

1950: Un policía sudanés vigila la frontera con Eritrea; a su lado, una señal escrita en árabe, inglés e italiano, advirtiendo a los viajeros provenientes de Eritrea su deber de pasar por aduanas en Kassala.



© Three Lions/Getty Images

50 años de pobreza, 50 años de desarrollo

50
50 años de
solidaridad

**Intermón
Oxfam**

Este documento ha sido elaborado por Gonzalo Fanjul y Sara Ladra. Los autores agradecen el material de investigación elaborado por Laura Iruretagoyena, así como los comentarios y sugerencias realizadas por José A. Alonso, Teresa Cavero, Carlos Galián, Carmen González, Isabel Kreisler, Irene Milleiro y Xavier Palau.

Este documento forma parte del Capítulo 3 del informe de Intermón Oxfam "La Realidad de la Ayuda 2006-2007" de próxima publicación.

El texto puede ser utilizado libremente en campañas, así como en el ámbito educativo y de la investigación siempre que se indique la fuente de forma completa.

Diseño: Blue Window

Dirección de Arte: www.errequerre.org

Maquetación: César Useche RHAIA.

Para más información, envíe un email a la siguiente dirección:

Matilde Sambade (msambade@intermonoxfam.org).



Este trabajo está dedicado a la memoria de Ignacio de Senillosa, que fue el primer director del Servicio de Estudios de Intermón Oxfam.

El recuerdo y la lucidez de este luchador incansable nos han acompañado durante estos años.

RESUMEN

El siglo que acabamos de dejar ha sido testigo de una transformación profunda del mundo en que vivimos. A lo largo de los últimos cincuenta años hemos presenciado un progreso social sin precedentes que ha permitido a centenares de millones de personas escapar de la miseria. Los países en desarrollo han ido acortando distancias con los países ricos en indicadores como la esperanza de vida, el analfabetismo o la mortalidad infantil. Sólo en el último decenio, mil doscientos millones de personas han podido acceder a agua no contaminada, mueren dos millones y medio de niños menos cada año y treinta millones de niños y niñas han accedido a la educación primaria.

Sin embargo, estos datos describen sólo una parte de la historia. Con la excepción de Asia, el mundo en desarrollo no se ha beneficiado del crecimiento exponencial que ha experimentado la economía mundial durante este medio siglo. Hoy más de mil millones de personas siguen viviendo en la pobreza extrema, incapaces de ofrecer a sus hijos las condiciones mínimas de una vida digna. Dieciocho países y 460 millones de personas se encuentran ahora peor de lo que estaban hace quince años, la mayor parte de ellos en África y en las antiguas repúblicas soviéticas. En un planeta al que le sobran los recursos, miles de seres humanos mueren de hambre cada día y 850 millones se ven atrapados en el círculo vicioso de la desnutrición y la miseria económica.

La transformación de esta realidad es, posiblemente, el mayor reto que enfrenta la comunidad global en el siglo XXI. ¿Por qué existe y se perpetúa la pobreza? La respuesta a esta pregunta nos ha obsesionado durante más de doscientos años, desde que las revoluciones francesa y americana abrieran la esperanza a un ideal democrático que promoviese el bien común. La depravación social en la que se ve obligada a vivir cada día la mayor parte de la Humanidad no sólo supone el mayor fracaso ético de nuestro tiempo, sino que plantea amenazas para el conjunto del planeta. Amplias zonas del mundo en desarrollo se han convertido en enclaves de sufrimiento y humillación. Como las fuerzas que rigen la globalización, la frustración y la desesperación que alimentan la

pobreza se están traduciendo en presiones migratorias, medioambientales y de seguridad cuyas consecuencias cada vez son más tangibles para la parte del planeta que ha vivido aislada de ellas hasta ahora.

La evolución de los datos: ¿Qué hemos observado en estos 50 años?



Agrupándolos de acuerdo al enfoque de derechos de Oxfam Internacional, este informe recoge un conjunto de indicadores gráficos que describen la evolución del fenómeno de la pobreza y de sus manifestaciones a lo largo de las cinco últimas décadas. Estas tendencias no sólo permiten conocer qué es lo que ha ocurrido en estos años, sino que pueden ayudarnos a identificar los retos futuros. Éstas son algunas de las principales conclusiones que sugieren los datos:

- Durante los últimos cincuenta años el desarrollo económico ha permitido a millones de personas escapar de la pobreza. En 1981 había 1.482 millones de personas viviendo con menos de 1 dólar al día y en 2002 esta cifra ya se había reducido hasta los 1.015 millones de personas. Sin embargo, los datos muestran un progreso preocupantemente desigual: mientras que una parte de la población mundial (fundamen-

talmente en Asia oriental) ha logrado prosperar y acceder a nuevas oportunidades, regiones enteras del mundo se han hundido en el hambre y el abandono. La pobreza extrema ha dejado de ser un fenómeno propio de las economías asiáticas, como lo era hace treinta años, para concentrarse en el continente africano, donde la mayor parte de los indicadores muestra tendencias regresivas.

- La desigual distribución del ingreso mundial continúa siendo un obstáculo para el desarrollo de los países más pobres. Las diferencias de renta tanto entre regiones como al interior de la mayoría de los países sigue creciendo de forma sostenida. El 20 por ciento de la población más rica continúa percibiendo tres cuartas partes del ingreso mundial, mientras que el 20 por ciento más pobre obtiene tan sólo el 1,5 por ciento. En particular, las diferencias entre hombres y mujeres persisten como una de las más profundas y omnipresentes manifestaciones de la desigualdad en el conjunto del planeta. La mujer pierde en todos los ámbitos: educación, salarios y acceso a la vida política y económica.

- Existen razones para el optimismo...

- La esperanza media de vida ha aumentado en más de 16 años en los países en desarrollo desde la década de los sesenta;
- La matriculación en enseñanza primaria y la alfabetización de la población entre 15 y 24 años continúa en ascenso en todas las regiones;
- Se ha registrado un marcado descenso de la mortalidad infantil, aunque la mayor parte de las muertes siguen siendo por causas evitables;
- El acceso a saneamiento básico y fuentes de agua potable sigue creciendo de forma imparable, aunque las zonas rurales y las barriadas urbanas marginales se encuentran muy por detrás de la media.

- ... y para el pesimismo:

- La malnutrición persiste, particularmente en los niños menores de cinco años (más de 150 millones con peso inferior al normal);
- La tasa de mortalidad materna sigue siendo elevada en todas las regiones, especialmente en África subsahariana;
- El HIV/SIDA afecta a 40 millones de personas y tiene carácter pandémico en varias regiones de África subsahariana. La prevalencia de la enfermedad en personas entre 15 y 49 años continúa en aumento tanto en los países pobres como en los más ricos;
- Aparecen otros nuevos problemas, como el cambio climático, que ha disparado el número de desastres naturales durante la última década, o la “globalización” de la corrupción. La corrupción sigue minando las principales fuentes de crecimiento económico de los países más pobres, arruinando los sistemas económicos y ahuyentando a la inversión extranjera directa. Este fenómeno continúa siendo alarmante en 70 países del mundo.

- El número de conflictos armados se ha reducido notablemente durante este último medio siglo. Sin embargo, el número de muertes, incluyendo todas aquellas personas que mueren por causas derivadas del conflicto, como epidemias, escasez de alimentos, falta de acceso a agua potable y saneamiento básico o pérdida de fuentes de ingreso, cada vez es mayor.

- Hay más democracias, pero democracias débiles: de los 140 países en los que se celebran elecciones, más de 100 continúan limitando importantes libertades civiles y políticas. En muchas partes del mundo, también se está debilitando la confianza en el poder de la democracia para cambiar la vida de las personas.



La evolución de las ideas: ¿Qué hemos aprendido en estos 50 años?

Han cambiado las cifras y han cambiado las ideas. Lo que entendemos por pobreza ha ido evolucionando a lo largo de estas cinco últimas décadas, así como las recetas para combatirla. Los fenómenos de la miseria y la desigualdad han sido objeto de una atención creciente que refleja los cambios sociales y políticos que se produjeron en el mundo tras la Segunda Guerra Mundial, incluyendo un nuevo orden de prioridades en la escala de valores de nuestras sociedades. Por primera vez en la Historia, la pobreza es entendida como un problema de todos, y no como un castigo divino o la consecuencia inevitable del progreso. Las implicaciones de este avance son extraordinarias.

Las teorías del desarrollo han estado centradas en el papel que diferentes variables como el estado, el mercado o la tecnología juegan en los procesos de crecimiento económico, por un lado, y la reducción de los niveles de pobreza, por otro. Este debate no siempre ha considerado adecuadamente un problema fundamental: a menudo, el obstáculo no está en las soluciones, que son conocidas y técnicamente aplicables, sino en la voluntad para ponerlas en marcha y en los intereses que se van a ver afectados. A lo largo de este informe describimos brevemente algunas de estas cuestiones, que son parte de las lecciones aprendidas en cincuenta años de políticas de desarrollo:

- La primera de ellas es que el hambre y la pobreza no son problemas insalvables. Como demuestran algunas experiencias notables, el desarrollo no es una quimera si se dan una serie de factores, incluyendo el compromiso de las clases dirigentes.
- La segunda, que no existe una receta única para el desarrollo de todos y cada uno de los países. La única certeza que podemos extraer de la experiencia acumulada durante cincuenta años de desarrollo es que no existen grandes certezas; los países que han salido adelante lo han hecho desafiando la ortodoxia y buscando modelos propios.

- Sabemos, sin embargo, que el éxito incluye una combinación de crecimiento y lucha contra la desigualdad, por un lado, y de políticas públicas, libertad de mercado y libertades civiles, por otro. Éstas son la tercera y cuarta lecciones.

- Finalmente, señalamos la importancia de contar con instituciones multilaterales y mecanismos de cooperación internacional para hacer frente a los retos que plantea la globalización.

En gran medida, las ideas que aquí describimos han ido conformando la agenda de trabajo de muchas organizaciones sociales como Intermón Oxfam y Oxfam Internacional, que han ido adaptándose a una realidad en continua transformación. Durante los últimos años el mundo ha visto cómo se consolidaba una sociedad civil capaz de responder a retos de carácter global. Una nueva generación de ONG de desarrollo que trabaja desde el Norte y desde el Sur, junto con un movimiento amplio de la sociedad civil, para influir la realidad. Posiblemente, la principal contribución de este movimiento ha sido precisamente recordar a nuestras sociedades la existencia de un mundo profundamente injusto, y la posibilidad real de cambiar esta situación. Como rezaba el lema de las movilizaciones que tuvieron lugar en 2005, es posible 'hacer que la pobreza sea historia', y es posible hacerlo en esta generación.

Como el de otras organizaciones no gubernamentales, nuestro papel ha sido el de buscar soluciones y denunciar injusticias pero, sobre todo, el de acompañar a las poblaciones pobres en su lucha por una vida digna. Durante este tiempo nos ha sostenido una única certeza: la pobreza y la injusticia no son fuerzas imparable de la naturaleza, sino la consecuencia de decisiones políticas y opciones económicas que reflejan una jerarquía de intereses. Transformar esta realidad no sólo es una obligación ética de nuestra sociedad, sino una tarea asumible si existen la voluntad y los recursos para hacerlo.

1. Introducción



En octubre de 1793 Antoine de Condorcet escribió: “Los acontecimientos de los últimos tiempos han hecho mucho por el honor del hombre y algo por su libertad; pero, hasta ahora, muy poco por su felicidad”. Esta frase era parte de *Sketch: El progreso futuro de la mente humana*, un breve ensayo escrito desde la cárcel de la Bastilla. Condorcet desarrollaba en este libro su ideal acerca del fin de la pobreza: **no es posible hablar de ciudadanía cuando una parte importante de la sociedad está sumida en la miseria y el abandono**².

Al contrario de aquellos que mantenían que la brecha que existe entre ricos y pobres es una consecuencia inevitable de la civilización, Condorcet argumentaba que la desigualdad era debida en gran parte a las imperfecciones de lo que él denominaba el ‘arte social’: “El verdadero fin del arte social debe ser la igualdad real, la abolición de las desigualdades entre naciones y el progreso de la igualdad dentro de cada

nación”. Para lograrlo, el autor francés llegaba a proponer un sistema universal de seguridad social muy similar al que disfruta hoy la Europa moderna.

Casi al mismo tiempo, en 1792, Tomas Paine publicaba en Inglaterra una serie de ensayos en los que desarrollaba la idea de un sistema impositivo justo -progresivo y no basado en la imposición del consumo- que se destinase a la protección social de las clases menos favorecidas, y no a la financiación de la guerra, como ocurría entonces. **Al igual que Condorcet, a quien conocía bien, Paine atribuía una importancia esencial a la educación como base del progreso. Compartían un mismo ideal de justicia, pero también un optimismo esencial acerca del papel que el conocimiento, la libertad y las oportunidades comerciales pueden jugar a la hora de resolver la pobreza, la violencia y la ignorancia.**

² La información sobre Condorcet y Paine ha sido extraída del interesante libro de Gareth Stedman Jones *An end to poverty?* (Stedman Jones 2004).



Condorcet fue ajusticiado por el Gobierno revolucionario de Robespierre poco después de redactar *Sketch*, y las campañas del Gobierno británico contra Paine le condenaron al ostracismo. Sin embargo, sus ideas han perdurado hasta el día de hoy. **El ideal del fin de la pobreza no es nuevo. Ni siquiera lo es el contexto en el que este debate se plantea: la globalización económica económicas (entendida como una proliferación del comercio y de las transacciones financieras), el desarrollo tecnológico acelerado y un período prolongado de relativa paz.** Todas estas condiciones se dieron a finales del siglo XVIII y principios del XIX, cuando las revoluciones francesa y americana abrieron la esperanza a un ideal democrático y republicano que promoviese el bien común. Los horrores del comercio de esclavos y el colonialismo habían llegado a ser bien conocidos en aquel entonces, y citados a menudo en sus escritos por Montesquieu y Adam Smith. Se produjo incluso el primer gran movimiento de la sociedad civil mundial, el *Anti Slavery Movement* que logró la abolición de la esclavitud en Inglaterra en 1832.

Doscientos años después, la pregunta que se hicieron Condorcet y Paine sigue teniendo la misma relevancia: ¿Por qué existe y se perpetúa la pobreza? La depravación social en la que se ve obligada a vivir cada día la mayor parte de la Humanidad no sólo supone el mayor fracaso ético de nuestro tiempo, sino que plantea amenazas para el conjunto del planeta. Amplias zonas del mundo en desarrollo se han convertido en enclaves de sufrimiento y humillación. Como las fuerzas que rigen la globalización, la frustración y la desesperación que alimentan la pobreza se están traduciendo en presiones migratorias, medioambientales y de seguridad cuyas consecuencias cada vez son más tangibles para la parte del planeta que ha vivido aislada de ellas hasta ahora.

Las razones de este fracaso son complejas, pero sin duda tienen que ver con la incapacidad de la comunidad internacional para poner la globalización al servicio del interés general. **Las instituciones multilaterales han sido incapaces de responder a retos globales como la proliferación de armas ligeras o los genocidios que se han producido**

en diferentes rincones del mundo. En el peor de los casos, las reglas multilaterales se han hecho a imagen de los intereses de las grandes potencias económicas y de sus compañías, amparando lo que Galbraith denominaba un sistema de “riqueza privada y miseria pública”³. Este juego de hipocresía y dobles raseros no sólo anula la capacidad de las reglas e instituciones globales, sino que mina su legitimidad hasta el punto de hacerlas irrelevantes, como muestra el caso de la Organización Mundial del Comercio.

La globalización también nos ha dado motivos para ser optimistas. La proliferación de las nuevas tecnologías y el acceso masivo a la información permiten conocer casi en tiempo real lo que ocurre en el otro extremo del planeta y, lo que es más importante, actuar en consecuencia. **Los últimos cincuenta años han visto nacer y transformarse a una sociedad civil global cuya presencia y capacidad de influencia no tienen precedentes.** Desde el fin del *apartheid* hasta la prohibición de las minas antipersonales, la lista de consecuciones de este movimiento es considerable. Posiblemente, el principal de ellos haya sido precisamente recordar a nuestras sociedades la existencia de un mundo profundamente injusto, y la posibilidad real de cambiar esta situación. Como rezaba el lema de las movilizaciones que tuvieron lugar en 2005, es posible ‘hacer que la pobreza sea historia’, y es posible hacerlo en esta generación.

Intermón Oxfam está convencida de ello. **A lo largo de sus cincuenta años de existencia, nuestra institución ha sido testigo de estos cambios y ha evolucionado con ellos.** Como el de otras organizaciones no gubernamentales, nuestro papel ha sido el de buscar soluciones y denunciar injusticias pero, sobre todo, el de acompañar a las poblaciones pobres en su lucha por una vida digna. Durante este tiempo hemos compartido plenamente el ideal que un grupo de pensadores y activistas estableció hace más de doscientos años: **la pobreza y la injusticia no son fuerzas imparables de la naturaleza, sino la consecuencia de decisiones políticas y opciones económicas.** Acabar con ellas no sólo es una obligación ética de nuestra sociedad, sino una tarea asumible si existen la voluntad y los recursos para hacerlo.

³ Richard Parker: *John K. Galbraith, his life, his politics, his economics*. Farrar, Strans and Giroux. Nueva York, 2005.

En un intento por reflejar el contexto en el que se ha desenvuelto nuestra organización a lo largo de su historia, **este capítulo ofrece algunos de los elementos más relevantes de la evolución de los fenómenos de la pobreza y del desarrollo a lo largo del último medio siglo.** El tema que abordamos es muy amplio, por lo que no pretendemos ser exhaustivos, sino que hemos centrado el análisis en algunas áreas en las que los datos y las ideas han experimentado una evolución más significativa.

El trabajo está estructurado en cuatro secciones. Tras la introducción se incluye un conjunto amplio de indicadores que evalúan la evolución de la pobreza y las desigualdades a lo largo de los últimos cincuenta años, utilizando para ello el enfoque de derechos que conforma el trabajo de Oxfam Internacional. La sección 3 analiza la evolución de las ideas y las políticas de desarrollo a lo largo de ese mismo período, destacando algunas lecciones aprendidas. Finalmente, la sección cuatro concluye el informe con una breve reflexión sobre el papel desempeñado por la sociedad civil hasta ahora.

2. La evolución de los datos: ¿Qué hemos observado en estos 50 años?

El siglo que acabamos de dejar ha sido testigo de una transformación profunda del mundo en que vivimos. **A lo largo de los últimos cincuenta años hemos presenciado un progreso social sin precedentes, que ha permitido a centenares de millones de personas escapar de la miseria.** Los países en desarrollo han ido acortando distancias con los países ricos en indicadores como la esperanza de vida, el analfabetismo o la mortalidad infantil. Sólo en el último decenio, 1.200 millones de personas han podido acceder a agua no contaminada, mueren dos millones y medio de niños menos cada año y treinta millones de niños y niñas han accedido a la educación primaria⁴.

Sin embargo, estos avances no pueden esconder los retos que enfrenta la Humanidad, que son todavía extraordinarios. Con la excepción de Asia, el mundo en desarrollo no se ha beneficiado del crecimiento exponencial que ha experimentado la economía mundial durante los últimos cincuenta años. Hoy 1.500 millones de personas siguen viviendo en la pobreza extrema, incapaces de ofrecer a sus hijos las condiciones mínimas de una vida digna. De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano del PNUD, dieciocho países y 460 millones de personas se encuentran hoy peor de lo que estaban hace quince años, la mayor parte de ellos en África y en las antiguas repúblicas soviéticas. En un planeta al que le sobran los recursos, miles de personas mueren de hambre cada día y 850 millones se ven atrapados en el círculo vicioso de la desnutrición y la miseria económica.

Oxfam Internacional entiende el desarrollo como un ejercicio de derechos: “apoyar los esfuerzos de la gente que padece la pobreza y la injusticia para exigir y lograr sus derechos”. En realidad, estos derechos (medios de vida sostenibles; servicios sociales básicos; vida y seguridad; ser escuchado; e identidad y diversidad), son los que conforman lo que entendemos por una *vida digna*. La pobreza extrema es la forma más brutal de indignidad y de violencia. No hay desamparo más profundo que el que siente un padre al ver morir a un hijo pequeño, una situación en la se encuentran cada día miles de ciudadanos del mundo en desarrollo. La idea de que esta situación no es inevitable, y de que es un derecho irrenunciable de la personas el lograrlo, conforma todos los ámbitos de nuestro trabajo, desde la intervención sobre el terreno a las campañas políticas internacionales.

El enfoque de derechos de Oxfam Internacional es el eje que hemos escogido para describir en esta sección la evolución de los fenómenos de la pobreza y el desarrollo a lo largo de los últimos cincuenta años. **Para ello hemos seleccionado una serie de indicadores (ver cuadro 1) que ilustran algunos de los aspectos más relevantes de cada uno de los cinco derechos mencionados⁵.** Muchos de los indicadores analizados en esta sección coinciden con los definidos en la Guía General para la Aplicación de la

⁴ PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*. Disponible en www.undp.org/hdr



Declaración del Milenio -firmada por 189 Estados miembros de las Naciones Unidas en septiembre de 2000- con objeto de realizar el seguimiento hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en 2015.

Los indicadores recogidos en este capítulo ofrecen algunas conclusiones que ayudarán a entender qué ha ocurrido a lo largo de estos años y qué podemos esperar en el futuro. Veremos, por ejemplo, que la pobreza y la desigualdad mundiales se han reducido, pero sus efectos se han concentrado en algunas regiones como la africana. Veremos, asimismo, que persisten notables diferencias entre zonas rurales y urbanas, o que la situación de la mujer ha mejorado en la mayor parte de la regiones del mundo.

También describiremos nuevos problemas globales, como los efectos catastróficos del cambio climático o la 'globalización' de la corrupción. Sin embargo, estas cifras son sólo fotografías parciales de una realidad mucho más compleja que no pretendemos describir de forma exhaustiva.

Para realizar este trabajo se han utilizado las fuentes estadísticas y bases de datos que aparecen indicadas en el pie de cada gráfico. Con frecuencia, hemos tenido serios problemas para encontrar series estadísticas fiables que se remitieran hasta la década de los sesenta. En estos casos se ha optado por presentar las series desde la fecha en la que hay disponibilidad de datos. Las cantidades monetarias se expresan en dólares americanos de 2005.

 cuadro 1 RELACIÓN DE LOS INDICADORES SELECCIONADOS CON LOS OBJETIVOS DE OXFAM INTERNACIONAL Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO 		
OBJETIVO DE OXFAM INTERNACIONAL	INDICADORES SELECCIONADOS	EQUIVALENCIA CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO
1 DERECHO A UNOS MEDIOS DE VIDA SOSTENIBLES	Ingreso y desarrollo humano Esperanza de vida Desigualdad Nutrición Integración Comercial Empleo Medioambiente	ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre ODM 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente ODM 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo
2 DERECHO A UNOS SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS	Educación primaria y alfabetización Mortalidad infantil Mortalidad materna Prevalencia del VIH/SIDA y de otras enfermedades Saneamiento básico y agua potable Acceso a líneas telefónicas Financiación del desarrollo: ayuda y condonación de deuda	ODM 2: Lograr la enseñanza primaria universal ODM 4: Reducir la mortalidad infantil ODM 5: Mejorar la salud materna ODM 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades ODM 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente ODM 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo
3 DERECHO A LA VIDA Y A LA SEGURIDAD	Conflictos armados Catástrofes naturales Emergencias humanitarias	
4 DERECHO A SER ESCUCHADO	Gobernabilidad, participación ciudadana Corrupción Libertad de Prensa	
5 DERECHO A LA IDENTIDAD Y A LA DIVERSIDAD	Acceso de las niñas a la educación Mujeres en los parlamentos nacionales Discriminación racial	ODM 3: Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer

⁵ La asignación de indicadores por 'objetivos' responde a los criterios establecidos por Oxfam Internacional. Somos conscientes de que algunos de ellos (como el de la ayuda al desarrollo) podrían ir recogidos en dos o más objetivos.

Objetivo 1: Derecho a unos medios de vida sostenibles

“TRABAJAMOS PARA MEJORAR EL DESARROLLO PRODUCTIVO EN LOS PAÍSES DEL SUR Y ESTABLECER UNAS REGLAS DE INTERCAMBIO QUE PROMUEVAN UNA REDISTRIBUCIÓN MÁS JUSTA DE LOS RECURSOS Y LOS BENEFICIOS”



Ingreso y desarrollo humano

Actualmente nuestro mundo se caracteriza por acoger a gran número de población pobre sin acceso a los beneficios y oportunidades que brinda el desarrollo económico. De un total de 6.314 millones de habitantes, 2.614 millones -casi la mitad- viven con menos de 2 dólares al día, y 1.015 millones -una quinta parte- con menos de 1 dólar al día, de este grupo el 43 por ciento vive en Asia meridional y el 30 por ciento en África subsahariana.

Durante los últimos cincuenta años el desarrollo económico ha permitido a millones de personas escapar de la pobreza. Según datos del Banco Mundial, el PIB per cápita promedio de los países de ingresos bajos ha aumentado desde los 223 dólares (constantes de 2000) registrados en el periodo 1965-1970 hasta los 416 dólares del periodo 2000-2004.

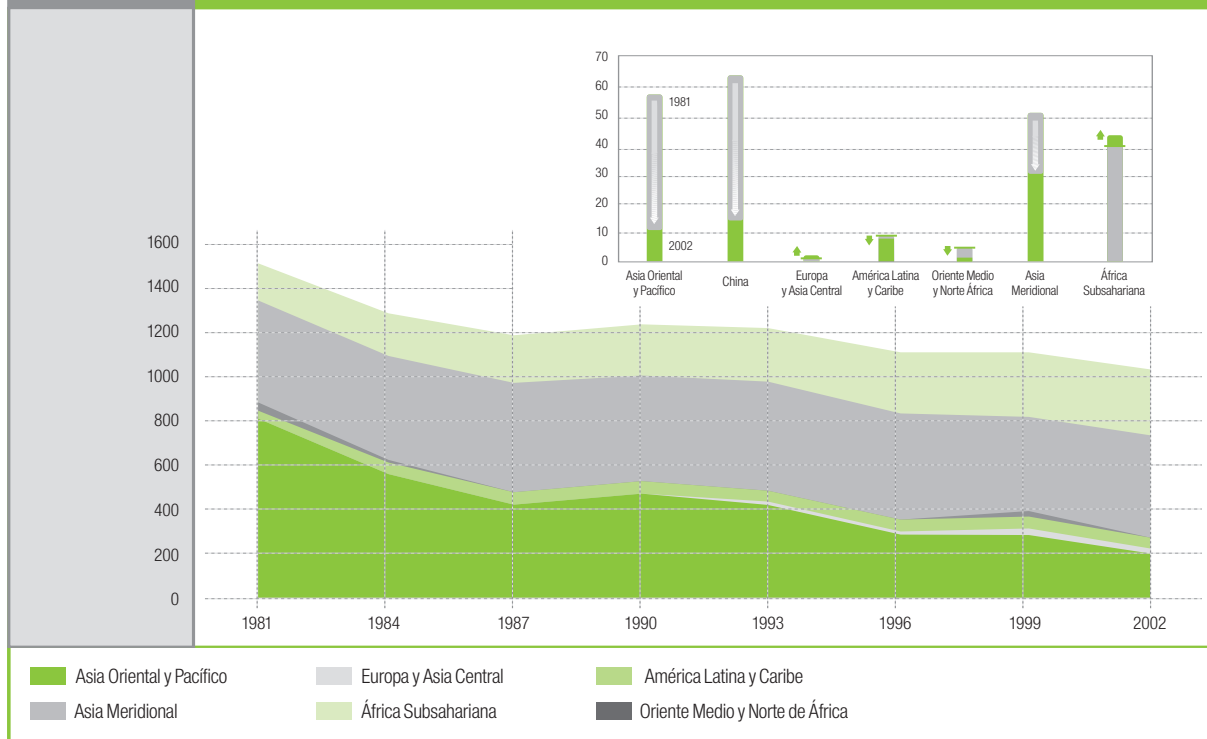
El despegue de Asia y el estancamiento de África:
El número de pobres en los países en desarrollo también ha

registrado un significativo descenso durante los últimos cincuenta años. En 1981 había 1.482 millones de personas viviendo con menos de 1 dólar al día y en 2002 esta cifra ya se había reducido hasta los 1.015 millones de personas. Resulta especialmente interesante la evolución registrada por los países asiáticos. Asia oriental y el Pacífico han reducido el número de pobres en más de 580 millones de personas desde los años ochenta y Asia meridional lo ha hecho en 38 millones. El crecimiento sostenido en China y la aceleración de la economía en la India, los dos países más poblados del mundo, fueron los principales motivos de la reducción de la cantidad de personas viviendo con menos de un 1 dólar al día en Asia. Aún así, tan sólo en Asia meridional todavía quedan 437 millones de personas viviendo en condiciones de pobreza extrema.

