

# Pobreza y globalización

## ¿De qué estamos hablando cuando hablamos de pobreza?

Según el Programa de Acción de la Cumbre Social, "la pobreza tiene diversas manifestaciones: falta de ingresos y de recursos productivos suficientes para garantizar medios de vida sostenibles, hambre y malnutrición, mala salud, falta de acceso o acceso limitado a la educación y a otros servicios básicos, aumento de la morbilidad y la mortalidad a causa de enfermedades, carencia de vivienda o vivienda inadecuada, entornos que no ofrecen condiciones de seguridad, y discriminación y exclusión sociales. También se caracteriza por la falta de participación en la adopción de decisiones en la vida civil, social y cultural. La pobreza se manifiesta en todos los países: como pobreza generalizada en muchos países en desarrollo, como focos de pobreza en medio de la abundancia en países desarrollados, como pérdida de los medios de vida a raíz de una recesión económica, como consecuencia repentina de desastres o conflictos, como pobreza de los trabajadores de bajos ingresos y miseria absoluta de quienes quedan al margen de los sistemas de apoyo de las familias, las instituciones sociales y las redes de seguridad." El documento también subraya que "las situaciones de pobreza absoluta se caracterizan por una grave privación de elementos de importancia vital para los seres humanos: comida, agua potable, instalaciones de saneamiento, atención de la salud, vivienda, enseñanza e información. Esas situaciones dependen no sólo de los ingresos, sino de la posibilidad de acceder a los servicios sociales."<sup>1</sup>

La Declaración del Milenio utiliza la expresión "pobreza extrema" probablemente en el mismo sentido que la Cumbre Social, ya que ambas declaraciones mencionan la cifra de "más de 1.000 millones" de personas viviendo en pobreza extrema o absoluta en el mundo.

Sin embargo, el objetivo fijado por la Declaración del Milenio combina referencias a necesidades (alimentos, agua) con medios (ingreso) cuando promete "reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día y el de las personas que padezcan hambre; igualmente, para esa misma fecha, reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable o que no puedan costearlo."

Al adoptar el indicador popularizado por el Banco Mundial de USD 1 por día para definir y medir la pobreza, la Declaración del Milenio toma cierta distancia de la visión de la Cumbre Social, como también del punto de vista del ganador del Premio Nobel de Economía Amartya Sen cuando afirma que

"la pobreza debe verse más como la privación de capacidades básicas y no solamente como falta de ingresos."<sup>2</sup>

Social Watch ha demostrado que un índice de capacidades que no incluya el ingreso puede reflejar la situación de los países de forma compatible con el Índice de Desarrollo Humano utilizado por el PNUD y, a su vez, tiene la ventaja de poder usarse para el monitoreo de situaciones a nivel provincial o municipal. No obstante, los índices muestran promedios y no permiten contar a los pobres.

## Contando a los pobres

La cifra de 1.300 millones de pobres publicada por el Banco Mundial logró un éxito instantáneo y se ha citado *ad nauseam* en publicaciones o discursos relacionados con la pobreza. No obstante, el Banco Mundial ha sido acusado de utilizar una metodología que subestima el número de pobres,<sup>3</sup> principalmente porque se basa en la "paridad de poder adquisitivo" de las monedas locales, ajustadas según los precios promedio nacionales, y no según los precios pagados por las personas que viven en la pobreza.

El indicador de USD 1 por día es también inadecuado para vastas regiones del mundo. En América Latina la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) utiliza USD 2 por día como línea de pobreza extrema. En Estados Unidos el umbral es de aproximadamente USD 12 diarios.

Si bien los conceptos de pobreza "extrema" o pobreza "absoluta" son intentos de definir un mínimo de supervivencia biológica, el concepto de pobreza que se utiliza y condiciona las actitudes y decisiones de la gente se define socialmente. Por ejemplo, en el Reino Unido, la medida Breadline Britain define a un hogar como pobre si, en el momento del cálculo, la mayoría de la población británica considera que dicho hogar es pobre. Según esta medida, la pobreza en el Reino Unido aumentó de 21% a 24% entre 1991 y 2001. Aunque los niveles de vida mejoren, la pobreza también puede aumentar si la sociedad se vuelve más desigual.

