

# ACABAR CON LA POBREZA

## UN RETO PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL



Manuel Iglesia-Caruncho  
Pilar Jaime  
Melba Castillo



Escuela Andaluza de Salud Pública  
CONSEJERÍA DE SALUD



INSTITUTO  
UNIVERSITARIO  
DE DESARROLLO  
Y COOPERACIÓN  
UCM

Dirección General de Inmigración  
Cooperación al Desarrollo y Voluntariado  
CONSEJERÍA DE SERVICIOS SOCIALES  
Comunidad de Madrid

ACABAR CON LA POBREZA  
UN RETO PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Coordinador  
Manuel Iglesia-Caruncho

Autores  
Manuel Iglesia-Caruncho  
Pilar Jaime  
Melba Castillo

---



C/ Altamirano 50, 1ª  
28008 Madrid  
Telf. 91 544 86 81  
www.fundacion-ipade.org  
comunicacion@fundacion-ipade.org



Escuela Andaluza de Salud Pública  
**CONSEJERÍA DE SALUD**

Escuela Andaluza de Salud Pública  
EASP – www.easp.es

La Fundación IPADE es una ONG dedicada a la Cooperación Internacional y la Educación para el Desarrollo, que desde 1987 viene promoviendo el desarrollo humano sostenible en países empobrecidos de América Latina, África y Asia. Mediante sus proyectos, IPADE ha contribuido a que miles de familias tengan una vida más digna, mejoren sus ingresos y dispongan de agua potable y electricidad, utilizando energías renovables.

"Todos los derechos reservados. Las denominaciones o los datos empleados no implican por parte de los editores, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios o delimitación de sus fronteras. La mención de determinadas sociedades mercantiles o nombres de productos no implica que los editores los aprueben o recomienden. De las opiniones expresadas en la presente publicación responden únicamente los autores."

© Manuel Iglesia-Caruncho, Pilar Jaime y Melba Castillo

© De esta Edición: Fundación IPADE y EASP

Diseño de Portada: María Inés Meyer

Ilustración de Portada: Linda Miranda

Producción editorial: LDM Ediciones

C/ Esteban Palacios nº 6  
28043 Madrid

ISBN: 84-87385-75-3

Depósito Legal: M-26380-2004



Impreso en papel ecológico

“Los seres que se habían dado a la tarea de vivir allí, entendían, desde hacía siglos, que la felicidad nace de la justicia y que la justicia nace del bien de todos”.

Ciro Alegría. *El mundo es ancho y ajeno*.

“Esta mujer quiere trabajar y no tiene más remedio que irse. Se marcha al norte, a riesgo de morir de bala o sed en la travesía de la frontera, y dice adiós a sus hijos, queriendo decirles hasta luego. Ya yéndose de Oaxaca, se arrodilla ante la Virgen de Guadalupe, en su altarcito de paso, y le ruega el milagro:

–No te pido que me des. Te pido que me pongas donde hay”.

(Eduardo Galeano. *La Jornada de México*. 23 de junio de 2002)

“La comunidad internacional, las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales, todas las organizaciones regionales y autoridades locales y todos los integrantes de la sociedad civil deben contribuir positivamente con sus propios esfuerzos y recursos a fin de eliminar las inequidades entre las personas y reducir la brecha entre los países desarrollados y los países en desarrollo en un empeño mundial por reducir las tensiones sociales y lograr un mayor grado de estabilidad y seguridad social y económica”.

*Declaración de Copenhague sobre desarrollo social 1995*

---

---

## ÍNDICE

RELACIÓN DE CUADROS, GRÁFICOS, RECUADROS, NOTAS TÉCNICAS Y ANEXOS .....	11
INTRODUCCIÓN .....	17
AGRADECIMIENTOS .....	22
CAPÍTULO I. CONCEPTOS Y RELACIONES .....	23
1. El concepto de pobreza .....	23
2. Medición de la pobreza .....	25
3. Relación entre el crecimiento económico, distribución de la renta y pobreza .....	34
CAPÍTULO II. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN. (¿DÓNDE ESTAMOS?) .....	41
1. Radiografía de la pobreza en el mundo .....	41
2. La situación de la pobreza por regiones. Tendencias .....	42
2.1. Pobreza de ingreso .....	42
2.2. Otros indicadores de la privación humana Carencias en salud y educación .....	44
3. Desigualdad y pobreza. Tendencias .....	48
3.1. Radiografía de la desigualdad dentro de los países .....	48
3.2. Radiografía de la desigualdad entre países .....	52
3.3. Radiografía de la desigualdad agregada .....	52
CAPÍTULO III. OBJETIVOS DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA. (¿DÓNDE QUEREMOS IR?) .....	55
1. Avances en la comunidad internacional en la búsqueda de un consenso para luchar contra la pobreza .....	55
2. Objetivos aprobados en la Cumbre del Milenio para la reducción de la pobreza (2000) .....	58

3. Tendencias. Progresos en algunas regiones, retrasos en otras .....	61
4. Ausencia de objetivos mundiales en la reducción de la desigualdad .....	67
4.1. Distintas combinaciones entre equidad y crecimiento para salir de la pobreza .....	67
4.2. Tendencias en la distribución de la renta <i>intra</i> y entre países .....	72
4.3. Hacia una definición de objetivos para la reducción de la desigualdad .....	75
CAPÍTULO IV. OBSTÁCULOS EXISTENTES A LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN EL MUNDO. (¿QUÉ DIFICULTADES VAMOS A ENCONTRAR?) .....	
I. SITUACIÓN DE PARTIDA: CARENCIA DE CAPACIDADES Y OPORTUNIDADES, VULNERABILIDAD Y FALTA DE PODER .....	
1. Falta de capacidades y de oportunidades y opciones .....	80
2. La mayor vulnerabilidad de los pobres y su mayor exposición al riesgo .....	82
3. Falta de poder y falta de libertad humana .....	94
II. LA AUSENCIA O INSUFICIENCIA DE LAS MEDIDAS DE POLÍTICA ADECUADAS PARA REDUCIR LA POBREZA ....	
4. ¿Sirve el actual sistema económico y financiero internacional para reducir la desigualdad y la pobreza? .....	97
5. Limitaciones en las medidas de política económica impulsadas por las IFI .....	102
6. Limitaciones del sistema de cooperación al desarrollo en la lucha contra la pobreza .....	108
7. El árbol de problemas de la pobreza .....	111
CAPÍTULO V. ESTRATEGIAS Y PLANES DE ACCIÓN PARA SUPERAR LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA. (¿CÓMO LLEGAR A DONDE QUEREMOS?) .....	
1. Aumentar las capacidades y oportunidades de los pobres .....	118
2. Aumento de la seguridad humana .....	128
3. Empoderamiento .....	136

4. Políticas aplicadas en los países que han logrado reducir la pobreza .....	143
4.1. Políticas redistributivas y de cohesión social .....	144
4.2. Políticas de promoción de la dinámica económica .....	153
4.3. ¿Son suficientes las políticas redistributivas y las de promoción del desarrollo para la superación de la pobreza? .....	155
5. Nuevas reglas del juego para la economía internacional .....	157
5.1. Facilidades comerciales a los países del Sur .....	158
5.2. Soluciones para el problema de la deuda externa .....	159
5.3. Nuevas reglas del juego para el desarrollo y la transferencia de tecnología .....	161
6. Cooperación externa y lucha contra la pobreza .....	163
7. Concretar las estrategias. Iniciativas relevantes .....	170
7.1. La agenda nacional. Los “Documentos de Estrategia de Reducción de Pobreza” .....	170
7.2. La agenda internacional en favor de una globalización alternativa .....	175
7.3. La agenda local .....	182

## CAPÍTULO VI. POBREZAS Y DESIGUALDADES

DE GÉNERO .....	185
1. Pobrezas y desigualdades de género .....	186
2. Derechos humanos de las mujeres: potencial y limitación de sus instrumentos .....	189
3. Situación de la desigualdad de género según el Sistema de Naciones Unidas .....	192
4. Contexto político–económico actual donde se genera la pobreza de las mujeres .....	195
4.1. ¿Por qué las mujeres son más pobres? .....	196
4.2. Aspectos relevantes a tener en cuenta para conocer la situación de las mujeres .....	197
5. Estrategias para combatir la pobreza de las mujeres .....	211
5.1. Definición y premisas .....	212
5.2. Espacios políticos e institucionales para desarrollar las estrategias de lucha contra la pobreza de las mujeres .....	213



5.3. Políticas de crecimiento económico con equidad de género .....	217
5.4. Estrategias para promover la igualdad y medidas contra las discriminaciones .....	222
CAPÍTULO VII. LA INTEGRACIÓN DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN LAS POLÍTICAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS DE COOPERACIÓN.	
ESTUDIO DE CASOS .....	229
1. Diagnóstico de la situación de pobreza de un país .....	229
2. La Estrategia reforzada de crecimiento económico y reducción de pobreza .....	236
2.1. Los pilares de la estrategia .....	236
2.2. Metas e indicadores .....	238
2.3. Los recursos .....	239
2.4. Principales fortalezas .....	239
2.5. Principales debilidades .....	240
3. Iniciativas de cooperación en apoyo directo a la reducción de pobreza (1). Programa de alfabetización y de educación básica de adultos de Nicaragua, PAEBANIC .....	243
4. Iniciativas de cooperación en apoyo directo a la reducción de pobreza (2). Centro de orientación familiar y educación sexual. Xochitl Acatl, Malpaisillo, Nicaragua .....	250
NOTAS TÉCNICAS .....	257
ANEXOS .....	265
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	281
BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA Y COMENTADA CORRESPONDIENTE AL CAPÍTULO VI. POBREZA Y DESIGUALDADES DE GÉNERO .....	285
BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA CORRESPONDIENTE AL CAPÍTULO VII. ESTUDIO DE CASOS .....	289
ENLACES SELECCIONADOS EN INTERNET .....	291
ACRÓNIMOS .....	293

## RELACIÓN DE CUADROS, GRÁFICOS, RECUADROS, NOTAS TÉCNICAS Y ANEXOS

### Relación de Cuadros

Cuadro 1.1. Tasa de riesgo de pobreza en los países de la UE .....	30
Cuadro 1.2. Relación entre el crecimiento, la distribución de la renta y la pobreza .....	37
Cuadro 2.1. Población pobre en América Latina y el Caribe .....	43
Cuadro 2.2. Distribución del ingreso en países seleccionados .....	49
Cuadro 2.3. Índice de Gini. Países seleccionados de la OCDE, Latinoamérica y Asia .....	51
Cuadro 2.4. Diferencias de ingreso entre el 20% de la población de mayores ingresos y el 20% de menores ingresos .....	53
Cuadro 3.1. ¿Se cumplirán los objetivos aprobados en la Cumbre del Milenio de mantenerse las tendencias actuales? .....	65
Cuadro 3.2. Número de países en camino y retrasados en los objetivos de la Cumbre del Milenio .....	66
Cuadro 3.3. Tendencia de la distribución del ingreso en los países de la OCDE .....	73
Cuadro 3.4. Resultados en la lucha contra la pobreza de una mayor igualdad agregada .....	77
Cuadro 4.1. Principales factores de riesgo para los pobres .....	84
Cuadro 4.2. Muertes en los mayores conflictos. 1970–1995 .....	85
Cuadro 4.3. Consecuencias para la salud y productividad de una ordenación ambiental desacertada .....	91
Cuadro 4.4. Efectos de las crisis económicas en la pobreza. Países seleccionados .....	93
Cuadro 4.5. Distribución del ingreso y porcentaje del gasto público sobre el PIB en países seleccionados .....	104

---

Cuadro 5.1 (A) Mecanismos de reducción del riesgo de que se produzcan las crisis. Factores en el ámbito de decisión interno .....	130
Cuadro 5.1 (B) Mecanismos de reducción del riesgo de que se produzcan las crisis. Factores en el ámbito de decisión externo .....	131
Cuadro 5.2. Medidas que disminuyen los efectos de una crisis en caso de que llegue a producirse .....	133
Cuadro 5.3. Medidas que permiten sobrevivir a la crisis una vez producida .....	134
Cuadro 5.4. Presión fiscal y tasas de crecimiento en los países de la UE .....	146
Cuadro 5.5. Estructura de la presión fiscal en la Unión Europea (2001) .....	151
Cuadro 5.6. Acciones desde el sistema de cooperación al desarrollo para la superación de la pobreza .....	168
Cuadro 6.1. Índices de Desarrollo Humano y de Desarrollo Relativo al Género .....	193
Cuadro 6.2. Tasa de Analfabetismo Adultos. Regiones Geográficas (1998) .....	202
Cuadro 7.1. Nicaragua: privación en aspectos básicos de la vida, 2001 .....	230
Cuadro 7.2. La pobreza por regiones .....	230
Cuadro 7.3 Centro América: tendencias del desarrollo humano, años 1975–2000 .....	231
Cuadro 7.4. Nicaragua. Exportaciones FOB en millones de dólares .....	232
Cuadro 7.5. Nicaragua. Proporción del ingreso captado por cada décimo de la población. 1998–2001 .....	233
Cuadro 7.6 Nicaragua: indicadores seleccionados 1996–2001 .....	235
Cuadro 7.7. Metas internacionales asumidas por Nicaragua .....	238
Cuadro 7.8. Desembolsos del gobierno central relacionados con la ERCERP .....	239
Cuadro 7.9. Nicaragua. Salarios mínimos y medios por sector de actividad económica. (promedio mensual 2001) .....	241

Cuadro 7.10. Nicaragua: asignación presupuestaria del MECD .....	246
Cuadro 7.11. PAEBANIC. Número de estudiantes por año y por niveles .....	247
Cuadro 7.12. Número de círculos por niveles según zona, 2002 .....	247
Cuadro 7.13. Nicaragua. Tasa de analfabetismo de la población mayor de 10 años (%) .....	247

### **Relación de Gráficos**

Gráfico 1.1. Relación entre desigualdad y pobreza en América Latina .....	36
Gráfico 2.1. Población que vive con menos de 1 dólar al día .....	44
Gráfico 3.1. Progresos y retrasos en la reducción de la pobreza extrema .....	62
Gráfico 3.2. Progresos y retrasos en lograr una escuela para todos/as .....	63
Gráfico 4.1. Poder del voto en las principales IFI .....	96
Gráfico 4.2 (A). Lucha contra la pobreza Árbol de problemas (1) .....	112
Gráfico 4.2 (B). Lucha contra la pobreza. Árbol de problemas (2) .....	113
Gráfico 5.1. Lucha contra la pobreza. Árbol de objetivos .....	117
Gráfico 5.2. Condiciones necesarias y esenciales para la superación de la pobreza .....	119
Gráfico 5.3. Mortalidad de niños menores de cinco años entre poblaciones pobres y no pobres. Países seleccionados .....	123
Gráfico 5.4. Distribución del gasto público en educación entre poblaciones pobres y no pobres. Países seleccionados .....	127
Gráfico 5.5. Ambitos relevantes desde donde se ejerce presión sobre las medidas del gobierno .....	141
Gráfico 5.6. Ausencia de relación entre presión fiscal y tasa de crecimiento en los países de la UE .....	146
Gráfico 5.7. AOD como porcentaje del PIB de los países desarrollados .....	164

