

LA RESPONSABILIDAD DE LOS GOBIERNOS DEL NORTE, DEL FMI Y DEL BANCO MUNDIAL

Alfonso Dubois

Presidente de HEGOA. Profesor de Ciencias Económicas de la Universidad del País Vasco

(versión preliminar)

¿De qué hay que hablar cuando nos preguntamos por la responsabilidad de los organismos internacionales y de los países ricos en la lucha contra la pobreza? ¿Tiene sentido plantearse cuestiones teóricas y revisiones conceptuales en torno a la pobreza? ¿No es una pérdida de tiempo? Por qué hacerlo cuando, por un lado, parece evidente cuál es la realidad de la pobreza; y, por otro, si se contempla el escaso impacto de tantos discursos sobre la pobreza a la hora de conseguir su erradicación, no parece tener mucho sentido continuar en esa línea. Estas interrogantes forman parte no sólo de la percepción que existe en una gran mayoría de personas, sino también de una primera reacción personal. Resulta sensato pensar que si se centrara el debate en cómo aumentar el compromiso por erradicar la pobreza, al margen de consideraciones teóricas, habría más probabilidades de ser más eficaces y, por lo tanto, todo lo demás no hace sino ocultar este punto crucial y sirve de cortina para tapar esa falta de voluntad política.

Al recoger esta percepción no pretendo descalificarla, sino afrontarla. Sin lugar a duda el reforzamiento del compromiso es necesario, más aún constituye la base insustituible, pero también hay que afirmar que resulta insuficiente. Mi propuesta defiende la importancia de conocer críticamente los planteamientos o los presupuestos desde los que los países ricos y los organismos internacionales establecen la estrategia de lucha contra la pobreza. Y para ello, el eje de esta presentación será reflexionar sobre el hecho de que es precisamente la pretensión de legitimar como adecuados sus enfoques de la pobreza, la causa principal de la ineficacia de su estrategia y de perpetuación. Por ello, resulta oportuno y pertinente plantear a qué debe llamarse pobreza hoy en día, o, mejor, cómo debe realmente afrontarse.

Esta presentación la divido en dos partes. En la primera expondré el marco desde donde analizar el papel de los organismos internacionales, para lo que se hará una revisión de las resistencias que estos presentan y el debate actual sobre el desarrollo y la pobreza. En la segunda presentaré los elementos que componen la actual estrategia internacional de lucha contra la pobreza.

Primera parte

El marco de referencia sobre la pobreza

Planteo una cuestión previa y básica para la comprensión de la naturaleza de la pobreza. La idea de pobreza se halla presente en, prácticamente, todas las culturas y en cada una de ellas ha adoptado formas diferentes. Pero si puede señalarse una regla general en su manifestación, es que siempre se da la división entre quienes se encuentran arriba y quienes se encuentran

abajo. Y, evidentemente, quienes se encuentran debajo constituyen la expresión de la pobreza, sean cuáles sean las diferentes acepciones que se hagan de ella en las distintas sociedades.

La diferencia entre los de arriba y los de abajo, expresada de manera simple, es que los segundos tienen menos acceso a los recursos, se hallan privados de bienes y servicios que los otros disfrutan. Y, en la mayoría de los casos, ese mejor acceso a recursos de los de arriba no se limita a los aspectos materiales, sino que lleva aparejado el control sobre quienes se encuentra por debajo. Un control que alcanza su expresión más fuerte cuando, además, se arrojan el derecho a definir lo que debe considerarse buena o mala conducta, lo que es correcto y lo que no lo es.

La expresión más clara de este control se encuentra en la pobreza. De ahí que las descripciones de la pobreza no reflejen tanto la realidad, como la representación de los intereses de los de arriba. Frente a esa representación, los de abajo, los pobres, tienen pocas ocasiones de defenderse por sí mismos. Esta tradición se ha mantenido hasta nuestros días. El mundo abstracto de los pobres pertenece, en gran manera, a los no pobres.

La consecuencia central de esta consideración es la dificultad de acercarse de forma neutra, en el sentido de objetividad, de falta de prejuicio, a la pobreza. En última instancia, la única definición de pobreza es aquella que la identifica con los límites de tolerancia que cada sociedad establece sobre lo que es soportable acerca de las condiciones de vida de las personas. Esos límites se han marcado y se marcan en las sociedades desde unos intereses determinados. La pobreza forma parte del orden social, por lo que alterar esos límites encontrará muchas resistencias. Así, no resulta fácil realizar un afrontamiento “limpio” de la pobreza, tanto en las sociedades desarrolladas, respecto de otras menos fuertes económicamente, como dentro de cada sociedad en los sectores privilegiados respecto de los menos favorecidos.

Por ello, en pocos temas como en el de la pobreza, la reflexión científica ha venido marcada por connotaciones políticas. Abordar la pobreza no es una tarea indiferente, ya que implica poner al descubierto la necesidad de realizar reformas que afectan a las posiciones de los sectores más poderosos. La pobreza conlleva una importante dimensión política, por la influencia que tienen los intereses de los diferentes grupos en los modelos de distribución y en la existencia de la pobreza. El proyecto de reducir la pobreza desafía inevitablemente los privilegios de los poderosos. Ahondar en las raíces de la pobreza supone plantear cuestiones difíciles y conflictivas, lo que hace que si en todo conocimiento hay una tendencia a desviarse de la verdad en una dirección oportunista, qué decir en la búsqueda del conocimiento de la pobreza donde el surgimiento de reticencias y rechazos, cuando no enfrentamientos, es más que previsible si se plantean determinadas propuestas. La teoría de Malthus, en su famoso escrito sobre el banquete de la naturaleza y sus invitados, es una muestra significativa de cómo es posible encontrar una legitimidad científica y religiosa para la defensa de órdenes sociales injustos.

Pero no sólo desde esa perspectiva se crean resistencias. Otra manifestación de esa construcción de las actitudes frente a la pobreza se encuentra en los estereotipos con que se la juzga por todo el cuerpo social. Las percepciones negativas de los pobres y de la pobreza se transmiten más allá de quienes detentan los privilegios y entran a formar parte de valores asumidos por la sociedad. La criminalización, el “encerramiento”, la distinción entre pobres buenos y malos, la desconexión de las responsabilidades sobre su situación, etc., persisten desde hace muchos siglos, aun cuando haya cambiado tan profundamente el entorno social, político y económico. Las actitudes frente a la pobreza, y con ello el interés por descubrirla y los mismos enfoques metodológicos no pueden entenderse sin tener en cuenta las dimensiones culturales, históricas, antropológicas, etc. que implica. ¿Hay algo más intolerable que un pobre soberbio?, se preguntaba Luis Vives –a lo que cabría contestarle que sí, que resulta aun más intolerable un rico soberbio-, y señalaba cómo la pobreza había sido enviada por Dios

justísimo, por un oculto designio que da más oportunidades a los pobres de practicar con más facilidad la virtud.

La importancia de la percepción de la pobreza en los organismos internacionales.

Tras lo expuesto hasta ahora ya se ofrece una primera razón de ser a la propuesta de analizar los conceptos de pobreza que operan en las organizaciones internacionales para justificar esta presentación. Si a nivel local no hay duda que las elites han construido los criterios de pobreza, a nivel internacional, la preocupación por la pobreza y la definición de sus características han tenido su paralelismo, incluso con más fuerza, en los países hegemónicos o en los organismos internacionales. Por ello, saber cómo piensan y actúan los actores internacionales es decisivo para entender la génesis, evolución y forma de diseñar y aplicar las estrategias para la reducción de la pobreza. Al hacer esta afirmación no desconocemos que las actuales organizaciones internacionales son un reflejo de las potencias económicas, sino que afirmamos que cumplen la función de brazo ejecutor de las propuestas que se formulan desde las sociedades más desarrolladas.