Según un análisis preliminar realizado por investigadores de Social Watch, la utilización de definiciones de pobreza nacionales en lugar de la línea de "extrema pobreza" internacional daría lugar a un aumento de al menos 500 millones de pobres, contando solo los países de ingresos medios y altos. En Estados Unidos, en 2003 había 35,8 millones de personas consideradas oficialmente pobres (12,5% de la población, 1,3 millones más que en 2002). En la Unión Europea se contabilizan como pobres unos 70 millones de personas, de las cuales solo 5 millones están por debajo de la línea internacional de pobreza. En América Latina, según definiciones na-

cionales de pobreza, hay 200 millones de personas pobres más que las contabilizadas internacionalmente. En los países de ingresos bajos las definiciones del Banco Mundial con frecuencia se convierten en las definiciones nacionales oficiales, debido principalmente a la enorme dependencia que tienen estos países con los créditos blandos y los subsidios del Banco, que a su vez fácilmente se traduce en dependencia de la ideología del Banco.

Por si fuera poco, la mayoría de los indicadores de pobreza, incluidos aquellos que no se basan únicamente en el ingreso sino en la satisfacción de necesidades básicas, están basados en encuestas de hogares que consideran a la familia como una unidad y parten de la base de que todos los integrantes de un hogar comparten equitativamente los recursos disponibles, más allá de la edad y del género. Esto lleva a subestimar el número de mujeres que viven en situación de pobreza, dado que muchas de ellas no logran satisfacer sus necesidades básicas aun cuando vivan en hogares que están *por encima* de las líneas de pobreza.<sup>4</sup>

## El mundo es más rico, los pobres son más pobres

¿Realmente necesitamos una única definición internacional de la pobreza medida según el nivel de ingresos? Para movilizar a la opinión pública y fortalecer la voluntad política necesaria para implementar los compromisos internacionales sin duda se requieren indicadores de progreso. Pero la velocidad de la reducción de la pobreza se puede evaluar y comparar sin tener que recurrir a una línea de pobreza universal. Lo que sí importa es que todos y cada uno de los países reduzcan la proporción y la cantidad de sus ciudadanos que viven en la pobreza. Ese progreso sería compatible con el mandato del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que no condena a un Estado por la pobreza de sus ciudadanos pero exige claramente que se apliquen "todos los medios apropiados" (incluida la cooperación internacional) "hasta el máximo de los recursos disponibles, para lograr progresivamente (...) la plena efectividad" de esos derechos.<sup>5</sup>

De hecho, el principal uso del indicador de USD 1 diario es ideológico y político. Este indicador llevó a investigadores del Banco Mundial a sostener

1 Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Programa de Acción, Capítulo II "Erradicación de la Pobreza", Párr. 19. Copenhague, marzo de 1995.

2 Sen, Amartya. *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf, 1999.

3 Reddy, Sanjay G. y Thomas W. Pogge. *How Not to Count the Poor*, (Version 4.5), mimeografía. Nueva York: Barnard College, Universidad de Columbia, 2003, [www.socialanalysis.org](http://www.socialanalysis.org)

4 Batthyány, Karina, Mariana Cabrera y Daniel Macadar. "El enfoque de género en el análisis de la pobreza: algunos elementos conceptuales". Equipo de Investigación en Ciencias Sociales, *Avance de Investigación de Social Watch, 2004*.

5 Organización de las Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Art. 2, Párr. 1.

que “la globalización está funcionando”, ya que parece indicar que la proporción de personas que viven en la pobreza en el mundo desciende a un ritmo que permitirá el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) 1.

Cuando prestamos más atención a los números hallamos que, incluso de acuerdo con ese indicador, la pobreza extrema no está disminuyendo y hasta va en aumento en África, América Latina, Medio Oriente, Europa Oriental y la mayor parte de Asia, y que el progreso se concentra en Vietnam, India y China. India y China sí tuvieron un elevado crecimiento económico en la última década, pero es difícil establecer la tendencia a largo plazo de la pobreza en China debido a la falta de series estadísticas históricas confiables, mientras en India “existen pruebas sólidas de que los cálculos oficiales de la reducción de la pobreza son demasiado optimistas, particularmente para la India rural”.<sup>6</sup>

Y la afirmación “la globalización está funcionando” se derrumba cuando se toma en cuenta el tema de la equidad. El profesor James K. Galbraith, director del “Proyecto Desigualdad” de la Universidad de Texas, señala que “el ‘elemento global’ de la desigualdad dentro de los países se mantuvo estable desde 1963 hasta 1971, descendió hasta 1979, para luego aumentar de manera abrupta y constante en los siguientes 20 años. Este modelo es muy similar al que halló Milanovic para la desigualdad entre los países. Creemos que constituye una fuerte evidencia de que las fuerzas macroeconómicas mundiales, y en particular la suba de las tasas de interés, las crisis de la deuda y la presión favorable a la desregulación, la privatización y la liberalización generalmente desde 1980, contribuyeron con el incremento generalizado de las desigualdades económicas dentro de los países”.