## Relación de Recuadros

Recuadro 1.1. ¿Medición de la pobreza por el ingreso o por el consumo? .....	27
Recuadro 2.1. Diferencias de género en educación .....	45
Recuadro 2.2. Niños/as sin escolarizar .....	46
Recuadro 2.3. Tasa de mortalidad infantil .....	47
Recuadro 2.4. Tasa de mortalidad materna .....	48
Recuadro 2.5. Comparación entre los ingresos que percibe el 20% de la población de mayores ingresos y el 20% de menores ingresos: limitaciones de la medición .....	50
Recuadro 3.1. Objetivos aprobados en la Cumbre del Milenio relacionados con la pobreza .....	58
Recuadro 3.2. Distintas combinaciones entre crecimiento y equidad .....	68
Recuadro 3.3. El aumento de la desigualdad en EEUU en las últimas décadas .....	72
Recuadro 4.1. ¿A qué “activos” nos referimos? .....	83
Recuadro 4.2. Cinco millones de niños mueren al año por falta de higiene ambiental .....	87
Recuadro 4.3. El contagio de las crisis económicas .....	92
Recuadro 4.4. Esclavitud doméstica en el mundo diplomático .....	95
Recuadro 4.5. Pobreza y promesas comerciales rotas .....	98
Recuadro 4.6. La <i>Tasa Tobin</i> .....	100
Recuadro 4.7. Uno de cada cuatro niños de los países empobrecidos no recibe vacunas .....	101
Recuadro 4.8. Un caso particular de malas políticas: el fenómeno de la corrupción .....	107
Recuadro 4.9. Algunas debilidades de la cooperación al desarrollo española .....	110
Recuadro 5.1. Los <i>bienes públicos mundiales</i> .....	116
Recuadro 5.2. Campaña contra el latifundio en Brasil .....	119
Recuadro 5.3. El papel productivo de la vivienda .....	120
Recuadro 5.4. Dos mil millones de personas sufrirán escasez de agua .....	120
Recuadro 5.5. Brasil: en educación, las cifras hablan por sí solas .....	126
Recuadro 5.6. Distintos conceptos de la palabra “seguridad” .....	129
Recuadro 5.7. Controlar el ciclo armamentista .....	136

Recuadro 5.8. Redes de protección social insuficientes en España .....	138
Recuadro 5.9. Desigualdad social y desigualdad política .....	138
Recuadro 5.10. Entrevista a Nina Pacari, Ministra de Asuntos Exteriores de Ecuador .....	140
Recuadro 5.11. Presión popular y <i>empoderamiento</i> .....	140
Recuadro 5.12. Un ejemplo de legislación en favor de los ricos .....	142
Recuadro 5.13. Empoderamiento y discriminación .....	143
Recuadro 5.14. Alianzas para el <i>empoderamiento</i> de los pobres .....	144
Recuadro 5.15. Ejemplos de obras faraónicas a evitar .....	149
Recuadro 5.16. Política tributaria en España. El estado de la cuestión .....	152
Recuadro 5.17. Efecto perverso de las subvenciones a la agricultura .....	159
Recuadro 5.18. Algunos retos planteados por una red de ONGD en el ámbito de la cooperación al desarrollo .....	167
Recuadro 5.19. Los informes de desarrollo humano del PNUD .....	170
Recuadro 5.20. Programas de reducción de deuda para Países HIPC .....	171
Recuadro 5.21. ¿Qué son los DERP? .....	172
Recuadro 5.22. Participación ciudadana y <i>empoderamiento</i> .....	173
Recuadro 5.23. Aún es pronto para evaluar los DERP .....	174
Recuadro 5.24. Rechazo de EE UU al multilateralismo .....	176
Recuadro 5.25. Asuntos que figuran en la agenda en favor de una globalización alternativa .....	178
Recuadro 5.26. Similitudes en las experiencias exitosas de desarrollo local .....	183
Recuadro 6.1 Conceptos y definiciones de discriminación .....	187
Recuadro 6.2. ¿Por qué las mujeres son más pobres? .....	196
Recuadro 6.3. Potencialidades de los gobiernos locales en la reducción de la pobreza de género .....	215
Recuadro 7.1. Algunas expresiones de egresados del PAEBANIC .....	250

---

### **Relación de Esquemas**

Esquema 4.1. Relación entre la falta de equidad y la de capacidades y oportunidades .....	80
--	----

### **Relación de Notas Técnicas**

Nota técnica 1. La Curva de Lorenz y el Índice de Gini .....	259
Nota técnica 2. Cálculo de la Curva de Lorenz y del Índice de Gini .....	260
Nota técnica 3. Erradicación de la pobreza a través de la redistribución mundial de la renta .....	263

### **Relación de Anexos**

Anexo 1. Progresos y retrasos referidos a los Objetivos del Milenio en cada país .....	267
Anexo 2. Guía de movimientos del Foro Social Mundial de Porto Alegre .....	271
Anexo 3. Países y número de habitantes de las principales agrupaciones mundiales .....	273
Anexo 4. ¿Cómo sabemos si estamos logrando los objetivos de reducción de la pobreza? .....	278

## INTRODUCCIÓN

¿Por qué los gobiernos no se ocupan de la población pobre, o al menos no lo hacen suficientemente? ¿Por qué se muestran reacios a apostar decididamente por el aumento de las capacidades y oportunidades de la población desfavorecida? ¿Es que no se dan cuenta de los beneficios que ello traería tanto para pobres como para no pobres? Estas preguntas son recurrentes en los coloquios que se producen durante las sesiones dedicadas a la pobreza en algunos cursos en los que participamos.

Se trata de preguntas muy pertinentes, a juzgar por las enormes cifras de pobreza que todavía muestra el mundo. Veamos como botón de muestra la situación en los países donde vivimos los autores de esta obra. En Nicaragua, donde reside Melba Castillo, las estimaciones más conservadoras cifran en un 50% el porcentaje de población que está por debajo de la línea de pobreza (aunque mediciones alternativas elevan esa cifra al 75% de la población). Nicaragua es un país empobrecido que ha sufrido en los últimos decenios la dictadura de Somoza, un gran terremoto, una revolución, una guerra instigada por EE UU, el catastrófico Huracán Mitch y varias erupciones volcánicas. En esas condiciones no es fácil superar la pobreza, pero tampoco ayuda el hecho de que el 10% más rico de la población —y sobre todo el 1% más rico!— ha ido aumentando en los últimos años la parte que capta del ingreso nacional hasta apropiarse de casi la mitad del mismo al comenzar el actual milenio. En el Reino Unido —donde ha fijado su residencia Pilar Jaime—, una de las siete economías más ricas del planeta, integrante del Grupo de los Siete (el G-7) y uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se ha estimado que un 20% de los ancianos son pobres de ingreso. En España —donde vive el abajo firmante—, flamante Estado miembro de la Unión Europea, Cáritas ha denunciado la existencia de más de ocho millones de pobres, el 20% de la población.



---

A algunos tal vez les sirva de consuelo el hecho de que, al menos en el primer mundo, se trata en muchos casos de una pobreza *moderada*, es decir, que quienes la padecen tienen lo suficiente para sobrevivir. Triste consuelo en un planeta que, con su nivel de riqueza y desarrollo actual, podría colmar sobradamente las ansias de todos sus habitantes de llevar una vida digna y donde, además, mil doscientos millones de personas sufren aún una pobreza *severa*, y quedan lejos de cubrir siquiera sus necesidades más elementales (situación que también alcanza a casi dos millones de personas en España). Y excusa indignante para quienes quieren formar parte de una sociedad que pueda sentirse orgullosa de sí misma por haber sido capaz de erradicar la pobreza, una sociedad llena de orgullo por contar entre sus miembros únicamente con personas llenas de dignidad y con la autoestima bien alta, una sociedad, en fin, que haya dejado de sentir la vergüenza que supone mantener una situación que degrada la condición de la humanidad, cuando podría eliminarla casi por completo con relativa facilidad.

Porque sí que es posible erradicar la pobreza si se quiere. En el libro analizamos los factores que explican por qué unos países con los mismos niveles de renta que otros tienen la mitad de pobreza —o la quinta parte, en algunos casos—. Y buscamos explicaciones al hecho de que, dentro de las fronteras de algunas naciones en desarrollo, la mortalidad infantil de los sectores pobres quintuplique la de los ricos, mientras en otras de igual renta solamente la duplica.

A quienes les cuesta más prestar su apoyo y esfuerzo sólo por razones éticas habrá que recordarles que la superación de la pobreza se necesita también para la consecución de no pocos “bienes públicos mundiales” que beneficiarían, y mucho, a los no pobres. En las páginas de esta obra se ofrecen distintos ejemplos: la paz, la salud para todos, la calidad medioambiental, la seguridad humana... se tornan en inalcanzables ante situaciones de grave inequidad. Al contrario, dotar de mayores capacidades y oportunidades a la población desfavorecida a través del acceso a la salud y educación y a otros “activos”, como la tierra o el crédito, permite aprovechar su aporte, de otro modo desperdiciado, al crecimiento económico de un país, en provecho también de los sectores no pobres. Además, una mayor igualdad favorece la estabilidad social, otra condición *sine qua non* para la inversión y el desarrollo. Será una casualidad pero en la década de los 80 los únicos países centroamericanos que no sufrieron levantamientos armados y, después,

guerras prolongadas, Costa Rica y Honduras, fueron los que habían realizado una reforma agraria años atrás.

Defendemos aquí, pues, como tantas otras personas, que la resolución de los grandes problemas mundiales (conflictos, inseguridad humana, inestabilidad económica, deterioro medioambiental, epidemias y enfermedades, migraciones fuera de control...) pasa ineludiblemente por el desarrollo y la reducción drástica de la pobreza. Sin desarrollo humano sostenible la estabilidad internacional se alejará cada día más.

El mensaje principal de estas páginas es que otro mundo es deseable y alcanzable o, en palabras del Foro Social Mundial: "Otro mundo es posible". Considérese que al comenzar el nuevo siglo contamos con:

– Mayor *información* que nunca sobre el estado de la pobreza y la desigualdad en el mundo; es decir, sabemos *dónde estamos* (Capítulo II).

– Unos *objetivos* mínimos compartidos por toda la comunidad internacional para el año 2015 relacionados con la pobreza; es decir, sabemos *dónde queremos ir* (Capítulo III).

– Un mayor conocimiento sobre las dificultades que enfrenta la superación de la pobreza, o *cuáles son los obstáculos que vamos a encontrar* (Capítulo IV).

– La enseñanza de experiencias exitosas en la reducción de la pobreza al interior de los países y, por otra parte, propuestas razonables sobre las medidas adecuadas a nivel internacional para apoyar la reducción de la pobreza. Sabemos también, pues, *como llegar a donde queremos* (Capítulo V).

– Un mayor conocimiento y una mayor conciencia sobre la importancia de la igualdad de género, como un fin en sí mismo y como un medio esencial para la superación de la pobreza. Su relevancia aconsejó dedicar un Capítulo específico del libro a su análisis (Capítulo VI).

Por otra parte contamos también con:

– El *compromiso*, al menos formal, de los grandes organismos de cooperación –como el Banco Mundial– en la inclusión de la lucha contra la pobreza entre sus principales objetivos (Capítulo V).

– Una mayor *conciencia* que nunca en sectores crecientes de la población mundial sobre la vergüenza que supone la existencia de la pobreza en el siglo XXI, lo que se expresa en el movimiento mundial en favor de una globalización alternativa y en las múltiples iniciativas llevadas a cabo para lograr la condonación de la deuda de los países empobrecidos (Capítulo V).

---

– Un mayor conocimiento sobre la relación positiva que une la reducción de la pobreza con la provisión de algunos bienes públicos mundiales esenciales para toda la humanidad, para pobres y no pobres, lo que resulta vital para conseguir el apoyo de los no pobres en la superación de la pobreza (de ello se habla en distintas partes del libro).

No es arriesgado afirmar, por todo lo anterior, que nos encontramos ante una oportunidad histórica para dejar atrás la pobreza. Lograrlo depende esencialmente de la voluntad política de los gobiernos. Los de los países desarrollados deberán poner los recursos necesarios para ello, no muchos en relación a sus posibilidades. Deberán también mantener una cierta coherencia entre el objetivo del desarrollo y aquellas políticas internas que tienen un impacto considerable en los países en desarrollo (como la comercial, la agrícola o la de cooperación al desarrollo). Los gobiernos de los países en desarrollo, por su parte, deberán hacer un buen uso de los recursos, propios y externos, llevando a cabo políticas adecuadas para el logro del objetivo que nos ocupa (Capítulo V).

A la sociedad civil organizada le corresponde un papel primordial: ejercer presión sobre los gobiernos, sean del signo que sean, y sobre los organismos internacionales, de forma cívica y no violenta, pero firme y permanente, para lograr que cumplan con lo que ellos mismos han aprobado. Pues, en el mundo global, la responsabilidad de la sociedad civil organizada –ONG, sindicatos, movimientos populares...– es básica, al constituirse como uno de los pocos contrapesos existentes, junto a los medios de comunicación independientes, frente a los poderes económicos globales. Su responsabilidad es grande, pero su *autoridad moral* y su capacidad de movilización y presión popular también lo es. Sin la sociedad civil organizada serían impensables avances en la construcción de un mundo mejor como los que se han ido logrando en los últimos años: desde la prohibición de fabricar, almacenar o utilizar minas anti-persona, hasta las medidas de alivio de la deuda externa para los países con elevadas deudas y bajos ingresos (la *Iniciativa HIPC renovada*); desde algunas reglas más justas del comercio internacional que se van abriendo paso (como el plan “Todo excepto armas” de la Comisión de la Unión Europea para los “países menos adelantados”), hasta el acuerdo que permite la producción de medicamentos genéricos para combatir algunas enfermedades en los países del Sur en caso de emergencia sanitaria (sin tener que esperar a que expiren las patentes farmacéuticas). Se trata de pequeños logros, insuficientes todavía, aunque no desdeñables, que nos recuerdan que

el mundo se puede cambiar y que marcan un camino: el de la reivindicación constante ante los poderes públicos sobre lo que es de justicia conseguir.

Sobre el contenido de la obra, resta mencionar que el Capítulo I se detiene en los distintos conceptos de la pobreza (o mejor, en las distintas pobrezas, en plural); los métodos de medición utilizados y, por otra parte, en algunas relaciones o vínculos relevantes para el desarrollo de los demás capítulos, como los existentes entre el crecimiento económico, la distribución de la renta y la pobreza. Por su parte, el Capítulo VII, con el que se cierra el trabajo, se ocupa de algunas experiencias de cooperación internacional especialmente interesantes. Se centra en el caso de Nicaragua y estudia tres niveles de intervención: i) el “macro”, donde analiza los logros y limitaciones del “Documento de Estrategia de Reducción de Pobreza” allí elaborado; ii) el “meso” o sectorial, donde estudia un exitoso programa en el sector educativo que busca aumentar las capacidades de la población iletrada; y por último iii) el “micro”, donde refiere un proyecto relacionado con el *empoderamiento* de las mujeres, en correspondencia con lo defendido en el Capítulo VI.

Aunque el trabajo es suficientemente abarcador, adolece también de algunas carencias que conviene mencionar. Así, no se han podido tratar, por razones de espacio, todas las medidas de política relevantes para la reducción de la pobreza, ni en lo que atañe al ámbito interno de decisión de los países en desarrollo (donde nos tuvimos que conformar con un breve análisis de las más relevantes: las redistributivas y las de promoción de la dinámica económica), ni en lo referido al ámbito externo de decisión de estos países (donde nos centramos en las políticas comerciales de los países desarrollados, el problema de la deuda externa y la necesidad de mejorar la transferencia tecnológica). Asuntos como la necesidad de regular la competencia internacional, controlando el poder monopolístico de las grandes empresas transnacionales, o la de garantizar el pago de impuestos por parte de esas mismas empresas, quedaron fuera de estas páginas. Tampoco se incluyó alguna sección sobre las importantes relaciones existentes entre pobreza y medioambiente. Quede ello para otro proyecto.