En el caso de la pobreza, de manera especial, las directrices de las estrategias diseñadas para erradicarla vienen impuestas desde afuera de los países que la padecen. Aunque resulte crudo decirlo, no hay otra pobreza que la así definida y propuesta como criterio para establecer objetivos y políticas que la reconocida por las instituciones internacionales.

Por otra parte, es evidente que las manifestaciones actuales de la desigualdad y de la pobreza adquieren una dimensión internacional o global. No es posible comprenderlas como fenómenos particulares de cada país, sino que hay que encuadrarlas en el proceso de interdependencia y globalización de la economía mundial. La pobreza y la desigualdad constituyen un fenómeno transversal que cruza las fronteras y plantea problemas económicos y de inestabilidad política tanto a los países que la sufren como al entorno general. Cada vez más se percibe la necesidad de entender a la pobreza y desigualdad como resultado del juego de las fuerzas económicas internacionales y como un elemento fundamental de la seguridad internacional ¿Cómo entender este proceso? ¿Con qué categorías hay que analizarlo?

La resistencia a cambiar la definición de pobreza

Si se parte de la definición primera antes expuesta, que decía que la pobreza era la delimitación de lo tolerable, establecida desde arriba, y que, por ello, forma parte del orden social, se comprende que lo mejor es no menear demasiado el tema: ¿para qué tomar la iniciativa en modificarla, si resulta que funciona para los intereses dominantes? Solamente cuando la pobreza se manifiesta con especial virulencia, bien sea por la magnitud o por otras expresiones reivindicativas, se vuelve a poner la atención en ella, para dar respuesta a la amenaza. Entonces el tratamiento es meramente reactivo y de corto plazo: se ponen en marcha los instrumentos de políticas que contrapesen la amenaza y eliminen el riesgo. Pero, si no hay presiones especiales y se consigue capear la coyuntura desfavorable, lo mejor es mantener el statu quo y no realizar cambios sustanciales en la forma de abordarla.

Esto es lo que ha ocurrido con los organismos internacionales en la última mitad del siglo XX, donde, a pesar de los vaivenes en torno al interés por la pobreza, se ha mantenido inamovible la referencia sobre su significado. De hecho la pobreza ha preocupado a los países ricos, al igual que el desarrollo, a partir de la segunda mitad del siglo XX. En una síntesis muy breve puede señalarse la siguiente secuencia de actitudes hacia la pobreza. En una primera época, que se corresponde con los años cincuenta y sesenta, se vive un cierto desinterés ante la

pobreza, derivado del optimismo que se tenía sobre los efectos beneficiosos del crecimiento económico y de las expectativas de un horizonte sin límites. En una segunda, la década de los setenta, se produce la sorpresa: a pesar del crecimiento económico, la pobreza existe y se da igualmente en los países desarrollados (no hay más que recordar la lucha contra la pobreza del presidente Johnson a mediados de los sesenta o los estudios en el Reino Unido a fines de los sesenta) que a nivel global. Así lo proclamaba en los setenta el entonces presidente del Banco Mundial, Robert MacNamara, en su famoso discurso de Nairobi de 1973, "El asalto a la pobreza", donde la veía como una amenaza a la estabilidad mundial. La década de los ochenta supone el abandono de la preocupación por la pobreza ante las nuevas prioridades de los equilibrios macroeconómicos y el ajuste estructural. Pero la pobreza se dispara y de nuevo en los noventa, la pobreza se convierte en centro de atención.

A pesar de estas idas y venidas, la hegemonía de una determinada concepción de la pobreza ha sido evidente a lo largo de esas décadas. Y ello porque cuando la realidad de la pobreza tomó "por sorpresa", la preocupación central fue la de resolver a corto plazo la amenaza y a paliar las consecuencias inmediatas, sin detenerse a preguntarse sobre sus raíces. Curiosamente, la preocupación por la pobreza sólo se ha acompañado de un debate sobre su concepto cuando se ha analizado su realidad en las sociedades desarrolladas. Pero la pobreza de los países en desarrollo no fue objeto de un debate paralelo, como si las grandes miserias fueran evidentes en sí mismas y no necesitaran de mayores refinamientos.

El estudio que se ha hecho desde las instancias internacionales sobre la pobreza en los países en desarrollo se ha producido desde la distancia y desde la preocupación por determinar su extensión: ¿cuántos son?, ¿aumenta o disminuye el número de pobres?

La percepción dominante de la pobreza que se ha tenido hacia el mundo en desarrollo puede resumirse en los siguientes puntos:

i) La pervivencia de un concepto de pobreza entendido desde el referente absoluto de la mera supervivencia biológica, a pesar de los cambios tan profundos y de todo tipo experimentados. Más aún, esa referencia absoluta de cuáles son esos mínimos no se ha modificado sustancialmente. Los mínimos que fijaron Rowntree y Booth a fines del siglo XIX no difieren gran cosa del umbral de pobreza todavía vigente del Banco Mundial que establece el conocido dólar-día-persona como referente de la pobreza.

ii) No es una casualidad esa continuidad, si se tiene en cuenta que la gran preocupación del tratamiento de la pobreza fue su medición. Y la medición requiere una referencia clara y precisa, como lo es la pervivencia biológica. ¿A qué se debe esa preferencia por la medición frente a otras preocupaciones? Sin dudar a la falta de una preocupación normativa. Y es que la mera referencia de la pervivencia no requiere ninguna definición previa de bienestar, mas bien, al contrario, su referencia es negativa: no morir. La responsabilidad o la exigencia normativa del modelo no va más allá de garantizar que la persona no muera.

iii) A efectos no solo de medición sino de precisión de qué se entiende por pobreza, parece inevitable determinar un umbral de pobreza, es decir, precisar aquellas características que definen cuando una persona es considerada como pobre. Pero desde el enfoque dominante, el umbral se ha convertido en una frontera decisiva y excluyente. No hay matices de pobreza, la pobreza es o no es. Cumple una función de ordenación, de clasificación. Parece interesar más identificar, señalar, quiénes son pobres, que preguntarse por qué son pobres. La consecuencia de esta concepción es que desconecta el análisis de los pobres de quienes no

son pobres. Al entenderse la pobreza más como una categoría de ordenación que de relación, el análisis de la pobreza se concentra, se focaliza en quiénes han sido clasificados como tales. El problema se ha aislado, se ha definido. Con estas consideraciones no se niega que la definición del umbral y la clasificación no sean necesarias. La crítica se formula hacia el que esa referencia de clasificación, que no era más que un instrumento para conocer la pobreza, se haya convertido en el objetivo central de estudio.

Un debate desigual

El debate sobre la pobreza se ha producido de forma diferente en el caso de los países desarrollados y ello se manifiesta sobre todo en que las referencias normativas son distintas. En estos se avanza desde una concepción absoluta a una relativa, planteando la necesidad de definir el umbral de pobreza en función de los niveles alcanzados por la sociedad. En cambio, para las sociedades en desarrollo la referencia normativa se ha mantenido dentro de los límites de la supervivencia. Es decir, se compartimentaliza el concepto de pobreza según las características de cada sociedad.

Este es un punto central en la comprensión de la pobreza. Aunque haya un núcleo duro de privaciones que haya que tener en cuenta, éste no puede ser estático. La pobreza tiene una comprensión más dinámica, y a lo largo de la historia su significado ha sido marcar los límites de la tolerancia de la sociedad sobre la responsabilidad colectiva en cuanto a las situaciones de las personas. ¿Hasta dónde una sociedad se siente responsable de las mismas y debe emprender acciones públicas para remediarlas? Esta fue la gran pregunta que se hicieron las ciudades europeas de los siglos XVI y XVII cuando la realidad del fenómeno de la pobreza se expandió de forma masiva.