Así, la tasa de pobreza extrema en Asia oriental y el Pacífico se ha reducido desde el 57,7 por ciento registrado en 1981



gráfico 1. DONDE VIVEN LOS POBRES EN EL MUNDO EN DESARROLLO



Fuente: WDI 2005. Banco Mundial

hasta el 11,6 de 2002; en Asia meridional se ha reducido del 51,5 por ciento al 31,2 por ciento en este mismo periodo. Por el contrario, África subsahariana ha visto incrementada la cifra de pobres en torno a 140 millones de personas. La tasa de pobreza extrema en esta zona apenas ha variado desde los años 80, y en 2002 alcanzaba el 44 por ciento.

La pobreza extrema ha dejado de ser un fenómeno propio de las economías asiáticas como lo era hace 30 años para pasar a ser un problema crecientemente limitado a las economías del continente africano.

Sin embargo, los promedios regionales ocultan el comportamiento a nivel nacional. Algunos países africanos han registrado tasas de crecimiento económico sustanciales como es el caso de Mozambique. También existen diferencias entre países. Por ejemplo, China e India han registrado altas tasas de crecimiento económico y sin embargo el panorama en materia

de desarrollo no podía ser más diferente. En países como la India las ganancias en términos de crecimiento económico no se han traducido en reducciones equivalentes de la pobreza y, lo que resulta más inquietante la mejora en las tasas de mortalidad infantil comienza a desacelerarse. Las generalizadas desigualdades de género, además de la pobreza rural y las desigualdades entre los estados, están minando el potencial para convertir el crecimiento en desarrollo humano⁶. Además, como se explica más adelante, el reparto de los beneficios del desarrollo económico en cada país ha sido muy desigual, aumentando en muchos casos la brecha entre ricos y pobres.

La mayoría de las personas viviendo en condiciones de extrema pobreza, lo hacen en zonas rurales. Aunque, la tasa de urbanización continúa en aumento en todas las regiones y con ella el número de pobres viviendo en zonas urbanas, aproximadamente tres cuartas partes de la población pobre en África y Asia sigue viviendo en zonas rurales.

⁶ PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2005



La pobreza crónica

La condición de pobreza rural o urbana puede ser tipificada como pobreza crónica si persiste a lo largo del tiempo. Las personas sumidas en una situación de pobreza crónica suelen trabajar en el sector informal, en condiciones extremadamente precarias; tienden a vivir en áreas rurales, en barriadas urbanas o en zonas afectadas por algún conflicto; y en muchos casos sufren enfermedades crónicas o algún tipo de discapacidad. La pobreza crónica afecta especialmente a los niños, personas mayores y personas discapacitadas. Estos colectivos se encuentran en su mayoría excluidos de la sociedad ya sea por razones étnicas, religiosas o idiomáticas. Asimismo tienen un acceso limitado a recursos productivos y a servicios sociales básicos como la salud, la educación y el capital social. Se estima que el número total de pobres “crónicos” se encuentre entre las 298,3 y las 421,7 millones de personas, alcanzando cifras particularmente elevadas en Asia meridional (133,9-187,5 millones de personas) y

África subsahariana (91,0-121,3 millones de personas). Las personas viviendo en condiciones de pobreza crónica suelen ser víctimas de la trampa de la pobreza en la que caen muchos países en desarrollo al carecer de los recursos para acometer las inversiones iniciales necesarias para impulsar el desarrollo económico del país y permitir su despegue en materia de crecimiento. No disponen de ingresos suficientes para invertir en infraestructura, en servicios sociales y en una administración pública eficiente que permita mejorar la condiciones de gobernabilidad del país. Sin carreteras, medios de transporte, escuelas, hospitales, electricidad, semillas, etc. la población permanece crónicamente pobre, hambrienta y enfermiza. Al tener que dedicar a consumo todos sus ingresos, el país no tiene capacidad de ahorro. Esto se traduce en una desaceleración del crecimiento económico y en un aumento de la pobreza.

Fuente: The Chronic Poverty Report. Development Initiatives. Londres, 2005.

El desarrollo humano no está siempre ligado al nivel de ingresos: Durante los últimos años, el Índice de Desarrollo Humano (IDH)⁷ ha registrado mejoras significativas en todas las regiones, excepto en África subsahariana. La situación de estancamiento económico en la que se ve inmersa esta región, junto con el lento progreso en educación y la rápida propagación del VIH/SIDA (agudizando la persistencia de enfermedades como la malaria y la tuberculosis), ha generado una caída significativa en la clasificación del IDH: Sudáfrica descendió 35 lugares, Zimbabwe 23 lugares y Botswana 21.

Sin embargo, la situación económica de un país no determina siempre su posición en la clasificación del IDH, ni vicever-

sa. Un país rico no tiene por qué tener un IDH alto. De igual manera, un país con un elevado nivel de desarrollo humano tampoco tiene por qué ser un país de renta alta (ver gráfico 2).

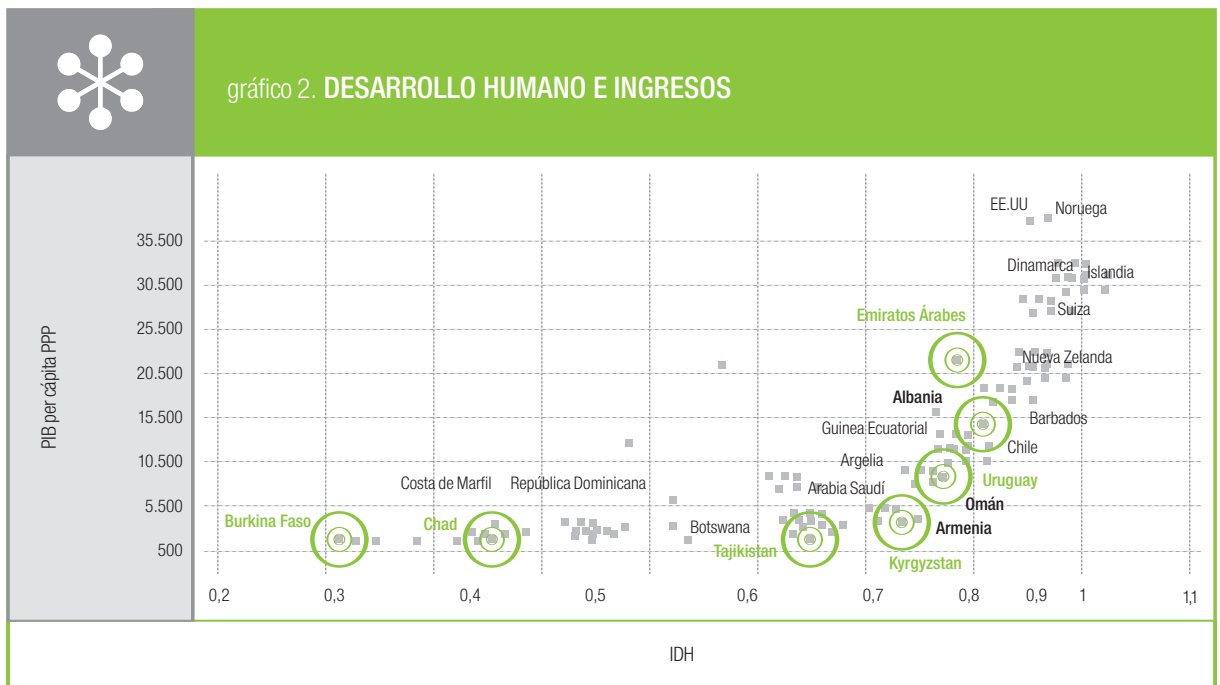
Por ejemplo, Burkina Faso y Tayikistán registraron en 2003 ingresos similares en torno a los 1.100 dólares y 1.200 dólares (medidos por el PIB per cápita PPP US\$) y, sin embargo, su ranking en el IDH es de 0,317 y 0,652, respectivamente. Además, a lo largo del periodo de 1975-2003, Burkina Faso creció un 1,2 por ciento y sin embargo, Tayikistán registró una desaceleración del -8,1 por ciento. Esto indica claramente que el progreso social en Tayikistán avanzó más que el progreso económico en Burkina Faso. Asimismo, existen países con una posición próxima en la clasificación del IDH e

⁷ El Índice de Desarrollo Humano es un indicador compuesto que cubre tres dimensiones del bienestar humano, no sólo el ingreso, sino también la educación y la salud. Los países incluidos en el IDH se clasifican en tres grupos atendiendo a sus logros en desarrollo humano: desarrollo humano alto (con valores IDH iguales o superiores a 0,800), desarrollo medio (0,500 - 0,799) y desarrollo humano bajo (inferiores a 0,500).

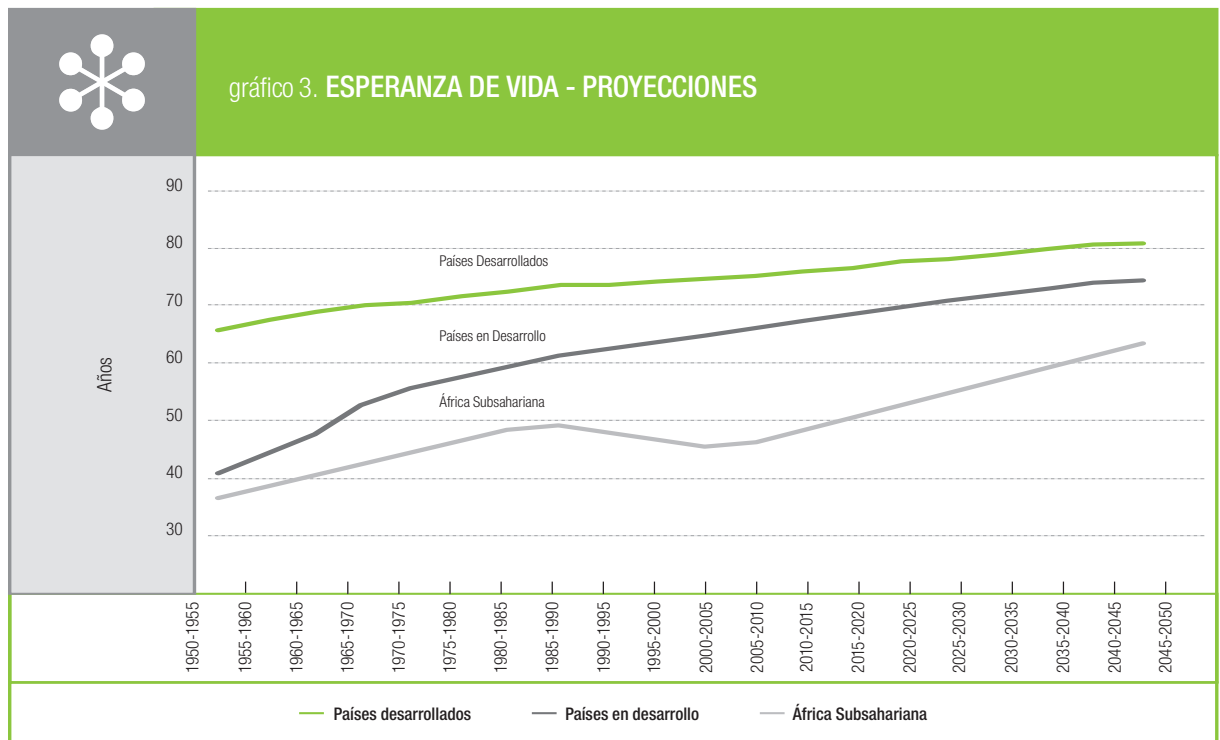


ingresos muy dispares. Este es el caso de Uruguay y los Emiratos Árabes Unidos, cuyo ranking se encuentra en torno al

0,84 en ambos países y sus ingresos per cápita oscilan entre los 8.280 dólares y los 22.420 dólares, respectivamente.



Esperanza de vida

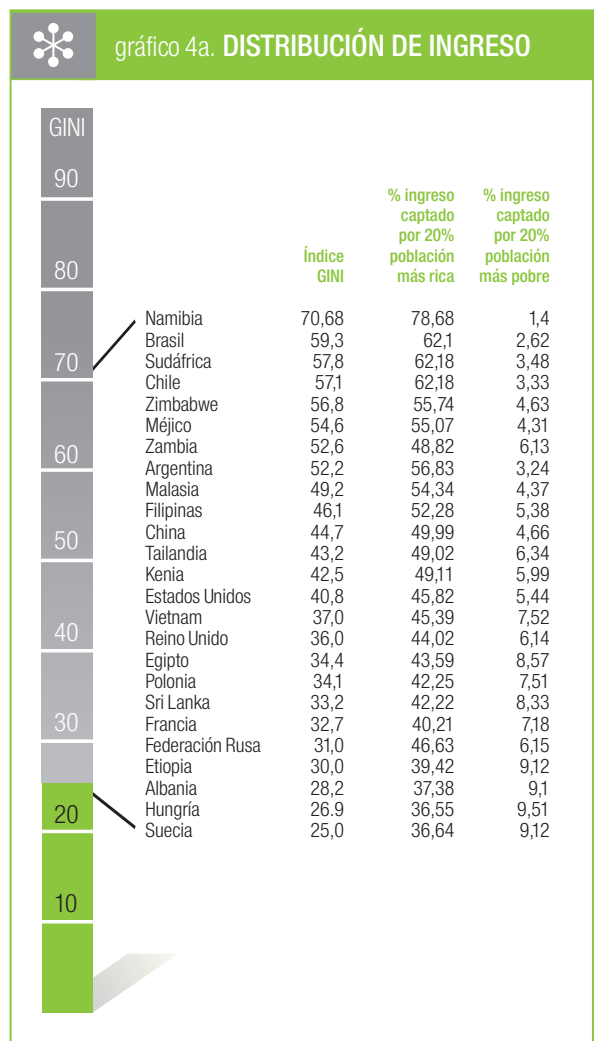


Vivir una vida larga y saludable en un indicador básico de las capacidades humanas. Desde los años 60 la esperanza media de vida aumentó más de 16 años en los países en desarrollo y al menos en este indicador, los países pobres están cerrando la brecha con los ricos. El aumento en la esperanza de vida se debe, en gran parte, al descenso de las tasas de mortalidad infantil, al acceso mejorado a saneamiento básico y fuentes de agua potable y a las campañas de vacunación e inmunización. Sin embargo, la brecha media en la esperanza de vida entre países de ingreso bajo y alto es todavía de 19 años⁸. Como promedio, alguien que haya nacido en Burkina Faso vivirá 35 años menos que alguien nacido en Japón, mientras que alguien nacido en la India vivirá 14 años menos que alguien que lo haya hecho en los Estados Unidos.

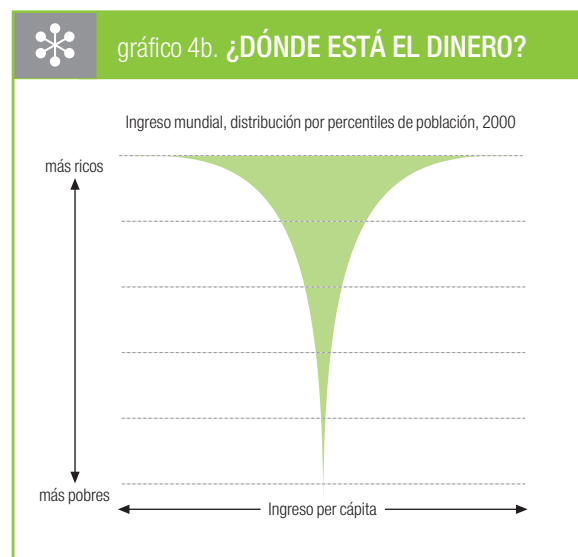
Desigualdad

Como explicamos en la sección 3 de este informe, el rápido crecimiento del ingreso registrado por China e India durante los últimos dos decenios ha permitido estrechar la brecha con los países más ricos, cuyo crecimiento ha sido relativamente inferior. Sin embargo, crece la brecha que existe entre regiones del mundo, como también lo hace al interior de la mayoría de los países que las integran.

Midiendo la desigualdad por el índice de Gini (véase gráfico 4a) en una escala del 0 al 100 (en la que 0 representa igualdad absoluta y 100 la total desigualdad), el coeficiente de desigualdad en el mundo es 67.



Fuente: IDH 2005, PNUD y World Resource Institute, Earthtrends



Fuente: IDH 2005, PNUD

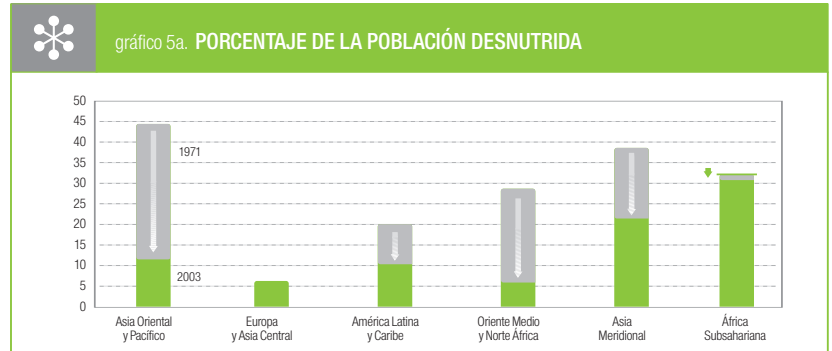
La distribución del ingreso mundial se parece a una copa de champán (véase gráfico 4b). En la parte ancha superior, se concentra el 20 por ciento de la población más rico que obtiene tres cuartas partes del ingreso mundial. En la parte inferior del pie de la copa, el 40 por ciento más pobre (que corresponde aproximadamente a 2.000 millones de personas viviendo con menos de 2 dólares al día) contiene sólo el 5 por ciento del ingreso mundial y el 20 por ciento más pobre, sólo el 1,5 por ciento. La composición regional de este 20 por ciento más pobre esta copada mayoritariamente por África subsahariana, cuya participación ha aumentado en más del doble desde 1980, reemplazando a Asia meridional.

⁸ IDH 2005, pp.28-29

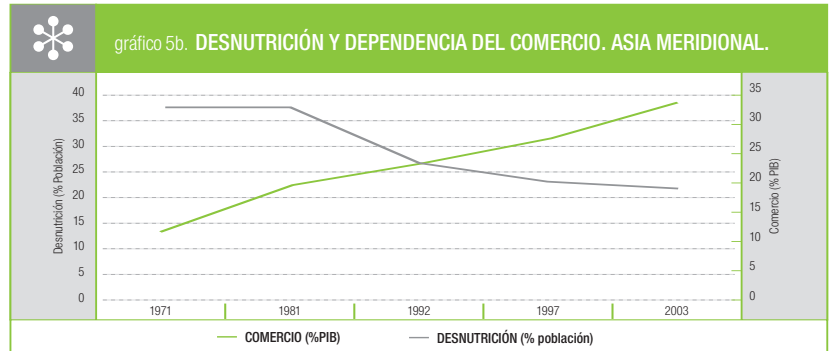




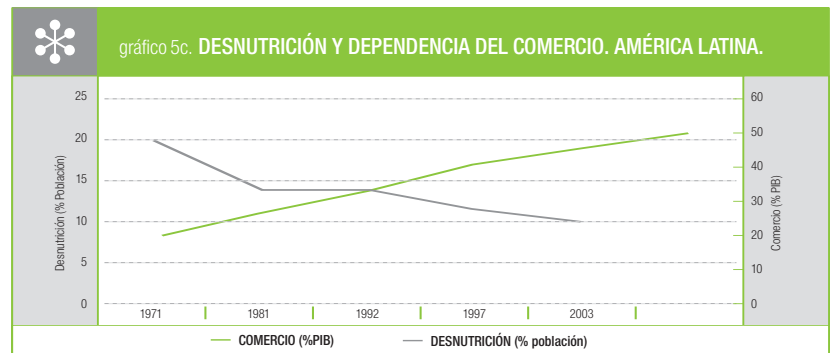
Nutrición



Fuente: WDI 2005, Banco Mundial



Fuente: WDI 2005, Banco Mundial



Fuente: WDI 2005, Banco Mundial

Los avances en materia de nutrición no han sido suficientes. Si bien desde los años setenta el porcentaje de población desnutrida se ha reducido a nivel mundial, los niveles de desnutrición continúan siendo extremadamente elevados en determinadas regiones como África subsahariana (32 por ciento) y en Asia meridional (21 por ciento).

La malnutrición es especialmente preocupante en los niños menores de cinco años. Según datos de Naciones Unidas, en el mundo en desarrollo, más de 150 millones de niños menores de 5 años tiene un peso inferior al normal; entre ellos se cuenta casi la mitad en Asia

meridional. En África subsahariana, el número de niños con peso inferior al normal aumentó de 29 a 37 millones entre 1990 y 2003.

La integración comercial, incluso a través de la exportación de productos agrarios, no es un obstáculo para la seguridad alimentaria: En América Latina y el Caribe, las importaciones de alimentos básicos aumentaron desde el 0,9 por ciento del total de comercio mundial de alimentos básicos en 1962-70 hasta el 5,7 por ciento en 1989-97, al mismo tiempo que se registraba una mejora significativa en las condiciones de nutrición de la región. Esto también sucedió en otros países de África subsahariana y Asia.

Integración comercial

El comercio tiene el potencial de ser uno de los principales motores de crecimiento económico y reducción de la pobreza para los países en desarrollo. Sin embargo, las reglas que lo rigen no toman en consideración las necesidades e intereses de la población más pobre, como muestran los niveles y la composición de las exportaciones del mundo en desarrollo.

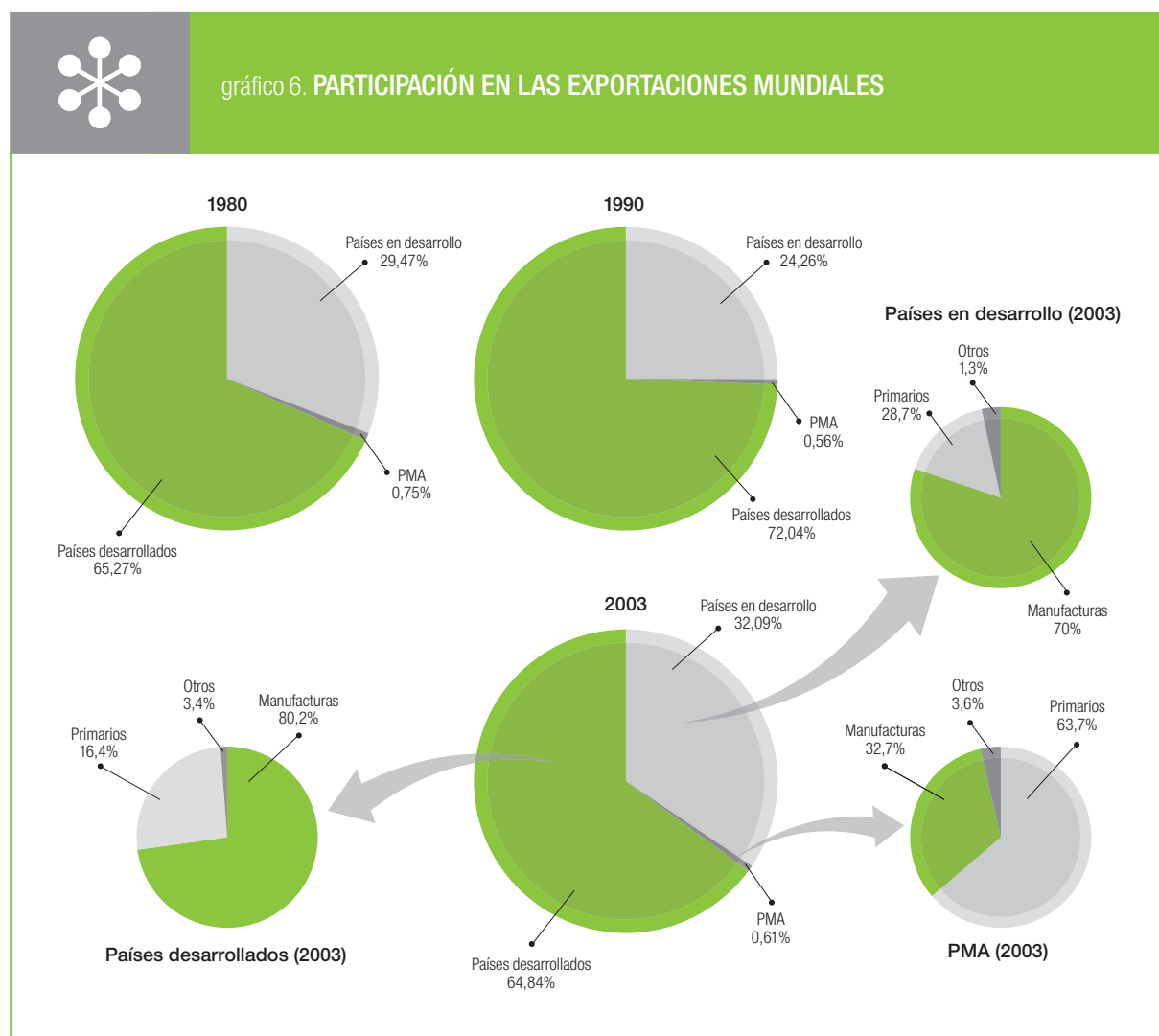
La participación de los países menos adelantados en el comercio mundial se ha reducido desde el 0,75 por ciento registrado en 1980 hasta el 0,61 por ciento en 2003. En lo referente a la participación de estos países en el total de las exportaciones agrícolas mundiales

la caída es aún mayor, desde el 3,3 por ciento registrado en 1970-79 hasta el 1,6 por ciento de 1990-98.