Por otra parte, la elección que se ha hecho en favor de una visión global y estratégica de las tareas necesarias para la superación de la pobreza tampoco ha dejado espacio para ocuparse de técnicas y metodologías concretas para la integración de la lucha contra la pobreza en el “Ciclo del Proyecto” –formulación, ejecución y seguimiento–. Quede también para un momento posterior.

---

## AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, agradezco sinceramente a Ignacio Soletto y Alfonso Gamero, anteriores responsables de IPADE, la oportunidad de escribir este libro. Agradecimiento sincero que extiendo a Cecilia Carballo, Arantxa Castejón y Raquel Álvarez, actuales responsables de IPADE, por mantener el proyecto de esta obra y concedernos una extensión en el plazo de entrega. Agradecimiento extensivo también a José Ángel Sotillo, Director del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, institución socia de IPADE en esta aventura.

El mismo nivel de agradecimiento, pues sin ellas el libro no existiría, guardo para las co-autoras: Pilar Jaime, activista de los derechos de la mujer de largo aliento, a quien correspondió la elaboración del Capítulo VI; y Melba Castillo, estudiosa de los problemas del desarrollo en Nicaragua, sobre quien recayó la realización del Capítulo VII.

Deseo agradecer también, particularmente, el apoyo de Raquel Martínez-Gómez, una joven y valiosa doctora y escritora, a quien IPADE encargó el proceso de edición del libro.

Agradecemos también a María Luisa Vázquez Navarrete y a Lucinda Álvarez Molinero sus comentarios referidos al Capítulo VI; y a Nydia Verónica Gurdian, Directora General de Educación de Adultos del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de Nicaragua; Fernando Fajardo Fernández de Bovadilla, Coordinador de PAEBANIC en España; Gema García, también de PAEBANIC, y a Mertxe Brosa, Responsable del área de producción del Centro de Mujeres Xochitl Acatl de Malpaisillo, por prestarse amablemente a ser entrevistados para la elaboración del Capítulo VII.

En lo personal, a mi compañera Milú Vargas, por su solidaridad y ejemplo en la reivindicación por un mundo más justo, y a Juan José Juárez, nuestro yerno, por su ejemplo en lo cotidiano, dirigiendo una empresa de reinserción laboral empeñada en prestar ayuda a personas jóvenes para que encuentren una vida digna y la autoestima merecida a través de la capacitación que les prepara para acceder al mercado de trabajo. Por último no quiero olvidar a José Sangüesa, profesor de economía, por transmitirme su ánimo entusiasta a la idea de escribir este libro cuando tan sólo era un índice borroso a medio elaborar.

Manuel Iglesia-Caruncho  
Granada, junio de 2003

## CAPÍTULO I CONCEPTOS Y RELACIONES

### 1. El concepto de pobreza

Hay dos formas distintas, aunque relacionadas, de entender la pobreza<sup>1</sup>:

– Como una situación de *carencia de los ingresos y/o de los bienes* necesarios para la satisfacción de necesidades básicas (alimentarse, vestirse...).

– Como *carencia de capacidades y opciones* para lograr un nivel de vida digno (un empleo, salud, educación...).

La segunda es más interesante que la primera porque se refiere a las *causas* de la pobreza –por ejemplo, la dificultad de acceder a “activos”, como la educación, la salud, la tierra o un empleo– y no sólo a una de sus *consecuencias* –los ingresos escasos–.

Ambos conceptos están relacionados, aunque no son idénticos. La falta de oportunidades y opciones normalmente se reflejará en ingresos reducidos. Pero se puede contar con recursos suficientes para cubrir las necesidades básicas y, sin embargo, llevar una “vida pobre”, carente de las oportunidades –y capacidades– que tienen otras personas del mismo entorno.

En ambas concepciones de pobreza hay distintos niveles. En la primera, cuando los ingresos no logran cubrir las necesidades mínimas para sobrevivir en una situación saludable –por ejemplo, los alimentos adecuados– se habla de *pobreza extrema, severa o absoluta*; por otro lado, cuando los ingresos alcanzan para satisfacer las necesidades básicas (alimentos, vestido, vivienda) pero son insuficientes para cubrir otras necesidades que normalmente se cubren en el mismo entorno –por ejemplo,

---

<sup>1</sup> Lectura aconsejada: PNUD (1997).

muy básicos (alimentos, vestido) o a otro tipo de bienes más amplio, cuyo disfrute está generalizado en sociedades desarrolladas y en algunas capas sociales de los países en desarrollo (en adelante, PED): por ejemplo, agua caliente, teléfono, televisión o un escritorio para estudiar o trabajar. Según lo que se considere que debe integrar la “cesta” o “canasta” mínima a la que han de acceder las personas para vivir dignamente, la *línea de pobreza* se situará en un nivel más elevado o más bajo, quedando por debajo de la misma, por tanto, un número mayor o menor de personas en la condición de pobres.

En segundo lugar está el carácter multidimensional o unidimensional de los indicadores elegidos para las mediciones de pobreza. Si se considera sólo el nivel de ingresos necesario para comprar la cesta o canasta que se requiere para sobrevivir y reproducirse, el resultado será distinto que si se consideran otros elementos que dan satisfacción a la vida humana, como el acceso al conocimiento o el disfrute de tiempo de descanso.

No obstante, los distintos métodos utilizados para medir la pobreza –algunos más complejos que otros y más indicados para países con un cierto nivel de desarrollo– pueden ofrecer una información complementaria. Las siguientes líneas se ocupan de los principales.

1) *La pobreza como carencia de ingresos o de acceso a bienes y servicios*<sup>4</sup>  
En el mundo en desarrollo se utiliza en general el método de la “pobreza de alimentos”. La *línea de pobreza* se sitúa en el costo de una cesta o canasta que garantiza una dieta básica para los principales grupos de edad, junto a unos pocos bienes no alimentarios esenciales (jabón, ropa...). A continuación, una encuesta determina la proporción de personas que vive en hogares con un consumo –o un ingreso– inferior a esa línea (Recuadro 1.1).

En muchos países latinoamericanos se utiliza para la evaluación de la pobreza el método de las *necesidades básicas insatisfechas* (NBI). Consiste en identificar una serie de elementos indispensables para el bienestar familiar, además de los alimentos, como la asistencia sanitaria, educación de los niños/as, vivienda y condiciones de habitabilidad de la vivienda –por ejemplo, la disponibilidad de agua y luz–. El hogar que no tiene acceso a alguno de ellos se califica como pobre. También en EEUU se utiliza esta acepción de la pobreza. Allí se identifica una cesta de bienes y servicios básicos y se valora a precios de mercado. Quienes no cuentan

<sup>4</sup> Lectura aconsejada: *Martín Guzmán et al* (2001).

**Recuadro 1.1. ¿Medición de la pobreza por el ingreso o por el consumo?**

La mayoría de las encuestas familiares recopilan información sobre los ingresos y los gastos (el consumo) de los hogares. Utilizar el consumo para medir la pobreza es más ventajoso por las siguientes razones:

- \* Los gastos de consumo reflejan lo que un hogar tiene a su disposición tanto por los ingresos como por el acceso a créditos y por la utilización de ahorros.
- \* En los países agrícolas o con un sector informal grande, los ingresos fluctúan considerablemente a lo largo de un año. Además, dejan fuera el autoconsumo de productos agrícolas. El consumo proporciona, pues, una mejor idea sobre el nivel de vida real de las familias.

con una renta suficiente como para adquirir esa cesta se consideran pobres. En la práctica, como es complicado decidir qué servicios deben incluirse en la cesta, se define la cesta de alimentos básicos, se valora a precios de mercado, y el resultado se multiplica por un factor que se obtiene a partir del peso que tienen los alimentos en el gasto total de una familia media<sup>5</sup>.

En lo que respecta a Europa, se consideran pobres a aquellas personas que se ven excluidas del acceso a bienes y servicios de los que pueden disfrutar la mayoría de los ciudadanos. Así, no sólo es pobre aquel que carece de bienes esenciales sino también quien no puede acceder a bienes y servicios cuyo disfrute es habitual. En concreto, la línea de pobreza moderada se sitúa en la mitad del ingreso medio *per cápita* y la de pobreza extrema o severa en la cuarta parte del ingreso medio *per cápita*. Según este criterio, la pobreza moderada o relativa afectaba en España en el año 2000 al 19% de las familias (unos 2 millones de hogares, en torno a 8 millones de personas). La pobreza severa o extrema afectaba al 2% de las familias (250 mil hogares, algo más de 1 millón de personas). En ambos casos se trata de cifras aproximadas.

Nótese que, según esta última acepción de pobreza, si los ingresos reales de toda la población se incrementan de forma proporcional a los ingresos pasados, el porcentaje de pobres se mantendría, aunque sus rentas hayan crecido. Ello refleja el hecho de que este concepto de pobreza está

<sup>5</sup> El factor mencionado es la cifra inversa del peso relativo de los alimentos en el gasto total de una familia media. Esta línea de pobreza se conoce como "línea de Orshanski", por el nombre del autor que la elaboró.



---

más relacionado con el de la distribución del ingreso, y con la desigualdad y la exclusión, que con el de la insuficiencia de ingresos o carencia de bienes —como queda bien patente en el caso de la pobreza de las mujeres medida a partir de su relación con la desigualdad de género (Capítulo VI).

2) *La pobreza como insatisfacción*

Otra forma de aproximarse a la pobreza existente es preguntar directamente a la población de una zona o país si se siente pobre. Para ello se aprovechan las *encuestas de presupuestos familiares*. El problema aquí es que las percepciones de los pobres acerca de su situación varían en función de su entorno. Por ejemplo, en España, los menores porcentajes de pobres *según su propia percepción* se encuentran en Extremadura, Ceuta y Melilla, precisamente las zonas con mayor pobreza “objetiva”. Al contrario, el mayor número de pobres en términos relativos según su auto-calificación se registra en Baleares, una de las zonas donde menos pobres “objetivos” se encuentran. Ello habla de nuevo de la relatividad del concepto de pobreza.

3) *La pobreza como carencia de opciones y oportunidades. El “índice de pobreza humana” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo*<sup>6</sup>

Esta acepción es más abarcadora y multidimensional que las anteriores y más interesante, pues guarda relación con las causas de la pobreza (la dificultad de acceso a una educación adecuada, por ejemplo). También es más difícil de medir, debido precisamente a las numerosas variables que tiene que contemplar: desde la falta de acceso a “activos” productivos (tierra, crédito) hasta la carencia de acceso a servicios sociales (educación, salud); desde el nivel de ingresos escaso, hasta la ausencia de libertades políticas y civiles que sufren en muchos casos los pobres (lo que les dificulta su organización y la posibilidad de reclamar sus derechos).

El PNUD (1997) calculó un *índice de pobreza humana* (IPH) relativamente sencillo, utilizando como variables el porcentaje de personas que, en un país o región determinada, se estima morirán antes de los 40 años de edad; el porcentaje de analfabetismo adulto existente; el porcentaje de personas sin acceso a servicios de salud y agua potable y el porcentaje de

---

<sup>6</sup> Lectura aconsejada: PNUD (1997).

niños menores de 5 años desnutridos (con peso insuficiente). Su atención se concentró así en la privación de tres dimensiones esenciales en la vida humana: la supervivencia (representada por la longevidad); los conocimientos (representados por la capacidad de leer) y un nivel de vida digno o decente (representado por el aprovisionamiento de agua potable, nutrición y servicios sanitarios)<sup>7</sup>. Por otra parte, en el caso de la medición de pobreza de las mujeres, el PNUD desagregó los datos para hombres y mujeres (véase el Capítulo VI).

El PNUD compara el IPH con mediciones relativas a la pobreza de ingreso y encuentra que la reducción de la pobreza de ingreso y la reducción de la pobreza de opciones y oportunidades humanas no siempre coinciden. Algunos países, notablemente algunos estados árabes, han reducido más la pobreza de ingreso que la pobreza humana, lo que indica que no han prestado suficiente atención, de acuerdo a sus posibilidades, a la educación y salud básica de su población. Otros países por el contrario, han invertido en la reducción de privaciones de la población, logrando mejores resultados en la reducción de la pobreza humana que en la de ingreso—China y Costa Rica son dos ejemplos—.

El PNUD compara también el IPH con el índice de Desarrollo Humano (IDH), su método para medir el desarrollo humano alcanzado en un país<sup>8</sup>, y también encuentra contrastes significativos. Por ejemplo, Marruecos, Egipto, Pakistán y Guatemala ocupan un lugar superior en el IDH que en el IPH, lo que indica que el desarrollo humano experimentado en aquellos países se distribuye de forma desigual, sin alcanzar a los que sufren mayores privaciones. Por el contrario, Zimbabwe, Cuba, China y Vietnam ocupan un lugar superior en el IPH que en el IDH, lo que indica que el desarrollo humano alcanzado ha llegado mejor a los pobres. En lo que respecta a los países desarrollados, mientras sus IDH son muy parecidos, sus *índices de pobreza humana* oscilan entre el 6,8% en el caso de Suecia y un elevado 15,8% de EEUU, lo que indica que, además de deseable, es posible redistribuir mejor el desarrollo alcanzado. El Cuadro 1.1 muestra los

---

<sup>7</sup> La forma de cálculo del índice de pobreza humana se encuentra en *PNUD* (1997; 141)

<sup>8</sup> El *índice de desarrollo humano* mide los logros de un país en tres dimensiones básicas para la gente: la longevidad, medida a través de la esperanza de vida; los conocimientos, medidos a través de la alfabetización lograda y la matrícula en los distintos niveles de enseñanza; y un nivel decente de vida, medido por el PIB real *per cápita*.

distintos niveles de pobreza que existían en los países miembros de la Unión Europea en 1999 y enseña que países ricos como Italia y Reino Unido, también duplicaban la existente en Suecia.

**Cuadro 1.1. Tasa de riesgo de pobreza en los países de la UE**

Países	Tasa de riesgo de pobreza en %
<u>Por debajo de la media de la UE</u>	
– Suecia	9
– Dinamarca	11
– Alemania	11
– Países Bajos	11
– Finlandia	11
– Austria	12
– Bélgica	13
– Luxemburgo	13
<u>Media UE</u>	
– Francia	15
<u>Por encima de la media de la UE</u>	
– Irlanda	18
– Italia	18
– España	19
– Reino Unido	19
– Portugal	21
– Grecia	21

Nota: El estudio elaborado por Eurostat considera pobres a las personas con ingresos inferiores al 60% del promedio nacional<sup>9</sup>.

Fuente: Eurostat.

#### *La "intensidad" o "profundidad" de la pobreza*

Además del número de pobres, interesa conocer también el *grado* o *intensidad* de la pobreza. Ello permite saber el incremento de renta que necesitan los hogares pobres –que pueden dividirse en estratos– para salir de ese estado. Esta medición, también llamada “brecha de pobreza”, indica la distancia media de los pobres –o de sus distintos estratos–

<sup>9</sup> Por ello no coincide para Suecia el nivel de pobreza expresado en el texto con el que recoge el Cuadro.

con respecto a la línea de pobreza. Ello posibilita captar un empeoramiento o mejora de sus condiciones (que pueden no ser suficientes para situarlos por encima de la línea de pobreza) y, desde el punto de vista de las políticas anti-pobreza, conocer el esfuerzo que hay que realizar en cada caso.