Y esta es la pregunta a nivel global de la que tampoco podemos escapar hoy: ¿cuáles son los límites de tolerancia que nos planteamos ante las privaciones de las personas? ¿cabe proponer dos límites tan diferenciados para unas sociedades y otras? Esto sería explicable si los actuales límites de los recursos disponibles impiden plantearse objetivos más ambiciosos de niveles colectivos, como ocurriera en épocas pasadas. O, en otra línea cabe proponer establecer diferencias, en cuanto que no debe caerse en una ilusoria y utópica pretensión de igualdad de niveles de vida a escala mundial. Pero en un contexto de progresiva interdependencia y de disponibilidad suficiente de recursos, esta diferenciación de niveles de pobreza debe ser objeto de especial atención. Una cuestión es plantear la imposibilidad de alcanzar inmediatamente objetivos idénticos, y otra cuestión es denegar determinados objetivos que son alcanzables. Es decir, una cosa es reconocer las limitaciones que se presentan a la hora de pensar en logros posibles; y otra es que en la determinación de esos logros posibles se parta de concepciones diferentes de lo que es la pobreza, en definitiva de lo que son las personas.

La revisión de la economía del desarrollo a fines de siglo

Entender la actual situación del debate sobre el desarrollo es necesario para situar la pobreza. Existe una fuerte interrelación entre ambos conceptos: una visión estrecha del desarrollo no permite la integración del objetivo de la lucha contra la pobreza como algo específico y prioritario; y, al mismo tiempo, un concepto de pobreza reducido tiende a que se contemple más desde políticas sociales específicas que como objetivo central del desarrollo.

La moderna economía del desarrollo partió de una visión del desarrollo limitada al problema de identificar y cuantificar el crecimiento económico, que ha marcado decisivamente su evolución posterior. Aunque luego se añadieron otros elementos, ello no alteró la percepción estrecha del concepto. Se daba por sobreentendido, en la mayoría de los paradigmas, que no correspondía al estudio del desarrollo la pregunta filosófica sobre la necesidad del cambio de valores o de la búsqueda de nuevas instituciones y reglas. La disciplina del desarrollo se limitaba a resolver técnicamente de la mejor manera posible la movilización y la asignación de factores que condujera a unos objetivos que por una u otra razón estaban dados.

Sin embargo, el término desarrollo puede usarse tanto de manera descriptiva como normativa; es decir, lo mismo para describir una condición presente como para proyectar una alternativa deseable. Lo que ha ocurrido es que ha prevalecido el uso descriptivo del término, mientras que el uso normativo se ha limitado a las visiones críticas o en la defensa de alternativas.

El desarrollo es una aventura ambigua que nace llena de tensiones entre qué bienes se desean, para quiénes y cómo obtenerlos. Son cuestiones centrales del desarrollo: los juicios éticos sobre qué es la buena vida, dónde empieza lo inaceptable, ¿hay que procurar que nuestras sociedades sean más justas o que sean más libres? ¿cuáles son los objetivos a alcanzar para conseguir una sociedad más justa?, ¿qué calidad de relaciones se establecen entre las personas y entre éstas y la naturaleza?

Al finalizar el siglo XX, con diferentes énfasis, hay un cierto consenso en diagnosticar que la economía del desarrollo, y el concepto mismo de desarrollo, se encuentra en crisis. ¿Por qué y en qué sentido hay que entender esa crisis? En las décadas anteriores, las diferentes posiciones, por muy encontradas que fueran en las políticas que defendían, coincidían en cuáles eran los objetivos o prioridades del desarrollo. La idea de la modernización como escenario a conseguir marcó la visión del desarrollo, lo que, en última instancia, respondía a los niveles de industrialización y a los estándares de vida alcanzados por los países más ricos. El desarrollo consistía básicamente en conseguir que los países más pobres se acercaran a las pautas de los países más ricos. La identificación del desarrollo con el crecimiento económico fue la gran propuesta, pensando que una vez que se diera éste, de manera automática se producirían efectos beneficiosos para los sectores más pobres.

Pero esos presupuestos comienzan a resquebrajarse. En primer lugar, la versión oficial del modelo de desarrollo, el llamado Consenso de Washington, que ha constituido la referencia incuestionable durante más de una década, se somete a fuertes críticas que empiezan a debilitar su hegemonía. La primera es su ineficacia para conseguir el objetivo principal propuesto, es decir alcanzar tasas suficientemente elevadas y estables de crecimiento. Especialmente en los países de América Latina donde, a pesar de aplicar fielmente las reformas propuestas por el FMI y el Banco Mundial, permanecen en una situación de casi estancamiento. Incluso, los países que han conseguido mayores éxitos no han seguido las reformas del Consenso, sino que emprendieron procesos peculiares.

La segunda crítica, la incapacidad para resolver las crisis financieras internacionales que han tenido consecuencias devastadoras para los países en desarrollo. Es probable que la crisis asiática haya sido su peor revés, al hacer patente que la liberalización financiera puede ser fuente de una profunda inestabilidad macroeconómica cuando no está acompañada de un marco institucional apropiado.

Por último, pero no por ello menos importante, sino destacando su trascendencia para la viabilidad de la economía y la sociedad en general: el fracaso en resolver la reducción de la pobreza que a nadie deja indiferente, aunque sea por razones y objetivos muy distintos. Para algunos empieza a convertirse en una amenaza para el sistema y para otros supone el impedimento principal para el desarrollo. Pero sobre todo, se convierte en un escándalo para la comunidad internacional que pretende legitimar su orden en la democracia y la convivencia pacífica. La pobreza se presenta como el gran desafío del desarrollo en un mundo que posee recursos más que suficientes para satisfacer las necesidades básicas.

Por eso se ha hecho necesario revisar la experiencia de las últimas décadas y sacar una serie de lecciones sobre los planteamientos generales de la economía del desarrollo. Hay necesidad de plantear la legitimidad del modelo tanto desde la justicia como desde la eficacia, es decir, tanto desde el concepto mismo de los objetivos o prioridades del desarrollo como de las políticas para conseguir resultados. ¿Cómo seguir sosteniendo un modelo de desarrollo que perpetúa la pobreza y genera desigualdad cuando se proclama la democracia y el respeto a los derechos humanos como la base de la sociedad?

La mayoría de las propuestas se limitan a revisar las políticas y, muy moderadamente, revisan el concepto. Una característica de estas visiones críticas es el reconocimiento de que ha habido una lectura demasiado marcada por los intereses y percepciones de los países desarrollados y que se impone hacer una lectura histórica y concreta desde la realidad, donde domine el desprejuicio en el enfoque de las cuestiones del desarrollo.

Las conclusiones de esta revisión se pueden resumir en las siguientes lecciones aprendidas:

- a) El desarrollo económico de los países en desarrollo es posible, pero no es inevitable. No se puede establecer que todos los países están llamados tarde o temprano a desarrollarse. Es necesario criticar el optimismo exagerado que ha dominado las visiones del desarrollo.
- b) El proceso del desarrollo económico es a la vez multidimensional y altamente no lineal. Frente a las concepciones simplistas y lineales de los primeros tiempos, la experiencia del desarrollo se muestra sobre todo como un proceso de cambio dinámico, que afecta no sólo a los modelos de producción y a la tecnología, sino también a las instituciones sociales, políticas y económicas, además de los modelos de desarrollo humano
- c) Las reformas del Consenso de Washington orientadas al mercado dedicaron escasa atención a las instituciones y a la complementariedad entre las esferas pública y privada de la economía. El desarrollo los cambios institucionales generalmente se ha quedado por detrás de los esfuerzos de industrialización en la inmensa mayoría de los países en desarrollo.
- d) El desarrollo económico debe ser el resultado de una estrategia surgida dentro de cada país y no puede ser impuesto desde fuera. Los países deben ser protagonistas de su propio cambio y el desarrollo no tendrá éxito si no se da la participación efectiva de los agentes sociales en la formulación de las políticas y de los objetivos que marquen su camino al desarrollo.
- e) La importancia de las dimensiones globales del desarrollo como resultado de la creciente interdependencia. Durante los años noventa se han celebrado una serie de conferencias internacionales que han abarcado los temas centrales del desarrollo y han establecido nuevas prioridades ante el escenario de interdependencia que caracteriza nuestro mundo.