“Este trabajo – concluye Galbraith – plantea inevitablemente serias interrogantes acerca del papel de la gobernanza económica mundial en el aumento de la desigualdad y en las dificultades actuales del proceso de desarrollo”.

### La globalización aumenta la pobreza: ¡Adam Smith tenía razón!

A las mismas conclusiones llega la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización: “La economía de mercado global ha puesto de manifiesto una gran capacidad productiva. Gestionada con acierto, puede dar lugar a progresos sustanciales y sin precedentes, crear puestos de trabajo más productivos y mejores para todos y contribuir de manera importante a la lucha contra la pobreza en el mundo. Sin embargo, también somos conscientes de lo mucho que nos queda por hacer

para que esta posibilidad se haga realidad. El actual proceso de globalización está produciendo procesos desiguales entre los países y dentro de ellos. Se está creando riqueza, pero son demasiados los países y las personas que no participan de los beneficios.”<sup>7</sup>

El motivo de esto ya era evidente para Adam Smith 250 años atrás: “Por doquier tendrá el prójimo comerciante más facilidades para obtener el privilegio de poder comerciar en una ciudad que el pobre artesano para obtener en ella el de poder trabajar”.<sup>8</sup>

“Los patronos, siendo menos en número, se pueden poner de acuerdo más fácilmente, además de que las leyes autorizan sus asociaciones o, por lo menos, no las prohíben, mientras que, en el caso de los trabajadores, las desautorizan. No encontramos leyes del Parlamento que prohíban los acuerdos para rebajar el precio de la mano de obra; pero sí muchas que prohíben esas estipulaciones para elevarlo”.<sup>9</sup>

En los últimos 15 años, cuando aumentaron las desigualdades y descendió el progreso social, los derechos de las corporaciones transnacionales se extendieron gracias a los tratados de comercio e inversión multilaterales, regionales y bilaterales, sin que se produjera un incremento paralelo de sus obligaciones o de los derechos de los trabajadores o de los gobiernos de los países en que operan. El capital se puede desplazar con mayor rapidez que hace dos siglos, pero los trabajadores no. Se ven obligados a competir en una carrera por las peores condiciones, mientras los gobiernos, desesperados por las inversiones, compiten para ofrecer más concesiones y exenciones tributarias. Las reglas desiguales generan resultados desiguales. Esto no debería sorprender a los economistas neoliberales, pues es precisamente lo que observara y pronosticara el mismo Adam Smith.

Siendo este el diagnóstico, o se revierte la globalización o se alcanza alguna forma de gobernanza benefactora mundial. Una economía globalizada que puede garantizar una vida digna para todos pero no lo hace parece destinada a la inestabilidad y a ser políticamente inviable.

### Lo urgente y lo necesario

Se puede argumentar que la realización de un ambicioso programa de gobernanza mundial es un proyecto a largo plazo que no satisface las necesidades urgentes de aquellos que hoy viven en la pobreza y pasan hambre hasta la desesperación.

Los ODM, aunque ciertamente no resumen todas las conferencias que celebró la ONU en los años 90 y definitivamente no las sustituyen, pueden sostener legítimamente que son una expresión de las necesidades más urgentes. Pero el cumplimiento de los ODM no es solamente otra tarea humanitaria que se alcanzará mediante un incremento de la ayuda.

De hecho, si la ayuda internacional se duplicara mañana, el sistema macroeconómico actual no permitiría que se gastara. ¡El Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo tienen más dinero disponible que el que las reglas del FMI permiten absorber a los países, y reciben de los países pobres más dinero del que les entregan!

Por ejemplo, en 2002-2003 Uganda, que soporta una fuerte crisis de SIDA, estuvo a punto de rechazar una donación de USD 52 millones del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria porque pretendía mantenerse dentro de los rigurosos límites presupuestarios acordados con el FMI para poder recibir sus préstamos.