#### *Limitaciones en las mediciones de la pobreza*

Como se mencionó, los distintos métodos de medir la pobreza explican la obtención de resultados muy diversos. Por ejemplo, en México, las estimaciones realizadas sobre el nivel de pobreza total (severa y moderada) a fines de los noventa varían entre el 14% (13 millones de personas) según el *Banco Mundial* y el 72% (69 millones de personas) según la metodología de *Coplamar*, un organismo responsable de un plan para zonas deprimidas adscrito a la Presidencia de la República<sup>10</sup>. En Nicaragua, según el método de las “necesidades básicas insatisfechas” (NBI), la pobreza total alcanzaba al 72% de los hogares (la pobreza extrema al 44%) al finalizar la década de los noventa; sin embargo, según el Banco Mundial, que utiliza una línea de pobreza definida a partir del coste de 23 productos alimenticios básicos, sólo es pobre el 48% de la población nicaragüense (incluyendo un 17% de pobreza extrema)<sup>11</sup>. Para el conjunto de América Latina las cifras varían entre 60 millones de pobres –aproximadamente el 13% de la población– cuando se utilizan criterios que sitúan una línea de pobreza extrema muy baja, y 300 millones –el 65% de la población–, cuando la metodología recoge distintas dimensiones de lo que se puede considerar como la capacidad de llevar una vida digna.

Así, pues, una primera limitación de las mediciones de la pobreza es que dependen muy centralmente de la metodología utilizada, lo que a su vez depende de la percepción de la pobreza que se tenga: estrecha –o si se quiere, “avara”–, según la cual una persona es pobre sólo si no puede cubrir sus necesidades básicas, o amplia –más “generosa”–, que supone pobre a todo aquel que no pueda llevar una vida digna, entendiendo como tal aquella cercana a la que puede disfrutar la mayor parte de la sociedad en la que habita<sup>12</sup>. Nosotros entendemos que, ya instalados en el siglo XXI,

---

<sup>10</sup> Véase *Hernández Laos* (2001).

<sup>11</sup> Véase *Vargas* (2001).

la aspiración de una sociedad justa y democrática no puede ser otra que eliminar todas las pobrezaas.

Otras limitaciones para conocer el estado de pobreza tienen que ver con la obtención de la información relativa a las condiciones de vida de las personas. Una de ellas, típica, es la declaración de ingresos inferior a la real que se registra habitualmente en los censos de población y encuestas de hogares –no tanto por parte de los asalariados como por parte de los sectores empresariales y profesionales–. Otra limitación importante de las encuestas de presupuestos familiares es que se dirigen a hogares individuales, lo que deja fuera a los pobres “sin techo”, a hogares colectivos –asilos, cárceles– y a la población inmigrante “sin papeles” –que tratará de evadir su inclusión en las encuestas–, entre otros sectores de población donde se ubican importantes bolsas de pobreza. El resultado es que la pobreza real será mayor que la que pueda ser registrada.

Hay vías para ajustar los resultados y hacerlos más fiables. Por ejemplo, en los países en desarrollo, cuando se intenta medir la carencia de bienes esenciales, suelen ser indicadores más fiables y útiles los datos sobre las condiciones de la vivienda que recogen los censos de población, o la información sobre la salud y la educación, que los que ofrecen el nivel de ingresos declarado.

#### *Líneas de pobreza para la comparación internacional*

Si las dificultades para ponerse de acuerdo sobre la pobreza existente en un país son grandes, las de medir la pobreza internacional y comparar la existente en los distintos países son aún mayores. Si se puede cuestionar una línea de pobreza nacional determinada, con más razón se puede discutir cualquier línea de pobreza internacional, entre otras razones, porque no en todos los países se accede a los mismos bienes y servicios con el equivalente a un dólar, ni en todos ellos es igual la provisión de bienes públicos (educación, salud) por parte del Estado –lo que se llama el *salario social*–.

---

<sup>12</sup> Estas diferentes percepciones se muestran también en las dimensiones que se toman en cuenta para decidir a quiénes se consideran pobres. Por ejemplo, si además del nivel de ingresos de los hogares contamos con otros tres datos: el acceso a electricidad, a agua potable y a la escuela de los niños/as, se puede definir a los pobres como los que carecen de estos tres bienes a la vez, o bien, como los que carecen de *alguno* de los tres bienes. El número de pobres será mayor, obviamente, en el segundo caso.

A falta de algo mejor, el *Banco Mundial*, a efectos de efectuar comparaciones internacionales, utiliza una línea de pobreza extrema igual a 1 dólar diario por persona, cifra que se corresponde con la media de la línea de pobreza de los países de menores ingresos. La línea de pobreza moderada la sitúa en el doble de la anterior: 2 dólares. Y para tener en cuenta las diferencias existentes en la capacidad adquisitiva entre las distintas regiones —la llamada “paridad del poder adquisitivo” (PPA)—, el Banco Mundial sugiere una línea de pobreza extrema de 2 dólares para América Latina, de 4 para los países de Europa oriental y la CEI y de 14,4 dólares diarios por persona para la comparación entre países desarrollados (que coincide con la línea de pobreza de EE UU)<sup>13</sup>. La ventaja de este método es su sencillez. Su principal inconveniente es que, al fijar la atención solamente en la pobreza de ingreso, muy probablemente subvalora la pobreza real que se registraría en caso de atender a otras dimensiones de la dignidad humana.

Por su parte, como se ha visto, el PNUD utiliza para las comparaciones internacionales el *índice de pobreza humana* (IPH). El IPH muestra que, mientras en algunos países —como Trinidad y Tobago, Cuba, Chile, Singapur y Costa Rica— la pobreza humana afecta a menos del 10% de la población, en casi la mitad de los países en desarrollo de los que se disponía de datos en 1997 (78 países en total), una tercera parte de la población vive en pobreza humana.

¿Qué cabe concluir de todo lo anterior? En primer lugar, que medir la pobreza no es un asunto fácil, aunque es mejor contar con las aproximaciones que ofrecen los distintos métodos, por discutibles que sean, que no contar con ninguna información. Otra idea más concreta es que no resulta difícil medir la pobreza extrema o severa, aquella pobreza absoluta que dificulta o impide la sobrevivencia biológica cuando faltan bienes esenciales. La urgencia en su erradicación debiera movilizar en lo inmediato y sin cicaterías los esfuerzos de la comunidad internacional. Pero hay que aspirar a mucho más. En un mundo que ha llegado a producir tanta riqueza, simplemente no es aceptable que una parte de la humanidad carezca de capacidades y opciones para vivir una vida digna y valorada, definida de acuerdo a los parámetros socialmente aceptados en nuestros días.

---

<sup>13</sup> Se trata de cifras ajustadas al distinto poder adquisitivo existente en cada país por el equivalente a 1 dólar —“paridad de poder adquisitivo (PPA) en dólares”—.

### 3. Relación entre crecimiento económico, distribución de la renta y pobreza

La evolución del nivel de pobreza registrado en un país, además de depender, como hemos visto, de la *línea de pobreza* que se haya definido, lo hace también de otros tres factores: a) la base de partida; b) sus tasas de crecimiento; y c) el reparto de los frutos del crecimiento –su mayor o menor equidad–. En el caso de los países en desarrollo, a estos factores hay que añadir el comportamiento internacional –generoso o avaro– de los países desarrollados. Nos centramos a continuación en la relación entre el crecimiento y la equidad –interna e internacional– con la pobreza, uno de los aspectos más controvertidos y que diferencia mejor a las distintas escuelas económicas –y a las diferentes posiciones políticas–.

#### *Relación entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza*

La relación entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza es poco discutida: el crecimiento disminuye la pobreza sobre todo porque permite ampliar las oportunidades de los pobres debido a la creación de empleo que lleva aparejada y, por otra parte, por la mejora de los sistemas de salud y educación que una sociedad más rica se permite. Al contrario, las crisis económicas son dramáticas para la población más vulnerable por la reducción automática de empleo que conllevan y por la disminución del gasto público social que suponen. Por tanto, aquellas políticas que promuevan el crecimiento deben ser bienvenidas.

Ahora bien, las cosas no son tan simples, pues hay que distinguir entre un crecimiento de tipo “incluyente”, aquel que realmente beneficia a las mayorías, y crecimientos de tipo “excluyente” cuyos frutos se concentran más bien en las clases privilegiadas, dejando poco para los pobres. Algunos ejemplos bastarán para ilustrar tales diferencias: según el PNUD, el producto (PNB) de Brasil creció un 3,1% anual durante las décadas de los 70 y los 80, mientras el ingreso del 20% más pobre de la población creció sólo el 0,8%. El producto del Reino Unido creció a un promedio del 2,2% anual durante las décadas comprendidas entre 1968 y 1988, pero el ingreso del 20% de la población más pobre sólo lo hizo el 0,3%. Mientras tanto Suecia, uno de los países más igualitarios del mundo, que contó con un crecimiento parecido al del Reino Unido en ese período, el ingreso del 20% de la población más pobre creció el 6,3%. Otros ejemplos que demuestran que los beneficios del crecimiento sobre la pobreza no son

automáticos fueron Argentina, Honduras y EEUU, países que, en determinados períodos, mostraron tasas de crecimiento positivas y a la vez registraron un aumento de la pobreza<sup>14</sup>. De modo que, parece claro que aunque el crecimiento constituye una condición necesaria para reducir la pobreza, no es una *condición suficiente*. La extensión con que lo consiga dependerá de otros factores, como la base de partida del país, su impacto en el empleo, la capacidad de ejercer presión política de cada grupo o clase social —lo que se reflejará, por ejemplo, en la existencia de un salario mínimo digno— o las políticas públicas aplicadas, sobre todo en lo que respecta al uso de los recursos públicos para favorecer el desarrollo humano.

#### *Relación entre la distribución de la renta y la pobreza*

La base de partida del país es particularmente relevante, y con ello entramos en la relación que existe entre la distribución de la renta y la pobreza: ésta se reduce con más facilidad cuanto mayor es la igualdad de partida. Algunos estudios han estimado que un crecimiento del PIB *per cápita* del 10% reduciría la pobreza de ingreso en un 30% en sociedades relativamente igualitarias, mientras sólo lo haría en un 10% en sociedades con mayor desigualdad.

Lo anterior tiene que ver con el hecho de que algunos países registran unos niveles mucho mayores de pobreza que otros con la misma renta *per cápita*: así, en Honduras, el porcentaje de población pobre (con menos de 1 dólar diario) es cinco veces mayor que en Indonesia, con un producto *per cápita* similar; en Sudáfrica la pobreza es cinco veces la de Malasia, también con un producto similar. El crecimiento, pues, no reduce de igual modo la pobreza en todas partes y en ello tiene mucho que ver la distribución inicial de la riqueza, que se reflejará en la distribución de la renta —y ambas, a su vez, en los niveles de pobreza—. En algunos países del Sudeste asiático, como Malasia, Corea o Indonesia, que cuentan con una distribución relativamente equitativa del capital y la tierra, la “sensibilidad” de la pobreza al crecimiento —es decir, lo que aquella se reduce debido a este factor— es mucho mayor que en otros, como en los de América Latina —con excepciones, como Costa Rica y Uruguay—, donde el crecimiento económico reduce escasamente la pobreza. En esta línea, el PNUD ha calculado que el crecimiento explica sólo alrededor de la mitad de la reducción de la pobreza; el resto depende de las políticas aplicadas con el objetivo de reducirla.

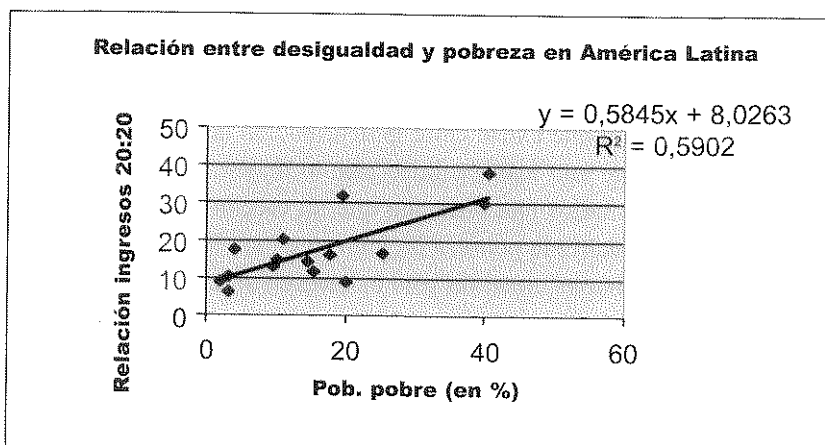
---

<sup>14</sup> Véase PNUD (1997).



En otras palabras, a mayor desigualdad, mayor pobreza. Si los frutos de la actividad económica se concentran en pocas manos, el nivel de pobreza será mayor que en el caso de que estén bien repartidos. Esta afirmación se puede comprobar gráficamente cruzando los datos de pobreza y desigualdad correspondientes a países de una determinada zona geográfica. El Gráfico 1.1 referido a América Latina, bien ilustra la relación existente entre ambas variables.

Gráfico 1.1



Fuente: Elaboración propia.

Por supuesto que la base de partida se puede modificar a lo largo del tiempo con políticas públicas que busquen una mayor equidad. Cuando se reparten mejor los frutos del crecimiento, las familias pobres aumentan su renta y mejoran su dieta alimenticia y la educación de sus hijos, lo que aumenta el desarrollo humano y reduce la pobreza. Aunque las políticas y estrategias de reducción de pobreza se tratan en el Capítulo 5, se puede adelantar aquí que son particularmente importantes las que consiguen facilitar a los pobres el acceso a “activos” que aumentan sus oportunidades de vivir con dignidad: activos *productivos*, como la tierra, el crédito o la vivienda (donde se inician generalmente las microempresas); activos *físicos*, como caminos, agua o electricidad; activos *personales*, como salud y educación; y activos *sociales y políticos*, como la posibilidad de organizarse y negociar la mejora de los servicios sociales con los poderes locales y los organismos gubernamentales (véase el Recuadro 4.1).

El cuadro 1.2 ilustra la importancia que tienen el crecimiento y la distribución de la renta en la reducción de la pobreza. Avanzar en ambos aspectos a la vez, en lo que sería un crecimiento “incluyente” –al cabo, lo que se conoce como *desarrollo humano* o *crecimiento con equidad*– es la única garantía real de reducir la pobreza de forma rápida. Todas las demás combinaciones que se dan entre el estancamiento económico y la inequidad, perpetúan o incrementan los niveles de pobreza.

**Cuadro 1.2. Relación entre el crecimiento, la distribución de la renta y la pobreza**

	Distribución de la renta			
	Mejora	Se mantiene		Empeora
		Situación de partida equitativa	Situación de partida inequitativa	
<b>Crecimiento económico</b>	<i>Reducción rápida de la pobreza</i>	<i>Reducción rápida de la pobreza</i>	<i>Reducción lenta o mantenimiento de la pobreza</i>	Resultado ambiguo (probablemente aumenta la pobreza)
<b>Estancamiento</b>	<i>Reducción lenta o mantenimiento de la pobreza</i>	<i>Aumento de la pobreza en todos los casos</i>		
<b>Recesión</b>	<i>Reducción lenta o mantenimiento de la pobreza</i>			

Fuente: Elaboración propia.

También importa, y mucho, la distribución de la riqueza y de la renta a nivel internacional. Si un país en desarrollo tiene que dedicar una parte importante de sus rentas a pagar el servicio de la deuda externa a

---

los países desarrollados<sup>15</sup>, verá esfumarse la inversión que necesita en el desarrollo humano y, con ella, los esfuerzos por reducir la pobreza. Algo parecido ocurre cuando un país en desarrollo enfrenta la competencia comercial desleal en terceros mercados por parte de las grandes potencias, que subvencionan distintos rubros de sus exportaciones, como los productos agrícolas: verá reducidos sus ingresos y menoscabadas sus posibilidades de invertir en sus ciudadanos. De este modo, en muchas ocasiones, la retórica de los gobiernos occidentales en favor del desarrollo se contradice en los hechos con prácticas que derivan en un crecimiento de tipo “excluyente” a nivel internacional, contrarias por tanto a la reducción de la pobreza mundial.