La simple apertura hacia la multidimensionalidad del concepto de desarrollo ya supone un principio de reflexión sobre qué deba ser el desarrollo. Aunque en la mayoría de las

propuestas, la conciencia de crisis se limita a los procesos de desarrollo, implica una revisión de lo que se ha hecho y abre la pregunta de qué debe hacerse. En primer lugar, se abre el interrogante sobre cuál el desarrollo posible, porque se toma conciencia que la naturaleza no permite cualquier modalidad de desarrollo y que es necesario tener en cuenta esa referencia fundamental a la hora de marcar los objetivos y las políticas para alcanzarlos. En segundo, se comienza a cuestionar el concepto mismo de desarrollo que la sociedad viene considerando como deseable, donde además de las consideraciones meramente económicas se introducen otros objetivos sociales.

El cambio más radical en el concepto de desarrollo se debe a las propuestas del desarrollo humano. En el marco del sistema de las Naciones Unidas, el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) lanzó a principios de los noventa el enfoque del desarrollo humano. La formulación del enfoque o paradigma del desarrollo humano surge en el contexto expuesto del proceso de crítica a la economía del desarrollo dominante, que propone el crecimiento económico como objetivo. Por el contrario, el desarrollo humano afirma que éste no debe ser el objetivo central del desarrollo sino únicamente uno de sus referentes. Su propuesta supone un cambio radical de los planteamientos anteriores en dos sentidos. Uno, porque coloca el centro de la concepción del desarrollo en el proceso de expansión de las capacidades de las personas de manera que puedan elegir su modo de vida. Dos, porque cuestiona que el desarrollo dependa fundamentalmente de la expansión del capital físico y se resalta la importancia de los procesos sociales. En definitiva se sustituye una visión del desarrollo centrado en la producción de bienes por otra centrada en la ampliación de las capacidades de las personas. Adoptar el enfoque del desarrollo humano implica la necesidad de reformular el bienestar desde la consideración de las personas como referencia fundamental.

La voluntad de definir el bienestar no es una tarea fácil y sobre todo es comprometida. El bienestar como referencia de la actividad económica y de la convivencia social introduce el escenario de futuro, formula lo que se quiere de las personas; establece el debate, la tolerancia y la participación como elementos indispensables en ese proceso, y formula la exigibilidad de los objetivos mínimos del bienestar. Es evidente que desde aquí, se abre una comprensión bien distinta de la pobreza.

La visión alternativa de la pobreza

Frente al concepto tradicional y dominante, desde la visión crítica se formulan dos preguntas centrales: a) cómo se produce la pobreza; b) cómo se define la pobreza. Hasta ahora el esfuerzo hecho para comprender la naturaleza común de las causas y las formas en que éstas se interrelacionan ha sido muy escaso.

Preocuparse por conocer cómo se produce la pobreza, supone: i) identificar los agentes productores, que es crucial porque va más allá de la cuestión general de las causas de la pobreza y señala a los actores concretos que la originan; ii) distinguir entre producción de pobreza directa y no intencionada, no basta con hablar de la primera y destacar factores evidentes como la corrupción, es necesario ir más allá y analizar los efectos de las reglas del comercio internacional o los comportamientos de las inversiones externas; iii) hacer visible el impacto de la producción de pobreza, elaborando un catálogo de malas prácticas y estadísticas que pongan de manifiesto los procesos de producción de pobreza y sus efectos.

Precisar el concepto de bienestar es fundamental para construir el enfoque normativo. ¿Cómo definir el bienestar? La respuesta a esta pregunta no supone definir el objetivo último ideal, sino establecer en qué condiciones las personas pueden desarrollarse como tales. Dicho de otra manera, cuándo las personas dejan de estar mal y pueden empezar a estar bien. En definitiva,

no es otro el concepto de pobreza sino saber cuándo un ser humano tiene o no la oportunidad de desarrollar su potencial como persona. Consiste en definir en positivo los funcionamientos y capacidades mínimas para que cada persona ponga en marcha su particular e indelegable búsqueda de forma de vida que le satisfaga.

El objetivo prioritario es asegurar que las personas pueden vivir como tales. Determinar cuándo una persona empieza a ser persona realmente no implica vislumbrar el resultado último, ni siquiera la gama de posibles estados deseables que ella puede tener. De hecho habrá muchos posibles grupos o paquetes de objetivos diversos a conseguir. La pobreza es definible en cuanto se pueda precisar cuando la persona dispone o no de las capacidades para emprender el camino que le lleve a elegir la combinación deseable y a esforzarse por conseguir los recursos necesarios para que se haga realidad.

Si partimos de esta definición del bienestar basada en la capacidad y la libertad de las personas, la consideración de la categoría de los derechos es fundamental. Por un lado, porque desde los derechos se contempla a las personas como seres conscientes que eligen libremente sus opciones de vida; y, por otro, porque los derechos permiten reconocer efectivamente la necesidad de que las personas alcancen determinadas capacidades básicas humanas. El lenguaje de los derechos es una forma de hacer operativas en el discurso de la sociedad las pretensiones de bienestar que se consideran básicas para las personas.

El bienestar de una persona lo constituye un agregado de tres elementos: logros materiales, derechos y libertades; diferente para cada una de ellas, pero que en cualquier caso deberá contener un mínimo de cada uno de ellos. Así definido, el bienestar individual es éticamente significativo y un objetivo exigible a la actividad económica. La mayor resistencia se produce en la aceptación de los derechos en el espacio internacional.

Desde estas referencias, veamos cuáles son las propuestas dominantes de los organismos internacionales.

Segunda parte

La estrategia vigente: la funcionalidad de la pobreza

La “nueva” estrategia de reducción de la pobreza de los organismos internacionales se compone de diversas piezas: a) la primera es la propuesta del concepto de pobreza que propone el Banco Mundial, que establece los criterios que subyacen en la estrategia; b) la segunda son los Objetivos del Desarrollo del Milenio, que constituyen la delimitación precisa de la responsabilidad internacional, aprobados por la Asamblea de las Naciones Unidas en el año 2000; c) la tercera, los mecanismos que se han puesto en marcha para alcanzar esos objetivos, que encuentran su mejor expresión en los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza, más conocidos por sus siglas en inglés PRSP.

Este planteamiento no es una mera declaración programática, sino que hay que entenderlo como una estrategia operativa, que condiciona las actuaciones no sólo de los organismos internacionales, sino también las políticas de cooperación de los gobiernos. ¿Desde dónde y cómo entender este planteamiento?

En los últimos tiempos se ha producido una doble relación del concepto de pobreza con otros dos: la seguridad y el desarrollo. La pobreza no había sido un tema de preocupación para el concepto ortodoxo de seguridad prevaleciente, aunque en determinados periodos, como a mediados de los setenta, se levantaron voces, entre ellas la del presidente del Banco Mundial, advirtiendo de la amenaza que la extensión de la pobreza pudiera tener sobre la estabilidad

internacional. Pero nunca había entrado a formar parte integrante de las estrategias de seguridad. Ha sido en la última década en que se han fusionado las agendas de la seguridad y del desarrollo, entendido desde la versión oficial, bajo el concepto de gobernanza global. En lo que respecta a la asimilación del desarrollo con la pobreza, la muestra más clara de ella lo constituyen los Objetivos del Desarrollo del Milenio.