El 64 por ciento de las exportaciones de los países menos adelantados son productos primarios, frente al 29 por ciento del resto de países en desarrollo y el 16 por ciento de los países desarrollados. Estas exportaciones están concentradas en pocos mercados, de los cuales la UE representa el 36 por ciento, seguido de Estados Unidos y Canadá (21 por ciento) y Japón (6 por ciento). Las condiciones de acceso a estos mercados resultan de fundamental importancia a la hora de determinar las oportunidades comerciales de estos países.



gráfico 6. PARTICIPACIÓN EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES



Fuente: Handbook of Statistics, UNCTAD 2005

⁸ IDH 2005, pp.28-29





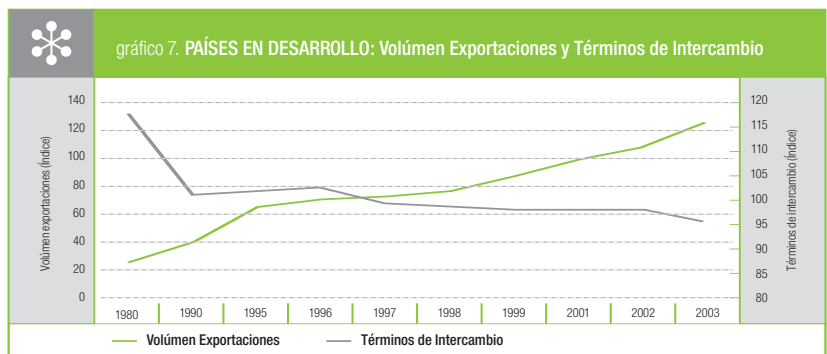
© Intermon Oxfam/Ami Vitale

Los países pobres exportan más, pero ganan menos:

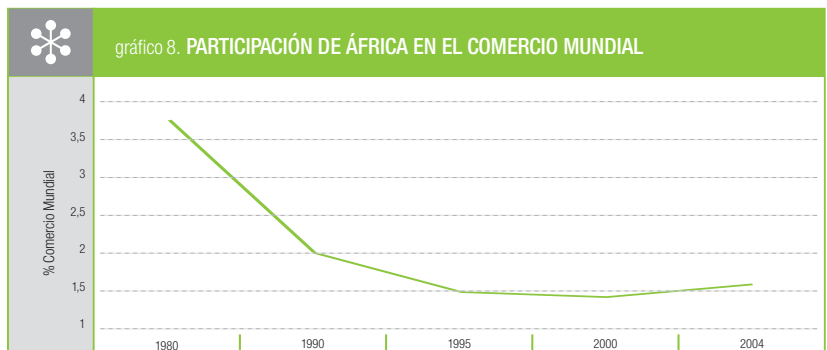
Si bien el volumen de exportaciones de los países en desarrollo ha registrado un fuerte crecimiento desde la década de los 60 (liderado por las economías asiáticas), los frutos de este crecimiento se han visto significativamente mermados por el deterioro en las relaciones de intercambio (el precio de las exportaciones comparado con el precio de las importaciones) durante este mismo periodo (véase gráfico 7).

El caso de África es particularmente preocupante (véase gráfico 8). Según las Naciones Unidas, las relaciones de intercambio para las exportaciones de materias primas de esta región fueron una quinta parte más bajas a finales de los años noventa que a principios de los setenta. Sin este deterioro de las relaciones de intercambio, la cuota de África en los mercados mundiales de exportación habría sido el doble de la de hoy, que a penas alcanza el 2 por ciento del total del comercio mundial.

EL CASO DE ÁFRICA ES PARTICULARMENTE PREOCUPANTE (VÉASE GRÁFICO 8). SEGÚN LAS NACIONES UNIDAS, LAS RELACIONES DE INTERCAMBIO PARA LAS EXPORTACIONES DE MATERIAS PRIMAS DE ESTA REGIÓN FUERON UNA QUINTA PARTE MÁS BAJAS A FINALES DE LOS AÑOS NOVENTA QUE A PRINCIPIOS DE LOS SETENTA



Fuente: Handbook of Statistics, UNCTAD 2005



Fuente: World Economic Outlook 2006, FMI

Empleo

Desde la década de los ochenta el empleo en el sector informal ha aumentado en todas las regiones (gráfico 9a):

En la década de los noventa el sector informal suponía el 75 por ciento del empleo no agrícola en África subsahariana, alrededor del 60 por ciento del total de empleo urbano y en torno al 90 por ciento de la creación de nuevos puestos de trabajo. Para las mujeres, el sector informal supone el 92 por ciento del total de oportunidades de empleo fuera de la agricultura (frente al 71 por ciento que supone para los hombres) y casi el 95 por ciento de estos trabajos son realizados por cuenta propia; sólo el 5 por ciento son trabajos remunerados.

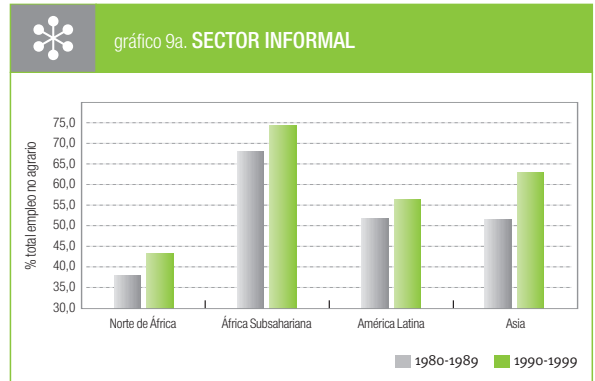
La precariedad se ha cebado fundamentalmente en las mujeres. La globalización ha introducido a millones de mujeres de los países en desarrollo en el mundo del trabajo. Estos trabajos podrían aportar a las mujeres los ingresos, la seguridad y el apoyo que necesitan para salir de la pobreza junto con sus familias. Por el contrario, la práctica demuestra que se les niega sistemáticamente la participación que les corresponde en los beneficios de la globalización, una inseguridad laboral que va más allá del lugar de trabajo y repercute en la familia.

Un empleo ya no es un seguro contra la pobreza:

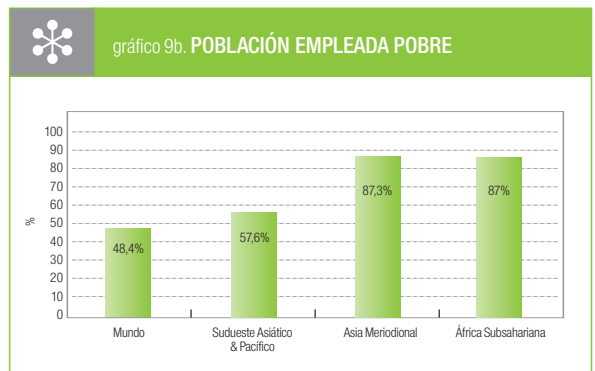
La precariedad e inseguridad laboral influyen directamente en las condiciones de vida de los trabajadores acentuando la situación de pobreza en la que vive la mayoría de la población empleada en los países en desarrollo. En 2005, la población empleada pobre es decir, aquella cuyos ingresos son inferiores a 2 dólares al día, suponía el 48,4 por ciento del total de la población mundial empleada. En Asia meridional y África subsahariana, este porcentaje superaba el 87 por ciento del total de la población empleada.

Crece el paro en sociedades cada vez más jóvenes:

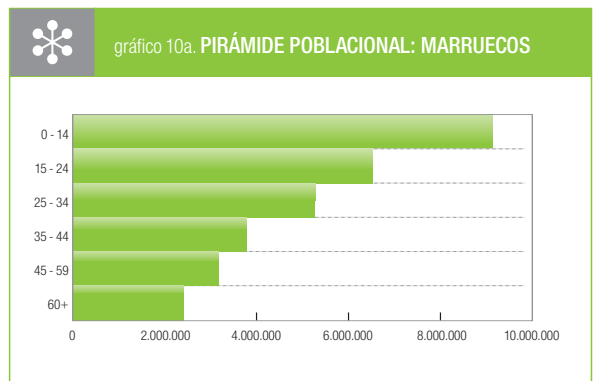
Aproximadamente el 90 por ciento de la población joven desempleada vive en países en desarrollo. En 2003 la tasa de paro juvenil mundial alcanzó el 14,4 por ciento frente al 11,7 por ciento registrado en 1990. La tasa de paro mundial total fue del 6,2 por ciento. En África del Norte esta cifra alcanza el



Fuente: Beneira, L. Changing Employment Patterns and the Informalization of Jobs: General Trend and Gender Dimensions, ILO 2001



Fuente: Berger, S. & Harasty, C. World and Regional Employment Prospects: Halving the World's Working poor by 2010, ILO 2002

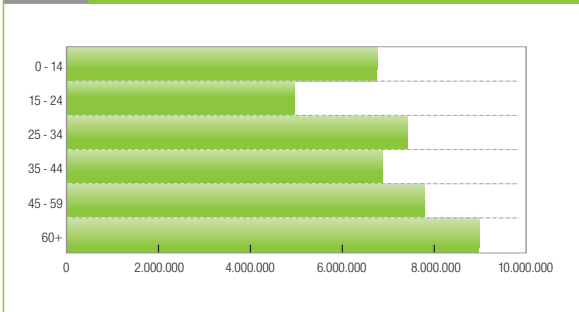


Fuente: KILM, OIT 2006





gráfico 10b. PIRÁMIDE POBLACIONAL: ESPAÑA



Fuente: KILM, OIT 2006

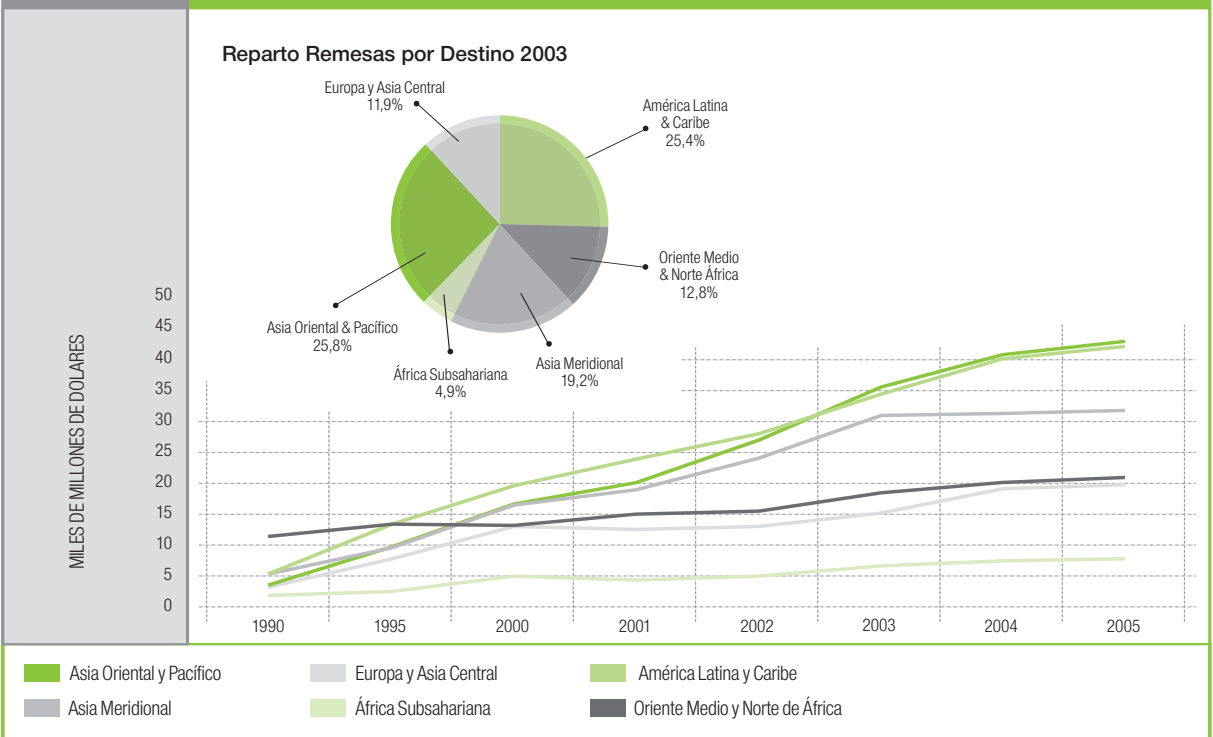
29,4 por ciento (frente al 14,1 por ciento del paro total), en África subsahariana el 21,1 por ciento (frente al 10,9 por ciento total) y en Asia Occidental el 20,8 por ciento (frente al 10,2 por ciento total). Las estimaciones realizadas para analizar la tendencia que seguirá la fuerza laboral juvenil durante los próximos años apuntan a África subsahariana y Asia meridional

como las dos regiones que mayor aumento registrarán, con tasas de crecimiento en torno al 28 por ciento y el 15 por ciento, respectivamente. La precaria situación del mercado de trabajo existente en los países en desarrollo permite entender el porqué del creciente flujo de inmigrantes hacia los países desarrollados en busca de oportunidades laborales que les permitan, tanto a ellos como a los familiares que permanecen en los países de origen, escapar de la situación de pobreza en la que se encuentran sumidos.

Las remesas de los trabajadores emigrantes son una de las principales fuentes de ingreso de sus países: Los flujos de remesas dirigidas hacia los países en desarrollo han experimentado un significativo aumento desde la década de los setenta, alcanzando en torno a los 167.000 millones de dólares en 2005, según previsiones del Banco Mundial. Cabe destacar el caso de Asia oriental y el Pacífico y América Latina y el Caribe, en el que superan los 40.000 millones de dólares en 2005.



gráfico 10c. REMESAS PERCIBIDAS POR LOS PAÍSES EN DESARROLLO



Fuente: WGF 2005, Banco Mundial

Sostenibilidad medioambiental

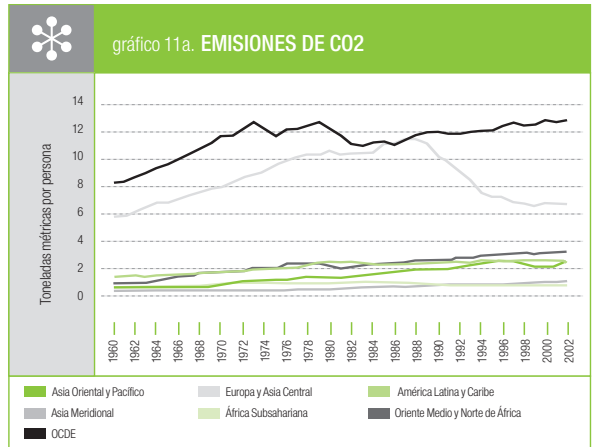
Unos contaminan, y todos pagan las consecuencias:

Las emisiones de CO₂ han aumentado al tiempo que las economías en desarrollo aceleraban su ritmo de crecimiento económico. Destacan Oriente Medio y el Norte de África, así como Asia meridional, cuyas emisiones de CO₂ han registrado tasas medias de crecimiento anual superiores al 3 por ciento desde 1960. Durante los últimos años se ha registrado un estancamiento de estas emisiones e incluso un ligero descenso en Europa y Asia central y Latinoamérica y el Caribe.

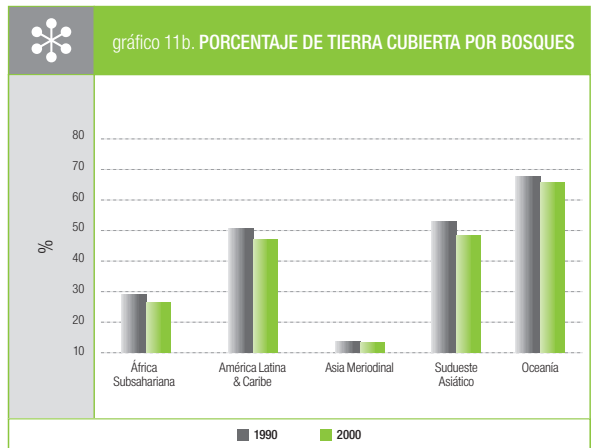
Aunque son los países ricos los que producen la mayoría de los gases del efecto invernadero, son los países pobres, más vulnerables, quienes sufren en mayor medida sus consecuencias, en forma de inundaciones, sequías o desastres naturales como huracanes o tsunamis.

Se acelera la deforestación: Los bosques proporcionan a muchas personas lo necesario para satisfacer sus necesidades diarias de alimentación, combustible, material de construcción y agua apta para el consumo. Sin embargo, según Naciones Unidas, tan sólo en el último decenio 940.000 kilómetros cuadrados de bosques, es decir una superficie del tamaño de Venezuela, se convirtieron en tierras de labranza, fueron talados o se perdieron debido a otros usos. La pérdida de tierra cubierta por bosques es un fenómeno que ha afectado a todas las regiones, particularmente al Sudeste Asiático (véase gráfico 11b).

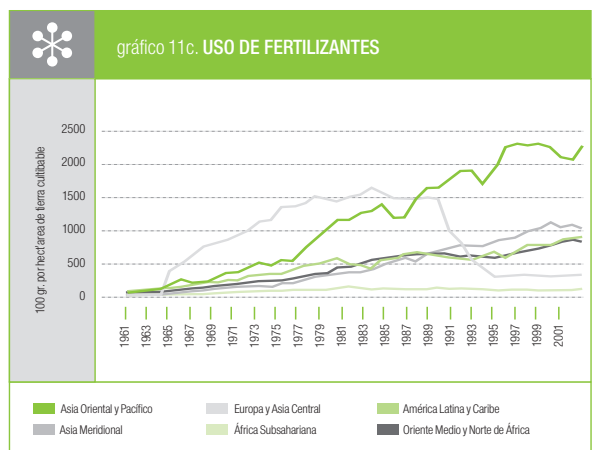
Las tecnologías de la revolución verde resolvieron muchos problemas alimentarios al doblar el rendimiento de los cultivos de trigo, arroz y maíz entre los años sesenta y setenta. Sin embargo, las consecuencias medioambientales han sido considerables. El fomento del monocultivo con variedades mejoradas de alto rendimiento ha llevado a la pérdida de valioso material genético de variedades tradicionales. El uso intensivo de fertilizantes y productos agroquímicos para luchar contra las plagas y malas hierbas ha suscitado preocupación sobre el medioambiente y la salud humana.



Fuente: WDI 2005, Banco Mundial



Fuente: WDI 2005, Banco Mundial



Fuente: WDI 2005, Banco Mundial



Objetivo 2: Derecho a unos servicios sociales básicos

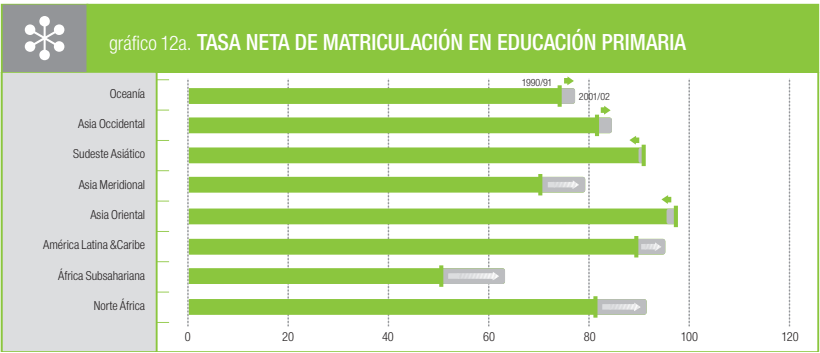
“TRABAJAMOS PARA GARANTIZAR EL ACCESO DE TODAS LAS PERSONAS A SERVICIOS COMO LA EDUCACIÓN BÁSICA Y LA SANIDAD, YA QUE SON EL PUNTO DE PARTIDA DEL DESARROLLO INDIVIDUAL Y SOCIAL.”



Educación primaria y alfabetización

La población en edad de cursar primaria que actualmente se encuentra matriculada (tasa neta de matriculación) ha aumentado significativamente en África del Norte, América Latina y el Caribe y África subsahariana, aunque en el caso de ésta última, todavía es excesivamente baja (62,2 por ciento).

Aún así, todavía hay más de 115 millones de niños en edad de asistir a la escuela primaria que, al no poder acudir a ella, se ven privados de este derecho humano. En su mayoría se trata de niños procedentes de hogares pobres, cuyas madres con frecuencia tampoco han recibido una educación formal.



Fuente: UNStats, 2006

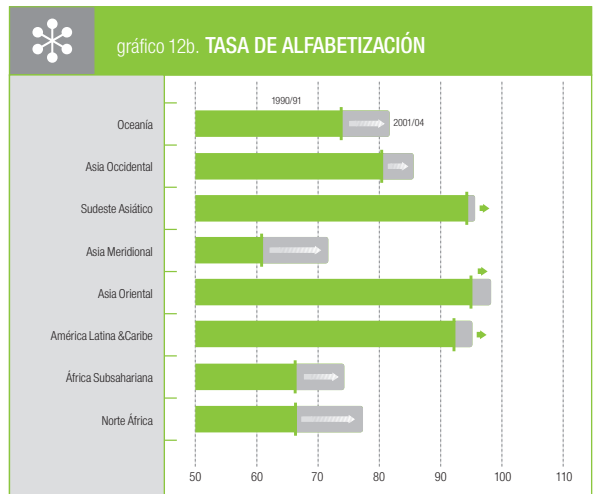
En cuanto a la tasa de alfabetización de la población entre 15 y 24 años, ésta sigue la misma tendencia positiva que los indicadores anteriores: un aumento especialmente marcado en Asia meridional y Norte de África y el caso particular de África subsahariana, que sigue a la cola del resto de regiones con tasas de alfabetización en torno al 74 por ciento. Las mujeres siguen ocupando un lugar desproporcionadamente alto al representar las dos terceras partes de la población que todavía carece de las aptitudes básicas de la alfabetización (800 millones de personas).

Cada vez más niños y niñas completan su educación primaria: Una vez que los niños están matriculados resulta fundamental que no abandonen la escuela. El abandono de la escuela y la repetición de grados hacen que muchos niños nunca terminen un ciclo completo de educación primaria.

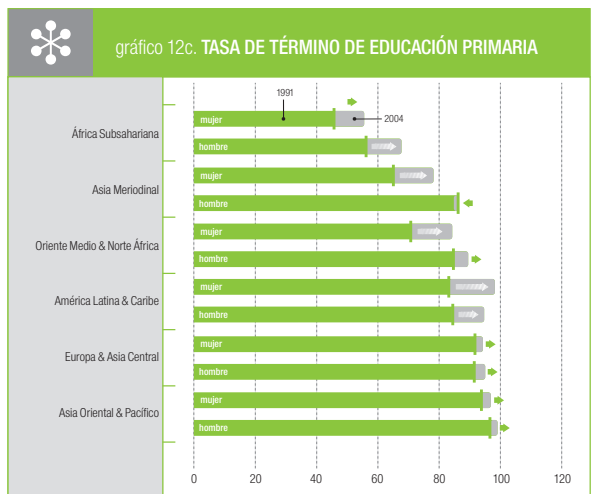
Según muestra el gráfico 12c, la tasa de término de primaria también ha registrado una mejora desde comienzos de los años 90, a nivel global y por regiones. América Latina y el Caribe, Oriente Medio y el Norte de África y Asia meridional han registrado significativos aumentos en este indicador. En Asia oriental y el Pacífico y los países de Europa y Asia central esta tasa se ha mantenido más o menos constante a lo largo de estos últimos años. Por su parte África subsahariana, si bien ha mejorado su situación relativa en este indicador, todavía sigue registrando tasas de término de primaria entre el 50 y el 60 por ciento. La situación se presenta más negativa para la población femenina, la cual registra, con la excepción de América Latina y el Caribe, tasas de término de primaria inferiores a las de los hombres.

Mortalidad infantil

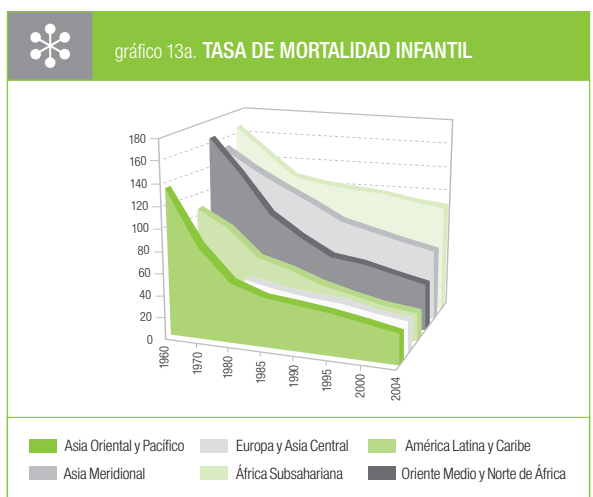
La tasa de mortalidad infantil se ha reducido significativamente en todas las regiones, especialmente en Asia oriental y el Pacífico, América Latina y el Caribe, y Oriente Medio y Norte de África. Sin embargo la mortalidad infantil sigue



Fuente: UNStats, 2006



Fuente: WDI 2005, Banco Mundial



Fuente: WDI 2005, Banco Mundial



siendo extremadamente elevada en África subsahariana (100 por cada 1.000 nacidos vivos) y Asia meridional (66 por cada 1.000 nacidos vivos). Un patrón similar sigue la tasa de mortalidad de los menores de 5 años, que todavía alcanza cifras próximas a las 168 muertes por cada 1.000 nacidos vivos en África subsahariana.

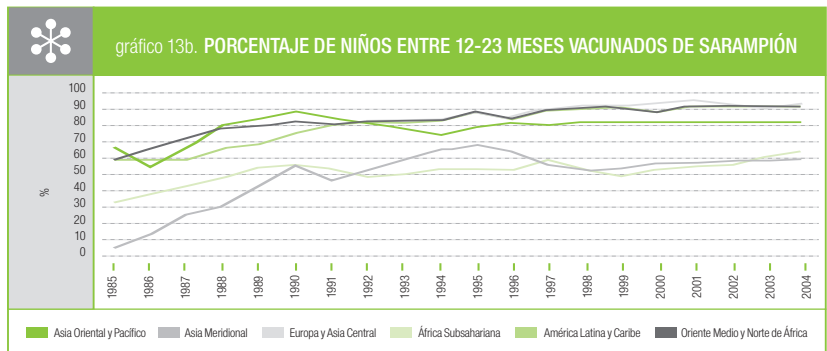
Las muertes de niños menores de cinco años siguen siendo un drama permanente en los países en desarrollo, particularmente en África. Afecta más a los niños que a las niñas, salvo en países como China, India, Nepal y Pakistán donde la mortalidad en niñas menores de 5 años es superior a la de los niños de esta misma edad.

La mayor parte de los niños muere por causas evitables: Las enfermedades infecciosas y parasitarias son las que más afectan a la población infantil en los países en desarrollo, entre otras razones, debido al aumento de casos de VIH/SIDA en niños. Aunque se ha alcanzado un notable progreso en otra áreas (como en la erradicación del polio), las enfermedades contagiosas siguen siendo la causa del 60 por

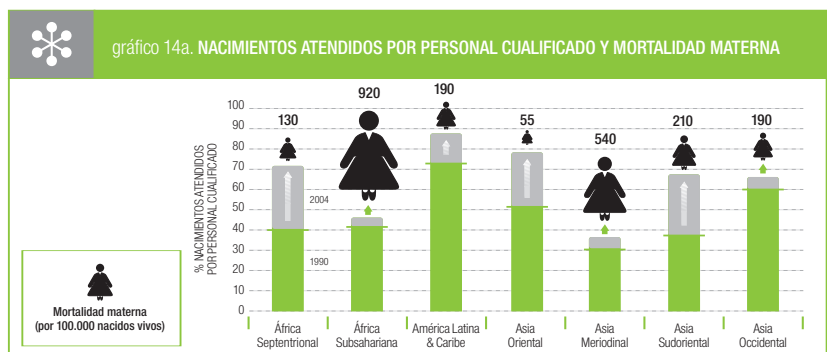
ciento del total de las muertes de la población infantil. En total, tan sólo 10 enfermedades son las causantes del 86 por ciento del total de muertes en la población menor de 5 años en los países en desarrollo: enfermedades prenatales (23,15 por ciento), infecciones respiratorias (18,1 por ciento), diarrea (15,2 por ciento), malaria (10,7 por ciento), sarampión (5,4 por ciento), anomalías congénitas (3,8 por ciento), VIH/SIDA (3,6 por ciento), tosferina (2,9 por ciento), tétano (1,8 por ciento) y malnutrición (1,3 por ciento).