*La relación inversa: de la reducción de la pobreza al desarrollo humano y al crecimiento económico*

La relación inversa ha sido más discutida. Algunos autores han defendido que, en sus inicios, el proceso de crecimiento va aparejado con la desigualdad en la distribución de la renta. Para ellos, la desigualdad permitiría un mayor ahorro (acumulación) en las capas sociales favorecidas, lo que a su vez permitiría alcanzar mayores tasas de inversión y de crecimiento<sup>16</sup>. En una fase posterior, cuando la economía se expande, la desigualdad se reducirá por la generación de empleo en la industria y la aparición de clases medias ligadas a ese sector y al de servicios.

Desde otros puntos de vista más progresistas, esa idea tal vez sirva para describir la historia de algunos países industrializados, sobre todo si se introducen en el relato las luchas obreras por la libertad y la justicia social, pero no explica la evolución de los países empobrecidos. En estos, como se dijo, no hay evidencia de un “goteo” *automático* de los frutos del crecimiento hacia los pobres. Sin embargo, hay no pocas razones para creer que existe un sentido inverso de la dirección, en el que la equidad tiene efectos beneficiosos sobre el crecimiento. Algunas vías a través de las cuales la reducción de la pobreza y una mayor igualdad pueden potenciar el crecimiento son las siguientes:

---

<sup>15</sup> Por recursos que muchas veces fueron malgastados por anteriores gobiernos dictatoriales y/o utilizados para la compra de armas debido a situaciones bélicas provocadas por la Guerra Fría.

<sup>16</sup> Véase por ejemplo *Kuznets* (1955).

1) En primer lugar, el acceso a activos productivos (tierra, crédito) y personales (salud, educación) por parte de la población más desfavorecida permite aprovechar sus capacidades antes desperdiciadas, lo que expande así la producción de un país. Por ejemplo en la agricultura, la educación eleva la productividad de los agricultores que utilizan técnicas modernas.

2) Además, la equidad aumenta lo que se ha llamado “capital humano”: los trabajadores bien formados y saludables son más productivos, lo que potencia el crecimiento y también la inversión, pues a los inversores, nacionales o extranjeros, no les es indiferente la formación alcanzada por la mano de obra de un país a la hora de tomar sus decisiones. Así, se ha demostrado que la enseñanza secundaria y la técnico-profesional, facilitan la adquisición de destrezas y capacidad de gestión.

3) Por otra parte, la enseñanza secundaria y universitaria son fundamentales para el desarrollo y buen hacer de instituciones claves para un país –de gobierno, jurídicas, financieras...– todas ellas esenciales para el desarrollo económico.

4) La mejora de las condiciones de vida de la población hace confiar en que aumentará su demanda de bienes –a los que antes no podían acceder– lo que también generará buenas expectativas económicas y, así, más inversión y más crecimiento. Además, una mayor igualdad reduciría el consumo ostentoso de tantos bienes importados y la fuga de capitales, mientras que, a través del aumento del consumo popular, se incrementaría la demanda de bienes producidos localmente (alimentos, vestido, vivienda) y, mediante ese tirón, aumentaría también la inversión nacional, la generación de empleo local y el *know-how* (saber-hacer) productivo de un país. Y al contrario, si un país carece de un mercado interno suficiente debido a que la población tiene una escasa capacidad adquisitiva, será demasiado dependiente y vulnerable a lo que suceda con los mercados externos (a la coyuntura internacional).

5) Una sociedad más equitativa y cohesionada es más estable política y socialmente, lo que también favorece las expectativas de inversión y, de ahí, el crecimiento. Al contrario, la desigualdad excesiva promueve el descontento ciudadano, incrementa la inestabilidad social y política y, en consecuencia, ahuyenta la inversión.

---

Lo anterior, entre otras razones, sirve para explicar las diferencias observadas entre Latinoamérica y las economías de Asia oriental: mientras éstas se caracterizaron en las últimas tres décadas por una distribución del ingreso equitativa y un rápido crecimiento económico, el bajo crecimiento registrado en Latinoamérica tendría que ver con una aguda polarización del ingreso<sup>17</sup>. En la comparación de los niveles de desigualdad entre ambas regiones, la distribución de activos es esencial: la mayor desigualdad de la propiedad de recursos naturales y las diferencias de la desigualdad de educación explicarían más del 80% de las diferencias de desigualdad de ingreso entre ambas zonas<sup>18</sup>.

Hay razones poderosas, pues, para pensar en la existencia de una relación positiva y *bidireccional* entre el crecimiento y la equidad. Ahora bien, ninguna de las dos es automática: así como algunos países en determinadas etapas crecieron sin ser capaces de reducir sus niveles de pobreza por el tipo de crecimiento “excluyente” experimentado, no todas las políticas que busquen una mayor equidad tienen el mismo impacto sobre el crecimiento económico. Los proyectos capaces de ofrecer capacidades y oportunidades a los sectores de menores ingresos de la población, reducen con rapidez la pobreza y aumentan el crecimiento. Otros proyectos, como las transferencias o subvenciones que se dirigen a aumentar el consumo, pueden ser convenientes e incluso imprescindibles desde un punto de vista social como respuesta a determinadas situaciones de pobreza y de emergencia, pero probablemente muestren un impacto menor sobre el crecimiento.

---

<sup>17</sup> Véanse *Rodrik* (1996), *Watkins* (1999) y *Pipitone* (1996 y 1999). *Pipitone* afirma que en los últimos 30 años no han existido casos de crecimiento acelerado en condiciones de aguda polarización de la riqueza.

<sup>18</sup> Véase *Londoño y Székely* (1998). Estos autores afirman que Latinoamérica cuenta con 5,2 años de educación, cuatro menos que los países del sudeste asiático de renta similar.

## CAPÍTULO II

### EL ESTADO DE LA CUESTIÓN. ¿DÓNDE ESTAMOS?

#### 1. Radiografía de la pobreza en el mundo<sup>1</sup>

La pobreza de ingresos en el mundo se redujo desde el 28% que representaba a fines de los 80 hasta el 24% que suponía al finalizar los 90. No obstante, puesto que la población mundial ha aumentado, el número absoluto de pobres no disminuyó, manteniéndose en torno a mil doscientos millones de personas que viven con menos de 1 dólar diario. Se estima que *ochocientos millones de personas no tienen lo suficiente para comer*.

Otros mil ochocientos millones de personas viven en *pobreza moderada*, es decir, con un gasto inferior a 2 dólares diarios, pero superior a 1 dólar. Sumados a los mil doscientos millones anteriores, el resultado es que *unos tres mil millones de personas, la mitad de la población mundial, son pobres de ingreso*.

La salud y la educación han mejorado en las tres últimas décadas del siglo XX: la esperanza de vida pasó de 46 a 62 años y la alfabetización de adultos aumentó del 48% al 70%. Pero eso significa que, todavía, *unos ochocientos millones de adultos son analfabetos*, una cantidad similar al número de habitantes que no accede a servicios de salud. Por otro lado, *cerca de mil millones de personas carecen de acceso a agua potable*.

Desde 1960 hasta finales de los 90, la proporción de niños que no asisten a la escuela se redujo a la mitad, del 50 al 25% del total, aproximadamente. Pero esto supone que, al comenzar el siglo XXI, *más de cien millones de niños todavía no van a la escuela primaria*, lo que les condenará, si no se hace nada al respecto, a ser pobres toda su vida. Por

---

<sup>1</sup> Las cifras seleccionadas para este apartado provienen principalmente de los informes de desarrollo humano del PNUD (varios años).

---

otra parte, más de *cientos cincuenta millones de niños padecen de escasa nutrición* y bajo peso, lo que aumenta el riesgo de contraer enfermedades a la vez que inhibe su desarrollo físico y mental.

*La pobreza tiene cara de mujer.* Las mujeres carecen más que los hombres de empleos y de activos, como la tierra, el crédito o la educación. Casi dos tercios de los adultos analfabetos son mujeres. Su sobrecarga de tareas productivas y reproductivas limita sus posibilidades y potencialidades para escapar de la pobreza<sup>2</sup>. No obstante, el nivel de la desigualdad de género varía significativamente. En un extremo están 43 países –incluyendo la India– donde las tasas de alfabetización del hombre están 15 puntos porcentuales por encima de las tasas de la mujer (véase el Capítulo VI).

*La pobreza es sobre todo rural*, si bien, la urbana ha crecido con mucha rapidez. En América Latina y el Caribe la pobreza rural (que alcanza al 58% de la población) casi dobla a la urbana (el 33%). Las grandes bolsas de pobreza se encuentran en el campesino sin tierra, o con una pequeña propiedad y escasos medios de producción, y en los cinturones periféricos de las grandes ciudades de los países en desarrollo (asentamientos o barrios marginales).

*La pobreza es mayor en los pueblos indígenas.* En México, por ejemplo, la tasa de pobreza en los municipios con una gran mayoría indígena supera el 80%, mientras donde los indígenas son una pequeña minoría es inferior al 20%. En Australia, como promedio, los no aborígenes duplican el ingreso de los aborígenes.

*La pobreza no pertenece en exclusiva a los PED.* En Estados Unidos de América, una cuarta parte de los niños vive en hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza. En España, una quinta parte de la población, unos ocho millones de personas, vive por debajo del umbral de pobreza moderada y un millón de personas en pobreza extrema. En EEUU, el Reino Unido y Australia, más del 20% de las personas ancianas son pobres de ingreso.

## **2. La situación de la pobreza por regiones. Tendencias**

### *2.1. Pobreza de ingreso.*

Si, como se dijo, la pobreza en el mundo se redujo en términos relativos en la última década, no en todas las regiones se ha avanzado igual. En

---

<sup>2</sup> El índice de desarrollo relativo al género (IDG) –un índice igual que el del desarrollo humano (el IDH) pero referido a la mujer– es inferior al IDH en todos los países del mundo (véase Capítulo VI).

América Latina, África subsahariana, Europa oriental y Asia central, la pobreza aumentó en los años 80 y 90.

En América Latina la pobreza aumentó de forma considerable en los años 80, sin que se redujera apreciablemente en los 90. En 1999 el porcentaje de población pobre era el mismo que en 1980: el 35% (Cuadro 2.1). Al finalizar los 90, más de doscientos millones de personas eran pobres y unos noventa millones padecían pobreza extrema<sup>3</sup>. Las cifras del Cuadro 2.1 muestran también como el fenómeno de la pobreza se va trasladando paulatinamente desde el mundo rural al urbano.

**Cuadro 2.1. Población pobre en América Latina y el Caribe**  
(porcentajes)

	Pobreza moderada			Pobreza extrema o indigencia		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1970	40	26	62	19	10	34
1980	35	25	54	15	9	28
1990	41	35	58	18	12	34
1999	35	30	54	14	9	31

Fuente: CEPAL (1999)

No obstante, las diferencias entre distintos países son notables. En Centroamérica por ejemplo, Costa Rica registraba un 17% de pobreza al finalizar la década de los 90, frente a más del 40% en El Salvador, y más del 60% en Nicaragua, Honduras y Guatemala.

El número de pobres también aumentó en el África subsahariana. Allí, casi trescientos millones de habitantes, en torno al 46% de la población, están por debajo de la línea de pobreza de 1 dólar diario. Asia meridional, con algo más del 40% de la población por debajo de la línea de pobreza, se acerca al porcentaje de África, si bien en aquella región, al contrario que en la Africana, la pobreza extrema, aunque lentamente, se está reduciendo.

La pobreza de ingreso aumentó notablemente en Europa oriental y Asia central en la última década. Se ha estimado que, en las también llamadas “economías en transición”, el número de pobres pasó de trece millones en

<sup>3</sup> Lectura recomendada sobre la situación de pobreza en América Latina: *Medina* (2001).

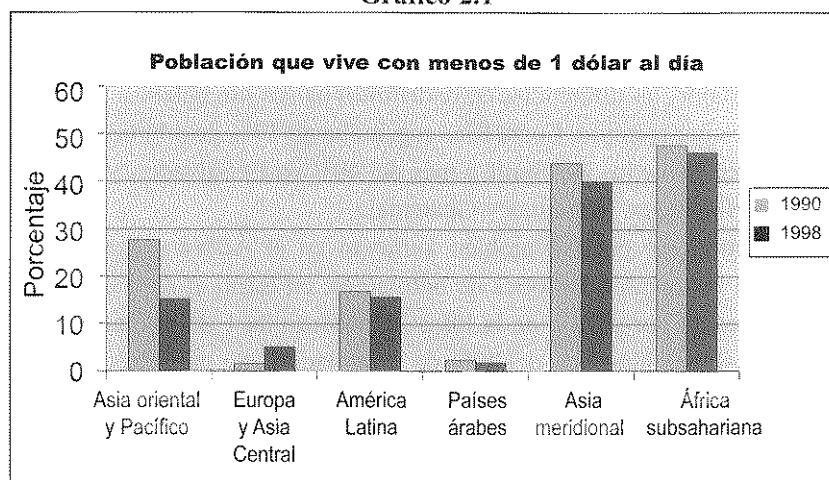


1987 a ciento veinte millones a fines de los 90 (de ellos, sesenta millones en Rusia), lo que significa que casi un tercio de la población padecía esta injusta situación al comenzar el nuevo siglo.

Por otro lado, la mayor reducción de la pobreza se dio en Asia oriental y sudoriental. Si en las décadas de los 70 y los 80, Corea, Singapur y Taiwán habían conseguido grandes progresos en la reducción de la pobreza, los avances en los últimos años correspondieron a Malasia, Tailandia, Vietnam, Filipinas y China. Este último país ha conseguido mejorar las condiciones de vida de docenas de millones de pobres con relativa rapidez. En Asia oriental, entre 1987 y 1998, el número de personas que vivían con menos de 1 dólar al día se redujo de unos 420 millones a unos 280 millones (¡en poco más de una década!). El éxito de Asia oriental y sudoriental es lo que explica que, a pesar de lo sucedido en otras áreas del mundo, el número relativo de pobres en el conjunto de los países en desarrollo se haya reducido en los últimos años.

El gráfico 2.1 refleja los elevados niveles de pobreza extrema que se registran en las distintas regiones del mundo en desarrollo. Incluye también los correspondientes a los países de la ExURSS.

**Gráfico 2.1**



Fuente: Elaborado con datos del Banco Mundial (2000)

## 2.2. Otros indicadores de la privación humana. Carencias en salud y educación

La salud y la educación son fundamentales para el bienestar de las

personas, su autoestima y para tener la oportunidad de integrarse en la sociedad que habitan de forma digna. También lo son para la equidad y cohesión social, pues sustentan la igualdad de oportunidades, y son claves como factores del crecimiento económico, como hubo ocasión de mencionar.

Son numerosos los indicadores relacionados con la salud y la educación que pueden mostrar la privación humana en las diversas regiones del mundo. Algunos de ellos, relevantes, como los que se recogen a continuación en el texto y los recuadros 2.1, 2.2 y 2.3, se encuentran en las series estadísticas ofrecidas por las principales organizaciones multilaterales<sup>4</sup>.