Pobreza y seguridad

En la nueva percepción de la seguridad, en cualquiera de sus niveles global, regional o nacional, se presta una atención específica y creciente a las crisis sociales que aparecen en el nuevo panorama mundial. Las décadas de los ochenta y los noventa han sido testigos de la polarización de la desigualdad y la profundización de la pobreza global, lo que ha llevado a considerarlas como problemas políticos y sociales importantes. El significado de la seguridad del estado y la percepción de las amenazas han sido objeto de revisión al comprobar cómo el impacto de la pobreza global estaba produciendo importantes crisis sociales: desastres medioambientales, hambrunas, desempleo masivo, migraciones, propagación de enfermedades, etc.

Asimismo el fracaso de numerosos Estados, especialmente en los noventa, ha producido no sólo la intensificación de las guerras civiles, los desastres humanitarios, las poblaciones desplazadas, sino también el auge de las economías ocultas y el fortalecimiento de poderosos actores no estatales, como el mercado negro global y las redes de crimen organizado. La práctica de la gobernanza global se ha visto amenazada por estas tendencias.

Pero esta preocupación no se ha traducido en analizar el fenómeno en toda su complejidad. La propuesta es que los Estados tienen que revisarse de acuerdo a los principios de la gobernanza global neoliberal, cuyo objetivo no es tanto la creación de una sociedad más justa e inclusiva de los sectores más desfavorecidos, como la construcción de un entorno para los inversores capitalistas.

Todo esto sirve de introducción para entender cómo ha emergido y lo que realmente significa el nuevo discurso pobreza-seguridad. El resultado de ese proceso es la reestructuración de las relaciones entre Estados, capital y ciudadanos, donde uno de sus objetivos es la erradicación de la pobreza global como un medio para conseguir un orden global seguro. Es decir, la lucha contra la pobreza no constituye el objetivo último y la razón de ser de la propuesta, sino un instrumento.

El Banco Mundial y la pobreza

Sin dudar, el papel jugado por el Banco Mundial ha sido clave en la definición de los criterios de pobreza. El hecho de que asumiera, en los noventa, el objetivo de la lucha contra la pobreza como seña de identidad de su actividad, plantea la cuestión de si puede hablarse de una nueva fase en su comprensión del desarrollo y de la pobreza. En la década de los ochenta el Banco no se preocupó por la pobreza. Los programas de ajuste estructural no contemplaban ninguna medida para paliar los efectos sociales de los mismos. Los tremendos impactos producidos por ello obligó a que se introdujeran políticas sociales específicas, pero sin modificar para nada las bases del ajuste.

En su Informe sobre el desarrollo mundial 1990, dedicado a la pobreza en el mundo, el Banco propuso su estrategia de lucha contra la pobreza basada en tres puntos: aumentar las oportunidades de los activos de los pobres, especialmente el empleo; aumentar el acceso a los servicios sociales; y, crear redes de seguridad social focalizadas en los sectores más

vulnerables. La forma de abordar la pobreza se hacía desde la preocupación de las medidas políticas, sin pretender revisar el concepto de la pobreza. Se mantiene la definición económica de la pobreza, basada en los mínimos de supervivencia, con un escaso análisis de las causas o de la intensidad de la pobreza.

A los diez años el Informe sobre el desarrollo mundial, 2000-2001 vuelve a tener como tema la pobreza y el desarrollo. En el Informe se proponen algunos cambios en cuanto al concepto, al reconocer el carácter multidimensional de la pobreza, pretendiendo superar así su visión tradicional que la constreñía a meras referencias de consumo e ingreso. Según el Banco, el haber concedido un mayor protagonismo a los mismos pobres a la hora de establecer las dimensiones principales de la pobreza, ha permitido que los resultados de esta participación se hayan traducido en una comprensión mejor de la vida de los pobres. Como resultado de este proceso, plantea una reconsideración de la pobreza, en la que considera como elementos constitutivos a las oportunidades que se ofrecen, el empoderamiento de las personas y la seguridad.

Sin embargo, a pesar de haber hecho el anuncio de un nuevo indicador de pobreza, del que se habían adelantado incluso sus componentes en el borrador, éste no se ha confirmado, permaneciendo el índice tradicional de pobreza medido en función de la renta. Esto pone en duda la profundidad del cambio, ya que la asunción de un nuevo concepto de pobreza, si quiere ser operativo, debe aparejar la elaboración de un indicador capaz de establecer los objetivos y evaluar los resultados de acuerdo con las nuevas referencias conceptuales.

Cuando el Banco introduce la preocupación por las causas de la pobreza, lo hace también desde la funcionalidad. Veamos cómo trata la pobreza en función de dos cuestiones centrales: la desigualdad y la dimensión internacional. Admite que la desigualdad afecta a la reducción de la pobreza, sobre todo porque cada vez hay mayor evidencia de su relación con el crecimiento económico. La desigualdad dificulta la mejor asignación de los recursos y crea un clima poco favorable para la estabilidad y la cohesión social. El acercamiento del BM a los planteamientos institucionales ha abierto el horizonte de las implicaciones de la desigualdad, al reconocer la estrecha vinculación existente entre la desigualdad del poder económico, sobre todo en la distribución de recursos, y la participación en el poder político. Sin embargo, fue precisamente este punto el que hizo surgir la polémica, ya que en el borrador del Informe se contenían algunas consideraciones sobre la importancia de mayores niveles de igualdad para conseguir mejores resultados en crecimiento económico y reducción de la pobreza. Como ha trascendido públicamente, la oposición del secretario de Comercio de la administración Clinton, Lawrence Summers, obligó a modificar las conclusiones primeras y a atemperarlas. Esto provocó la dimisión del responsable del estudio previo, Ravi Kanbur, pocas semanas antes de su presentación pública.

La consideración de la desigualdad se subsume en última instancia, para el Banco, en dos supuestos: uno, la desigualdad como obstáculo para el mejor desempeño de la actividad económica; dos, la reducción de la pobreza, en cuanto que conseguir los objetivos propuestos implica una atenuación de la desigualdad. Pero incluso en estos casos, la posible progresión en admitir objetivos más precisos de equidad queda paralizada al chocar con los planteamientos de instancias más poderosas.

La ausencia de la dimensión internacional

Lo más destacable es la ausencia de la dimensión internacional en el planteamiento de las causas, a pesar del mundo interdependiente que vivimos. Y ello tiene que ver con la adopción de una visión nueva del mundo en el que aparece una determinada concepción de lo que debe ser la gobernanza global.

El hecho de que se hayan unido las agendas del desarrollo y de la visión ortodoxa de la seguridad es menos un signo de replanteamiento radical de las mismas que un intento de unir dos discursos que aunque han sido siempre compatibles, ahora se apoyan mutuamente. En

este discurso se mantiene una visión del mundo atomizada en la que los problemas del desarrollo, entre ellos la pobreza global, son los problemas propios de cada estado y de la falta de compromiso de éste por adoptar las políticas correctas. La tarea de la gobernanza global neoliberal es ofrecer a los estados débiles las capacidades que necesitan para fortalecerse.

Así el Informe 2000/2001 del Banco Mundial explica las causas de la pobreza global haciendo referencia simplemente a los síntomas. El problema de la pobreza pertenece a las comunidades políticas locales. En definitiva, reconoce que el mundo se halla fundamentalmente estructurado a través de estados-nación y que la pobreza se encuentra dentro de cada uno de ellos. Toda la estrategia de reducción de la pobreza se basa en la adopción por parte de los gobiernos de estrategias antipobreza que alivien el número de pobres. Los países desarrollados deberán ayudar a cumplir esos objetivos apoyando con recursos la implementación de las medidas en aquellos países que manifiesten compromisos serios por cumplir con los objetivos previstos.