Los programas de vacunación no llegan a todos los niños, como muestra el ejemplo del sarampión: Tal y como se muestra en el gráfico 13b, el porcentaje de niños entre 12 y 23 meses de edad vacunados contra el sarampión se ha incrementado durante los últimos veinte años. Sin embargo, todavía existe un elevado porcentaje de niños entre estas edades excluido de estos programas de vacunación en África subsahariana (65 por ciento vacunados) y Asia meridional (61 por ciento vacunados). En total, más de medio millón de niños menores de 5 años siguen muriendo de sarampión cada año.

LA MAYOR PARTE DE LOS NIÑOS MUERE POR CAUSAS EVITABLES: LAS ENFERMEDADES INFECCIOSAS Y PARASITARIAS SON LAS QUE MÁS AFECTAN A LA POBLACIÓN INFANTIL EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO, ENTRE OTRAS RAZONES, DEBIDO AL AUMENTO DE CASOS DE VIH/SIDA EN NIÑOS



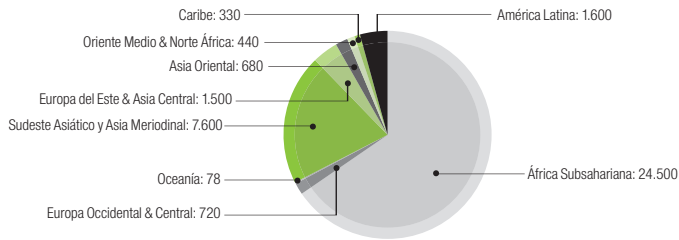
Fuente: WDI 2005, Banco Mundial



Fuente: UNStats, 2006



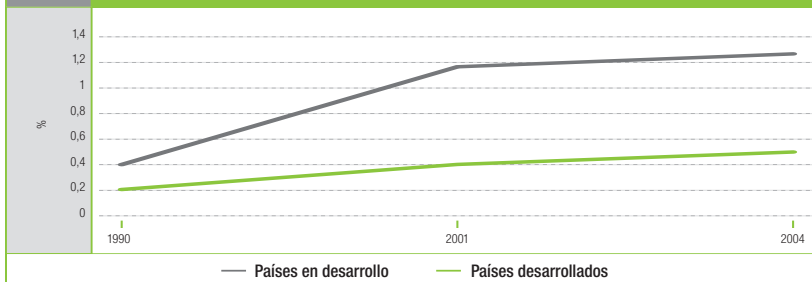
gráfico 15a. NÚMERO ESTIMADO DE PERSONAS CON HIV (Miles)



Fuente: Report on the global AIDS epidemic, UNAIDS/WHO, 2006



gráfico 15b. POBLACIÓN ESTIMADA (15-49 AÑOS) CON PREVALENCIA HIV/SIDA



Fuente: Report on the global AIDS epidemic, UNAIDS/WHO, 2006

MÁS DE 20 MILLONES DE PERSONAS HAN MUERTO EN TODO EL MUNDO DESDE QUE COMENZÓ LA EPIDEMIA DE VIH/SIDA HACE 25 AÑOS. ACTUALMENTE LA ENFERMEDAD DE VIH/SIDA AFECTA A 40 MILLONES DE PERSONAS, TIENE CARÁCTER PANDÉMICO EN PARTE DE ÁFRICA SUBSAHARIANA Y CONTINÚA SUPONIENDO UN GRAVE RIESGO PARA MILES DE PERSONAS EN OTROS PAÍSES EN DESARROLLO

Mortalidad materna

Para más de medio millón de mujeres cada año, el embarazo y el parto acaban en muerte, y un número veinte veces mayor sufre lesiones o incapacidades graves que, si no se tratan, les pueden afectar durante el resto de su vida. El acceso universal a la atención de la salud reproductiva (incluida la planificación familiar) y a un parto adecuadamente atendido (por médicos, enfermeras o parteras capacitadas para atender complicaciones) es imprescindible para avanzar en la mejora de la salud materna⁹.

La tasa de mortalidad materna sigue siendo elevada en todas las regiones, especialmente en África subsahariana (920 por cada 100.000 nacidos vivos) y Asia meridional (540 por cada 100.000 nacidos vivos).

En línea con los datos anteriores estas dos regiones son las que registran un menor porcentaje de nacimientos atendidos por personal sanitario cualificado, 36 por ciento en Asia meridional y 42 por ciento en África subsahariana (véase

gráfico 14). Una vez más se demuestra la baja prioridad dada a las necesidades de las mujeres y plasmada en su reducido acceso a la sanidad obstétrica.

VIH/SIDA y otras enfermedades

Algunas enfermedades persisten...

Más de 20 millones de personas han muerto en todo el mundo desde que comenzó la epidemia de VIH/SIDA hace 25 años. Actualmente la enfermedad de VIH/SIDA afecta a 40 millones de personas, tiene carácter pandémico en partes de África subsahariana y continúa suponiendo un grave riesgo para miles de personas en otros países en desarrollo.

El continente más afectado por esta epidemia es África, dónde reside el 70 por ciento del total de las personas infectadas con la enfermedad. El porcentaje de personas entre 15 y 49 años de

⁹ NNUU (2005). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2005. Disponible en <http://www.unmillenniumproject.org/reports/spanish.htm>

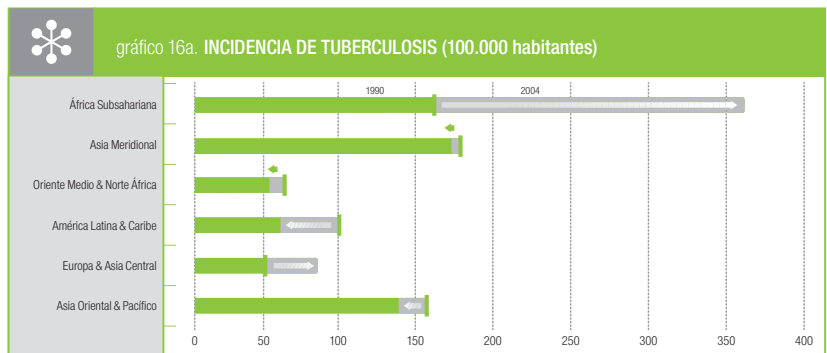


edad en los que prevalece la enfermedad ha aumentado tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados. Especialmente alarmante es el caso de África subsahariana, donde el impacto se ha multiplicado por tres entre 1990 y 2004. Más de la mitad de las personas infectadas son mujeres con edades comprendidas entre los 15 y los 49 años.

La frecuencia en la que se presentan casos de tuberculosis se ha reducido en todas las regiones, excepto en África subsahariana y Europa y Asia Central. Sin embargo los últimos datos disponibles (2004) muestran como estas cifras

continúan siendo extremadamente elevadas en todo el mundo en desarrollo, especialmente en África subsahariana, (363 casos por 100.000 habitantes), Asia meridional (177 casos por 100.000 habitantes) y Asia oriental y el Pacífico (138 casos por 100.000 habitantes). La tuberculosis, que se consideraba erradicada, ha resurgido en parte debido a la aparición de cepas resistentes a los medicamentos y a la vulnerabilidad provocada por el VIH/SIDA.

El paludismo (o malaria) es endémico en muchos de los países más pobres del mundo y afecta a entre 350 y 500



Fuente: WDI 2005, Banco Mundial



millones de personas al año. El 90 por ciento de las muertes que causa cada año ocurre en África subsahariana. Las mujeres embarazadas y los fetos son particularmente vulnerables a la enfermedad, que es una de las principales causas del bajo peso al nacer, de la anemia y de la muerte de niños hasta un año de edad. Sólo en África subsahariana, más de 2.000 niños mueren diariamente de paludismo, y los niños que sobreviven sufren secuelas, como episodios de fiebre y anemia, que perjudican su desarrollo mental y físico¹⁰. Además, la elevada incidencia del paludismo en la población activa merma notablemente la capacidad productiva de la sociedad tanto en tareas físicas en zonas rurales como en las administrativas en zonas urbanas.

... y otras enfermedades remiten, aunque los avances son innecesariamente lentos

Gracias al esfuerzo conjunto de gobiernos, organismos internacionales, organizaciones humanitarias y el sector privado a través de la Iniciativa Mundial para la Erradicación de la Poliomielitis, se ha conseguido en un periodo de 15 años reducir el número de niños afectados por esta enfermedad desde los 350.000 de 1988 hasta los menos de 700 registrados en 2003. Tres cuartas partes de todos los casos mundiales están relacionados con un pequeño número de focos clave en tres países: India, Nigeria y Pakistán. El número de países en los que la enfermedad es endémica ha pasado de 125 a siete.

Sin embargo, los intereses de las empresas farmacéuticas dedicadas a la investigación y desarrollo de nuevos medicamentos y vacunas para luchar contra estas enfermedades distan mucho de estar alineados con los intereses de la población más pobre que sufre directamente sus consecuencias. Aunque los flujos dirigidos a la investigación en materia de salud hayan aumentado durante los últimos años, todavía queda mucho por hacer para que éstos sean empleados en desarrollar medicamentos y vacunas dirigidos a curar las enfermedades más extendidas entre la población mundial. Tan sólo el 10 por ciento del total de estos recursos se dirige a curar enfermedades responsables del 90 por ciento de la carga mundial de morbilidad (Brecha 10/90). Según el Foro

Mundial de Investigaciones Sanitarias, sólo el 1 por ciento del total de estos recursos se invierte en realizar investigaciones relacionadas con enfermedades como la neumonía, diarrea, tuberculosis y malaria, las cuales en conjunto suponen una carga mundial de mortalidad prevenible del 20 por ciento.

Acceso a saneamiento básico y a agua potable



El acceso a saneamiento básico y fuentes de suministro de agua mejoradas ha aumentado desde 1990 en todo el mundo. Sin embargo, aún hay millones de personas, la mayoría de las cuales viviendo en zonas rurales y en barriadas marginales urbanas, que todavía no se han beneficiado de estas mejoras.

La cobertura de los servicios de saneamiento básico mejorado sigue siendo limitada (cubre en torno al 54 por ciento de la población con acceso), especialmente en regiones como Asia meridional, África subsahariana y Asia oriental y el Pacífico. El acceso a fuentes seguras de agua potable, llega cada vez a un mayor número de personas (71 por ciento en 1990 y 79 por ciento en 2002) aunque todavía excluye a importantes grupos de población en África subsahariana (sólo el 58 por ciento de la población tiene acceso). Existen importantes diferencias dependiendo de la localización geográfica de la población.

El acceso a fuentes de agua y servicios de saneamiento básico mejorados es significativamente mayor dentro de la población urbana que dentro de la rural, donde los avances de estos últimos años son escasos.

¹⁰ NNUU *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2005*. Disponible en <http://www.unmillenniumdevelopmentproject.org/reports/spanish.htm>



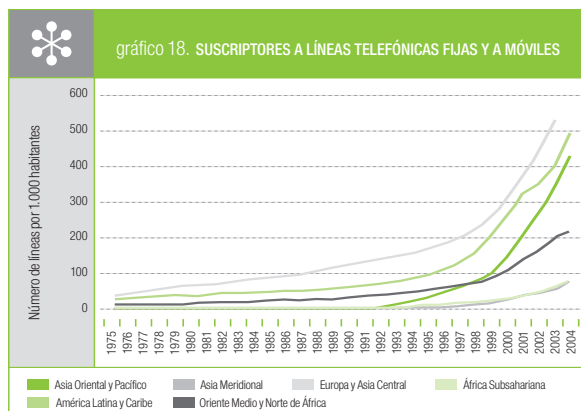
gráfico 17. ACCESO MEJORADO A SANEAMIENTO BÁSICO Y AGUA POTABLE



Fuente: WDI 2005, Banco Mundial

Acceso a líneas de teléfono

El rápido crecimiento de la telefonía móvil, que requiere una infraestructura mucho más sencilla que la telefonía fija, ha impulsado el crecimiento del acceso al teléfono en el mundo en desarrollo. En 2003 había 25 teléfonos fijos o móviles por cada 100 habitantes, cuando en 1991 tan sólo había 2. Sin embargo en 2003, sólo el 5 por ciento de la población viviendo en estos países tenía acceso a Internet¹¹.



Fuente: WDI 2005, Banco Mundial

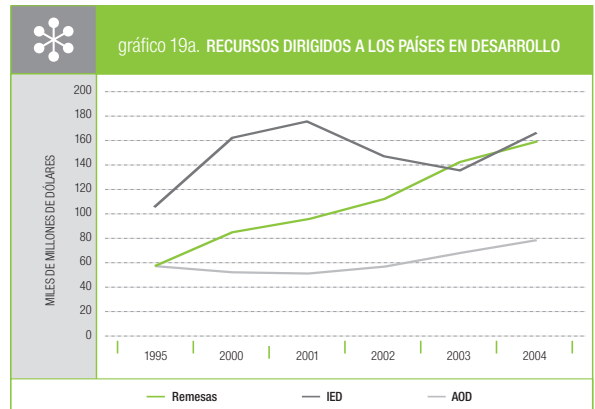
¹¹ NNUU *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2005*. Disponible en <http://www.Unmilleniumdevelopmentproject.org/reports/spanish.htm>

Financiación del desarrollo: Ayuda oficial y condonación de la deuda

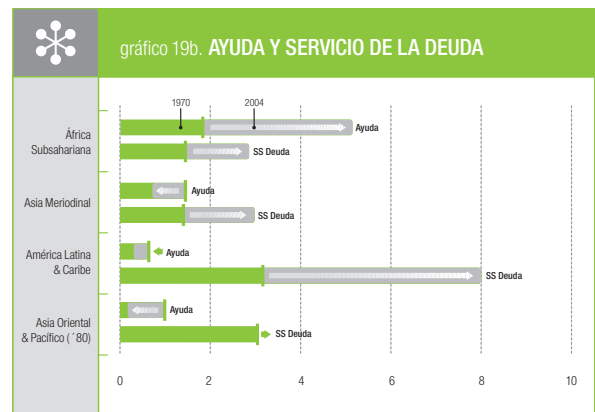
La ayuda oficial es la fuente principal de financiación externa con la que cuentan los países menos desarrollados para escapar de la trampa de la pobreza. Para los países en desarrollo de ingresos medios (como es el caso de América Latina y el Caribe) el comercio y la inversión extranjera directa son las principales fuentes de ingresos. Como ya vimos con anterioridad, las remesas dirigidas a los países en desarrollo ascendieron a 167.000 millones de dólares en 2005 superando en ese año el total de AOD percibida por estos países.

Gran parte de la ayuda oficial al desarrollo se dedica a pagar los intereses de la deuda externa: En casi todas las regiones, con la excepción de África subsahariana se observa una caída de la ayuda en porcentaje del ingreso nacional bruto (INB) y un aumento del pago de la deuda desde 1970. Particularmente significativo es el caso de América Latina y el Caribe cuya ayuda (como porcentaje del INB) cayó un -0,3 por ciento al tiempo que el pago total de la deuda (como porcentaje del INB) aumentaba alrededor del 5 por ciento (véase gráfico 19b).

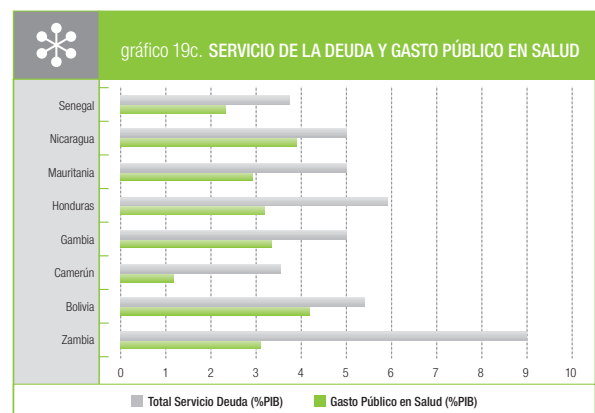
Las amortizaciones de la deuda desvían recursos de otras áreas sociales prioritarias para mejorar las condiciones de desarrollo humano de los países más pobres, como pueden ser la educación y la sanidad. Zambia, por ejemplo, el país con el nivel más alto de infecciones de VIH/SIDA en el mundo, gasta más de 2 dólares en pagar su deuda por cada dólar que destina al sector salud (véase gráfico 19c).



Fuente: WDI 2005, Banco Mundial



Fuente: WDI 2005, Banco Mundial



Fuente: WDI 2005, Banco Mundial

Objetivo 3: Derecho a la vida y a la seguridad

“TRABAJAMOS EN LA PREVENCIÓN DE CATÁSTROFES NATURALES Y CONFLICTOS BÉLICOS Y, CUANDO ÉSTOS SE PRODUCEN, ATENDEMOS A LAS VÍCTIMAS OFRECIÉNDOLES ASISTENCIA HUMANITARIA”

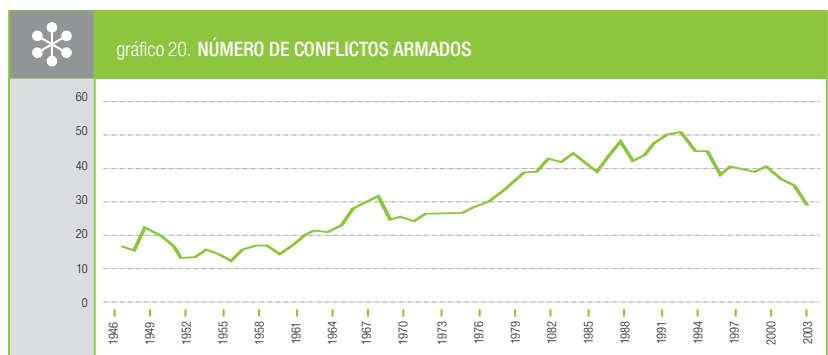


Conflictos armados

Desde comienzos del siglo veintiuno la probabilidad que tiene un país de verse envuelto en un conflicto armado con otro país es menor que la que tenía a comienzos de los años 50.

Durante la década de los noventa el número de conflictos armados sufrió una caída superior al 40 por ciento (si en 1992 se registraron más de 50 conflictos anuales, en 2003 tan sólo hubo 29). La mayor parte de los conflictos armados registra-

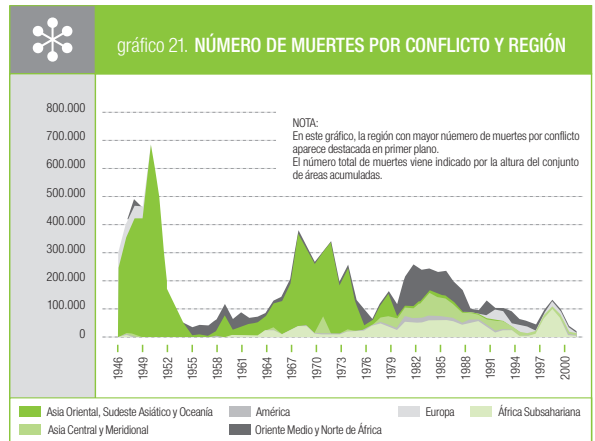
dos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial han tenido lugar en países en desarrollo. Se trata, fundamentalmente, de conflictos que tienen lugar dentro de un mismo estado (más del 95 por ciento de los conflictos armados que tienen lugar hoy en día son de este tipo) y no entre estados. El número de estos últimos se ha reducido notablemente en este medio siglo, aunque algunos de ellos (como la guerra de Corea, la de Vietnam o la que enfrentó a Irán e Irak) registraron más de un millón de muertos.



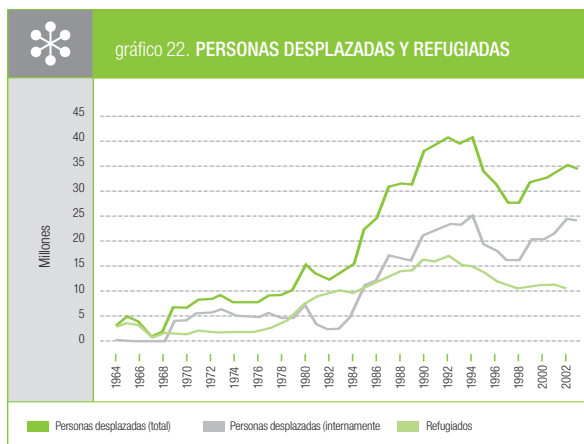
Fuente: WDI 2005, Banco Mundial

El siglo veinte también ha sido testigo de la caída en el número de muertes debido a un conflicto armado. Sin embargo, el número de muertes, aún incluyendo a la población civil, no resulta un indicador adecuado si queremos medir el verdadero coste de un conflicto, ni nos proporciona información sobre la población realmente afectada. Las guerras y conflictos armados “matan” a mucha otra gente de manera menos directa, por ejemplo, a través de las epidemias y enfermedades infecciosas fruto de la falta de higiene y destrucción de las infraestructuras sanitarias, el colapso de los sistemas alimentarios o, simplemente, la pérdida de ingresos. Diversos estudios muestran cómo, si se tienen en cuenta las muertes “indirectas” del conflicto armado, ya sea por epidemias o la falta de acceso o por la escasez de alimentos, agua potable y servicios de salud, el número de muertes aumenta significativamente. Utilizando como indicador el IDH, se observa como de los 32 países que se ubican en la parte inferior de la lista, 22 han experimentado conflictos en algún momento desde 1990.

Víctima del conflicto también es la población que debe dejar su hogar para buscar refugio, ya sea en otra parte del país (desplazados internos) o en el extranjero (refugiados). Como puede observarse en el gráfico 22, el número de desplazados es significativamente superior al de refugiados, fruto de la naturaleza de los conflictos durante el siglo veinte (conflictos en el interior de los estados y no entre estados).



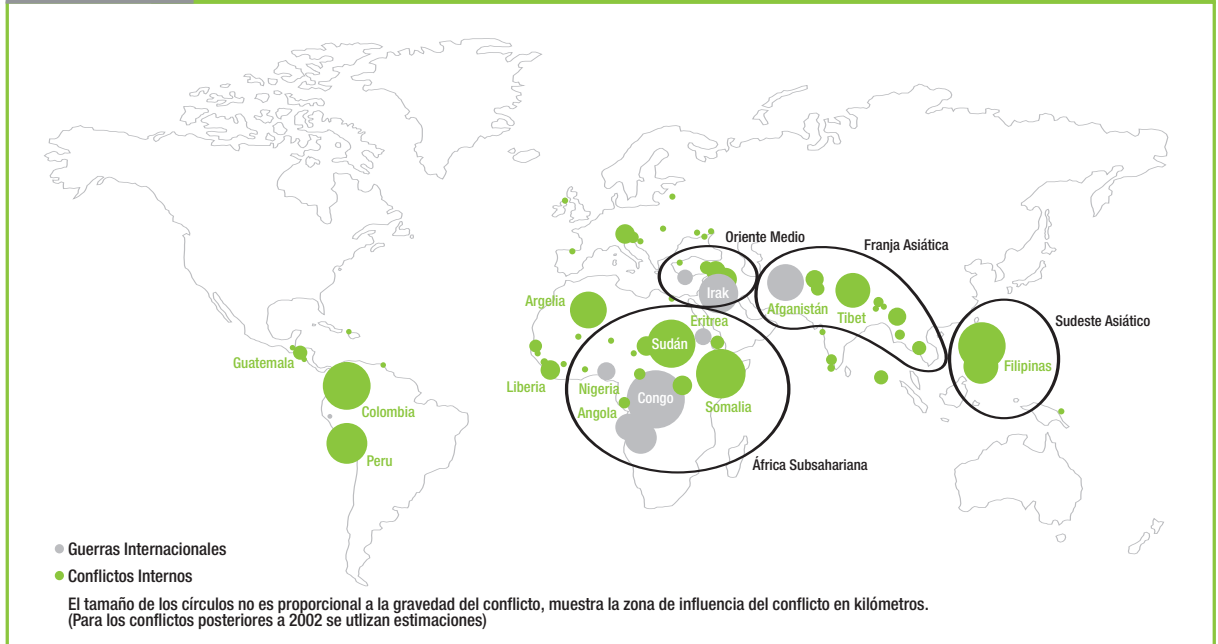
Fuente: PRIO/Human Security Centre, 2006



Fuente: Human Security Report, 2005



gráfico 23. MAPA CONFLICTOS ARMADOS



Fuente: Trends in natural disasters, 2005. UNEP/GRID-Arendal Maps and Graphics Library, http://maps.grida.no/graphic/trends_in_natural_disasters.

En 2003 la población desplazada alcanzaba los 23,6 millones de personas, algo menos que los 3 millones de personas registrados en 1982. Se cree que el 70,5 por ciento de esta población estaba compuesta por mujeres y niños¹².

Catástrofes naturales

El impacto de los desastres naturales en las condiciones de vida y el bienestar de las personas ha aumentado de forma alarmante. Las cifras de muertos son asombrosas y los costes en términos de crecimiento económico y desarrollo humano significativas.

El coste de los desastres naturales entre 1990 y 1999 fue 15 veces superior al registrado entre 1950 y 1959 (pasó de 38.000 millones de dólares a 652.000 millones de dólares

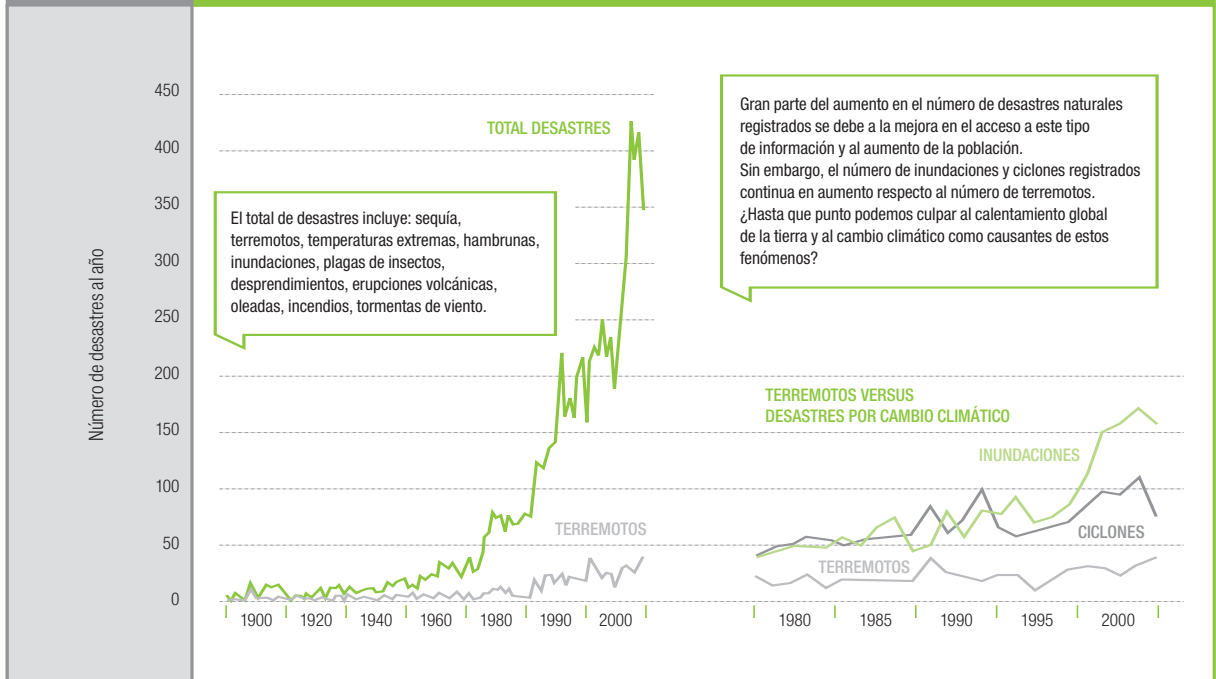
en pérdidas materiales). El número de personas afectadas por estos fenómenos naturales no es menos preocupante. En el periodo desde 1984 hasta 2003, más de 4.100 millones de personas se vieron afectadas por desastres naturales (aumentó desde 1.600 millones en el periodo de 1984-93 hasta 2.600 millones en el periodo de 1994-2003 y continúa subiendo). Estos costes resultan significativamente superiores, en términos de PIB, para los países menos desarrollados, en los que disponen de infraestructuras de peor calidad.