#### **Recuadro 2.1. Diferencias de género en educación**

Las mujeres padecen una mayor privación de conocimientos que los hombres en todas las regiones del mundo en desarrollo. En Asia meridional la diferencia entre el analfabetismo de hombres y de mujeres es de 24 puntos porcentuales –el 59% de las mujeres son analfabetas–; en los estados árabes la diferencia es de 22 puntos –el 48% de las mujeres son analfabetas–; en África subsahariana la diferencia es de 17 puntos –alcanzando el analfabetismo al 49% de las mujeres–. La diferencia es mucho menor en América Latina, tan sólo de 2 puntos (si bien en algún país, como Guatemala, hay 15 puntos de diferencia: 40% de analfabetismo femenino frente a 25% del masculino). El conjunto del mundo en desarrollo muestra como promedio 15 puntos de diferencia entre los hombres y las mujeres que saben leer y escribir (véase Capítulo VI).

#### *– Analfabetismo adulto.*

Como se adelantó, la alfabetización de adultos aumentó del 48% a más del 70% en las tres últimas décadas, lo que constituye un avance no desdeñable; pero ello significa también que unos ochocientos cincuenta millones de adultos, cerca del 30% de la población de los países en desarrollo, son todavía analfabetos. Las proporciones varían mucho entre las distintas regiones. África subsahariana, los países árabes y, sobre todo, Asia meridional, mantienen unos niveles de analfabetismo de adultos superiores al 40% –en India es el 43%–. No obstante, hay que destacar la evolución seguida por los estados árabes, que han reducido esta carencia con cierta rapidez en los últimos quinquenios: en 1970 registraban el 70% de analfabetismo de adultos frente al 40% de 1998. En *América Latina* existen diferencias apreciables entre Sudamérica, donde la población

<sup>4</sup> Aquí se han utilizado sobre todo los *informes de desarrollo humano* del PNUD y los *informes sobre el desarrollo mundial* del Banco Mundial.

analfabeta en la mayoría de los países no llega al 10% –con la excepción de Brasil, donde supera el 15%– y, por otra parte, Centroamérica, donde Guatemala, Honduras y Nicaragua registran alrededor del 30% de analfabetismo y El Salvador más del 20% –la excepción allí es Costa Rica, con sólo un 4,5% de analfabetismo adulto–. Por último, en Asia oriental y sudoriental el porcentaje de población que no sabe leer y escribir se sitúa por debajo de la media de los países en desarrollo. Los países más poblados, China e Indonesia, muestran un analfabetismo de alrededor del 15%.

**Recuadro 2.2. Niños/as sin escolarizar**

El porcentaje de niños/as sin escolarizar se redujo desde el 22% de 1980 al 11% en 1997. Ello indica que más de cien millones de niños y niñas todavía no van a la escuela primaria. Junto a ellos, otros trescientos millones de jóvenes en edad escolar no reciben enseñanza secundaria. En lo que respecta a las diferencias de género se ha registrado una reducción importante, si bien, la tasa de matrícula femenina en los países en desarrollo era en 1997 el 89% de la tasa masculina en primaria y el 82% en secundaria.

Los mayores porcentajes de falta de escolarización se encuentran en Asia Meridional, donde un tercio de los niños y niñas, es decir, unos cincuenta millones, no van a la escuela, y en el África subsahariana. En América Latina están sin escolarizar, en promedio, el 6% de los niños/as –pero el 26% en Guatemala y el 21% en Nicaragua–. En los países árabes no asiste a la escuela el 13% de los niños/as. Por último, Asia oriental y Pacífico muestran, también aquí, grandes avances: si en 1980 registraban un 14% de falta de escolarización primaria, al finalizar la década de los 90 la práctica totalidad de niños y niñas iba a la escuela.

– *Falta de acceso a servicios de salud, malnutrición infantil y carencia de agua potable.*

La privación de salud comienza por la malnutrición en la infancia y sigue por la falta de acceso a servicios de salud y a agua potable.

El porcentaje de niños/as malnutridos menores de cinco años ascendía, a mediados de los 90 al 22% como promedio en los países en desarrollo. El avance aquí no ha sido desdeñable pues dos décadas antes, en 1975, el porcentaje de niños malnutridos en los PED superaba el 40%. Pero sigue siendo una vergüenza para la humanidad comenzar el siglo XXI con estos índices, cuando el remedio a situación tan escandalosa está fácilmente a su alcance. Por regiones geográficas, los mayores porcentajes correspondían a Asia meridional, donde el 51% de los niños menores de cinco años mostraba insuficiencia de peso; África subsahariana, con el 33% de niños malnutridos, y Asia oriental y el Pacífico, con el 22%. Por debajo del promedio, los estados

árabes registraban el 15% de malnutrición infantil y Latinoamérica el 8% –si bien, Guatemala y Honduras superan el 25%–. Los antiguos países socialistas de Europa y Asia central mostraban un 8% de malnutrición infantil.

Por otro lado, en torno al 20% de la población de los países en desarrollo, es decir, más de ochocientos millones de personas, carecen de acceso a los servicios de salud. En el África subsahariana ese porcentaje se eleva hasta el 50% de la población, lo que supone que más de doscientos millones de Africanos no pueden ser asistidos por personal sanitario. Junto a ellos, tampoco acceden a servicios de salud doscientos cincuenta millones de personas en Asia meridional, doscientos millones en Asia oriental y el Pacífico, cincuenta millones en América Latina y treinta millones en los países árabes.

En lo que respecta a la población mundial que no accede a agua mejorada también se acerca a los mil millones de personas. De nuevo se encuentran en África los mayores porcentajes, con más del 50% de sus habitantes en esa situación (más de doscientos millones de personas). Las cifras de los que no acceden a agua potable para el resto de las regiones a mediados de los 90 eran las siguientes: cien millones en América Latina y el Caribe; algo más de doscientos millones en Asia meridional; casi quinientos millones en Asia oriental y el Pacífico y cincuenta millones en los países árabes.

La situación que muestran las cifras anteriores deriva en elevadas tasas de mortalidad infantil y materna en los países en desarrollo, en comparación con las de los países desarrollados (Recuadros 2.3 y 2.4).

#### **Recuadro 2.3. Tasa de mortalidad infantil**

La tasa de mortalidad infantil de los niños/as menores de cinco años al finalizar la década de los 90 era trece veces más alta en los países en desarrollo que en los de altos ingresos: 79 por cada 1.000 niños en los primeros frente al 6 por 1.000 en los segundos. No obstante ha habido avances indudables, pues esta tasa en 1980 se situaba en 135 por 1.000 en los PED.

Pero los avances no se dieron por igual. En particular han sido muy lentos en África al sur del Sahara: si en 1988 la tasa de mortalidad infantil ascendía a 188 por mil, al finalizar los 90 todavía se situaba en 151 por 1.000, una cifra veinticinco veces mayor que la de los países desarrollados. Para el resto de las regiones los porcentajes son los siguientes: Asia meridional, 89 por 1.000, con tendencia a reducirse con cierta rapidez –en 1980 alcanzaba el 180 por 1.000–; países árabes, 55 por 1.000, también con tendencia a una disminución acelerada –en 1980 la tasa era de 136 por 1.000–; Asia oriental y Pacífico, 43 por 1.000 –en 1980 era 82 por 1.000–; y América Latina el 38 por 1.000 –en 1980, el 78 por 1.000–.

#### **Recuadro 2.4. Tasa de mortalidad materna**

La tasa de mortalidad materna en los países en desarrollo multiplicaba por quince veces la de los países desarrollados a mediados de los 90: 471 muertes por cada 100 mil niños nacidos vivos en los PED frente a 31 por cada 100 mil en los países ricos. África al sur del Sahara es la región que muestra un porcentaje mayor de mortalidad materna: 971 fallecimientos por cada 100 mil hijos/as nacidos vivos. Las cifras para el resto de las regiones son las siguientes: Asia meridional, 554 por cada 100 mil; países árabes, 380; América Latina, 190; y Asia oriental y Pacífico, 95.

### **3. Desigualdad y pobreza. Tendencias**

#### *3.1 Radiografía de la desigualdad dentro de los países*

Existen varias formas de medir la desigualdad. Una de las más utilizadas y sencillas es comparar los ingresos del 20% de la población con mayores ingresos con los del 20% de la población de menores ingresos. Cuanto mayor sea el índice obtenido, mayores serán las diferencias sociales. El Cuadro 2.2 presenta este índice en cincuenta países de distintas regiones del mundo.

A partir de la información que se desprende del Cuadro 2.2, se podrían distinguir cuatro niveles de desigualdad en el interior de los países:

i) La menor desigualdad, o mayor equidad, se observa en los países desarrollados que han construido un estado de bienestar indiscutible, como los nórdicos europeos y Japón. En ellos, el 20% de la población más rica no llega a multiplicar por cuatro los ingresos del 20% de la población más pobre.

ii) En el siguiente escalón están los países cuyo 20% de población más rica percibe unos ingresos entre 4 y 8 veces más elevados que el 20% de la población más pobre. Es el caso del resto de los países desarrollados, incluida España, pero con la notable excepción de EEUU; el de bastantes asiáticos (Indonesia, Corea, Sri Lanka, India, Tailandia y China); algunos Africanos (Uganda, Tanzania, Etiopía y Mozambique) y no pocos estados árabes (Egipto, Mauritania, Paquistán...) —no recogidos en el Cuadro—.

iii) El tercer escalón lo forman aquellos países donde el 20% de la población más rica percibe unos ingresos entre 8 y 12 veces superiores a los del 20% de la población más pobre. Entre ellos se encuentra EEUU, donde esa proporción alcanza las 9 veces, varios países del este y sudeste asiático de rápido crecimiento (Singapur, Malasia), los países de América

Latina más equitativos (Costa Rica y Uruguay) y algunos Africanos de equidad intermedia en aquel Continente (Madagascar, Kenia, Burkina Faso y Malí).

iv) En el último nivel, con desigualdades aún más pronunciadas, están la mayor parte de los países latinoamericanos (excepto Uruguay, Costa Rica y Perú) y los países Áfricanos más desiguales (Zimbabue, Níger). En no pocos casos (Guatemala, Chile, Colombia, Nicaragua, Paraguay, Brasil, Honduras –y Zimbabue y Níger–) los ingresos del 20% de la población más rica multiplican por 15 (incluso por más de 30 en algún caso) a los de la población más pobre (Cuadro 2.2).

### Cuadro 2.2. Distribución del ingreso en países seleccionados

Relación entre el 20% de la población con ingresos más altos y el 20% de menores ingresos.

(Información correspondiente a los años 90).

Países desarrollados	Relación 20%/20%	América Latina	Relación 20%/20%	Asia	Relación 20%/20%	África	Relación 20%/20%
Japón	3,4	Uruguay	8,9	Indonesia	4,6	Uganda	6,4
Dinamarca	3,6	Costa Rica	11,5	Rep. Corea	5,3	Tanzania	6,7
Suecia	3,6	Perú	11,7	Sri Lanka	5,3	Etiopía	6,7
Bélgica	3,6	Venezuela	13,0	India	5,7	Mozambique	7,2
Finlandia	3,6	Panamá	14,8	Tailandia	7,6	Madagascar	9,6
Noruega	3,7	El Salvador	14,8	China	8,0	Kenia	10,0
Alemania	4,7	México	14,3	Singapur	9,6	Burkina-Fas	10,0
Italia	4,2	Guatemala	15,8	Malasia	12,4	Malí	12,2
Canadá	5,2	Chile	18,2			Nigeria	12,8
España	5,4	Colombia	20,3			Zimbabue	15,6
Países Bajos	5,5	Brasil	24,4			Níger	20,7
Francia	5,6	Nicaragua	27,9				
Reino Unido	6,5	Paraguay	31,8				
Australia	7,0	Honduras	38,1				
EEUU	9,0						

Fuente: Elaborado a partir de PNUD, 2001

Existen otras formas de medir la desigualdad que complementan la información anterior. La relación analizada entre el 20% de la población que más gana y el 20% que menos percibe, a pesar de ser muy ilustrativa, tiene una limitación: no nos dice lo que sucede con el 60% restante, cuyas rentas pueden estar mejor o peor distribuidas (véase el Recuadro 2.5).

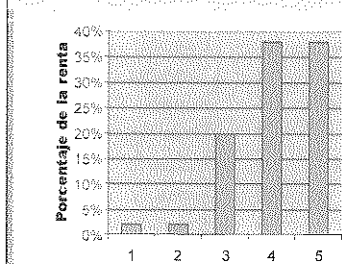
**Recuadro 2.5. Comparación entre los ingresos que percibe el 20% de la población de mayores ingresos y el 20% de menores ingresos: limitaciones de la medición**

Supongamos las siguientes distribuciones de la renta:

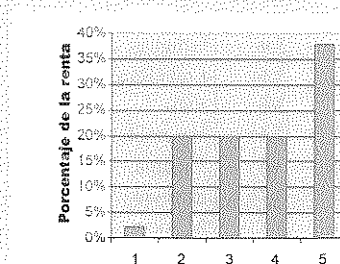
	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
País A	2,1%	2,1%	20%	37,9%	37,9%	100%
País B	2,1%	20%	20%	20%	37,9%	100%

La proporción del 20% de más ingresos y el 20% de menores ingresos es, en ambos países, 18. Sin embargo, como ilustran los gráficos, mientras en el país A el 60% de la población intermedia obtiene exactamente lo que le correspondería si los ingresos se repartieran de forma igualitaria –cada quintil percibe el 20% de la renta–, en el país B sólo un quintil –el tercero– consigue esa quinta parte de la renta. Es decir, en el país A las rentas están repartidas de forma igualitaria para el 60% de la población, mientras en el país B no lo están para el 80% de la población.

**Representación gráfica de la distribución A**



**Representación gráfica de la distribución B**



Fuente: Elaboración propia

Otra forma habitual de medir la desigualdad es utilizando el “Índice de Gini”, que tiene un valor comprendido entre 0, cuando la igualdad es máxima, y 1, cuando la desigualdad es máxima. Su ventaja es que toma en cuenta la distribución de la renta en todos los estratos de la población, y no sólo en los de mayores y menores ingresos (véase la Nota técnica 1).

Pues bien, la observación de los valores que alcanza el Índice de Gini en 47 países seleccionados de América Latina, Asia, África y países desarrollados (Cuadro 2.3), confirma los resultados obtenidos anteriormente: la menor desigualdad se observa de nuevo, con mucha diferencia, en los países nórdicos europeos y Japón, con un índice de Gini de alrededor de 0,25.

A continuación están el resto de los países desarrollados, con un índice de Gini comprendido entre 0,30 y 0,40. En este grupo entrarían bastantes economías asiáticas (Corea, Sri Lanka, Indonesia, Nepal, India) buena parte de los países árabes (Egipto, Mauritania, Paquistán), los Áfricanos más equitativos (Uganda, Mozambique) *y se quedarían fuera todos los latinoamericanos*. En un tercer grupo, con un índice de Gini comprendido entre 0,4 y 0,5 encontramos a EEUU, algunos asiáticos (China, Tailandia, Indonesia), bastantes Áfricanos (Etiopía, Kenia, Madagascar, Burkina-Faso) y los países latinoamericanos más equitativos (Uruguay, Costa Rica, Bolivia). Por último, en el grupo con mayor desigualdad del planeta, con un Índice de Gini superior a 0,5, están buena parte de los países latinoamericanos –superando a todos ellos Brasil, con un índice que alcanza 0,60– y algunos países Áfricanos (Nigeria, Zimbabwe) (Cuadro 2.3).

### Cuadro 2.3. Índice de Gini.

#### Países seleccionados de la OCDE, Latinoamérica y Asia.

(El índice de Gini se ha multiplicado por 100 para leer las cifras con más comodidad). (Entre paréntesis figura el año de la encuesta).