Un planteamiento adecuado de la política global tiene que reconocer que el mundo se halla fundamentalmente estructurado por relaciones sociales que se dan dentro de la población. Estas relaciones no son internas a los estados nación, sino que forman parte del sistema global de la producción capitalista. Es un error analítico abstraer a la gente de estas relaciones globales sociales. Por ello, el Banco Mundial no tiene nada que decir sobre el papel del capitalismo como causante de la pobreza en el sistema mundial. En la práctica, los supuestos que se encuentran en el corazón del modelo de seguridad ortodoxa es que el punto de partida es que es la falta de capitalismo la causa primera del desarrollo desigual y de la producción de pobreza.

El Banco Mundial, paradójicamente con su denominación, desconoce la dimensión mundial o global que traspasa las fronteras. Una de las críticas más profundas que se han hecho al Consenso de Washington es la que detecta que no había previsto la globalización.

¿Cómo se plantean estos principios? La cuestión central es: ¿quién gana realmente por aceptar este esquema de seguridad/ desarrollo? El argumento teórico es que a largo plazo, ganan todos si siguen las reformas previstas. Si a corto plazo parece que la pobreza surge, es como resultado de la falta de una aplicación consistente de los principios neoliberales. El diagnóstico se resume en proclamar la inadecuación de las políticas de los países al nuevo escenario internacional, inadecuación que consideran puede y debe superarse y cuya solución se encuentra, fundamentalmente en manos de los propios países. Si aplicaran convenientemente las políticas económicas, verán desaparecer progresivamente la dimensión de su pobreza. Desde esta posición, las propuestas que hacen se reducen a impulsar la adopción de las medidas de liberalización y demás políticas sanas y a promover políticas sociales focalizadas. En resumen, aceptación de las reformas estructurales y diseño de estrategias nacionales, sin necesidad de revisión especial de las reglas internacionales para conseguir mejores resultados de distribución del ingreso y pobreza.

Los supuestos neoliberales son prácticamente infalibles. Una característica central de este enfoque es la perspectiva optimista con que encara el futuro y que, lógicamente, va a determinar las prioridades y las políticas con que analizar el desarrollo. La visualización de un escenario favorable en todos los sentidos para la economía mundial como resultado de la aplicación de las reformas que se propugnan ha sido una constante en los análisis del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial en las dos últimas décadas.

El presupuesto es que la globalización constituye una ventana abierta de nuevas oportunidades, en la que cabe el crecimiento conjunto tanto de los países OCDE como de los no-OCDE. Los lazos que se establecen entre ellos son cada vez más estrechos y mutuamente beneficiosos. Así, muchas economías de países no-OCDE están alcanzando a las OCDE. Se

da ahora una coincidencia histórica de intereses entre los dos grupos para crear una verdadera economía global, en la que todos los países sean jugadores activos.

La visión del mundo ofrecida por el discurso desarrollo/seguridad ortodoxa es ideológica en el sentido que ofrece un marco coherente para interpretar la realidad pero es una visión que refleja las desigualdades del poder social en las actuales relaciones sociales globales. Estudiar la ideología es estudiar la forma en la que los conceptos sirven para establecer y sostener las relaciones de dominación. El Banco Mundial no puede considerar la idea de que el capitalismo sea la causa de la pobreza global, más bien considera la idea que sea su solución.

La pobreza y la desigualdad no plantean ninguna corresponsabilidad internacional porque no sólo hay una explicación económica a las mismas, que achaca a las falencias de quienes las padecen las causas de su existencia, sino que tampoco se reconoce una carga moral que plantee la necesidad de asumir colectivamente su superación. Desde esta percepción se comprende la falta de interés por la construcción de nuevas instituciones internacionales que hagan frente a los problemas globales. Si no se reconoce la existencia de estas transversalidades, difícilmente se verá la necesidad de poner en marcha las nuevas instituciones.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

¿Qué son los Objetivos de Desarrollo del Milenio? La Asamblea General de las Naciones Unidas se constituyó el año 2000 en la Cumbre del Milenio, en la que estableció los objetivos del desarrollo para las primeras décadas del siglo XXI. Resulta interesante recordar el proceso de su elaboración y definición porque pone de relieve nuestra primera consideración: la pobreza queda definida por los que detentan el control. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) planteó en el año 1996, en el documento Forjando el siglo XXI, una serie de objetivos para el desarrollo internacional a conseguir en el siglo XXI, y a los que debían de atenerse las agencias y países donantes. Posteriormente estos objetivos han sido adoptados por la OCDE, el Banco Mundial, el FMI y el PNUD, con lo que se han convertido en la referencia de lo que la ortodoxia considera como marco posible y deseable del bienestar para los países en desarrollo.

Los objetivos se plasman en ocho objetivos principales y 18 específicos. Los principales son los siguientes: a) de cara al bienestar económico: reducir a la mitad el porcentaje de pobres hasta el 2015; b) en la esfera del desarrollo social: extender la educación primaria en todos los países (2015); c) eliminar la disparidad de género en educación primaria y secundaria (2005); d) reducción de las tasas de mortalidad de niños e infantes en 2/3 y la materna en 3/4; e) el acceso al sistema de atención primaria de salud, incluyendo la planificación familiar; y, por último, e) de cara a la sostenibilidad medioambiental y regeneración: revertir las tendencias actuales de pérdida y fomentar estrategias de desarrollo sostenible.

¿Cómo evaluar esta definición estratégica de objetivos? En primer lugar, hay que reconocer que las metas marcadas son significativas y que nadie podrá negar la necesidad de su cumplimiento para cualquier modelo de desarrollo. Pero, al mismo tiempo, hay que analizarlos como horizonte del desarrollo que se presume como el futuro deseable y posible. Y no cabe más calificativo que el de insuficientes, ya que su esfera de acción queda restringida a participar en un área muy limitada de lo que constituye el desarrollo. Prácticamente se limita el desarrollo a conseguir la reducción de la pobreza absoluta, ya que las metas de desarrollo social previstas suponen una mejora de la calidad de vida de las personas en cuestiones tan básicas, que por debajo de ellas sólo cabe pensar en una vida no digna de ser llamada humana en el contexto del siglo XXI.

Pero hay otra lectura de lo que supone esa determinación y es que con esos objetivos se delimitan de manera precisa los objetivos que corresponden a la cooperación internacional, es decir lo que realmente se define como responsabilidad "externa" que debe ser asumida por los países donantes y por los organismos internacionales. Ello supone establecer una frontera divisoria entre lo que se considera que puede y debe ser alcanzado por la vía de la ayuda externa y lo que corresponde al mercado. De hecho, la idea de la cooperación al desarrollo, surgió como un mecanismo para contrarrestar lo que el mercado no era capaz de proporcionar. Era el reconocimiento de la necesidad de poner en marcha instrumentos distintos del mercado si se quería realmente conseguir el desarrollo de los pueblos y reducir la brecha Norte-Sur. La cooperación es la corrección necesaria para garantizar que el desarrollo alcance determinados resultados que se consideran fundamentales. La cooperación debiera ser el instrumento que permitiera hacer operativos los derechos que tienen las personas para desarrollarse como tales.

No resulta, pues, aventurado deducir que con ese cuadro reducido de objetivos, los organismos internacionales consideran que los demás objetivos propios del desarrollo, no contenidos entre los que establece como prioritarios, pueden y deben alcanzarse con la aplicación de las políticas económicas correctas. La cooperación sólo es necesaria a efectos de reducir la pobreza extrema, mejorar la educación básica y en algunas cuestiones, no muy precisas, para la preservación del entorno. Pero otros objetivos, como la equidad, la potenciación de los recursos humanos, avanzar en la igualdad de oportunidades, etc., no se plantean como meta de la cooperación.

