999, junto con una nueva herramienta para combatir la pobreza: los Documentos de Estrategia para Luchar Contra la Pobreza (Poverty Reduction Strategy Papers [PRSP]). La conclusión, no compartida por los investigadores críticos de las intervenciones del Banco Mundial, es que los avances se debían no sólo a reformas políticas, sino también al papel proactivo del Estado,¹⁰ de acuerdo con la estrategia diseñada por los economistas del Banco Mundial y adoptada por la comunidad internacional.¹¹

El debate sobre los avances realizados en la guerra mundial contra la pobreza gira en torno de la siguiente pregunta: ¿tienen que ver con las acciones tomadas por

los propios pobres, con las reformas instituidas por una alianza estratégica dentro del Estado, o por los cambios y la evolución de la economía mundial? Al respecto, se calcula que casi la totalidad de los avances realizados en reducir la incidencia de pobreza puede atribuirse al ascenso de China e India en la economía mundial.

Referencias

- ¹ PNUD (2003) *Human Development Report*, Millennium Development Goals: A Compact Among Nations to End Human Poverty, New York, OUP: 1-2.
- ² McNamara, Robert (1973), *Annual Meeting Speech*, Nairobi Kenya, World Bank Group Archives, Washington DC, Information Solutions Group (ISG).
- ³ PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1999), *Human Development Report 1999. Globalization with a Human Face*, New York, Oxford University Press: 3.
- ⁴ Chossudovsky, Michel (1997), *The Globalization of Poverty: Impacts of IMF and World Bank Reforms*, London, Zed Books.
- ⁵ Cimadamore, Alberto, Jorge Siqueira y Hartley Dean (2005), *The Poverty of the State. Reconsidering the Role of the State in the Struggle against Global Poverty*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- ⁶ Weisbrot, Mark, Dean Baker, Egor Kraev y Judy Chen (2005), *Scorecard on Globalization 1980-2000: Twenty Years of Diminished Progress*, Washington, DC, Center for Economic and Policy Research (CEPR).
- ⁷ Williamson, John (1990), *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?* Washington, DC, Institute for International Economics.
- ⁸ Janvry, Alain de y Elisabeth Sadoulet (2000), “Rural Poverty in Latin America: Determinants and Exit Paths”, *Food Policy*, vol. 25, no. 4, 389-409.
- ⁹ IFPRI (International Food Policy Research Institute) (2007), *Taking Action for the World's Poor and Hungry People*, Conference, Beijing China, 17-18 October.
- ¹⁰ Cimadamore *et al.* (2005).
- ¹¹ Craig, David y Doug Porter (2006), *Development Beyond Neoliberalism: Governance, Poverty Reduction and Political Economy*, London, Routledge.