OCDE		Latinoamérica		Asia	
Dinamarca (1992)	24,7	Uruguay (1989)	42,3	Corea (1993)	31,6
Suecia (1992)	25,0	Bolivia (1990)	42,0	Sri Lanka (1995)	34,4
Noruega (1995)	25,8	Ecuador (1995)	43,7	Indonesia (1996)	36,5
Finlandia (1991)	25,6	Costa Rica (1996)	47,0	Nepal (1995)	36,7
Japón (1993)	24,9	Panamá (1997)	48,5	India (1997)	37,8
Alemania (1994)	30,0	R.Dominicana (1996)	48,7	China (1998)	40,3
Holanda (1994)	32,6	Venezuela (1996)	48,8	Tailandia (1998)	41,4
España (1990)	32,6	Nicaragua (1993)	50,3	Malasia (1995)	48,5
Francia (1995)	32,7	El Salvador (1996)	52,3		
Portugal (1994)	35,6	Honduras (1996)	53,7	<u>África</u>	
Australia (1994)	35,2	México (1995)	53,7	Uganda	39,2
Reino Unido (1991)	36,1	Chile (1994)	56,5	Mozambique	39,6
EEUU (1997)	40,8	Colombia (1996)	57,1	Etiopía	40,0
		Paraguay (1995)	59,1	Kenia	44,5
		Guatemala (1989)	59,6	Madagascar	46,0
		Brasil (1996)	60,0	Burkina-Faso	48,2
				Mali	50,5
				Niger	50,5
				Nigeria	50,6
				Zimbawe	56,8

Fuente: *Banco Mundial* (2001)



### 3.2. Radiografía de la desigualdad *entre* países

El aumento de la desigualdad o de la brecha de ingresos *entre* países no es un fenómeno nuevo en la historia contemporánea. La reconstrucción de series estadísticas sobre la producción de una serie de países desde comienzos del siglo XIX lleva a concluir que la divergencia entre los desarrollados y la mayoría de los países en desarrollo se ha ampliado sin cesar<sup>5</sup>. Algunas estimaciones han encontrado que mientras Europa Occidental, América del Norte, Australia y Japón tenían unos ingresos siete veces superiores a los del resto del mundo en 1998, la diferencia era de dos a uno en 1820. Y la diferencia entre Estados Unidos (el país más rico) y África (la región más pobre) al finalizar la década de los 90 era de veinte a uno. Se ha encontrado también que mientras el PIB *per cápita* de Europa Occidental se multiplicó por 13 en el período 1820–1992 y el de EEUU por 17, el correspondiente a América Latina se multiplicó por 7, el de Asia por 6 y el de África sólo por 3.

Pero estas tendencias no son sólo cosa del pasado. Desde 1980 a 1994, el crecimiento *per cápita* en los países desarrollados ascendió al 1,5% anual como promedio, mientras los países de menor desarrollo crecieron al 0,34% de media, lo que provocó un ensanchamiento aún mayor de la brecha existente entre ambos grupos de países. Aquellos que, como los del sudeste asiático (Corea, Taiwán, Singapur), han sido capaces de crecer con rapidez hasta acercarse al mundo desarrollado, son raros en la historia. Más frecuente es lo contrario, que los países en desarrollo encuentren dificultades y obstáculos para crecer más deprisa: así, más de la mitad de los países que tenían una renta *per cápita* inferior a 1000 dólares en 1960, apenas han aumentado sus ingresos *per cápita* desde entonces.

### 3.3. Radiografía de la desigualdad agregada

Cuando se agregan las dos desigualdades, la existentes *en el interior* de los países y la registradas *entre* los países, aparecen cifras abrumadoras. La comparación entre los segmentos más ricos de la población de los países desarrollados y los segmentos pobres de los países en desarrollo parece extraída de la ficción:

- El 1% más rico de la población mundial recibió tanto ingreso como el 57% más pobre.

<sup>5</sup> Lecturas recomendadas: Maddison (2002) y Pritchett (1997).

- Las 15 personas más ricas del mundo tienen activos que superan el PIB total del África subsahariana (con más de 600 millones de habitantes).
- El patrimonio de las 225 personas más ricas del mundo equivale a los ingresos de 2.500 millones de personas pobres de ingreso.
- Según Naciones Unidas, el costo de lograr y mantener el acceso universal a los servicios básicos (enseñanza, salud, atención a la salud reproductiva para todas las mujeres, alimentación y agua limpia y saneamiento) suma 44 mil millones de dólares anuales; cifra equivalente al 4% de la riqueza de las 225 personas más ricas del mundo.

Se ha tratado de calcular la relación existente entre los ingresos del 20% de la población del planeta con mayores ingresos y los del 20% con menores ingresos. El cálculo es complicado por las diferencias en las paridades de poder adquisitivo (PPA) existentes entre los países (de ello se habló en el Capítulo 1). Y debe considerarse que, aunque la población de mayores ingresos se localiza mayoritariamente en los países industrializados, algunos segmentos de la población del mundo en desarrollo forman parte de esos sectores más ricos, mientras, al contrario, abundan los pobres de los países ricos, como ya se ha comentado. Una primera estimación, sin tener en cuenta las paridades de poder adquisitivo, la realizó el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este organismo encontró que, al comenzar la década de los 60, la relación entre los ingresos del 20% de la población del planeta con mayores ingresos y los del 20% de menores ingresos era de 30 veces (equiparable, pues, a las diferencias existentes en los países latinoamericanos más inequitativos); pero a mediados de los años 90, en poco más de tres décadas, aquella proporción se había elevado a 78 veces (Cuadro 2.4).

**Cuadro 2.4. Diferencias de ingreso entre el 20% de la población de mayores ingresos y el 20% de menores ingresos**

	1960	1989	1994
Participación del 20% más rico / PNB mundial (a)	70,2%	82,7%	86%
Participación 20% más pobre / PNB mundial (b)	2,3%	1,4%	1,1%
Relación (a) / (b)	30,5	59,1	78

Fuente: Elaborado a partir de datos del PNUD (varios años)

---

Es claro que las diferencias existentes en el reparto de la renta en el mundo son mayores que las diferencias existentes al interior de los países, pues a estas se agregan las diferencias existentes *entre* los países. Tal vez lo más preocupante es la tendencia que se observa en todos los estudios: un rápido aumento de la desigualdad mundial entre los más ricos y los más pobres –con distintas estimaciones sobre lo que ocurre con los estratos intermedios–. El Cuadro 2.4, aunque deje dudas sobre el nivel de la desigualdad real entre los más ricos y los más pobres –por la metodología empleada en su construcción– permite afirmar que la población mundial más rica se apropia de un porcentaje elevadísimo y creciente de la renta del planeta.

Una conclusión se muestra como evidente: el mercado mundial, dejado a su propia dinámica, no es capaz de acortar las distancias de renta e ingresos entre los países. Revertir estas tendencias y lograr una convergencia mayor exige un papel activo de los poderes públicos nacionales y unas nuevas reglas de juego internacionales.

### CAPÍTULO III

## OBJETIVOS DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA ¿DÓNDE QUEREMOS IR?

En la última década se ha ido forjando un cierto consenso en la comunidad internacional sobre el derecho al desarrollo de los pueblos y la obligación de reducir la pobreza. La presión y las movilizaciones efectuadas por la sociedad civil organizada en los países desarrollados y las demandas lanzadas desde el mundo en desarrollo fueron determinantes para fijar unos objetivos compartidos de reducción de la pobreza en las Cumbres de Naciones Unidas celebradas en la década de los 90. El consenso es mucho menor, como habrá ocasión de ver, en lo que respecta a las medidas necesarias para alcanzar esas metas.

Este Capítulo se centra en los objetivos aprobados por la comunidad internacional relacionados con la reducción de la pobreza y en las tendencias observadas respecto a ellos en distintas regiones del planeta. También pone de manifiesto la inexistencia de objetivos relacionados con la reducción de las desigualdades y se refiere a la importancia que tendría su planteamiento.

#### **1. Avances en la comunidad internacional en la búsqueda de un consenso para luchar contra la pobreza**

Los principales momentos en la fijación de objetivos relacionados con la lucha contra la pobreza, han sido los siguientes:

*Conferencia Internacional de Derechos Humanos (Viena, 1993).*

La Conferencia de NNUU celebrada en Viena en 1993 fue tal vez el acontecimiento que marcó un punto de inflexión en la preocupación de la

comunidad internacional por la lucha contra la pobreza. Allí se recogió la universalidad e indivisibilidad de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales de las personas, incluyendo el derecho al desarrollo. Como consecuencia, erradicar la pobreza y promover el desarrollo dejó de ser una opción generosa cuyo ejercicio quedaba al libre albedrío de los países desarrollados y se convirtió en una *obligación moral* para todos los gobiernos del planeta.

*La Declaración de Copenhague (1995).*

La Cumbre de Naciones Unidas para el Desarrollo Social se celebró en Copenhague en 1995 y contó con la participación de más de cien jefes de estado y de gobierno y la presencia de las principales organizaciones internacionales. Allí se establecieron determinados objetivos de desarrollo y se aprobó la idea de añadir objetivos sociales a la agenda del desarrollo, hasta entonces muy dominada por objetivos macroeconómicos. En la Declaración final se recoge el compromiso “como imperativo ético, social, político y económico de la humanidad, de lograr el objetivo de erradicar la pobreza en el mundo mediante una acción nacional enérgica y la cooperación internacional”<sup>1</sup>.

#### **Cumbres de NNUU en los 90**

Cumbre Mundial sobre la Infancia (Nueva York, 1990).  
Cumbre Mundial sobre Educación (Jomtien, 1990).  
Conferencia de NNUU sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Rio de Janeiro, 1992).  
Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 1993).  
Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo. (El Cairo, 1994).  
Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995).  
Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995).  
Conferencia de NNUU sobre Asentamientos Humanos (Habitat II) (1996).  
Cumbre Mundial sobre la Alimentación (Roma, 1996).

*La “Estrategia para el Siglo XXI” del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE (1996).*

En un relevante informe titulado “La cooperación al desarrollo en los albores del siglo XXI”<sup>2</sup>, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la

<sup>1</sup> La Declaración de Copenhague se puede consultar en la página web del PNUD: [www.undp.org](http://www.undp.org)

<sup>2</sup> Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (1996).

OCDE se hizo eco de la necesidad, planteada en las Cumbres de Naciones Unidas mencionadas, de asumir y explicitar objetivos sociales en la agenda del desarrollo. En concreto, recogió, entre otras, las siguientes metas relacionadas con la pobreza:

1. Reducir a la mitad la extrema pobreza existente en 1990 para el año 2015, de acuerdo con la "Declaración de Copenhague".
2. Conseguir la educación primaria universal también en 2015, siguiendo la Cumbre de NNUU sobre la educación celebrada en Jomtien.
3. Eliminar las diferencias de género en el acceso a la educación primaria y secundaria en el año 2005, de acuerdo con la Cumbre de Naciones Unidas sobre la mujer celebrada en Beijing.
4. Reducir, no más tarde de 2015, la mortalidad infantil existente en 1990 en dos tercios.
5. Reducir la mortalidad materna en tres cuartos para el mismo año (de acuerdo con la Cumbre de NNUU sobre población reunida en El Cairo).
6. Mejorar el acceso a la salud básica y la planificación familiar para todas las personas, también para el año 2015.

*La Declaración conjunta de Naciones Unidas, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el FMI y el Banco Mundial (2000).*

Fue esta una declaración inusual, firmada por los responsables de las cuatro organizaciones mencionadas, en la que afirman categóricamente que el principal desafío al que se enfrenta la comunidad internacional es el de la pobreza en todas sus formas<sup>3</sup>. La declaración insiste en la necesidad de lograr siete objetivos definidos en los acuerdos y resoluciones de las conferencias mundiales organizadas por las Naciones Unidas en el primer quinquenio de los 90, que quedarían compuestos por los seis recogidos más arriba por el CAD de la OCDE, junto a otro más, de alcance medioambiental:

"Poner en práctica para 2005 estrategias nacionales de desarrollo sostenible a fin de revertir para 2015 la pérdida de recursos ecológicos".

En el texto se considera que los objetivos se refuerzan mutuamente, por lo que se propugna avanzar en todos y cada uno de ellos a la vez.

---

<sup>3</sup> NNUU, OCDE, FMI, BM (2000): *Un mundo mejor para todos*.

## 2. Objetivos aprobados en la Cumbre del Milenio para la reducción de la pobreza (2000)

Finalmente, la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas celebrada en Nueva York en el año 2000, con la participación de 189 países, aprobó ocho objetivos con dieciocho metas basadas en los acuerdos de las Cumbres celebradas en la década que terminaba, coincidentes también con los objetivos asumidos por las organizaciones internacionales que se acaban de recoger (Recuadro 3.1).

Recuadro 3.1. Objetivos aprobados en la Cumbre del Milenio relacionados con la pobreza	
<p><b>1. Erradicar la extrema pobreza y el hambre</b></p> <p>Meta 1. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos menores a 1 dólar USA al día.</p> <p>Meta 2. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen hambre.</p>	<p><b>6. Ampliar el acceso a la planificación familiar y combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades.</b></p> <p>Meta 7. Acceso universal a los servicios de salud reproductiva para el 2015.</p> <p>Meta 8. Se habrá detenido, y habrá comenzado a disminuir, el avance del VIH/SIDA, la incidencia de la malaria y otras enfermedades graves.</p>
<p><b>2. Conseguir la educación primaria universal</b></p> <p>Meta 3. Conseguir, para el 2015, que los niños y niñas de todos los países terminen sus estudios primarios.</p>	<p><b>7. Asegurar la sostenibilidad medioambiental</b></p> <p>Meta 9. Integrar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales antes de 2005 y revertir la pérdida de recursos medioambientales antes de 2015.</p>
<p><b>3. Promover la igualdad de género y empoderar a las mujeres</b></p> <p>Meta 4. Eliminar la disparidad de género en la educación primaria y secundaria antes de 2005 y en todos los niveles de educación en 2015.</p>	<p>Meta 10. Reducir a la mitad, en 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible a agua potable.</p> <p>Meta 11. Conseguir, para el año 2020, una mejora significativa en las condiciones de vida de al menos 100 millones de chabolistas.</p>
<p><b>4. Reducir la mortalidad infantil</b></p> <p>Meta 5. Reducir en dos tercios, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad en menores de cinco años.</p>	
<p><b>5. Mejorar la salud materna</b></p> <p>Meta 6. Reducir en tres cuartos, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad materna.</p>	

**8. Desarrollar una Asociación Global para el Desarrollo.**

Meta 12. Desarrollar un sistema comercial y financiero abierto, regulado, predecible y no discriminatorio (incluye compromisos nacionales e internacionales de buen gobierno, desarrollo y reducción de la pobreza).

Meta 13. Tener en cuenta las necesidades especiales de los Países Menos Avanzados (incluye el acceso libre a las exportaciones de los PMA, un programa de reducción de deuda para los países *HIPC* y la condonación de deuda bilateral, y una AOD más generosa).

Meta 14. Tener en cuenta las necesidades especiales de países sin

salida al mar y las pequeñas islas.

Meta 15. Medidas nacionales e internacionales para que la deuda de los países en desarrollo sea sostenible.

Meta 16. Desarrollar y poner en marcha estrategias para conseguir trabajo productivo y formal para los jóvenes.

Meta 17. Proporcionar, en colaboración con las empresas farmacéuticas, medicamentos accesibles a los países en desarrollo.

Meta 18. Hacer accesibles, en colaboración con el sector privado, los beneficios de las nuevas tecnologías, en especial de la información y las comunicaciones.