La focalización en la pobreza absoluta quita importancia a la consideración de la ciudadanía como un componente intrínseco del desarrollo. Los ODM olvidan los aspectos no materiales: las cuestiones políticas y socioculturales están olvidadas. Sin embargo hay que afirmar enfáticamente que los derechos, la libertad, la dignidad, etc., son componentes básicos del bienestar y por ello forman parte de la buena vida exigible. Merecen atención por sí mismos. Su introducción en la estrategia contra la pobreza no es una cuestión teórica, sino que implica proceder a elaborar otro tipo de políticas y a plantearse otros resultados e indicadores. ¿Qué percepción de las libertades positivas como derechos tiene hoy en día la comunidad internacional, si ni siquiera garantiza los recursos necesarios para alcanzar los objetivos mínimos?

Los mecanismos de la estrategia de reducción de la pobreza.

La última pieza de la estrategia son los mecanismos que se ponen en juego para alcanzar esos objetivos. En 1999, el BM y el FMI adoptan el enfoque del PRSP, como parte del programa para la reducción de la deuda externa de los países pobres altamente endeudados (HIPC, en sus siglas inglesas), pero la importancia del PRSP va más allá de su integración en el programa de reducción de la deuda. No sólo sirve para que el país cualifique como receptor de créditos para la deuda externa, sino que le faculta para recibir otro tipo de préstamos e incluso de los países donantes. Nos encontramos, pues, con un mecanismo que coordina las acciones de financiamiento de los principales agentes públicos del mundo, con las consecuencias que, asimismo, tiene para acceder a las fuentes privadas.

¿Qué es el PRSP? En principio, es una estrategia nacional elaborada por los gobiernos de los países de bajos ingresos, para focalizar los gastos en medidas tendentes a reducir la pobreza. Primero se hace un diagnóstico de las causas de la pobreza, y luego se identifican los resultados que el país pretende alcanzar y se señalan las acciones públicas claves necesarias para conseguirlo.

De nuevo, el FMI y el Banco Mundial aparecen como avaladores del PRSP. Según el BM, los PRSP, siguiendo los principios del Marco Integral de Desarrollo (MID), se piensan para cumplir determinados objetivos; con una visión integral; que se pone en marcha y se ejecuta por el propio país que es quien lo conduce; a través de un proceso participativo en el que participa la sociedad civil; que se plantea objetivos tanto de largo como de corto plazo.

¿Qué decir de esta nueva iniciativa?

En primer lugar, hay que resaltar su operatividad y alcance. De hecho articula en torno a ella la mayoría de los esfuerzos internacionales sobre el desarrollo. Desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las estrategias de la ONU (UNDAF), la OECD (Guidelines), el Banco Mundial (Country Assistance Strategy), hasta el FMI (Poverty Reduction and Growth Facility). Además cerca de 80 países, los de menor ingreso, lo han puesto en práctica, aunque 50 sólo lo hayan hecho en su versión más débil (interim).

El objetivo global de los PRSP es el crecimiento a favor de los pobres. Para ello se considera que hay que actuar a dos niveles: a) creando las condiciones macroeconómicas para impulsar el crecimiento; y, b) poniendo en práctica medidas que incluyan el apoyo o la protección de los pobres. Todos damos la bienvenida al énfasis sobre la pobreza. Pero ello no evita que exista un fuerte debate sobre si el ajuste estructural y la liberalización que se manifiestan en los PRSP constituyen el camino adecuado para reducir la pobreza.

El propio Stiglitz plantea que los mercados libres no suponen la transformación automática y rápida de los países pobres y que de hecho la globalización neoliberal ha dejado a millones de personas en situaciones peores en el año 2000 que las que tenía en 1990. No hay evidencias convincentes de que la liberalización y el ajuste estructural sean la llave del crecimiento. Puede haber otros muchos factores a tener en cuenta. El mismo Banco reconoce que en las dos décadas últimas el crecimiento fue mayor en países que no liberalizaron sus economías sino que buscaron otro tipo de políticas para crecer. Otros piensan que si se hiciera un estudio sobre el ajuste estructural, se vería que el impacto sobre el crecimiento y la pobreza han sido negativos.

Contrariamente a la creencia popular, el hecho histórico es que los países ricos no se desarrollaron sobre la base de las políticas y las instituciones que ahora recomiendan y a menudo fuerzan a los países en desarrollo. Por ejemplo, el Reino Unido y Estados Unidos, los dos países que se suponen han alcanzado la cumbre de la economía mundial por medio del mercado libre y políticas de libre cambio, han sido de hecho los que han tenido políticas más agresivas de subsidios y proteccionismo.

Incluso de los PRSP finalizados, tampoco aparece con toda claridad que el objetivo sea un crecimiento a favor de los pobres. Si realmente se pretende que funcione el crecimiento a favor de los pobres, éste debe acompañarse de medidas de redistribución y promoción de la equidad. Y los PRSP no incluyen este tipo de medidas. Por ejemplo, enfrentar la desigualdad de género debe ser un elemento sustancial de reducción de la pobreza, y a esta dimensión se le concede muy poca atención en ellos. De nuevo se les achaca buscar más atajar las consecuencias que las causas de la pobreza.

Una cuestión relevante es la dimensión de la participación. Muchas ONGs sienten que el proceso de los PRSP resulta frustrante hasta la fecha. Principalmente porque no ha habido oportunidad para debatir el marco macroeconómico de los mismos, como habían esperado que ocurriera. La retórica de la participación en el diseño de las políticas económicas debiera implicar el debate tanto a nivel macro como microeconómico. Pero en la realidad, por las razones que sean, no parecen dispuestos a abrir el debate sobre las cuestiones macro. Al menos no se ha producido ninguna señal de querer entrar en el debate sobre posibles

alternativas de manera seria y las ONGs no han sido invitadas al mismo. La mayoría de las ONGs piensan que las directrices de las políticas macro no se hallan sometidas a discusión y que fueron fijadas desde antes.

Una de las innovaciones más significativas de los PRSP es el requerimiento de que los gobiernos elaboren el documento con la participación de una amplio abanico de grupos y personas afectadas, incluyendo la sociedad civil. Cuál deba ser el tipo de participación y qué debe abarcar exactamente no se especifica, pero esta propuesta fue en general bien aceptada por las ONGs y muchos gobiernos donantes. Ahora bien, el Banco Mundial y el FMI tienden a ver la participación más como un medio que como un fin, mientras que otros consideran la participación como un fin en sí mismo y como un derecho de la sociedad civil en el marco de una sociedad democrática.

Los diferentes actores y países han interpretado de manera muy diferente el sentido de esta participación. Para algunos gobiernos es algo que debe hacerse para satisfacer al Banco y al FMI, mientras que otros lo han tomado como un mayor compromiso. Los críticos piensan que las implicaciones políticas que supone abrir al debate las estrategias frente a la pobreza son enormes y que los gobiernos en su mayoría no están por la labor. Incluso los gobiernos que se hallan comprometidos no están acostumbrados a la transparencia y a los procesos participativos de toma de decisiones. Por otra parte, no resulta fácil de resolver la cuestión de la participación: ¿quién representa a la sociedad? Muchas organizaciones de la sociedad civil no son participativas y no representan los intereses de los sectores pobres.