En la Conferencia Internacional sobre el SIDA, celebrada en Bangkok en julio de 2004, expertos de la ONU pidieron un incremento masivo en la financiación para los programas contra el SIDA, y exhortaron que se proporcionaran a los países en desarrollo USD 20.000 millones para 2007. Pero un informe publicado en octubre de 2004 por cuatro importantes organizaciones humanitarias<sup>10</sup> afirma que las políticas del FMI que buscan mantener la inflación a bajos niveles lo hacen a costa de impedir el aumento del gasto público para combatir el SIDA. Muchos economistas piensan que la inflación y el gasto público podrían subir más de lo que el FMI determina sistemáticamente, y que por lo tanto las políticas del FMI menoscaban sin razón la lucha mundial contra el SIDA.

El informe también afirma que las políticas del FMI hacen que los países tengan más dificultades para retener a los profesionales de la salud, de suma importancia para ellos, como consecuencia de los límites impuestos por el FMI al dinero que los países pueden gastar en los trabajadores del sector de la salud pública.

Las bajas metas de inflación fijadas por el FMI conducen directamente a limitar los presupuestos nacionales de los países pobres, que a su vez fijan techos en los presupuestos nacionales de salud. “La mayoría de los países pobres desearía aumentar sensiblemente su gasto en la lucha contra el SIDA”, señala Joanne Carter, Directora Legislativa de RESULTS Educational Fund, un grupo de presión ciudadana con sede en Estados Unidos y dedicado

6 Kozel, Valerie y Angus Deaton. *Data and dogma: the great Indian poverty debate*. Banco Mundial, PovertyNet Library, septiembre de 2004.

7 Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*, Nueva York, febrero de 2004, [www.ilo.org/public/english/fairglobalization/report/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/fairglobalization/report/index.htm)

8 Smith, Adam, *La riqueza de las naciones*, l.10.100.

9 *Ibid.*, l.8.12.

10 ActionAid International USA, Global AIDS Alliance, Student Global AIDS Campaign y RESULTS Educational Fund, “Blocking Progress: How the Fight Against HIV/AIDS is Being Undermined by the World Bank and International Monetary Fund”. El informe completo está disponible en [www.actionaidusa.org/blockingprogress.pdf](http://www.actionaidusa.org/blockingprogress.pdf)



a la lucha contra la tuberculosis y otras “enfermedades de la pobreza” en los países en desarrollo. “Pero se han rendido en su lucha contra el FMI porque saben que deben cumplir con los préstamos del FMI solo para mantener su acceso a los niveles de ayuda extranjera que actualmente están recibiendo. Si te opones al FMI corres el riesgo de que te cancelen las demás fuentes de ayuda extranjera.”<sup>11</sup>

### Los impuestos en discusión

Al defender sus reglas, el FMI argumenta que no se puede confiar en la ayuda internacional como fuente confiable de ingresos para respaldar los gastos corrientes (como lo son, por ejemplo, los impuestos) debido a su volatilidad y a su naturaleza no contractual. Eso pone la pelota nuevamente en la cancha de los países donantes y los desafía a redefinir los flujos a los países en desarrollo de manera previsible, confiable y no volátil.

Eso es exactamente lo más de 100 países que exigieron el 20 de septiembre de 2004 en Nueva York, al solicitar que se consideraran mecanismos nuevos para financiar la erradicación de la pobreza, una propuesta bloqueada por el veto de un solo país, aplicado a la discusión de todo lo que pudiera mejorarse a un impuesto internacional.

Ante las rigurosas restricciones impuestas desde afuera a sus presupuestos para el desarrollo y urgencias sociales, los presidentes Lula da Silva, de Brasil, y Ernesto Kirchner, de Argentina, firmaron el 16 de marzo de 2004 el “Acta de Copacabana”, conocida formalmente como la “Declaración sobre la cooperación para el crecimiento económico con equidad”, en la cual denuncian que “las actuales características del sistema financiero internacional plantean contradicciones entre el desarrollo sostenido y su financiamiento”, y encuentran un vínculo entre el sistema financiero y el comercio, que es considerado “crucial” para el crecimiento. Para cambiar ese sistema, acordaron “conducir las negociaciones con organismos multilaterales de crédito” de manera que “no comprometan el crecimiento y garanticen la sustentabilidad de la deuda, de modo tal de preservar inclusive la inversión en infraestructura”.