**LOS DAÑOS PROVOCADOS
POR LOS DESASTRES NATURALES
PUEDEN CONTRARESTAR
CON CRECES LO LOGRADO
EN AÑOS DE ASISTENCIA PARA
EL DESARROLLO**

¹² UNHCR 2003 *Global Refugee Trends*, Junio 2004



gráfico 24. DESASTRES NATURALES



Fuente: Trends in natural disasters, 2005. UNEP/GRID-Arendal Maps and Graphics Library, Retrieved 18:05 July 19 2006 from http://maps.grida.no/graphic/trends_in_natural_disasters.

Los daños provocados por los desastres naturales pueden contrarrestar con creces lo logrado en años de asistencia para el desarrollo. El terremoto de Cachemira de octubre de 2005 causó daños por unos 5.000 millones de dólares en Pakistán, lo que equivale aproximadamente al total de la asistencia oficial de los tres años anteriores y a los recursos que el Banco Mundial había prestado a ese país en los 10 años precedentes¹³.

Emergencias humanitarias

La vida de millones de personas es devastada cada año por los desastres naturales, los conflictos y otras emergencias. Los objetivos de la ayuda humanitaria son salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana durante y después de las crisis, así como prevenir y reforzar la capacidad de respuesta del país para cuando sobrevengan estas situaciones¹⁴.

La acción humanitaria incluye la protección de civiles y de aquellos que ya no tomen parte en las hostilidades, y la provisión de agua, comida y saneamiento, refugio, atención sanitaria y otros tipos de asistencia, emprendidos a favor de las personas afectadas y para facilitar el retorno a la vida normal y a su medio de sustento.

La ayuda humanitaria registró un máximo en 2003, alcanzando los 7.800 millones de dólares (6.914 millones de dólares en términos reales), lo que supone un aumento de más de 2.000 millones de dólares respecto al año anterior. Durante el periodo de 1999-2002 la ayuda humanitaria había permanecido estancada en torno a los 5.700 millones de dólares anuales. En 2003, la ayuda humanitaria supuso el 11 por ciento del total de AOD. Irak y Afganistán concentraron el 40 por ciento del total de esta ayuda.

La ayuda humanitaria dirigida a África ha registrado un significativo aumento desde finales de los noventa, alcanzando

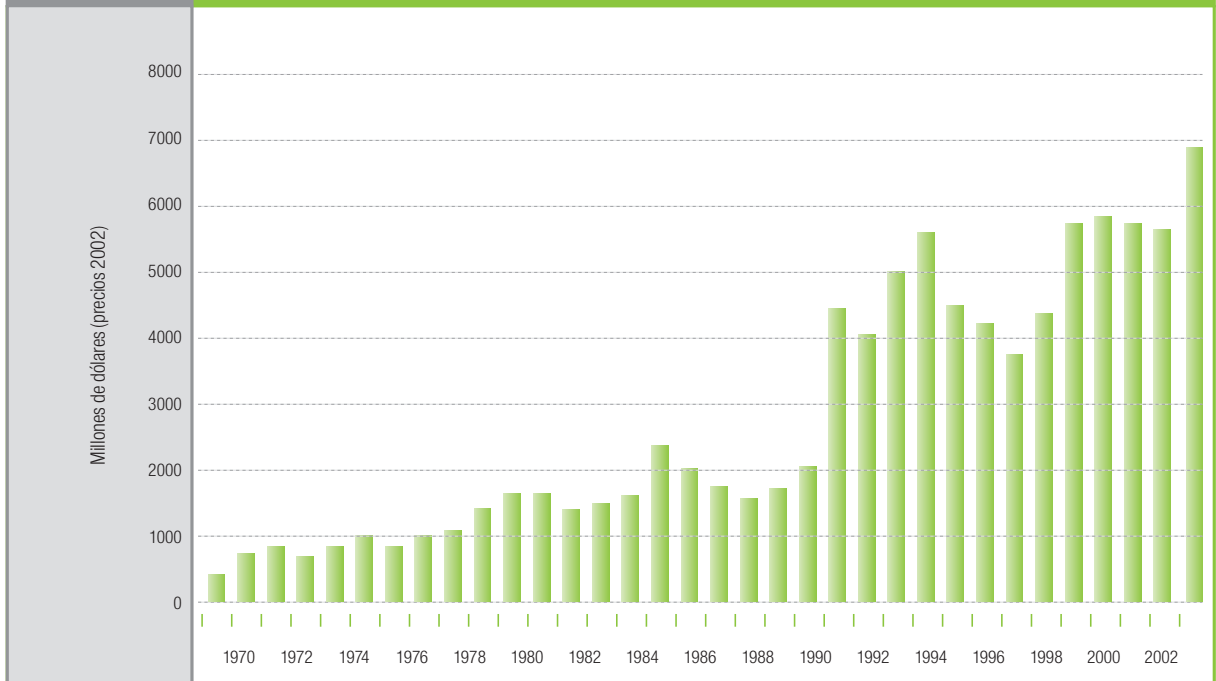
¹³ Banco Mundial, *Hazards of Nature, Risks to Development. An IEG Evaluation of World Bank Assistance to Natural Disasters*, 2006

¹⁴ *Principios y Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria*, Iniciativa del Buen Donante Humanitario.





gráfico 25. AYUDA HUMANITARIA



Fuente: OECD, Estadísticas CAD

los más de 3.000 millones de dólares en 2003 (frente a los 946 millones de dólares registrados en 1997). Etiopía y Sudán han sido los países que más se han beneficiado de este aumento de la ayuda, seguidos por la República Democrática del Congo, Angola, Somalia y Eritrea.

Sin embargo, la ayuda humanitaria sigue sin cubrir todas las necesidades. Un indicador que permite ver si las necesidades humanitarias internacionales están siendo satisfechas es el Proceso de Llamamiento Consolidado de las Naciones Unidas (CAP, en sus siglas en inglés), que hace llamamientos en respuesta a emergencias complejas. De esta forma se puede analizar la brecha existente entre las necesidades de los países (plasmadas en los llamamientos) y la respuesta internacional. En 2004, se recibieron menos de las dos terceras partes de las solicitudes del CAP, con un déficit de 1.360 millones de dólares frente a los 3.400 millones de dólares solicitados. En 2003, se registró un déficit similar por 1.300 millones de dólares, por una cantidad de fondos solicitada de 5.200 millones de dólares¹⁵.

Los gobiernos donantes han reconocido la necesidad de hacer más. En junio de 2003, dieciséis de los principales donantes internacionales reconocieron la obligación colectiva internacional de hacer frente a las necesidades humanitarias internacionales, y se comprometieron a poner en práctica 23 principios básicos del “buen donante humanitario”. Entre estos principios se incluyen los de mejorar la eficiencia de la ayuda y proporcionar la ayuda en base a las necesidades del país.



¹⁵ Oxfam Internacional, *Financiación Humanitaria para Emergencias: un reto para los gobiernos*, 2005

Objetivo 4: Derecho a ser escuchado

“TRABAJAMOS PARA QUE SEAN LAS PROPIAS PERSONAS DEL SUR LAS QUE RECLAMEN SUS DERECHOS Y PUEDAN EJERCER SU CIUDADANÍA SOCIAL Y POLÍTICA”



Gobernabilidad, participación ciudadana y corrupción

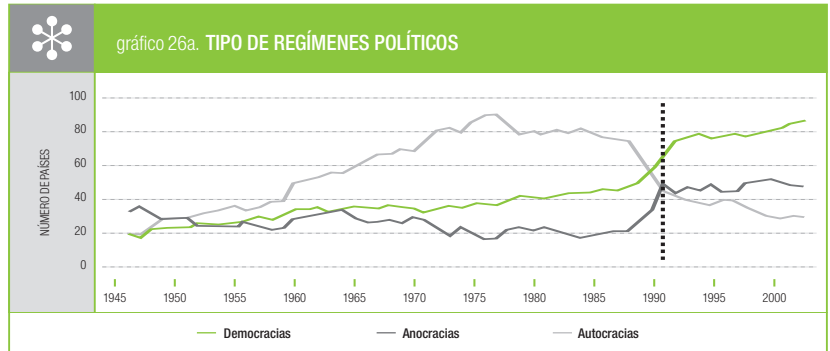
La gobernabilidad democrática es una condición necesaria para luchar contra la pobreza e impulsar el desarrollo humano. Aquellos Estados capaces de proteger y defender las libertades civiles, invertir en el bienestar de la población, responder de sus actuaciones ante los ciudadanos, y generar un clima de estabilidad y buen gobierno, tendrán mayor capacidad para atraer inversiones procedentes del exterior y fomentar el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

El mundo ha sido testigo del aumento sin precedentes de las libertades democráticas desde el fin de la Guerra Fría. En 1950, existían 78 estados independientes de los cuales solamente 23 eran democracias. A medida que aumentaba el número de estados independientes, también aumentaba el número

de regímenes autocráticos. Las democracias todavía no eran suficientemente estables. Así en 1977 existían 89 autocracias y sólo 35 democracias. Este panorama cambió radicalmente durante la década de los ochenta y noventa, momento en el que se produjo una ola de democratización liderada por América Latina y los países de la antigua Unión Soviética de Europa del Este. En 2005, ya se podían contabilizar 88 países con regímenes democráticos frente a 29 regímenes autocráticos. Si bien es cierto que el número de países con regímenes democráticos ha aumentado significativamente durante estos últimos años reduciéndose en número de autocracias, también es verdad que ha aumentado drásticamente el número de países con regímenes intermedios (lo que en el estudio realizado por Monty G. Marshall se denominan “anocracias”: democracias formales en donde los derechos fundamentales no son respetados).



© Intermon Oxfam/Cesar Lora/ibe



Fuente: Peace and Conflict 2005, CIDCM

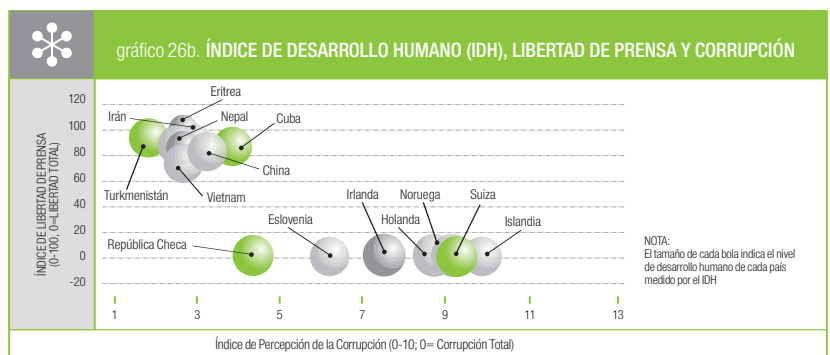
Más democracias, pero democracias débiles: Según datos de Naciones Unidas, de los 140 países en los que se celebran elecciones, más de 100 continúan limitando importantes libertades civiles y políticas. En muchas partes del mundo, también se está debilitando la confianza en el poder de la democracia para cambiar la vida de las personas. Como se indica en el informe del PNUD publicado en 2004 *La democracia en América Latina*, más de la mitad de los latinoamericanos (54,7 por ciento) afirman que preferirían un régimen autoritario a un gobierno democrático si aquel “resolviera” sus problemas económicos. La corrupción y la falta de transparencia de las instituciones es sin duda alguna un factor clave a la hora de votar a favor de un régimen político u otro.

La corrupción mina los Estados en desarrollo: La corrupción es una forma de robar al Estado y a todos los ciudadanos, arruina el libre comercio y ahuyenta la inversión extranjera minando las principales fuentes de crecimiento económico disponibles para los países en desarrollo. El Banco Mundial estima que la corrupción puede reducir la tasa de crecimiento de un país entre 0,5 y 1 punto porcentual por año. Según

investigaciones del FMI, la inversión en los países corruptos es casi un 5 por ciento menor que en los países relativamente exentos de corrupción.

Según el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2005, ésta sigue siendo alarmante en 70 países – casi la mitad de aquellos incluidos en el Índice. Entre éstos la corrupción se percibe como más grave en Chad, Bangladesh, Turkmenistán, Myanmar y Haití, también considerados los países más pobres del mundo. Si bien el nivel de ingreso no es un requisito imprescindible para el control exitoso de la corrupción, tal y como prueban numerosos estudios, sí es cierto que existe cierta correlación entre ambas variables. Si además incluimos en el análisis un índice que mida la libertad de prensa (ILP) (véase gráfico 26) se observa como los países que peor puntúan en corrupción (más próximos a 0) y en libertad de prensa (más próximos a 100) son precisamente países con bajo nivel de desarrollo humano (como Nepal o Eritrea). Sin embargo, existen excepciones como es el caso de Turkmenistán o Cuba, que aún registrando bajo IPC y elevado ILP, presentan un IDH superior al 0,7 (0,738 y 0,817, respectivamente).

SEGÚN DATOS DE NACIONES UNIDAS, DE LOS 140 PAÍSES EN LOS QUE SE CELEBRAN ELECCIONES, MÁS DE CIENTO CONTINÚAN LIMITANDO IMPORTANTES LIBERTADES CIVILES Y POLÍTICAS



Fuente: Reporters Without Borders for Press Freedom, Transparency International y PNUD, 2005

Objetivo 5: Derecho a la identidad y a la diversidad

“TRABAJAMOS PARA QUE LAS MUJERES, LOS INDÍGENAS Y OTROS GRUPOS SOCIALES TRADICIONALMENTE MARGINADOS PUEDAN ACCEDER EN IGUALDAD DE OPORTUNIDADES A LOS RECURSOS Y A LOS ÓRGANOS DE DECISIÓN”

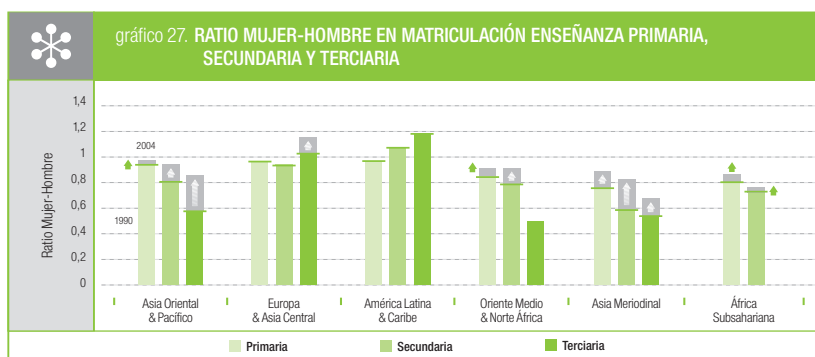


La desigualdad de género sigue siendo una de las desigualdades más profundas y omnipresentes y se muestra con gran brutalidad en Asia meridional. En la India, por ejemplo, la tasa de mortalidad entre los menores de uno a cinco años es 50 por ciento mayor para las niñas que para los niños (IDH, 2005).

El hecho de que las mujeres asuman mayores cuotas de poder es decisivo para el avance en materia de lucha contra la pobreza y adelanto del desarrollo humano. **La participación de las mujeres en el sistema económico de los países en desarrollo contribuye a aumentar la productividad económica, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud y la nutrición y aumentar las posibilidades de educación de la generación siguiente.** La igualdad de género implica la igualdad en todos los niveles de la educación y en todos los ámbitos de trabajo, el control equitativo de los recursos y una representación igual en la vida pública y política.

Más niñas en las escuelas...: Durante los últimos años se observa un aumento en el ratio mujer-hombre en educación primaria, secundaria y terciaria. Destaca América Latina y el Caribe, por estar próximo e incluso superar la paridad educativa tanto en educación primaria como en educación superior. Aún así, la disparidad entre géneros en el sistema educativo sigue siendo motivo de preocupación en Asia meridional, Asia oriental y el Pacífico y África subsahariana. En la mayoría de las regiones en desarrollo, esta disparidad aumenta a medida que las niñas ingresan en la educación secundaria o terciaria (excepto en el caso de América Latina y el Caribe). Según datos de Naciones Unidas, de unos 65 países en desarrollo con datos completos, aproximadamente la mitad han logrado la paridad de género en la educación primaria, aproximadamente un 20 por ciento en la secundaria y un 8 por ciento en la educación superior.

LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN EL SISTEMA ECONÓMICO DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO CONTRIBUYE A AUMENTAR LA PRODUCTIVIDAD ECONÓMICA, REDUCIR LA MORTALIDAD INFANTIL, MEJORAR LA SALUD Y LA NUTRICIÓN Y AUMENTAR LAS POSIBILIDADES DE EDUCACIÓN DE LA GENERACIÓN SIGUIENTE



Fuente: WDI 2005, Banco Mundial

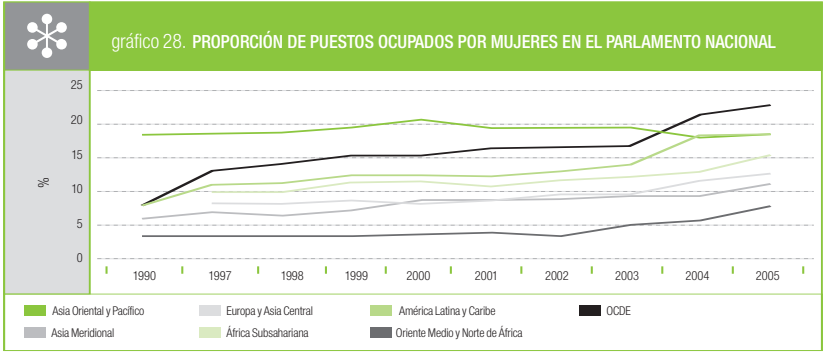
... y más mujeres en los parlamentos: Desde comienzos de los años noventa, la proporción de escaños parlamentarios ocupados por mujeres ha aumentado significativamente.

En África subsahariana, la representación de las mujeres se ha duplicado. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer en este ámbito pues las mujeres siguen ocupando solamente el 16 por ciento de los escaños parlamentarios. Según datos de Naciones Unidas, Ruanda y los países nórdicos son los únicos que se han acercado a la paridad entre los sexos. En Oceanía, Norte de África y Asia Occidental la participación de la mujer en la vida parlamentaria es insignificante.

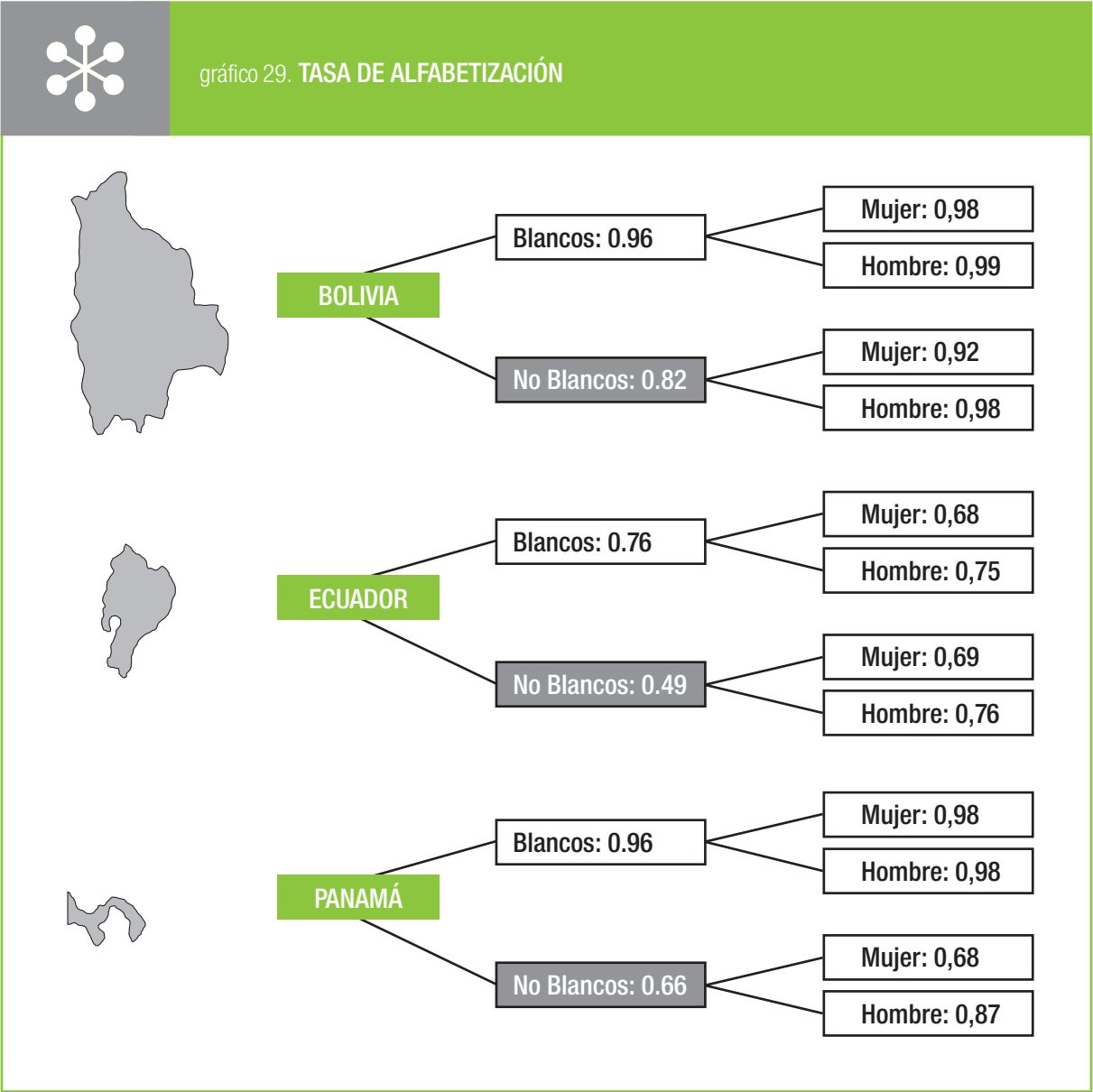
La raza continúa determinando las oportunidades de desarrollo: La igualdad de oportunidades para los grupos indígenas ha sido hasta ahora un tema poco estudiado, fundamentalmente porque la mayoría de censos y encuestas de

hogares no identifican etnicidad. Un reciente estudio realizado conjuntamente por el PNUD, CEPAL, Banco Mundial y BID¹⁶, intenta cubrir este vacío para las economías de América Latina y el Caribe. El estudio muestra como la familia promedio no blanca en los países de América Latina y el Caribe vive en zonas rurales y es algo más grande, generalmente porque tienen más niños que las familias blancas. De otra parte, la evidencia muestra que un típico individuo de sexo masculino indígena o afrodescendiente tiene la misma tasa de participación en el mercado laboral y experimenta menores tasas de desempleo que su contraparte blanca. Además, posee mayores probabilidades de trabajar en el sector primario de la economía, por lo general está autoempleado y trabaja en una pequeña firma. Por su parte, la mujer indígena o afrodescendiente promedio tiende a poseer menores tasas de participación y empleo que su contraparte blanca.

¹⁶ PNUD, CEPAL, BM, BID, *Etnicidad y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe*, 2005



Fuente: WDI 2005, Banco Mundial



Fuente: PNUJ, CEPAL, BID, Banco Mundial, *Etnicidad y los Objetivos del Milenio en América Latina y el Caribe*, 2005



3. La evolución de las ideas: ¿Qué hemos aprendido en estos 50 años?

Los indicadores cuya evolución hemos descrito en la sección anterior no reflejan el camino ideológico que se ha recorrido a lo largo de las cinco últimas décadas. **Desde la idea y la cuantificación de la pobreza hasta las recetas para combatirla, los fenómenos de la miseria y la desigualdad han sido objeto de una atención creciente por parte de políticos y técnicos.** Los estudios sobre el desarrollo reflejan los cambios sociales y políticos que se produjeron en el mundo tras la Segunda Guerra Mundial, incluyendo los que establecieron un nuevo orden de prioridades en la escala de valores de nuestras sociedades. **Por primera vez en la Historia, la pobreza es entendida como un problema de todos, y no como un castigo divino o la consecuencia inevitable del progreso.** Lo que entendemos por pobreza ha ido cambiando a lo largo de estos cincuenta años¹⁷. Partiendo de una definición estrecha de ingreso o consumo, hemos evolucionado hacia un concepto más cercano al denominado *desarrollo humano*, que incluye indicadores como la longevidad, el nivel de educación y los estándares de vida (salud, acceso a agua potable y malnutrición infantil). Pese a ser todavía el más utilizado, el indicador de 1 dólar americano por día no resuelve, por ejemplo, el hecho de que dos personas con un ingreso medio similar puedan tener accesos muy desiguales a sistemas de protección social pública.

En cualquier caso, la importancia de este cambio no es numérica, ya que las cifras de la pobreza según un sistema y otro no varían sustancialmente (y, aunque lo hiciesen, su relevancia sería subjetiva: ¿qué número de pobres es más escandaloso, 800 o 1.000 millones de personas?). La verdadera importancia es política: el modo en que definimos el problema determina la manera de enfrentarlo. La creciente disponibilidad de datos sobre indicadores sociales y económicos en todo el mundo permite establecer con mayor claridad el impacto de ciertas políticas en el desarrollo.

Las teorías del desarrollo han estado centradas en el papel que diferentes variables como el estado, el mercado o la tecnología juegan en los procesos de crecimiento económico, por un lado, y la reducción de los niveles de pobreza, por otro.

Sin embargo este debate no considera adecuadamente un problema fundamental: **a menudo, el obstáculo no está en las soluciones, que son conocidas y técnicamente aplicables, sino en la voluntad para ponerlas en marcha y en los intereses que se van a ver afectados.** Durante los últimos años se ha hecho un gran esfuerzo por salvar este obstáculo, como muestra el ejemplo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio acordados por los miembros de las NNUU en 2000. No reflejan el conjunto del desarrollo humano, pero establecen una hoja de ruta realista y económicamente asumible para cambiar la vida de millones de personas. En otras palabras, nos permiten evaluar el nivel de nuestro compromiso moral ante la comunidad global.

A lo largo de esta sección describiremos brevemente algunas de estas cuestiones, que son parte de las lecciones aprendidas en cincuenta años de políticas de desarrollo. La primera de ellas es que **el hambre y la pobreza no son problemas insalvables.** La segunda, que **no existe una receta única para el desarrollo de todos y cada uno de los países.**

Lo que intuimos es que **el éxito incluye una combinación de crecimiento y lucha contra la desigualdad, por un lado, y de políticas públicas y libertad de mercado, por otro.** Finalmente, señalamos la **importancia de contar con instituciones multilaterales y mecanismos de cooperación internacional para hacer frente a los retos que plantea la globalización.** En gran medida, las ideas que aquí describimos conforman la agenda de trabajo de muchas organizaciones internacionales como Oxfam, que ha ido evolucionando con ellas.