Tal vez la crítica decisiva en la concepción de los organismos internacionales es que los planes de lucha contra la pobreza, es decir la estrategia en su conjunto, se presentan dentro de un marco de armonía, en donde todos parecen ser favorables a las medidas de reducción de la pobreza. Pero la realidad es que el marco más adecuado para hacer el análisis de pobreza es un marco de conflicto. Todo modelo de erradicación de la pobreza implica alguna clase de redistribución, y las medidas redistributivas raramente son bien aceptadas por aquellos a quienes les afectan. La pobreza es funcional para determinados intereses, como cuando proporciona mano de obra flexible y barata. La redistribución y la reducción de la pobreza engendran conflicto. Los enfoques de las organizaciones internacionales parecen dirigirse a un universo paralelo en el que no hay poderes hegemónicos, -como transnacionales, bancos, barreras internacionales de comercio, ...- que producen y refuerzan la pobreza y la desigualdad. Estos poderes fácticos deben reconocerse, hay que identificar quiénes y por qué están contra la reducción y elaborar estrategias que contemplen este marco. No se contempla tampoco la potenciación o el reforzamiento de los sindicatos o de las organizaciones que representan los intereses de los grupos desfavorecidos.

Consideración final

A lo largo de estas consideraciones se plantea que la utilización del término de pobreza no es una cuestión secundaria. Los países ricos, a través de los organismos internacionales, se han apropiado de su definición y por ello se sienten cómodos planteando estrategias de lucha contra la pobreza y no tanto cuando se trata de definir realmente su contenido y los procesos que llevan a su producción. Por eso la idea de pobreza dominante es muy poco exigente, no precisa de una referencia de justicia. Si vemos otras formas de identificar las personas o los grupos que se encuentran insuficientemente atendidos, como puedan ser las expresiones de proletariado, población marginal, excluidos, desempleados, etc., nos lleva forzosamente a preguntarnos por procesos específicos que llevan a esas situaciones. Ya no se puede denominar bajo un paraguas neutro al conjunto de personas desfavorecidas, que homogeneiza

su situación y nos lleva a considerarlas desde la desgracia de sus privaciones, sin que importe el preguntarnos por sus causas.

Definir la pobreza en el siglo XXI no es una cuestión técnica, un insumo necesario para diseñar políticas sociales. Si decimos que la pobreza por encima de todo supone establecer los límites de lo intolerable, debemos de nuevo hacernos la pregunta de cómo se está haciendo esta definición: desde dónde, con qué objetivos, con qué recursos. En el marco de la globalización no cabe hacer una definición de pobreza en el marco nacional o en el marco europeo únicamente. No se puede definir la ciudadanía europea sin hacer referencia a lo que se piensa debe ser nuestra relación con el resto de las personas del mundo. Prescindir de esa referencia es negar el referente universal de la tolerancia y alimenta el sentido de propiedad y legitimidad de un modo de apropiación de los recursos del planeta que incide directa e indirectamente en las posibilidades de los demás. Aunque no estén claramente definidos los procesos de producción de pobreza, no podemos eludir que nuestra forma de vida (los procesos que nos llevan a ella) tienen que ver de una u otra manera, con mayor o menor intensidad, con mayor o menor responsabilidad histórica o actual, con la perpetuación de las situaciones de pobreza.

Peter Berger decía en un reciente artículo: “La vergüenza nace cuando uno se ve obligado a protestar, a reclamar lo evidente: que gran parte del sufrimiento actual se podría aliviar o suprimir si se tomaran unas medidas realistas y relativamente sencillas. A su vez, en relación con el SIDA, se preguntaba la directora de la OMS, Gro Brundtland: ¿se merece nadie ser condenado a una muerte segura sólo por no tener acceso a un tratamiento cuyo coste no llegaría a 2 dólares diarios? La afirmación de que están salvando el mundo enmascara su perfecto conocimiento de que grandes zonas del mundo son irredimibles. En realidad, cualquier rincón del planeta que no pueda integrarse en su centro es irredimible. Esta es la conclusión inevitable del dogma de que la única salvación es el dinero y que el único futuro global es aquel en el que ponen sus prioridades, unas prioridades que, por más que quieran adornarlo con falsos nombres, no son ni más ni menos que sus beneficiarios. Quienes tienen unas visiones del mundo que no coinciden con ésta o unas esperanzas distintas, junto con quienes no pueden comprar y quienes sobreviven día a día son anticuadas reliquias de otra era o, cuando resisten, ya sea pacíficamente o haciendo uso de las armas, terroristas. Cuando hayan sido reducidos, el mundo estará unido, asume en su ingenuidad la tiranía. Necesita la fantasía de un final feliz.”

Cada vez más, los pedidos de justicia de los países en desarrollo son percibidos como legítimos, aunque sus reclamaciones son neutralizadas por las instituciones internacionales que trasladan las necesidades del desarrollo dentro de regímenes disciplinarios, o se impide que se hagan evaluaciones más críticas por las actuales relaciones de fuerzas internacionales existentes. Pero la justicia global, el enfoque normativo de la ética global y los derechos humanos, se van convirtiendo de forma creciente en una referencia de las dinámicas contemporáneas. Se reconoce que la cita global no es un juego con muchos jugadores, sino un asunto de compromiso humano y solidaridad. El mundo se halla más interconectado moral y emocionalmente. Las visiones empíricas y economicistas, que, con una dimensión moral plana, niegan las interconexiones fundamentales que existen entre los pobres y los privilegiados, caen en la falacia de un realismo fuera de lugar.

Negar la necesidad de un referente universal es hacer dejación de esta responsabilidad y proceder a la defensa a cualquier precio de nuestro modo de vida. Este referente universal debe formularse desde la convicción de los ideales que marcan un concepto de bienestar o desde razones funcionales. Así, la discusión sobre el bienestar, como referencia central de la categoría analítica de pobreza, constituye el acercamiento ineludible para una concepción nueva de los límites exigibles de desarrollo humano que sea consecuente con nuestro mundo. Una elaboración teórica que no puede ser tachada de disquisición académica vacía, sino que

persigue convertirse en referencia de la acción pública, en referencia evaluativa de la actividad económica.

La opción por uno u otro enfoque del bienestar tiene una enorme trascendencia en la determinación de objetivos y en el diseño de las políticas. Y la definición de un umbral de vida digna de carácter universal se hace necesaria. Si no, se abren las puertas a la consolidación de una discriminación ya existente, en vez de superarla.

La definición del bienestar debe ser la base sobre la que construir nuestras relaciones como especie humana. La cuestión central se encuentra en establecer cuáles son nuestros intereses comunes de cara al futuro como género humano. La gran pregunta es saber quiénes somos frente al futuro. O, dicho de otra manera, ¿qué futuro podemos y queremos construir para todos y todas?

La pregunta más importante del siglo XXI, señalaba Kapuscinski, es qué hacer con la gente. No cómo alimentarla o cómo construirle escuelas y hospitales, sino qué hacer con ella. No sirve darle algo material desde fuera; si esa persona no ha participado en decidir qué quiere, le hemos arrebatado su libertad de ser lo que podría ser, le hemos dejado sin futuro. En última instancia, eso significa que a determinadas personas se les niega el futuro.

En ese proyecto cabe tanto la solidaridad como la exclusión. No convergeremos hacia la convivencia cooperadora y hacia la interdependencia enriquecedora sino no nos lo planteamos como objetivo, como definición de nuestra especie. Una definición universal de bienestar puede ser la base de un proyecto común. Para ello, la participación se convierte en un requisito imprescindible de construir una convivencia humana válida y valiosa.

El ser humano se constituye como tal, cuando sus potencialidades se ponen en movimiento y éstas sólo lo harán cuando frente a él se presenta un futuro. Una persona alcanza su bienestar cuando puede decidir sobre su vida, cuando sus capacidades y los recursos que dispone le permiten discernir, optar, rechazar, programar, desear, sentir,... El reconocimiento de este objetivo como base de humanidad y el compromiso de ejercitar la acción política necesaria para conseguir su realización es la base ética que se propone para construir un nuevo paradigma humano que responda a la dimensión planetaria que nos ha tocado vivir.