Cuando una empresa privada invierte en infraestructura esto se contabiliza como creación de activos y solamente un pequeño porcentaje de la inversión total afecta al balance anual como amortización. Pero las cuentas nacionales solo registran ingresos y pérdidas: todo el dinero gastado se registra como pérdida. Y el FMI impone un techo al gasto gubernamental con el fin de generar un “superávit primario” para garantizar la sostenibilidad de la deuda. Lo que propusieron Kirchner y Lula, y que luego respaldaran todos los ministros de Economía sudamericanos, es que, así como ocurre con

las empresas privadas, la inversión en infraestructura debería amortizarse a lo largo de varios años y no contabilizarse como una pérdida en el momento del gasto.

El efecto inmediato de la propuesta, que actualmente está siendo analizada por el FMI, es por supuesto permitir un gasto mayor de los gobiernos. Pero la introducción del concepto de creación de activos en las cuentas nacionales tendría repercusiones trascendentes. Podría conducir al cese de la explotación excesiva de los recursos naturales (porque habría una pérdida correspondiente en las cuentas de activos). Y en la propuesta original argentina, la formación de “capital humano” también estaría exenta de los techos impuestos por el FMI a los gastos. Los gastos en salud y educación se considerarían “inversiones”, de la misma manera que el gasto en infraestructura, y muchos economistas argumentarían que esta inversión retribuye más y más rápidamente que los grandes proyectos de desarrollo convencionales.

### Promesas, promesas

Estas ideas, junto con los reclamos de un aumento de la participación de los países en desarrollo en los procesos de decisión de las Instituciones de Bretton Woods, ya estaban presentes en las discusiones en torno al Consenso de Monterrey resultante de la Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo en 2002.

Sin embargo, seguimos esperando que esas promesas se cumplan. Como también esperamos que se cumplan las realizadas en Doha referidas al inicio de una Ronda de Desarrollo que establezca reglas comerciales más favorables a los países en desarrollo. Ninguna de estas promesas se ha materializado aún. Por el contrario, los países en desarrollo experimentan exigencias adicionales en sus sectores de servicios (con consecuencias directas sobre la provisión de servicios básicos a los pobres) como “precio” a pagar por concesiones en las áreas agrícola y textil.

De hecho, cada una de las evaluaciones de las promesas que Social Watch ha presentado anualmente desde 1996 demuestra que, en general, los países en desarrollo se han acercado más a cumplir sus compromisos que los países desarrollados. Es más, diversas evaluaciones independientes muestran que entre estos últimos, los miembros del G7 son los que están más atrasados.

En todo caso, lo que la comunidad internacional ha logrado con la adopción de compromisos, objetivos y metas con fechas de cumplimiento es fijar parámetros que permiten juzgar objetivamente el desempeño de los gobiernos (y los políticos que los integran). En última instancia, lo que posibilita los cambios es el juicio de la opinión pública. Pero los ministros y funcionarios que toman las decisiones que generan esos cambios están dispersos en

una multiplicidad de foros e instituciones y a menudo los resultados son contradictorios.

Por ejemplo, el 4 de octubre de 2004 el Comité de los Derechos del Niño de la ONU recomendó enérgicamente que los países del sur de África se aseguren de que “los acuerdos de libre comercio regionales y de otro tipo no tengan un impacto negativo en la implementación de los derechos de los niños”. El acuerdo de comercio que se negocia actualmente entre el bloque regional y Estados Unidos podría “afectar la posibilidad de proveer a los niños y otras víctimas del VIH/SIDA con fármacos efectivos, de manera gratuita o al precio más bajo posible”. Esa resolución tiene connotaciones internacionales, ya que las disposiciones del texto borrador son comunes a las de muchos tratados bilaterales de comercio. Discrepancias similares entre el derecho a la vida y los derechos de propiedad intelectual de las empresas farmacéuticas resultaron en la Declaración de Doha y en otra extensión del acuerdo previo a la reunión ministerial de Cancún, que tuvo el efecto de modificar la aplicación del Acuerdo de la Organización Mundial de Comercio (OMC) sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.

No existe una corte suprema internacional que decida qué debe regir cuando entran en conflicto los derechos humanos y las disposiciones comerciales. Los defensores de los tratados de comercio e inversión y de la OMC procuran imponer su prioridad por encima de otros convenios y normas en importantes foros internacionales: la instrumentación de la Cumbre de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible, el tratado contra el tabaco o las negociaciones en curso en torno a la protección de la diversidad cultural. Actualmente la coherencia solo podrá lograrse al nivel de los jefes de Estado y de gobierno, motivo por el cual la Segunda Cumbre del Milenio es tan importante. ■

<sup>11</sup> *Ibid.*