¹⁷ Kanbur, R. y Squire, L. et al (1999). *The Evolution of Thinking About Poverty*. Disponible en: http://people.comell.edu/pages/sk145/papers/evolution_of_thinking_about_poverty.pdf



Las etapas del desarrollo



La doctrina de desarrollo ha evolucionado desde comienzos del siglo XIX hasta nuestros días. Sin embargo, es a partir de finalizada la Segunda Guerra Mundial cuando, junto a la aprobación del Plan Marshall y la firma de los acuerdos de Bretton Woods, surge el nacimiento del concepto de desarrollo tal y como lo entendemos hoy en día.

Durante la década de los años cincuenta y sesenta del pasado siglo el objetivo fundamental del desarrollo económico era el *crecimiento*. La experiencia de países como Estados Unidos, Inglaterra, Alemania o la Unión Soviética parecía indicar como la industrialización era el principal motor del crecimiento económico. Así, América Latina, Asia o África eran consideradas regiones “subdesarrolladas” que tan sólo impulsando un proceso de industrialización basado en la acumulación de capital similar al europeo serían capaces de alcanzar los niveles de crecimiento económico de estos países. Sin embargo, en los países más pobres los niveles de ahorro nacional no siempre resultan suficientes para cubrir estos niveles de inversión, de ahí que empiece a cobrar importancia la ayuda al desarrollo como mecanismo de financiación de esta “brecha” entre ahorro e inversión.

La *teoría estructuralista* de los años sesenta y setenta criticó la visión reduccionista del desarrollo económico que identificaba industrialización con crecimiento económico. Según estos teóricos, los países en desarrollo poseen una idiosincrasia diferente: elevada dependencia de la agricultura, sector industrial poco desarrollado, limitado acceso al mercado internacional, etc., razón por la cual

resulta necesario implementar políticas distintas a las de los países desarrollados. En estos mismos años surgieron las bases de la *teoría de la dependencia* impulsadas por la CEPAL¹ que veía al mundo dividido en dos: un centro de poder económico, autosuficiente y próspero situado en Europa y Estados Unidos y una periferia de países débiles, aislados entre sí y poco competitivos formada por los países de América Latina, África y Asia. Frente a la idea clásica de que el comercio internacional beneficia a todos los participantes, estos modelos propugnan que son sólo las economías centrales las que se benefician.

La crisis de la deuda sufrida por las economías de América Latina y el Caribe en los años ochenta promovió la creación de un conjunto de recomendaciones de carácter puramente neoliberal, recogidas en el llamado *consenso de Washington*. De esta manera, la teoría del desarrollo económico pasó de defender políticas nacionales proteccionistas a promulgar políticas dirigidas a reducir la intervención del Estado y favorecer la liberalización de la economía.

Durante estos últimos años la doctrina del desarrollo ha visto ampliado su ámbito de actuación. Varios economistas, entre ellos Joseph Stiglitz, defienden el llamado *consenso post-Washington* que reconoce unos objetivos de desarrollo muchos más amplios que el simple aumento del PIB per cápita; entre otros la mejora en la calidad de vida de los individuos -incluyendo educación y salud- la distribución equitativa del ingreso, sostenibilidad ambiental, desarrollo democrático, etc. Así, el concepto de desarrollo evoluciona hasta alcanzar lo que el PNUD² bautizó como *desarrollo humano* que persigue: “alimentar las opciones de la gente para vivir una vida larga y saludable para adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para un nivel de vida decente”³. En esta misma línea se sitúa Oxfam Internacional, que entiende el desarrollo como un ejercicio de derechos necesarios para alcanzar una vida digna.

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe

² Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

³ PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano 2003*.



Lección 1: Es posible salir de la pobreza y es posible acabar con el hambre

EL HECHO, SIN EMBARGO, ES QUE EL DESARROLLO NO ES UNA QUIMERA. LA EXPERIENCIA DEMUESTRA QUE ES POSIBLE SALIR DE LA POBREZA. EL MODO DE LLEVARLO A CABO ES UNA COMBINACIÓN DE POLÍTICAS ADECUADAS Y RECURSOS SUFICIENTES

Durante los últimos cincuenta años el mundo ha experimentado niveles de crecimiento económico y prosperidad desconocidos hasta ahora, en parte debido a un proceso acelerado de integración económica. Los datos que hemos expuesto en la sección anterior confirman esta idea, aunque también muestran un progreso preocupantemente desigual: **mientras que una parte de la población mundial ha logrado prosperar y acceder a nuevas oportunidades, regiones enteras del mundo se han hundido en el hambre y el abandono.** El hecho, sin embargo, es que el desarrollo no es una quimera. La experiencia demuestra que es posible salir de la pobreza. Como veremos en las siguientes secciones, el modo de llevarlo a cabo es una combinación de políticas adecuadas y recursos suficientes, lo que implica en muchos casos la cooperación internacional y la aplicación de recetas propias en cada uno de los países.

Asia oriental es la cara del éxito. Durante los últimos cuarenta años la mayor parte de países de esta región han experimentado los índices más altos de crecimiento económico y progreso social jamás registrados¹⁸. Ya sea tomando como referencia el indicador de ingreso per capita, la esperanza de vida, los niveles de salud y educación o la mortalidad infantil, los logros son impresionantes. A mediados de los años setenta seis de cada diez personas del este asiático vivían en la pobreza extrema. Hoy no llegan a dos de cada diez, incluso después del golpe que supuso la crisis financiera de mediados de los noventa¹⁹.

Los avances experimentados por estos países son extraordinarios:

- Durante el período 1980-1990, en el que el crecimiento económico en la mayor parte de los países de América Latina

fue nulo o negativo, Asia del este experimentó un crecimiento medio anual superior al 5 por ciento del PIB²⁰. Aplicando el interés compuesto, esto se traduce en que cada catorce años se dobla la renta media per capita.

- Utilizando datos de encuestas de hogar para medir la capacidad de consumo, el Banco Mundial estima que la pobreza extrema (renta menor de un dólar al día) ha caído en China entre 1980 y 2000 del 53 al 8 por ciento de la población²¹.

Las mejoras no se han limitado al Este asiático y a India. **Algunos países de otras regiones, como Uganda, Chile y Egipto han mejorado sustancialmente sus niveles de desarrollo humano a lo largo de los últimos quince años.** Según el PNUD, la tasa de mortalidad infantil en Egipto superaba en 1980 a la de Etiopía; a su actual ritmo de avance, en 2010 alcanzará los niveles de Suecia²².

Este progreso contrasta con la otra cara de la moneda, que está en regiones como Asia central, las repúblicas de la antigua Unión Soviética y, muy especialmente, África subsahariana. En esta última región hoy viven doscientos millones más de pobres que en 1970²³. La interacción de fenómenos como el estancamiento económico, la proliferación del VIH/SIDA y el lento progreso en educación han generado una caída brusca en los niveles de desarrollo de estas tres zonas del mundo. Otras regiones presentan resultados menos desesperanzadores. En el caso de América Latina, la pobreza ha caído a la mitad entre 1970 y 2000, aunque la parte principal de este avance tuvo lugar en la primera década de este período.

¹⁸ Oxfam (2002). *Cambiar las reglas. Comercio, globalización y lucha contra la pobreza*. Disponible en www.ComercioConJusticia.com

¹⁹ WDI: World Development Indicators del Banco Mundial. Disponible en <http://publications.worldbank.org/WDI/>

²⁰ WDI: World Development Indicators del Banco Mundial. Disponible en <http://publications.worldbank.org/WDI/>

²¹ Chen y Ravallion 2004, citados en Sala i Martín, X(2006). *The World Distribution of Income*. Quarterly Journal of Economics. Mayo 2006. Disponible en <http://www.nber.org/papers/w8933.pdf>

²² PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*. Disponible en www.undp.org/hdr

²³ Sala i Martín, X. (2006). *The World Distribution of Income*. Quarterly Journal of Economics. Mayo 2006. Disponible en <http://www.nber.org/papers/w8933.pdf>. El Banco Mundial cifra este incremento en 139 millones de personas desde 1981.



¿Significa esto que el mundo es hoy más desigual de lo que era hace cincuenta años?

Una pregunta tan simple tiene en realidad una respuesta compleja: sí y no. Todo depende de la perspectiva desde la que se mire. **Si ponderamos su evolución por población** -es decir, por el número de personas que se ven afectadas- **la desigualdad global disminuye por primera vez desde que en 1820 la revolución industrial permitiera el despegue de la mayoría de los países que hoy componen la OCDE.** Una vez más, las imparable cifras de reducción de la pobreza en países superpoblados como India, China e Indonesia inclinan la balanza.

Sin embargo, si consideramos las diferencias entre regiones del mundo, la desigualdad crece de forma sostenida, como también lo hace al interior de la mayor parte de los países (incluyendo las grandes economías emergentes)²⁴. Durante años ha habido convergencia global en indicadores como la alfabetización, la esperanza de vida y la mortalidad infantil, pero eso está cambiando. En África, por ejemplo, el impacto del VIH/SIDA ha reducido dramáticamente la esperanza media de vida en países como Botswana (31 años menos) o Zambia (14 años menos).

Dicho de otro modo, la desigualdad en el ingreso global no es hoy peor que en 1970, pero sí diferente: las mejoras en unos sitios han compensado los retrocesos en otros. Si —como dice Xavier Sala— lo que nos preocupa es el bienestar global, tenemos buenas razones para estar contentos²⁵. La reducción en la desigualdad en el ingreso global se explica porque los países cuya situación ha mejorado mucho (China e India) tienen una población que dobla la de los países que han empeorado (los 41 estados de África subsahariana). Sin embargo, los datos también ofrecen otras lecturas: Pritchett estima que la diferencia entre el ingreso per cápita de los países ricos y los países pobres se ha multiplicado por nueve desde 1870 hasta 1985 (de 1.500 dólares a 12.000 dólares)²⁶.

Se mire por donde se mire, la realidad es que **los niveles de desigualdad siguen siendo abrumadoramente altos**, lo que supone un serio obstáculo para el desarrollo. Una vez que vayan tocando techo las cifras de reducción de la pobreza de las grandes economías emergentes, los indicadores de desigualdad volverán a empeorar de nuevo, porque no hay mejoras previsibles en las zonas menos favorecidas del planeta. Lo que es más importante, las diferencias de renta entre los diferentes países del mundo son más extremas que las que existen al interior de cualquier país. Eso conlleva unas tensiones regionales cuyas consecuencias son impredecibles, y en las que existe el riesgo de que el desarrollo de unas regiones tenga lugar a costa del de otras.

²⁴ PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*. Disponible en www.undp.org/hdr

²⁵ Sala i Martín, X. (2006). *The World Distribution of Income*. Quarterly Journal of Economics. Mayo 2006. Disponible en <http://www.nber.org/papers/w8933.pdf>

²⁶ Pritchett (1995). *Divergence, Big Time*. Policy Research Working Paper 1522, Banco Mundial

La evolución del hambre

La pobreza de ingreso está estrechamente vinculada con el hambre, un problema que conduce a la parálisis de individuos y sociedades. En su forma más extrema, el hambre mata, y, a menudo, los primeros en morir son los niños pequeños²⁷. Pero el impacto principal del hambre es el que debilita a las personas y a las comunidades, impidiéndoles generar los recursos y las capacidades que le permitirían escapar de la pobreza y haciéndoles más vulnerables a las enfermedades y epidemias.

La desnutrición reduce el rendimiento escolar de los menores y causa lesiones cerebrales a largo plazo, lo que disminuye su productividad y limita el crecimiento de la economía. Cerca del 50 por ciento de las muertes de niños en edad preescolar se puede atribuir directamente a la interacción entre la malnutrición y las enfermedades. Un niño aquejado por apenas un moderado peso inferior al normal tiene cuatro veces más probabilidades de morir de una enfermedad infecciosa que un niño bien alimentado²⁸.

Al igual que con la pobreza extrema, la incidencia global del hambre se ha reducido a lo largo de las últimas cinco décadas, pero su efecto se ha concentrado en el continente africano. En realidad, África y las repúblicas de la antigua Unión Soviética son la excepción a una historia de relativo éxito. La revolución tecnológica que se desarrolló en la segunda mitad del siglo veinte alcanzó también a la agricultura, dando lugar a la denominada *revolución verde*, que multiplicó la productividad y la oferta de alimentos, disminuyendo los precios y la incidencia de las hambrunas²⁹(ver gráfico 11c).

Este proceso ha tenido consecuencias negativas que no se pueden ignorar, en particular las relacionadas con el incremento de la dependencia de insumos como los fertilizantes y pesticidas, el agotamiento del suelo y la desaparición de variedades genéticas tradicionales. Como en el caso de los

organismos genéticamente modificados, los adelantos tecnológicos han derivado en indeseables consecuencias económicas, como el control de los recursos productivos por parte de grandes compañías y laboratorios. Tampoco ha servido este proceso para promover otras reformas imprescindibles, como el acceso de los campesinos a recursos productivos esenciales como la tierra o el crédito.

Pero, con eso y con todo, los logros de la revolución verde son considerables. En el plazo de veinte años casi la mitad de la tierra dedicada a la producción de arroz en Asia estaba sembrada con nuevas variedades, lo que incrementó el rendimiento de este cultivo del 12 al 67 por ciento³⁰. Este incremento y otros similares permitieron reducir el precio local de los alimentos de forma constante, lo que redujo el impacto del hambre en regiones como el sur de Asia y les permitió hacer frente a crisis alimentarias como las que se produjeron durante la década de los setenta.

Las grandes hambrunas, que hasta entonces se habían producido en todo el mundo³¹, se cebaron a partir de los ochenta en África subsahariana, incapaz de producir o adquirir alimentos suficientes para una población creciente. Hoy uno de cada tres africanos pasa hambre, un porcentaje que dobla la media del conjunto de países en vías de desarrollo. Desde mediados de la década de los ochenta el promedio de emergencias alimentarias anuales en África casi se ha triplicado³²(ver cuadro 3).

Durante estos cincuenta años hemos aprendido que el hambre no es un mal inevitable. Para vencerlo no sólo hay que centrarse en la producción estable de alimentos, sino en la capacidad para acceder a ellos de formas diferentes, lo que incluye apoyarse en la producción propia, así como en el comercio y las inversiones como fuente de ingresos, conocimientos y tecnología. Estos elementos, junto con la existencia de instituciones sólidas y estados participativos, han estado en el origen de las experiencias más exitosas de las últimas décadas.

²⁷ Oxfam (2006). *Las causas del hambre. Una perspectiva de la crisis alimentaria en África*. Disponible en www.IntermonOxfam.org

²⁸ PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*. Disponible en www.undp.org/hdr

²⁹ FAO (2000). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2000*. Disponible en www.fao.org/docrep/x4400s/x4400s08.htm

³⁰ FAO (2000). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2000*. Disponible en www.fao.org/docrep/x4400s/x4400s08.htm

³¹ El caso de China fue particularmente significativo: tras cerca de dos décadas de imponer modelos de producción colectivos, las autoridades introdujeron en 1978 medidas encaminadas a mejorar la productividad y los incentivos de mercado para los agricultores. Según las estimaciones de A. Sen, sólo entre 1958 y 1961 murieron de hambre en China entre 20 y 30 millones de personas.

³² FAO, citado en Oxfam (2006). *Las causas del hambre. Una perspectiva de la crisis alimentaria en África*. Disponible en www.IntermonOxfam.org



¿Por qué África sigue pasando hambre?

En 1960 Oxfam colaboró con la FAO para lanzar la Campaña Mundial Contra el Hambre, un ambicioso proyecto para acabar con el problema de la inseguridad alimentaria a través de soluciones sostenibles que permitiesen a la gente producir y adquirir alimentos. Cuarenta y seis años después, es evidente que el propósito que se estableció entonces ha sido un fracaso. África, en particular, carece de mecanismos para hacer frente a las hambrunas que se producen en sus países de forma recurrente. Las raíces del hambre en África son complejas y se han ido larvando durante años:

- A pesar de las recomendaciones repetidas una y otra vez por las instituciones y los expertos internacionales, la ayuda de emergencia y la ayuda en especie siguen siendo el instrumento principal para abordar las crisis alimentarias. Aunque estos instrumentos salvan vidas, no suponen una solución a largo plazo, e incluso pueden obstaculizar el desarrollo de alternativas más eficaces. En el peor de los casos la ayuda alimentaria se ha convertido en una herramienta comercial para dar salida a los excedentes productivos de los países ricos, en particular de los EEUU. Mientras tanto, la ayuda destinada al desarrollo rural ha caído un 43 por ciento entre 1992 y 2002.
- La combinación de un mercado liberalizado a la fuerza por los programas de ajuste impuestos por el Banco

Mundial y el FMI, y la corrupción y debilidad institucional de los estados africanos han dejado indefensos a los productores y consumidores de este continente. El desarrollo agrario se ha visto frenado por la falta de infraestructuras y recursos productivos, así como por la competencia desleal de los alimentos subsidiados procedentes de los países ricos. A pesar de las imperfecciones de los mecanismos estatales de comercialización de alimentos e insumos productivos, su eliminación precipitó la caída de los precios al productor, dejando a millones de familias sin los recursos necesarios para producir y comprar alimentos.

- El VIH/SIDA y el cambio climático están dejando a África sin los recursos humanos y naturales necesarios para la producción de alimentos. Para el año 2020, los sectores rurales del Sur de África habrán perdido una quinta parte de su fuerza de trabajo a caso del SIDA. La desertificación y el incremento de la temperatura media del planeta harán que entre 55 y 65 millones más de africanos pasen hambre en 2080.
- Los conflictos armados son la causa de la mitad de las crisis alimentarias que padece África en este momento. En cada uno de los países que ha padecido una emergencia alimentaria prolongada los conflictos han jugado un papel fundamental.

En esta sección hemos comprobado que el mundo cuenta con los recursos y los conocimientos necesarios para acabar con el hambre y la pobreza. Como hemos dicho anteriormente, este progreso tiene que ver con las consideraciones técnicas y económicas, pero la clave reside a menudo en las decisiones sociales y políticas, que expresan opciones cuyas con-

secuencias son diversas. Ésta ha sido la experiencia del desarrollo: una combinación de recetas económicas y voluntad política. A lo largo de las próximas páginas identificaremos algunas de las lecciones aprendidas en este campo, empezando por la idea de que no existen una solución universal para el desarrollo de todos y cada uno de los países.



Lección 2: No existen plantillas para el desarrollo económico

LOS MODELOS PREESTABLECIDOS, APLICADOS A MENUDO COMO ‘PLANTILLAS’ EN LOS PAÍSES POBRES, HAN DEMOSTRADO SER UN FRACASO.

La única certeza que podemos extraer de la experiencia acumulada durante cincuenta años de desarrollo es que no existen grandes certezas; los países que han salido adelante lo han hecho desafiando la ortodoxia y buscando modelos propios. **Más allá de cuestiones concretas, como los problemas que supone una inflación descontrolada, sólo podemos afirmar que el desarrollo económico es un proceso complejo que viene determinado por las condiciones sociales, políticas e históricas de cada país.** Por esta razón los modelos preestablecidos, aplicados a menudo como ‘plantillas’ en los países pobres, han demostrado ser un fracaso.

En un interesante artículo que recoge las lecciones aprendidas entre 1950 y 2000, la economista Irma Adelman llega a la conclusión de que la senda del éxito es un proceso dinámico en el que unas decisiones van provocando otras³³: el desarrollo es una combinación de evolución, reorientación y destrucción creativa de los factores productivos. Algunos de ellos son tangibles, como las infraestructuras o el capital físico y humano, pero otros son tan intangibles como el compromiso de los líderes políticos con el bienestar de su pueblo o las raíces culturales de cada una de las sociedades.

Lo que sugiere esta experiencia es exactamente lo contrario de las políticas que se han visto forzados a aplicar decenas de países de África, Asia y América Latina. Siguiendo los postulados del llamado Consenso de Washington, instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el FMI han promovido durante más de dos décadas programas de *ajuste estructural* orientados a la liberalización de las economías

as y a la reducción del gasto público³⁴. A pesar de lo prometido, los beneficios esperados rara vez llegaron, y las devastadoras consecuencias sociales del ajuste rara vez fueron transitorias³⁵.

Para ser justos, las condicionalidades impuestas a sus préstamos por las instituciones financieras internacionales se han visto siempre jaleadas por los gobiernos de los países ricos, cuya fe en las políticas neoliberales tiene un carácter selectivo. **Ninguna declaración del G7 o de la OCDE está completa sin un alegato a favor del libre comercio y la reducción del gasto público, pero ninguno de los gobiernos que las firman se mantendría en el poder un año más si aplicasen en sus propios países las recetas que recomiendan al mundo en desarrollo.**

Lo único cierto es que los países que han tenido éxito a lo largo de las últimas décadas (desde los cuatro ‘dragones’ del sudeste asiático hasta China, Botswana y Mauricio) lo han hecho ignorando los estrechos márgenes del Consenso de Washington. Alumnos modelo, como Filipinas, han mostrado progresos muy por debajo de países que han aplicado políticas propias alejadas de la ortodoxia, como Vietnam. Para Dani Rodrik, la integración comercial, por ejemplo, no ha jugado ni de lejos un papel tan relevante como el de las instituciones, y, cuando lo ha hecho, no ha sido a través de un proceso de liberalización incondicional. Más aún, la construcción de buenas instituciones exige experimentar, estar dispuesto a apartarse de la ortodoxia económica y prestar atención a las condiciones locales³⁶.

³³ Adelman, I. (2000). *Fifty Years of Economic Development. What have we learned?* Disponible en <http://wb-cu.car.chula.ac.th/seminar/Adelman.pdf>

³⁴ En realidad, el error de buscar el desarrollo a través de recetas únicas ya se había cometido con anterioridad a las medidas de ajuste estructural: en un principio, las instituciones de Bretton Woods pensaron que el problema de las economías de los países pobres era que no tenían capacidad de ahorrar, y por tanto eran incapaces de producir y prosperar. Las respuestas fueron conceder préstamos para la construcción de infraestructuras, los programas de desarrollo rural, o la educación y la salud. Sin embargo, estas intervenciones no produjeron el crecimiento económico esperado, y los países no pudieron devolver la deuda contraída, lo que dio lugar a las políticas de ajuste. Esto es lo que Easterly denomina ‘la fatídica sucesión de errores bienintencionados’ (Easterly 2001).

³⁵ Oxfam (2002). *Cambiar las reglas. Comercio, globalización y lucha contra la pobreza.* Disponible en www.ComercioConJusticia.com

³⁶ Rodrik, D. (2002). *Institutions, Integration and Geography: In search of the Deep Determinants of Economic Growth.* Disponible en <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/papers.html>

Liberalización comercial y desarrollo

Precisamente el debate sobre los beneficios de la integración comercial y el mejor modo de llevarla a cabo es un ilustrativo ejemplo de las lecciones aprendidas en este campo.

Casi nadie discrepa de la gran importancia que el comercio y las inversiones tienen para el desarrollo. El comercio promueve el crecimiento económico y estimula cambios estructurales, generando recursos que son esenciales para reducir los niveles de pobreza. Esto es particularmente cierto en aquellos casos -como el de las economías pobres- en los que la ausencia de una capacidad de consumo interno incrementa la dependencia relativa del exterior.

Sin embargo, **si en vez de fijarnos en los modelos económicos de las instituciones financieras internacionales echamos un vistazo a la experiencia de los países que han tenido más éxito, comprobaremos que el desarrollo se ha producido a través de la generación de ventajas comparativas dinámicas,** es decir, aquellas ‘generadas por el hombre’ y no las ‘concedidas por Dios’³⁷. En este caso, el papel del ‘hombre’ lo representan los estados, cuyas políticas deben estar orientadas a la construcción de estas ventajas y promover la integración comercial que resulte más estratégica para sus intereses.

La idea de fortalecer *el espacio político* de los gobiernos ha sido defendida por un gran número de autores³⁸. Su lógica es discutible, pero simple: **los beneficios de la liberalización comercial no son automáticos, sino que dependen en gran medida de su profundidad, velocidad y oportunidad,** así como de las medidas que se tomen para garantizar que esta apertura facilitará en el futuro un mayor crecimiento e integración comercial. Los gobiernos tienen la responsabilidad y la obligación de tomar estas decisiones.

Como en el debate entre crecimiento y desigualdad que analizaremos más adelante, mucho depende del modo en el que nos hagamos las preguntas. La cuestión relevante no es

cómo lograr una mayor apertura comercial, limitando los efectos negativos que ésta tenga, sino cómo hacer de la política comercial una herramienta para la erradicación de la pobreza. Las consecuencias derivadas de ambos enfoques son en ocasiones contradictorias.

La idea de que la liberalización comercial no es buena siempre y en cualquier caso choca con las visiones ortodoxas acerca de la apertura de mercados, el crecimiento y la reducción de la pobreza promovidas por las instituciones financieras internacionales y acatadas por las agencias de desarrollo de los países ricos. Básicamente, estas tesis justifican la defensa de una apertura rápida y unilateral de las economías en los estudios elaborados por el Banco Mundial: el crecimiento es bueno para los pobres y la liberalización comercial es buena para el crecimiento³⁹. Para ilustrar estas ideas, el Banco divide a los países en desarrollo en “globalizadores” (aquellos que han incrementado más sus exportaciones en los últimos años) y “no globalizadores” (los que no lo han hecho). Los primeros han triunfado y los segundos se han estancado.

Sin embargo, una mirada más atenta a la lista de casos en los que se basan estas afirmaciones muestra que algunos de los países que más han prosperado y que se han integrado con más éxito en el comercio internacional (como China, Tailandia o Botswana) son precisamente los que con más cautela han abierto sus mercados⁴⁰. Por el contrario, muchos de los que han seguido la letra y el espíritu de las recomendaciones del FMI, como México o Haití, tienen un historial de reducción de la pobreza más bien bochornoso. De hecho, la liberalización comercial acelerada ha estado ligada en la mayor parte de los casos a un incremento de la pobreza y de la desigualdad⁴¹.

El mismo Banco Mundial ha reconocido recientemente el fracaso de estas políticas. En un informe publicado por su Grupo de Evaluación, el Banco establece que “la mayoría de los países en desarrollo han mejorado de forma significativa el entorno para el comercio y el crecimiento económico,

³⁷ Adelman, I. (2000). *Fifty Years of Economic Development. What have we learned?* Disponible en <http://wb-cu.car.chula.ac.th/seminar/Adelman.pdf>

³⁸ Ver por ejemplo Rodrik, Dani (2001). *The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered.* Disponible en http://www.undp.org/poverty/docs/pov_globalgovernancetrade_pub.pdf y Chang, H. (2005). *Why developing countries need tariffs: how WTO NAMA negotiations could dent developing countries' right to a future.* Disponible en <http://www.southcentre.org/publications/SouthPerspectiveSeries/WhyDevCountriesNeedTariffsNew.pdf>

³⁹ Dollar, David and Kraay, Art (2001). *Trade, Growth and Poverty,* disponible en <http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/442.pdf>



como consecuencia de dos décadas de asistencia por parte del Banco (...). Aún así, estas iniciativas han resultado ser menos exitosas de lo esperado en la generación de mecanismos dinámicos y sostenibles de crecimiento, especialmente en África⁴². En cierto modo, las 'Estrategias de Reducción de la Pobreza' que han sustituido a los viejos programas de ajuste incorporan algunas de estas lecciones.

Nada de todo esto es muy sorprendente si miramos la experiencia de los mismos que recomiendan la apertura incondicional del mundo en desarrollo. **Prácticamente todos los países ricos crecieron durante los siglos diecinueve y veinte gracias a la utilización de subsidios, aranceles y otros mecanismos de intervención pública.** Entre los años 1820 y 1945 los EEUU mantuvieron aranceles industriales medios cercanos al 40 por ciento, y nunca por debajo del 25 por ciento⁴³. Estos números están muy por encima de lo hoy exigen a los países pobres en las negociaciones de la OMC.

Naturalmente, **lo anterior no significa que las políticas proteccionistas sean el camino a seguir. De hecho, la respuesta incómoda a este dilema es que no existe una receta única.**

Los vínculos entre política comercial y reducción de la pobreza dependen de la apertura de los mercados, pero también de una serie de factores complementarios —como las instituciones y la formación de capital humano— en los que se juega la constitución de ventajas comparativas y la creación de oportunidades a través de un adecuado reparto de los factores productivos.

Más que ninguna otra, **la comparación entre Asia y América Latina ilustra la experiencia de estos últimos cincuenta años, demostrando que el desarrollo se basa en opciones y que estas opciones tienen consecuencias.** En el caso de Asia, el crecimiento se produjo sobre una base amplia que incluía el desarrollo de industrias intensivas en mano de obra, el acceso de los campesinos a recursos como la tierra y el crédito, el desarrollo tecnológico y el fortalecimiento de las políticas de

salud y educación. América Latina, por el contrario, optó primero por el desarrollo de ventajas comparativas *estáticas* a través de una política de sustitución de importaciones, para luego caer víctima de los programas de ajuste vinculados al Consenso de Washington.

Pero ésta no fue la única diferencia. Mientras los países asiáticos se ocuparon de que el crecimiento de sus economías revertisese en el conjunto de la población a través de políticas de redistribución, América Latina construyó las sociedades más desiguales que ha conocido el siglo veinte. En el próximo epígrafe abordamos porqué este elemento es un problema.



⁴⁰ Rodrik, Dani & Rodríguez, Francisco (1999). *Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-national Evidence*, disponible en <http://ideas.repec.org/p/umd/umdeco/rodriguez9901.html> y Oxfam (2002). *Cambiar las reglas. Comercio, globalización y lucha contra la pobreza*. Disponible en www.ComercioConJusticia.com

⁴¹ Oxfam (2002). *Cambiar las reglas. Comercio, globalización y lucha contra la pobreza*. Disponible en www.ComercioConJusticia.com

⁴² Banco Mundial (2006). *Assesing World Bank Support for Trade (1987-2004)*. Disponible en www.worldbank.org/leg

⁴³ Chang, H. (2005). *Why developing countries need tariffs: how WTO NAMA negotiations could dent developing countries' right to a future*. Disponible en <http://www.southcentre.org/publications/SouthPerspectiveSeries/WhyDevCountriesNeedTariffsNew.pdf>

Lección 3: El desarrollo es una combinación de crecimiento económico y lucha contra la desigualdad

PARA MUCHOS PAÍSES EN DESARROLLO, LA BÚSQUDA INCONDICIONAL DEL CRECIMIENTO HA TRAÍDO MAYORES NIVELES DE POBREZA Y BRECHAS INSALVABLES EN SUS SOCIEDADES. MÁS AÚN, EL AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES Y EL EFECTO DEL CALENTAMIENTO GLOBAL PLANTEAN LÍMITES AL CRECIMIENTO Y DETERMINAN LOS MODELOS DE DESARROLLO

La complejidad de las discusiones académicas acerca del desarrollo y de las fuerzas que intervienen en él queda a menudo fuera del alcance de la mayoría. Sin embargo, las consecuencias que se derivan de estos debates tienen efectos directos sobre la vida de millones de personas, algo que no siempre es tenido en consideración. **Como reconoce el premio Nóbel de economía Amartya Sen, “la economía moderna ha tendido a abandonar totalmente los códigos morales que deben imperar en cualquier sistema económico”⁴⁴.** Uno de los ámbitos en los que este divorcio se ha hecho más evidente es el debate acerca del crecimiento, la desigualdad y sus efectos en la reducción de la pobreza.

Las vinculaciones entre crecimiento económico y redistribución de la riqueza han sido objeto de un debate cada vez más intenso a lo largo de los últimos cincuenta años. **La discusión se ha centrado en dos puntos fundamentales: cuáles son las razones por las que la economía de un país crece y se sostiene, y hasta qué punto este crecimiento es suficiente por sí solo para acabar con la pobreza.**

Hasta la década de los setenta, prácticamente todos los esfuerzos se centraron en descubrir los factores que estimulan y frenan el incremento de la riqueza nacional. Durante varios años, los economistas establecieron que la inversión de capital, incluyendo la ayuda externa, era el factor determinante del crecimiento. Poco a poco se fueron incorporando nuevos elementos, como la tecnología y el capital humano⁴⁵.

En etapas posteriores se llegó a la conclusión de que el crecimiento depende también de factores que no son estricta-

mente productivos, como la situación geográfica, la integración comercial y, muy particularmente, la calidad de las instituciones⁴⁶.

Para muchos economistas, éste es el factor determinante del desarrollo, ya que la pobreza tiende a reducirse de forma natural como consecuencia del crecimiento, gracias al denominado efecto goteo. En este contexto, la desigualdad puede ser incluso un estimulante para la economía en unas primeras etapas, y tenderá a reducirse naturalmente a medida que aquélla crezca⁴⁷.

Las consecuencias políticas de estas teorías van más allá de los modelos económicos que las sostienen. Para muchos países en desarrollo, la búsqueda incondicional del crecimiento ha traído mayores niveles de pobreza y brechas insalvables en sus sociedades. Más aún, el agotamiento de los recursos naturales y el efecto del calentamiento global plantean límites al crecimiento y determinan los modelos de desarrollo. Por estas razones, la teoría de Kuznets empezó a ser cuestionada a partir de los setenta, pero la crítica se hizo evidente a partir de los noventa, con la aparición del concepto de *desarrollo humano* y la teoría de las capacidades de Amartya Sen. Hoy la idea de que *disminución de la pobreza = crecimiento + distribución del ingreso + desarrollo sostenible* cuenta con un amplio respaldo entre académicos, expertos y responsables políticos.

Hace pocos años este debate tomó fuerza de nuevo con la publicación de un famoso artículo del Banco Mundial⁴⁸, subtítulo *‘El crecimiento es bueno para los pobres’*. Básicamente, sus autores establecían que el incremento de la renta per cápita del 20 por ciento más pobre de la población tiene una equivalencia de uno a uno con el incremento

⁴⁴ Álvarez, J. F. (2001). *Capacidades, libertades y desarrollo: Amartya Kumar Sen*. Publicado en Máz, R. (comp.) (2001), *Teorías políticas contemporáneas*. Tirant lo Blanch, Valencia.

⁴⁵ Easterly, W. (2001). *The elusive quest for growth*. 2001. Cambridge y Londres: MIT Press

⁴⁶ Rodrik, D. (2002). *Institutions, Integration and Geography: In search of the Deep Determinants of Economic Growth*. Disponible en <http://ksghome.harvard.edu/~drodrick/papers.html>

⁴⁷ Kuznets, citado en Easterly, W. (2001). *The elusive quest for growth*. 2001. Cambridge y Londres: MIT Press

⁴⁸ Dollar, David and Kraay, Art (2001). *Trade, Growth and Poverty*, disponible en <http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/442.pdf>



UNA SOCIEDAD SANA NO DEBE ESTAR DISPUESTA A ADMITIR LOS NIVELES EXTREMOS DE MISERIA Y RIQUEZA QUE SE DAN HOY EN NUESTRO PLANETA. LA TRANSFORMACIÓN DE ESTAS REALIDADES SUPONE UNA REIVINDICACIÓN SOCIAL BÁSICA Y FORTALECE LA LEGITIMIDAD DE LOS GOBIERNOS Y DE SUS INSTITUCIONES

de la renta per capita nacional. De este modo, lo que se debe hacer para mejorar la situación de la parte más pobre de la sociedad es lograr un crecimiento rápido y sostenido. Para ello, los autores echaban mano de las recetas más ortodoxas del Banco (estabilidad macroeconómica, baja inflación y apertura comercial) y utilizaban como ejemplo las economías del sudeste asiático.

Las tesis de Dollar y Kraay fueron ampliamente rebatidas⁴⁹. Como respondió Oxfam en aquel momento, **“la idea de que el crecimiento es por sí solo bueno para los pobres merece ser devuelta al museo de las teorías económicas fallidas”**. Sin embargo, con diferentes matices, la idea de que la desigualdad es más o menos irrelevante es compartida por muchos. En algunos casos la importancia de la desigualdad ha sido rechazada por razones económicas y filosóficas: es el libre mercado, y no la intervención humana, quien determina el reparto más eficiente de la riqueza y de los recursos. En otros, se establecen diferencias entre las desigualdades, anteponiendo a la desigualdad económica la del acceso a derechos civiles y políticos.

En realidad, las posiciones del debate están marcadas por el punto de partida. **Quienes se preocupan por la desigualdad consideran que el fin no es el crecimiento en sí mismo, sino la justicia social y la posibilidad de transformar ese crecimiento en bienestar para todos.** Como veremos más adelante, el progreso hacia la reducción de la pobreza absoluta está fuertemente condicionado por la desigualdad, y su reducción es un objetivo que no resulta incompatible con la consecución de otras libertades.

Razones morales e interés propio

La reducción de la desigualdad está directamente vinculada a la dignidad individual y colectiva, y a la idea de justicia social y progreso que comparten nuestras sociedades. Esta escala de valores estuvo en el origen de la creación de los programas de protección social en los países desarrollados y, antes de eso, del establecimiento de sistemas fiscales progresivos. Una sociedad sana no debe estar dispuesta a admitir los niveles extremos de miseria y riqueza que se dan hoy en nuestro planeta. La transformación de estas realidades supone un reivindicación social básica y fortalece la legitimidad de los gobiernos y de sus instituciones.

Pero la desigualdad no sólo es un problema ético, sino que en ocasiones también constituye un obstáculo para la eficiencia económica⁵⁰. La distribución de la riqueza y la creación de oportunidades forman parte de las políticas que fomentan el crecimiento económico y la eficacia de los programas públicos. Esta vinculación tiene un carácter *estático* (el incremento del ingreso en poblaciones pobres disminuye las tasas de pobreza) y, lo que es más importante, *dinámico*: el incremento de la equidad, en forma de un mayor acceso a los recursos productivos y educativos, estimula el crecimiento y la productividad.

Dicho de forma simple, **la priorización de las poblaciones más pobres resulta un esfuerzo muy rentable:**

- Según los cálculos realizados por el Informe de Desarrollo Humano 2005, transferencias pequeñas de ingreso a las bandas más pobres de la población pueden tener un efecto

⁴⁹ En primer lugar, la idea del 'efecto goteo' es irrelevante cuando existe una desigualdad de origen (si los pobres se llevaban poco antes, se van a llevar poco en el futuro). En segundo lugar, gran parte de los datos que utilizaron correspondían a las décadas de los setenta y ochenta, precisamente los años anteriores a que la liberalización y estabilización macroeconómica se produjesen. Sumner, A. (2003). *Review of fifty years of poverty, inequality and economic growth*. Disponible en http://www.devstud.org.uk/studygroups/economics/50yrs_sumner.pdf

⁵⁰ PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*. Disponible en www.undp.org/hdr

LA EXPERIENCIA DE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS DEMUESTRA QUE EL ‘EFECTO GOTEO’ TARDA DEMASIADO EN LLENAR EL VASO. SI EL OBJETIVO ES REDUCIR LOS NIVELES DE POBREZA, Y NO CONTRIBUIR AL ENRIQUECIMIENTO DE LAS CLASES MÁS RICAS, HACEN FALTA POLÍTICAS ACTIVAS QUE PERMITAN APROVECHAR TODO EL POTENCIAL DE UN CRECIMIENTO CON EQUIDAD

notable en las tasas de pobreza. En los casos de Brasil y México, una transferencia del 5 por ciento de la riqueza nacional al 20 por ciento más pobre de la población permitiría sacar de la pobreza a 26 y a 12 millones de personas, respectivamente.

● Tal como demostraba un estudio realizado por el Banco Mundial en varios países de África occidental, el incremento de un dólar en la renta de las poblaciones rurales más pobres llegaba a generar hasta tres dólares en forma de un incremento de la demanda de bienes y servicios en esas mismas regiones⁵¹.

● **En países con ingreso bajo y altos niveles de desigualdad, el esfuerzo relativo que exige la reducción de la pobreza es mayor.** Paradójicamente, esto significa que las tesis de Dollar y Kraay sólo son válidas en aquellos países en los que existen políticas activas para redistribuir la riqueza, como Vietnam, en donde la relación de ingreso promedio e ingreso de los más pobres es de 1 a 1. En Bolivia, sin embargo, ésta es de 1 a 0’5, lo que significa que en Bolivia la economía debe crecer el doble que en Vietnam para mejorar lo mismo la renta de los más pobres.

La desigualdad de género es un ejemplo ilustrativo de esta realidad. **Excluir a las mujeres de los beneficios que aporta la educación, por ejemplo, es una pérdida para el conjunto del país, un freno para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.** Las mujeres que han recibido educación tienen acceso a mayores oportunidades económicas y participan de forma más activa en la vida pública, contribuyendo en ambos casos al desarrollo económico del país. La educación les permite mejorar el cuidado a los hijos, que llevarán una vida más segura, más sana y tendrán más oportunidades de asistir a la escuela⁵².

Esta vinculación entre crecimiento económico y reducción de la desigualdad explica en gran medida la paradoja de que países con menor crecimiento tengan tasas más altas de reducción de la pobreza. Como muestra la comparación entre regiones con políticas de redistribución tan diferentes como Asia y América Latina, aunque la renta media sea menor, el hecho de que los más pobres capturen una parte más alta de la riqueza general supone que muchos de ellos convergerán hacia los niveles medios de renta.

Al contrario, **altas tasas de desigualdad distorsionan la eficacia de las políticas públicas y reducen logros sociales básicos:** la mortalidad infantil en los EEUU, concentrada en zonas marginales donde residen minorías étnicas, es mayor que la existente en países en desarrollo como Malasia o Uruguay⁵³.

La experiencia de las últimas décadas demuestra que el ‘efecto goteo’ tarda demasiado en llenar el vaso. Si el objetivo es reducir los niveles de pobreza, y no contribuir al enriquecimiento de las clases más ricas, hacen falta políticas activas que permitan aprovechar todo el potencial de un crecimiento con equidad. Un punto de partida fundamental tiene que ver con el acceso a una educación de calidad. La educación está directamente vinculada a las desigualdades existentes en otros ámbitos, como la salud, las oportunidades laborales y la capacidad de influir en procesos políticos.

Sorprendentemente, el problema de la redistribución constituye un punto ciego de los Objetivos del Milenio, ya que olvida recordar a los gobiernos que los avances deben ser homogéneos. Se podría cumplir la paradoja de alcanzar los objetivos acordados dejando a los más pobres a la zaga.

⁵¹ Watkins, Kevin (2003). *Northern Agricultural Policies: will the Doha 'development round' make a difference?* disponible en [http://wbi0018.worldbank.org/eurvp/web.nsf/Pages/Paper+by+Watkins/\\$File/WATKINS.PDF](http://wbi0018.worldbank.org/eurvp/web.nsf/Pages/Paper+by+Watkins/$File/WATKINS.PDF)

⁵² Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2005.*

⁵³ PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano 2005.* Disponible en <http://www.undp.org/hdr>



Lección 4: El desarrollo es una combinación de estado, mercado y libertades

FRENTE A LO QUE SE PENSÓ DURANTE ALGÚN TIEMPO, ES IMPRESCINDIBLE EL PAPEL DE UN ENTE REGULADOR” QUE PROMUEVA, ARBITRE Y EVITE DETERMINADOS COMPORTAMIENTOS



Uno de los aspectos más polémicos de este medio siglo es el del papel del Estado y de sus instituciones en el progreso de los países. **Las teorías del desarrollo han establecido con la intervención pública una relación tumultuosa que ha pasado por tres grandes etapas:**

- La relación platónica del período entre 1950 y 1980, donde el estado jugó un papel fundamental a la hora de promover modelos industriales, reformas agrarias y políticas de protección social.
- El Consenso de Washington de los años ochenta y noventa, en donde la mejor intervención pública era la inexistente, y donde se desmontaron los principales mecanismos de producción y comercialización estatal.
- La tercera etapa, en la que hemos ido entrando poco a poco desde finales de los noventa, en la que se ha producido una rehabilitación creciente del papel que el Gobierno y las instituciones públicas pueden jugar en el desarrollo, con una creciente participación de la sociedad civil.

Como señala Adelman, “frente a lo que se pensó durante algún tiempo, es imprescindible el papel de un ente regulador” que promueva, arbitre y evite determinados comportamientos⁵⁴. En su ausencia, las políticas tienden a discriminar

⁵⁴ Adelman, I. (2000). *Fifty Years of Economic Development. What have we learned?* Disponible en <http://wb-cu.car.chula.ac.th/seminar/Adelman.pdf>

a los factores más vulnerables, como el trabajo (principal activo de las poblaciones pobres) y la competencia (lo que perjudica fundamentalmente a los consumidores pobres).

Una de las funciones principales del Estado ha sido la de garantizar la existencia de instituciones sólidas y legítimas, cuyo papel es imprescindible. Como demuestran los casos de China, Botswana o Mauricio, **las instituciones generan incentivos de mercado, protegen la propiedad de inversores actuales y futuros, y dan estabilidad social y política al desarrollo**⁵⁶. En su ausencia es muy difícil mantener el crecimiento a largo plazo, y, donde se ha producido, éste no se ha traducido en productos sociales como educación, salud o igualdad de género.

El desarrollo institucional no se restringe al Gobierno, ni siquiera al Estado. La existencia de un sistema judicial independiente, por ejemplo, es una garantía para la seguridad jurídica de las inversiones y para la participación de la sociedad en democracia. De igual modo, la existencia de sindicatos libres contribuye de manera determinante a que los beneficios del crecimiento económico lleguen a los sectores menos poderosos de la sociedad.

Democracia, libertades y desarrollo

La democracia y la garantía de los derechos civiles y políticos suponen piezas fundamentales del progreso humano. En su concepción del desarrollo, Amartya Sen establece como prioridad la obtención de lo que el denomina "*libertades sustantivas*", que son al mismo tiempo el medio y el fin para alcanzar el desarrollo. Entra ellas está la libertad de participar en la economía, pero también la libertad de expresión y participación política, las oportunidades sociales (incluyendo el derecho a exigir servicios educativos y sanitarios), y la existencia de mecanismos de protección social, como el seguro de desempleo y las ayudas contra el hambre. **Las libertades relevantes permiten actuar como ciudadanos que importan y cuyas voces cuentan, más que vivir como vasallos bien alimentados, bien vestidos y bien entretenidos**⁵⁶.

Para ilustrar la importancia del derecho de la sociedad a ser escuchado, Sen recurre a un ejemplo profundamente ilustrativo: todos los economistas coinciden en la necesidad de controlar el déficit público; sin embargo, las recomendaciones de las instituciones internacionales a los países en desarrollo se centran casi siempre en la reducción de gastos públicos que apuntalan el bienestar social, como los servicios sociales o el seguro de desempleo. Rara vez se someten a debate otros gastos mucho más cuestionables como la compra de armamento o la I+D relacionada con la seguridad. Para Sen, la participación y discusión democráticas son un antídoto a esta contradicción, como han demostrado hasta ahora muchos países desarrollados y en vías de desarrollo. "Las recetas unilaterales, incluso cuando las proponen los mejores expertos, no nos aportan la solución".

Las democracias formales, sin embargo, no suponen una panacea para el desarrollo. Uno de los cambios fundamentales que ha tenido lugar a lo largo de las últimas décadas ha sido la proliferación de los regímenes democráticos. Sólo en los últimos quince años el número de democracias ha pasado del 39 al 55 por ciento de los gobiernos del mundo⁵⁷. Prácticamente el total de la población latinoamericana y más de dos tercios de la africana viven hoy en regímenes formalmente democráticos.

Sin embargo, **las elecciones multipartidistas no siempre se han traducido en democracias reales.** En muchos países de Oriente Medio, por ejemplo, la participación libre de partidos políticos en las elecciones se encuentra severamente restringida. En otros casos, como en Venezuela o en Etiopía, los gobiernos elegidos democráticamente restringen las libertades públicas y conspiran para evitar el ejercicio de sus responsabilidades, y son percibidos por una parte importante de sus ciudadanos como una amenaza para la prosperidad. En este sentido, el camino previo determina en muchas ocasiones las posibilidades futuras: en muchas regiones de África y la antigua Unión Soviética resulta difícil vencer las tentaciones autocráticas y corruptas que han imperado durante décadas.

⁵⁶ Álvarez, J. F. (2001). *Capacidades, libertades y desarrollo: Amartya Kumar Sen*. Publicado en Máiz, R. (comp.) (2001), *Teorías políticas contemporáneas*. Tirant lo Blanch, Valencia.

⁵⁷ PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*. Disponible en <http://www.undp.org/hdr>

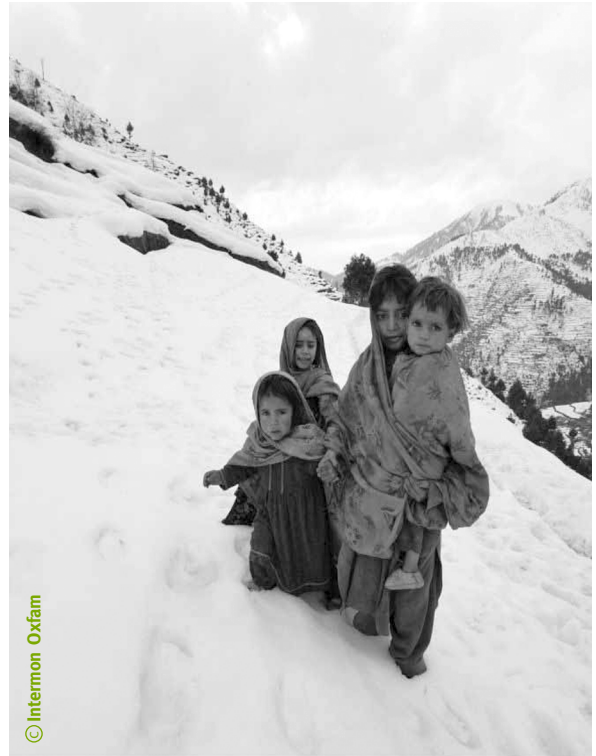


Reducir la vulnerabilidad

Uno de los ámbitos en los que la intervención de las instituciones es más necesaria es el que tiene que ver con la *vulnerabilidad* de la población pobre. Este concepto, que aparece de manera recurrente en las entrevistas a las personas que viven en situación de pobreza, expresa la idea de indefensión y falta de poder ante las adversidades. **Para millones de personas, una situación inesperada como la enfermedad grave de un hijo o el advenimiento de un desastre natural puede destruir el frágil equilibrio de la economía familiar y atraparles en la pobreza durante años.** Las poblaciones rurales pobres, por ejemplo, carecen de los instrumentos que protegen contra el riesgo, como los seguros y el crédito. Tampoco existen redes de seguridad social a las que puedan agarrarse.

El deterioro del medioambiente es a la vez causa y efecto de la vulnerabilidad. La deforestación acelerada de zonas rurales marginales fue la causante de muchas de las riadas que se cobraron miles de vidas durante el Huracán Mitch que asoló Centroamérica en 1995. Del mismo modo, el calentamiento global acentúa los problemas de las sequías y debilita la capacidad de respuesta de las comunidades pobres ante las situaciones adversas.

La **corrupción** es otro ejemplo de cómo la vulnerabilidad y la falta de poder suponen una amenaza constante para los pobres. Muchos de los países menos adelantados del mundo, como Kenia, Bolivia o Bangladesh registran cifras extraordinariamente altas de corrupción, apreciables tanto en el gobierno como en la administración⁵⁸. En Kenia, los pagos mensuales de sobornos se traducen en un incremento de alrededor de una tercera parte del coste medio de la vida para las familias normales. Los afectados simplemente se encuentran indefensos ante estas prácticas, que no sólo suponen una injusticia, sino que limitan la productividad y el crecimiento de las economías. De igual modo, los paraísos fiscales mantenidos por el interés de los países ricos permiten una sangría permanente de los recursos públicos de muchos países pobres.



© Intermon Oxfam

La intervención de las instituciones resulta imprescindible para reducir esta vulnerabilidad, ya que ofrece a las poblaciones una protección que nadie más puede ofrecer: Las políticas de educación, los sistemas públicos de salud, los seguros de desempleo, la existencia de representantes sindicales independientes en los centros de producción, la libertad de prensa o la independencia de jueces y parlamentos son algunas de las medidas más importantes.

Sin duda, una de las más relevantes tiene que ver con la existencia de **sistemas fiscales justos y eficaces**, una carencia que afecta de manera particular a los países de renta media cuyos estados podrían obtener internamente una parte considerable de los ingresos. Lamentablemente, éste es uno de los ámbitos en los que más queda por hacer, como muestra un reciente estudio de la CEPAL sobre el caso centroamericano. Analizando los sistemas fiscales de cuatro países de la región, el estudio llegaba a la conclusión de que los impuestos jugaban un papel regresivo en la distribución de la renta de tres de ellos (Nicaragua, El Salvador y Honduras), y neutro en el cuarto (Costa Rica)⁵⁹.

⁵⁸ Transparency International (2004), disponible en <http://www1.transparency.org/>

⁵⁹ CEPAL (2006). *Retos de la política fiscal en Centroamérica*, disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/Mexico/9/LCMEXL719/L719.pdf>

Lección 5: Problemas globales exigen soluciones globales

DESGRACIADAMENTE, LOS PRIMEROS AÑOS DE ESTE SIGLO HAN SIDO TESTIGOS DE UN RETROCESO EN EL ESFUERZO COMÚN POR REGULAR LA GLOBALIZACIÓN.



La globalización está revolucionando las relaciones entre los países y sus ciudadanos, y la orientación futura de estos cambios tendrá profundas implicaciones en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Más que nunca antes en la historia, los destinos de individuos y comunidades en todo el planeta están vinculados entre sí. La ropa que vestimos, el teléfono que utilizamos o los alimentos que comemos: casi cada gesto diario nos vincula a individuos y realidades que se encuentran al otro extremo del planeta.

Durante los últimos cincuenta años la comunidad internacional ha dedicado muchos esfuerzos a construir un sistema de instituciones, iniciativas y reglas multilaterales que nos permitan hacer frente a los retos que plantea la interdependencia. Este esfuerzo no sólo responde a un imperativo ético. **Europa aprendió en el período de entreguerras lo que ocurre cuando países dependientes entre**

sí deciden no colaborar entre ellos. A principios del siglo veintiuno, la frase “nadamos o nos hundimos juntos” adquiere más sentido que nunca.

Desgraciadamente, los primeros años de este siglo han sido testigos de un retroceso en el esfuerzo común por regular la globalización. **Una combinación de intereses económicos y conflictos militares ha debilitado la credibilidad de iniciativas tan necesarias como el Tribunal Penal Internacional, el Protocolo de Kioto o la Organización Mundial del Comercio.** Hoy existe un riesgo fundado de que los países caigan en la tentación del unilateralismo, lo que tendrá consecuencias inevitables para la prosperidad global.

En esta sección abordaremos algunas áreas en las que la cooperación internacional ha demostrado ser esencial a lo largo de las últimas décadas.

Fortalecer los mecanismos de financiación internacional

Uno de los principales logros de estos últimos cincuenta años es el establecimiento de un incipiente mecanismo internacional de redistribución de la riqueza. Como con la creación de los sistemas fiscales progresivos hace casi dos siglos, la comunidad internacional decidió establecer a finales de los años cincuenta unos objetivos de financiación internacional al servicio del desarrollo de los países pobres. La ayuda al desarrollo fue concebida como una herramienta con un doble objetivo: reducir el sufrimiento en el que viven las poblaciones afectadas por la pobreza y las emergencias humanitarias, y establecer las bases para un desarrollo a largo plazo.

Las transferencias procedentes de instituciones públicas y privadas pueden ayudar a superar la brecha financiera en la que están atrapados muchos países en desarrollo, creando las infraestructuras y capacidades productivas que les permitirán crecer y romper el círculo de la pobreza. Según los cálculos de la Comisión por África puesta en marcha por el Gobierno británico, África necesitaría 10.000 millones de dólares adicionales a lo largo de cada uno de los diez próximos años si quiere establecer las infraestructuras que necesita para salir adelante⁶⁰.

Para muchos observadores, sin embargo, la cooperación financiera internacional no ha cumplido este objetivo. Las enormes cantidades de ayuda destinadas por los países ricos a lo largo de cincuenta años no se han traducido en una reducción significativa de los niveles de pobreza. De hecho, los países a los que mejor les ha ido a lo largo de este período, como Corea del Sur y Taiwan, se han desarrollado utilizando pequeñas cantidades de ayuda internacional⁶¹.

En el peor de los casos, la ayuda ha atrapado a los gobiernos del mundo en desarrollo en un círculo vicioso de dependencia que anula los estímulos al crecimiento⁶². Estas críticas son legítimas, pero muy discutibles. En primer lugar la solidaridad

internacional no sólo supone una obligación de las sociedades responsables y un indicador de su nivel moral, sino también una manera inteligente de prevenir problemas y costes futuros. En este momento los países ricos destinan a sus propios programas sociales más de una cuarta parte de la riqueza nacional. Estas transferencias tienen una justificación ética, pero también buscan evitar o reducir el enorme desperdicio de potencial humano que supone la pobreza, y las barreras que éste crea a la prosperidad común. ¿Por qué este razonamiento habría de ser diferente cuando hablamos del conjunto del planeta?

En segundo lugar, las críticas a los programas de ayuda oficial y condonación de deuda ofrecen a menudo una visión distorsionada del problema. Los reproches basados en la experiencia histórica de la ayuda no pueden ignorar que, hasta el fin de la Guerra Fría, la vinculación entre cooperación internacional y objetivos de desarrollo humano fue, en muchos casos, modesta. La ayuda y la condonación de la deuda fue a menudo más una herramienta al servicio de intereses políticos y económicos que un instrumento al servicio de la justicia social. En muchas regiones del mundo, como los Grandes Lagos o Centroamérica, la ayuda de los países occidentales y la Unión Soviética engrosó las cuentas corrientes de dictadores como Mobutu Sese Seko o alimentó conflictos armados como el nicaragüense, dejando a sus pueblos con la carga de las deudas contraídas. De igual modo, la ayuda alimentaria de los EEUU y la UE ha sido durante mucho tiempo un modo de deshacerse de los excedentes agrícolas, cuyas consecuencias para la capacidad productiva de los países pobres han sido devastadoras.

La distorsión de los intereses políticos y económicos no puede ser una razón para reducir los esfuerzos de la cooperación internacional, sino un estímulo para mejorarla. La ayuda sigue siendo imprescindible⁶³:

- Millones de niños y niñas van a la escuela en Tanzania, Uganda, Kenia, Malawi y Zambia gracias a dinero proporcionado por el alivio de la deuda y por la ayuda.

⁶⁰ PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*. Disponible en <http://www.undp.org/hdr>

⁶¹ Birdsall, N., Rodrik, D. y Subramanian, A. (2005). *If rich countries really cared about development*. Disponible en http://www.ictsd.org/diologue/2005-07-01/Docs/RODRIK-BIRDSALL_SUBRAMANIAN_what-rich-can-do_April2005.pdf

⁶² El economista venezolano Ricardo Hausman se refiere a este problema como el 'pecado original' con el que cargan los países en desarrollo: buena parte del problema reside en la imposibilidad de recibir préstamos en su propia moneda. El hecho de que la deuda esté denominada en moneda extranjera (dólares) les sume en un círculo vicioso que luego se ha tratado de controlar con medidas de ajuste estructural. Ver artículos relacionados con su teoría del pecado original (*original sin*) en: <http://ksghome.harvard.edu/~rhausma/publication.htm>

⁶³ Oxfam (2005). *Pagar el precio*. Disponible en www.intermonoxfam.org



- Por la misma razón, los ugandeses ya no tienen que pagar la atención sanitaria básica, una política que ha tenido como resultado un aumento de entre el 50 y el 100 por cien de la atención sanitaria en las clínicas de Uganda, y ha doblado la tasa de inmunizaciones.

- La historia también muestra que la ayuda ha sido vital para erradicar enfermedades a escala mundial. Desde finales de los 60 se destinaron más de 100 millones de dólares a erradicar la viruela, un objetivo que se consiguió en todo el mundo en 1980.

Durante los últimos años, los programas de ayuda se han visto liberados de muchas de las cadenas dogmáticas y políticas que les han atado durante años, lo que se ha traducido en un esfuerzo por mejorar la calidad de los programas y reforzar su legitimidad. Por primera vez desde 1960, se percibe un impulso generalizado de los programas de ayuda al desarrollo, que sólo entre 2002 y 2004 se han incrementado en más de 12.000 millones de dólares (Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE), aunque una parte importante de estos recursos sigue ligada a intereses económicos y geoestratégicos, como el conflicto de Oriente Próximo. A pesar de sus importantes limitaciones, las iniciativas de condonación de la deuda de los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, en sus siglas en inglés) han abierto la puerta a una solución al problema del endeudamiento insostenible de muchos países pobres.

La financiación internacional proveniente de la ayuda oficial, los programas de condonación de deuda y otras vías alternativas⁶⁴, son, junto con el comercio, un mecanismo imprescindible para financiar los Objetivos del Milenio acordados por la comunidad internacional.

El comercio al servicio del desarrollo

Probablemente más que ningún otro fenómeno económico, el comercio y las inversiones han sido el principal motor del proceso de globalización que vivimos. En los últimos veinte años los flujos del comercio internacional han crecido dos

⁶⁴ Ver las iniciativas de financiación promovidas por la Alianza Contra el Hambre, formada por los presidentes Chirac, Lagos, Lula da Silva y Rodríguez Zapatero.



veces más rápido que el conjunto de la riqueza mundial, y se han convertido en una fuente esencial de ingresos para la mayor parte de las regiones del mundo, en particular para los países en desarrollo. Las empresas transnacionales constituyen hoy la matriz de este proceso. Desde hace años, los flujos de inversión extranjera directa multiplican los fondos públicos y privados de la ayuda al desarrollo.

Sin embargo, **la mayor parte de los beneficios que genera el comercio se concentran de manera desproporcionada en pocas manos, desaprovechando el potencial de una mayor integración comercial en los esfuerzos por reducir la pobreza.** Las causas de este problema son complejas y en parte relacionadas con limitaciones internas de los propios países pobres, pero también son la consecuentia de una combinación de reglas injustas y conscientes vacíos legales. Dicho de otro modo, lo que hay es un problema, pero lo que no hay es, en ocasiones, un problema mayor.

En el ámbito de la agricultura, por ejemplo, las reglas de la OMC protegen descaradamente los intereses de los grandes productores de Europa y EEUU, cuyas ayudas a la producción saturan los mercados propios y hundien los precios internacionales de muchas materias primas. Sin embargo, los subsidios del Norte no son el problema de las 25 millones de familias que dependen del café en decenas de países en desarrollo. Para ellos el problema empezó cuando los países desarrollados hicieron ineficaces los acuerdos internacionales que regulaban la oferta y protegían sus precios.

Junto con la regulación de los mercados de materias primas, la comunidad internacional aún no ha sido capaz de establecer reglas globales al funcionamiento del sector privado. **Mientras los gobiernos deben operar en un sistema razonablemente regulado, las empresas transnacionales se benefician a menudo de un limbo legal que les permite sortear sus obligaciones con el desarrollo, como la garantía de condiciones laborales dignas, el respeto al medioambiente o la contribución a los presupuestos públicos a través sus contribuciones fiscales.** En el ámbito global, la inexistencia de un mecanismo internacional de regulación de la competencia

ha permitido procesos de concentración corporativa que actúan en detrimento de proveedores y consumidores.

A lo largo de estos cincuenta años se ha ido construyendo con dificultades un sistema multilateral de reglas comerciales, cuya fachada pública es hoy la OMC. Éste es un logro fundamental, cuya importancia no debe ser minusvalorada. Sin embargo, **la existencia de un sistema de reglas no es suficiente si el contenido de estas reglas no garantiza un terreno de juego equilibrado en el que todas las partes encuentren oportunidades.** Aún no se ha logrado reformar algunas políticas que han obstaculizado la prosperidad de gran parte del planeta, como el insensato modelo de protección de la agricultura que se perpetúa en Europa y en EEUU. También es necesario abrir nuevos mercados de exportación en sectores en donde los países en desarrollo son muy competitivos, proteger la capacidad de actuación de los estados cuando está en juego el interés público y reformar las reglas sobre propiedad intelectual que impiden el acceso a medicamentos esenciales.

Recientemente hemos presenciado el fracaso de las negociaciones de la *Ronda del Desarrollo* de Doha, cuyo origen está en la incapacidad de los países ricos para asumir que las reglas del juego han cambiado. **El poder de las grandes economías emergentes es hoy una realidad, y las negociaciones multilaterales no saldrán adelante a menos que cambien radicalmente las propuestas y la actitud de los países ricos.**

Hacer frente a las emergencias humanitarias

Quince años después del fin de la Guerra Fría, nos encontramos ante una paradoja fundamental: aunque el número de conflictos violentos ha caído un 40 por ciento desde 1992, existe una percepción generalizada de que el mundo es hoy menos seguro de lo que era entonces. En parte, la explicación a este fenómeno está en el fuerte impacto del terrorismo internacional y en la 'guerra contra el terror' desatada en con-

⁶⁸ World Health Organisation (2002). World Health Report 2002 disponible en <http://www.who.int/whr/>

secuencia. Por otro lado, aunque el número de conflictos se ha reducido, el número de personas afectadas ha crecido. Hoy 25 millones de seres humanos se encuentran desplazados dentro de sus propios países, y 20 millones más sufren las consecuencias de un conflicto. Estas situaciones son hoy mejor conocidas de lo que eran hace unas décadas, y la opinión pública las percibe como un problema propio.

Al contrario que con los conflictos, el número de desastres naturales se ha disparado a lo largo de estos últimos cincuenta años, pero sus víctimas se han reducido de manera considerable. A finales de los años noventa se llegaron a producir cerca de 450 desastres por año, dieciocho veces los que se produjeron en la década de los cincuenta (ver gráfico 24). Sin embargo, el número de personas que muere a consecuencia de estas emergencias es la mitad que hace treinta años.

Estos datos nos permiten extraer dos lecciones fundamentales: en primer lugar, **la comunidad internacional ha mejorado notablemente su preparación y sus respuestas ante las emergencias provocadas por desastres naturales.** Los mecanismos de alerta temprana y la ayuda humanitaria han jugado un papel esencial en este sentido.

Sin embargo, **el crecimiento permanente en el número de desastres naturales dispara todas las alarmas:** mientras que el número de terremotos ha permanecido constante a lo largo de estas décadas, la cifra de inundaciones y ciclones, fenómenos directamente relacionados con el calentamiento global, se han disparado. **La pobreza ha sido a la vez un deto-**

nante y una consecuencia de las emergencias humanitarias. Entre 1945 y 1989 algo más de un tercio de todos los conflictos se produjeron en países de ingreso bajo. Desde entonces, éstos han acumulado más de la mitad. Al terminar el siglo veinte, las guerras habían acabado con la vida de 100.000 africanos por año, la mitad de todos los muertos en conflicto desde el fin de la Segunda Guerra Mundial⁶⁵.

De igual modo, el grado de devastación que genera un desastre natural está directamente ligado a la capacidad de gobiernos y comunidades de hacer frente al shock que suponen; es decir, de su grado de vulnerabilidad. **La media de víctimas mortales de desastres naturales en los países desarrollados es 150 veces menor que en los países en desarrollo,** donde la vulnerabilidad ante los conflictos y las catástrofes naturales suponen uno de los más graves obstáculos a la reducción de la pobreza y a la seguridad alimentaria.

Con frecuencia, los gobiernos nacionales han demostrado ser un obstáculo a la hora de hacer frente a las emergencias humanitarias, ya sea por su incapacidad o su falta de recursos, ya sea por su involucración directa en los conflictos. Incluso aunque no lo sean, la participación de gobiernos vecinos, instituciones regionales y agencias internacionales es un requisito imprescindible para reducir el sufrimiento que provoca una crisis humanitaria. **Hay tres ámbitos en los que esta cooperación es particularmente importante: La provisión de ayuda de emergencia de calidad, la responsabilidad de proteger a las víctimas de los conflictos y la reducción de gases contaminantes vinculados al calentamiento global.**

EL TRABAJO DE INTERMON OXFAM COMENZÓ HACE 50 AÑOS EN BOLIVIA, UN PAÍS QUE CONSTITUYE UN MICROCOSMOS DE TODAS LAS LECCIONES QUE HEMOS DESCRITO EN ESTAS PÁGINAS. EL CUADRO QUE SE ENCUENTRA A CONTINUACIÓN DESCRIBE BREVEMENTE LAS ETAPAS POR LAS QUE HAN PASADO A LO LARGO DE ESTAS DÉCADAS





Cuarenta años de pobreza y movilización social en Bolivia: Una revisión del rol de las ONG de desarrollo

Antonio Rodríguez-Carmona

En 1826 el joven naturista francés Alcide D'Orbigny emprendió un viaje de más de siete años por la América meridional, con vistas a recolectar muestras de historia natural. La lectura de su diario pone de relieve que fue Bolivia el país que más cautivó su atención, república que exploró por espacio de tres años, recorriendo el altiplano y los valles que vierten sus aguas en el Amazonas. Su mirada, no obstante, trasciende el ámbito de las ciencias naturales y repara en reflexiones de orden social y antropológico.

La preocupación por la situación de postración en la que vive sumido el país impregna sus reflexiones: "Lo repito una vez más: Bolivia posee, sobre todo en ciertas provincias, todos los elementos de la mayor prosperidad; sólo le falta la industria, para bastarse a sí misma, para **emanciparse del comercio extranjero** que le arrebatara anualmente, en numerario, a menudo más de lo que le producen todas las minas; y tiende constantemente a disminuir los recursos de su porvenir" (p. 1160). Resulta curioso que las percepciones y reflexiones de D'Orbigny guarden paralelismo con las que acaso asaltan a un viajero de principios del siglo XXI. ¿Acaso el país no ha cambiado tanto en ciento ochenta años de vida republicana?

A pesar de su rica dotación de recursos naturales, Bolivia ha estado condenada históricamente a un papel de mero exportador de materias primas en el concierto internacional. A la explotación de las minas de plata durante la colonia, le sucedió el auge del caucho a finales del siglo

XIX y la época de los barones del estaño en los albores del siglo XX. Dichos ciclos no llegaron a consolidar procesos de desarrollo que alcanzaran al conjunto de la población, sino que, más bien, parecieron convivir con altos índices de desigualdad social. La recuperación de la democracia en los 80 trajo consigo un primer gobierno de unificación de izquierdas, que supuso un desastre de gestión económica. Con motivo de la hiperinflación, el país decidió emprender en 1984 un giro a su modelo de desarrollo, impulsando un **ajuste estructural a la economía**, que incluía la privatización de empresas públicas y la liberalización del sector externo, en la expectativa de que el sector privado reemplazara el papel del Estado y se produjera un ciclo de crecimiento productivo y exportador en el país. Fruto de estas reformas estructurales, amplios sectores de la población se vieron empujados a nuevas formas de pobreza y precariedad laboral, tanto en el mundo rural como en los cinturones periurbanos de las grandes ciudades. La consciencia de los efectos nocivos que las políticas neoliberales ejercían sobre los sectores más vulnerables del país motivó la conformación de un Fondo Social de Emergencia para aliviar la pobreza.

Durante los 90 se impulsó un segundo paquete de reformas, entre las que se encontraba la construcción de una **agenda de lucha contra la pobreza** a imagen y semejanza de las recetas establecidas por los organismos internacionales. De este modo, se condonaron recursos de deuda HIPC en el marco de la formulación del Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza,

elaborado de forma participativa con la sociedad civil en los denominados Diálogos Nacionales. Durante esta década, la cooperación internacional fue cobrando una presencia creciente, que se había intensificado ya desde la sequía de 1983 cuando el país adquirió su condición de receptor prioritario de cooperación. Calificado como país de ingreso bajo, la recepción de ayuda externa fue masiva a finales del decenio de los 80 y se convirtió en *modus operandi* del país durante los 90, hasta representar alrededor de un 10% del PIB y un 90% de la inversión pública.

Cuarenta años de cooperación no han podido evitar, sin embargo, la **persistencia de la pobreza** en el país andino, que arroja los peores indicadores del continente. La pobreza se manifiesta en Bolivia en profundas desigualdades sociales, regionales, étnicas y de género. El balance de la cooperación no puede ser más desalentador en este sentido. Así lo revelan los principales estudios sobre la eficacia de la ayuda en Bolivia. Sus conclusiones apuntan incluso a un posible efecto negativo de la ayuda en la distribución de la riqueza en el país. Los programas orientados a combatir la pobreza suponen una transferencia directa de recursos a los pobres, pero apenas concluye el financiamiento su efecto de alivio se diluye, sin dejar efectos estructurales.

En estos esquemas de asistencia, la condición de pobre equivale a la de beneficiario de un programa. No faltan los analistas que sostienen que Bolivia se convirtió en un “proyectorado” de la cooperación internacional o los que afirman que las ONG se transformaron en una lucrosa industria de la solidaridad, a través de empleos para las clases medias y profesionales.

La insana dependencia de la cooperación internacional ha entorpecido el proceso nacional de formulación de políticas públicas, al distraer recursos humanos capacita-

dos del ámbito de la gestión pública, pero sobre todo, al distorsionar los procesos autónomos de formulación de prioridades políticas.

¿Cuál ha sido el **rol de las ONG de desarrollo** en este contexto? ¿En qué medida han contribuido a la lucha contra la pobreza y el desarrollo rural? Resulta interesante abordar su análisis en el marco de las propias movilizaciones sociales del país andino, cuyas dinámicas han evolucionado, poniendo unos decenios el acento en la dimensión más política del cambio social; otras décadas, en las cuestiones más técnicas del desarrollo. La corriente de educación popular, imperante en los años 70, representó el esfuerzo por desempeñar una función *concientizadora* desde una óptica de inserción política de los sectores más empobrecidos en la sociedad. Con motivo de la recuperación de la democracia en los 80, las ONG operaron como canales de expresión social y laboratorios de modelos de gestión pública. A finales de la década, el impulso de programas públicos de alivio a la pobreza propició un *boom* en el número de ONG, que orientaron de forma creciente su trabajo hacia la atención de necesidades básicas, en sustitución del rol que ya no cumplía el Estado Boliviano. La década de los 90 aborda un proceso de profesionalización de las ONG mediante la adopción de metodologías estandarizadas de planificación. Bajo la etiqueta genérica de “desarrollo rural”, los proyectos de las ONG complementaron la satisfacción de necesidades básicas, con la promoción de actividades productivas y el apoyo a la gestión local. De este modo, las ONG pretendieron también suplir a la iniciativa privada, ausente del ámbito rural.

El fracaso de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), el aumento de la conflictividad social en el país, el agotamiento del modelo de democracia pactada y el colapso de los partidos tradicionales marcaron, a partir del 2000, una nueva etapa, caracterizada por la inestabili-



dad política y el **resurgimiento de los movimientos sociales** en torno a las demandas por los recursos naturales. Las reivindicaciones sobre tierra y territorio, agua, coca e hidrocarburos encontraron un techo en el ordenamiento boliviano, evidenciando la necesidad de revisar las reglas del juego. La etapa de transición política pareció terminar con la contundente victoria electoral del Movimiento al Socialismo (MAS) en diciembre de 2005 y las primeras medidas de su nuevo gobierno, tales como la nacionalización de los hidrocarburos, el reparto de tierras fiscales o la convocatoria de la asamblea constituyente. La contundencia de estas medidas parece haber descolocado a la cooperación internacional, que no se fía de la capacidad de gestión del nuevo gobierno. Las ONG no han sido ajenas a este proceso. Atareadas en la gestión de proyectos de desarrollo, la mayoría han asistido al proceso de cambios como espectadores privilegiados, a remolque de los movimientos sociales. Para otras, la redefinición de su rol estratégico significó un regreso al desempeño de funciones políticas y concientizadoras, a través de un amplio abanico de roles, incluyendo la generación de información con valor añadido, la incidencia en políticas públicas, la promoción de la participación política de los sectores más desfavorecidos o la adopción de un enfoque facilitador de alianzas interinstitucionales. En lo relativo a las intervenciones de desarrollo rural, las ONG han

demostrado una mayor preocupación por la inserción de sus intervenciones en la institucionalidad local, si bien siguen persistiendo viejas debilidades.

En definitiva, la persistencia de la pobreza está relacionada en Bolivia con el fracaso de las políticas públicas y la inconsistencia de la agenda de lucha contra la pobreza. Los resultados revelan que las reformas económicas y sociales se han dirigido más a combatir la pobreza “blanda” (a través de la provisión de servicios sociales) que la denominada pobreza “dura” (generando productividad, empleo e inclusión política). En ese contexto, las **ONG de desarrollo han ido acumulando una gran cantidad de roles** diferentes, que les han permitido reaccionar con flexibilidad a los cambios del contexto. Con todo, unas funciones parecen más provechosas que otras. La función supletoria ha arrojado, en general, resultados limitados. La provisión de servicios básicos, en sustitución del Estado, adolece de problemas de sostenibilidad una vez concluye la financiación de las intervenciones. Sus efectos se corresponden más con un alivio de la pobreza, sin capacidad transformadora de las causas estructurales. La provisión de servicios técnicos y financieros, en sustitución al sector privado, se ve sometida a una permanente dinámica de ensayo y error, que no deriva lamentablemente en un bagaje compartido de conocimientos. A este respecto, la función innovadora de las ONG parece haber contribuido a la difusión de nuevas ideas y conocimientos en muchas comunidades rurales (perspectiva de género, ambiental, energías renovables o modelos de gestión pública, entre otros). Por último, el desempeño de crecientes funciones concientizadoras y políticas ha servido para ampliar y profundizar la capacidad propositiva de los movimientos sociales, campesinos e indígenas en los procesos de formulación de políticas públicas. Al fin y al cabo, la movilización social es el principal recurso -a veces el único- con que cuentan los pobres para mejorar su situación.

4. Conclusión



John Kenneth Galbraith publicó en 1996 un libro breve titulado *La buena sociedad*, en el que resume la esencia de su filosofía política y económica. El libro responde de una manera simple a una pregunta compleja: ¿qué es lo que constituye una *sociedad deseable*? Dicho de otro modo, ¿qué es lo correcto? ¿a qué debemos aspirar como seres humanos?

Partiendo de una visión realista del mundo en que vivimos (el libro opta por lo 'factible', opuesto a lo 'perfecto') Galbraith desgana una serie de propuestas que van desde la gestión del déficit público y la inflación, hasta el papel del Estado, la conservación del medioambiente o la lucha contra las desigualdades globales. A lo largo del libro el autor establece un principio fundamental: "Está en la naturaleza de quienes

gozan de una situación privilegiada el dotarse de una justificación política para ello, y a menudo de la doctrina social y económica que sirve mejor a sus intereses. A nadie le gusta pensar que su bienestar personal está en conflicto con unas necesidades públicas más amplias”.

En realidad, el punto de partida de Galbraith es el mismo que defendieron Condorcet y Paine en la Europa del siglo dieciocho: la injusticia y la privación social no son males inevitables, sino la consecuencia de decisiones conscientes y el reflejo de privilegios adquiridos. Nuestro sistema económico y político ampara el bienestar de una minoría a costa de la miseria de la mayoría, y nuestra obligación es contribuir a cambiar esta realidad. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil no sólo deben contribuir a reducir el sufrimiento que provoca la pobreza, sino participar en el debate público acerca de sus causas, planteando las preguntas relevantes y ayudando a contestarlas. El papel de las ONG ha cambiado mucho a lo largo de estos cincuenta años. Con motivo de la celebración del 40 aniversario de Intermón, en 1996, el entonces director del Servicio de Estudios, Ignacio de Senillosa, presentó un interesante artículo sobre la evolución de las ONG de desarrollo en los países ricos (Intermón 1996). En él diferenciaba cuatro generaciones de organizaciones no gubernamentales que han ido surgiendo a lo largo de las últimas décadas:

- La *asistencialista* de los años cuarenta y cincuenta, centrada en la atención inmediata de las poblaciones en situación de pobreza o emergencia humanitaria.
- La *desarrollista* (a partir de 1960), basada en el Norte como modelo y en la transferencia de recursos financieros y tecnológicos como clave del desarrollo.
- La del *desarrollo endógeno* (a partir de 1973), que parte de la experiencia propia de los países pobres y el partenariado con las organizaciones locales.
- La del *empoderamiento* de las comunidades e individuos pobres, como protagonistas de sus propio desarrollo, y la denuncia de las causas que generan la pobreza (a partir de 1982).

En gran medida, esta evolución es el reflejo de los cambios que hemos descrito en las secciones anteriores, y, como en el contexto más amplio, unas etapas conviven con otras. Hoy existen en los países ricos más de 30.000 organizaciones no gubernamentales de desarrollo. Cada una de las cuatro generaciones que hemos citado siguen representadas de una u otra manera.

Más aún, durante los últimos diez años hemos visto consolidarse a una sociedad civil global que responde a retos que son globales. La quinta generación de ONG de desarrollo trabaja desde el Norte y desde el Sur, junto con un movimiento amplio de la sociedad civil, influyendo las decisiones políticas a través de los medios de comunicación social y la acción organizada de millones de ciudadanos. Sin esta generación de organizaciones no se podría entender la relevancia de algunas iniciativas internacionales para acabar con la pobreza, como la del acceso a medicamentos esenciales o la del control de las armas ligeras, que han tenido una influencia esencial en el comportamiento de instituciones públicas y privadas en todo el planeta. Los retos de esta quinta generación de ONG son extraordinarios, como veremos en el capítulo siguiente de este informe.

Intermón Oxfam y Oxfam Internacional son ya parte de esta generación de organizaciones sociales. A lo largo de cincuenta años de pobreza y desarrollo, hemos contribuido a la construcción de la *buen sociedad*, siempre al lado de quienes padecían la pobreza, aunque siempre a pesar de la ‘realidad política y económica’. Pero, como recuerda Galbraith en las líneas finales de su libro, nadar contra corriente no ha sido nunca un ejercicio estéril: “Logremos una coalición de los que se preocupan y de los que se compadecen, y de aquellos que hoy se encuentran excluidos del sistema político, y habremos creado un futuro brillante y prometedor para la buena sociedad. Los privilegiados seguirán siendo privilegiados, y los acomodados seguirán estándolo, pero quienes hoy viven en la pobreza pasarán a formar parte del sistema político”.



50 años de
solidaridad



Intermón Oxfam