Fuente: Plataforma 2105 y más. *Declaración de Principios*

Como puede observarse, los siete primeros objetivos son concretos y medibles, mientras que las metas recogidas en el objetivo número ocho, referidas más bien al camino necesario para acercarse a aquellos objetivos, son imprecisas y comprometen escasamente. No obstante, la fijación de estos objetivos por parte de la comunidad internacional, en particular de los siete primeros, tiene ventajas que no deben pasar desapercibidas:

- 1) En primer lugar, es difícil no compartir unos objetivos relacionados centralmente con la ampliación de las capacidades y oportunidades de las personas –en la línea estudiada en el Capítulo primero–. Difícil el desacuerdo, además, si se considera que se trata de *objetivos mínimos*, pues nada impide que puedan ser superados.
- 2) Al haberse aprobado por la práctica totalidad de los gobiernos del planeta, estos objetivos se han convertido en una *obligación exigible* a todos ellos, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo. Todos los gobiernos tienen la obligación de poner los medios y voluntad necesarios para promover el desarrollo y erradicar la pobreza, cumpliendo así con lo que ellos mismos han acordado.



- 
- 3) Alcanzar los objetivos aprobados obliga a poner la lucha contra la pobreza en un *lugar central* en las políticas públicas de los PED y en las políticas de los países industrializados que tengan un impacto externo en el mundo en desarrollo, entre las que se encuentra la política de cooperación al desarrollo (en los siguientes capítulos se insistirá en la *coherencia* necesaria entre el objetivo del desarrollo y las políticas de los países desarrollados con efectos en los PED).
  - 4) Por último, ocuparse realmente de la pobreza y lograr los objetivos aprobados en la Cumbre del Milenio obliga a reforzar la *coordinación* de esfuerzos entre las distintas agencias de cooperación y a fortalecer el *multilateralismo*. Desde ahora, todos los organismos de cooperación y desarrollo tienen unos objetivos mínimos y compartidos que lograr. Ello requiere también definir con mayor precisión las políticas idóneas para la erradicación de la pobreza, comprometer los recursos necesarios y diseñar con acierto los planes de acción requeridos.

Lo anterior no quiere decir que debamos quedarnos totalmente satisfechos con estos siete objetivos, incluso aunque se consiguiesen superar. Y ello por dos razones: en primer lugar, porque hace falta avanzar en otros asuntos también esenciales para la dignidad de las personas, como el respeto a las libertades fundamentales de los seres humanos y a la diversidad de valores éticos y culturales. Aunque están recogidos de forma explícita en las resoluciones y acuerdos de distintas Cumbres de Naciones Unidas, no aparecen incluidos en los *Objetivos del Milenio*, tal vez por la dificultad que entraña fijar metas en esos ámbitos. En cualquier caso, la libertad humana es un fin en sí misma y, además, facilita la superación del estado de pobreza: es más probable que los colectivos desfavorecidos puedan mejorar su nivel de vida si tienen la posibilidad de organizarse y exigir sus reivindicaciones que, al contrario, cuando se ven sometidos a gobiernos dictatoriales que reprimen sus demandas. En estos regímenes las dificultades para que una sociedad alcance una mayor equidad se multiplican.

En segundo lugar, las metas señaladas para 2015 dicen poco sobre aspectos cualitativos de la pobreza, que son también esenciales. Considérese por ejemplo el caso de la educación. El porcentaje de niños/as que asisten regularmente a la escuela es, sin duda, un buen indicador sobre las oportunidades y opciones que se les abrirán cuando sean adultos y, por

tanto, sobre la reducción de la pobreza futura. Pero tan importante como la *cantidad* de educación que se ofrece (medida por el número de plazas escolares ofertadas y utilizadas) es su *calidad*, lo que tiene que ver, entre otros factores, con la formación de los maestros, los incentivos que éstos perciben, la adecuación de los textos utilizados al entorno del alumno/a o la calidad de las instalaciones escolares. Por ello, como habrá ocasión de ver en los siguientes capítulos, estos objetivos genéricos deberán concretarse en cada país en metas específicas adecuadas y adaptadas a sus propias realidades.

En suma, lograr los *Objetivos del Milenio* es una condición necesaria para reducir la pobreza pero no es una condición suficiente si quedan relegados aspectos como los mencionados.

### **3. Tendencias. Progresos en algunas regiones, retrasos en otras**

Los progresos y retrasos acumulados en los últimos años con respecto a los objetivos de la Cumbre del Milenio se ilustran a continuación para distintas regiones del mundo en desarrollo. Por razones de espacio sólo se ofrecen los gráficos referidos a dos objetivos esenciales: la reducción a la mitad de la pobreza extrema en 2015 y la universalización de la enseñanza primaria para el mismo año. Al final de la sección se hace una referencia breve a las tendencias observadas en otros indicadores<sup>4</sup>.

#### *– Pobreza extrema de ingreso. Tendencias*

El Gráfico 3.1 muestra los porcentajes de población en pobreza extrema en los años 1990 y 1998 para distintas regiones geográficas y, por otro lado, la línea que señala el progreso requerido para cumplir el objetivo de la Cumbre del Milenio de reducir la pobreza extrema de ingreso a la mitad en 2015. Como puede observarse sólo Asia oriental y el Pacífico lleva camino de cumplir –y superar– la meta.

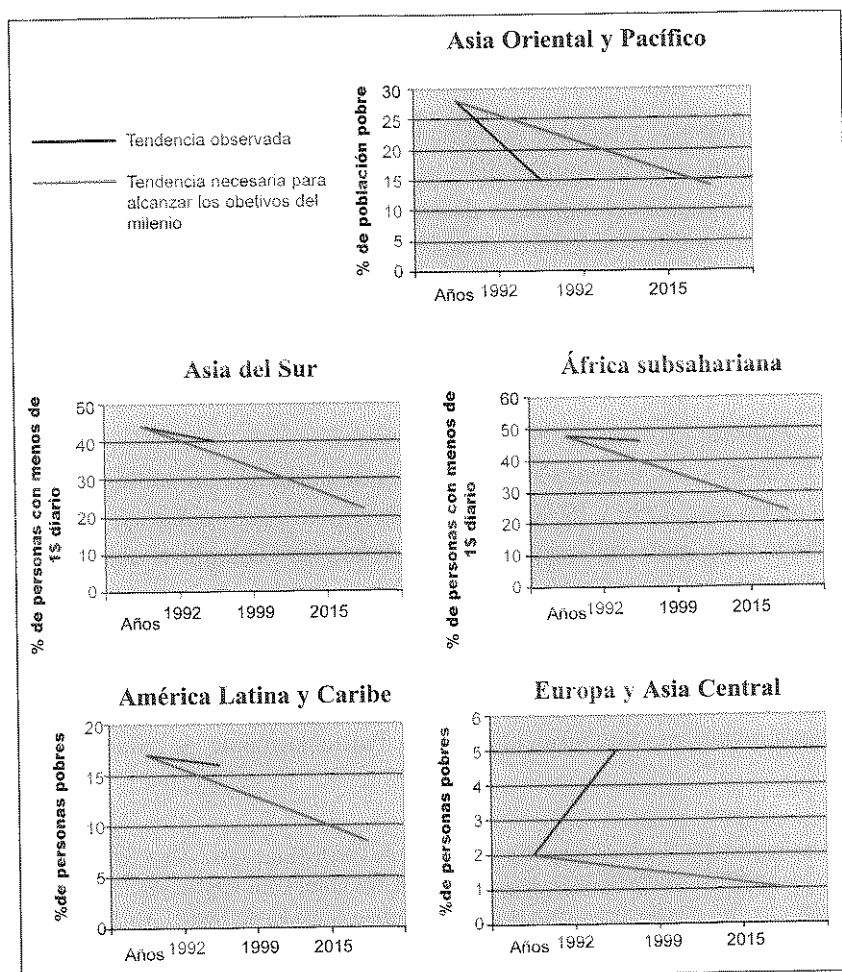
Las otras cuatro regiones que aparecen en el Gráfico, *de seguir la tendencia actual*, no cumplirán el objetivo. Particularmente, la reducción de

---

<sup>4</sup> Una exposición detallada sobre las tendencias de los distintos indicadores relacionados con los Objetivos del Milenio se encuentra en OCDE (2001). En versión resumida se encuentra en “Un mundo mejor para todos”, documento conjunto de NNUU, OCDE, BM y FMI. Se aconseja también la lectura de Devarajan, Miller y Swanson (2002). Por su parte, el PNUD actualiza periódicamente los datos relativos a los Objetivos del Milenio en [www.undp.org](http://www.undp.org)

la pobreza a la mitad será muy difícil en el África subsahariana donde, de mantenerse la tendencia, la pobreza extrema se reducirá sólo en el 15%. La tendencia también es dramática en Europa y Asia central (los países de la ex Unión Soviética) donde la pobreza aumentó en términos absolutos y relativos en la década del 90. América Latina y Asia meridional también acumulan retrasos: de no variar la tendencia, la pobreza se reducirá en ambas regiones en la cuarta parte en lugar de hacerlo en la mitad. Por último, los países árabes (que no se reflejan en el Gráfico) mantuvieron un porcentaje similar de pobreza extrema al comenzar y finalizar la década de los noventa.

**Gráfico 3.1. Progresos y retrasos en la reducción de la pobreza extrema**



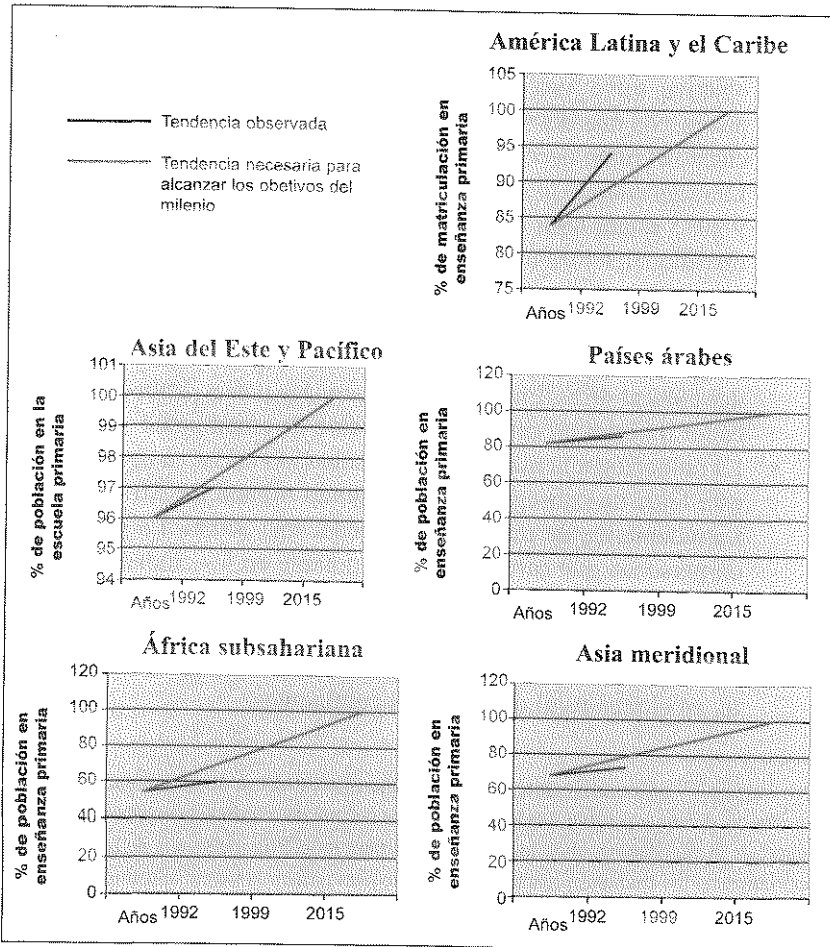
Fuente: OCDE (2001).

– Lograr la enseñanza primaria universal. Tendencias.

Las regiones que cumplirán con el objetivo de lograr una enseñanza primaria universal en 2015 si mantienen la tendencia registrada en la década de los 90 serán Latinoamérica y los países de la exURSS. En Asia del Este y el Pacífico también podría conseguirse, al igual que en los países árabes, aunque muestran cierto retraso en el ritmo de mejora necesario.

Por su parte, África subsahariana y Asia meridional acumulan importantes retrasos. De continuar la tendencia actual, África llegaría al 2015 con una cuarta parte de su población en edad escolar sin escolarizar y Asia meridional con una quinta parte (Gráfico 3.2).

Gráfico 3.2. Progresos y retrasos en lograr una escuela para todos/as



Fuente: OCDE (2001).

---

Respecto a los demás objetivos de la Cumbre del Milenio relacionados con las opciones y oportunidades de las personas, las tendencias son las siguientes:

- La *eliminación de las disparidades de género* en el acceso a la educación primaria y secundaria va muy retrasada en Asia meridional y África subsahariana. Por el contrario, lleva un buen ritmo en el resto de las regiones del mundo en desarrollo, particularmente en América Latina, donde el objetivo ya se ha alcanzado.
- La *reducción de la mortalidad infantil* en menores de cinco años va muy retrasada en África subsahariana. De no variar la tendencia actual, esta región habrá reducido solamente entre un 5% y 10% la mortalidad infantil en 2015, en lugar de los dos tercios (el 66%) señalados como meta. Las demás regiones del mundo en desarrollo muestran una tendencia positiva, pero no suficiente para alcanzar el objetivo, salvo Asia del este y Pacífico<sup>5</sup>. Según el PNUD (2002), 85 países, con más del 60% de la población mundial, están atrasados en cuanto al ritmo necesario para conseguir el objetivo previsto.
- La *reducción de la mortalidad materna* en tres cuartos entre 1990 y 2015 estará lejos de conseguirse en África subsahariana y Asia meridional, a juzgar por la desfavorable tendencia mostrada por la proporción de nacimientos atendidos por personal sanitario en esas regiones<sup>6</sup>. De hecho, el porcentaje de nacimientos atendidos en África subsahariana disminuyó a lo largo la década de los 90 del 50% al 46%. En Latinoamérica y los países árabes este indicador muestra un ritmo más aceptable de crecimiento.
- La *reducción a la mitad de las personas sin acceso a agua potable* está lejos de conseguirse en el mundo urbano de África, Asia y Latinoamérica de mantenerse la tendencia actual. La proporción de personas que carecen de agua potable en las ciudades de esas regiones ha permanecido invariable a lo largo de los años 90: el 15% en África, el 7% en Asia y un 10% en América Latina. Sin embargo, el acceso a agua mejorada aumentó, aunque lentamente, en el área rural de estos tres continentes.

<sup>5</sup> No obstante, y afortunadamente, se conocen bien las causas de la mortalidad infantil: la importancia del agua potable, los beneficios de la terapia de rehidratación para las diarreas, el papel de la vacunación, el de los profilácticos para reducir la incidencia de la malaria, la importancia de los cuidados prenatales y posparto para reducir la transmisión al niño del VIH y, en general, de la educación de las mujeres.

<sup>6</sup> La proporción de nacimientos atendidos por personal sanitario es un indicador estrechamente relacionado con la mortalidad materna sobre el que existen datos registrados.

El Cuadro 3.1 resume la información anterior. Como puede observarse, de seguir las tendencias actuales, África subsahariana y Asia meridional no cumplirán *ninguno* de los objetivos de la Cumbre del Milenio; en América Latina se incumplirán la mayor parte de ellos; en los países árabes y los de Europa y Asia central la situación será ambigua: algunos llegarán a cumplirse, pero otros no; por último, Asia del este y el Pacífico logrará alcanzar la mayoría de las metas.

**Cuadro 3.1 ¿Se cumplirán los objetivos aprobados en la Cumbre del Milenio de mantenerse las tendencias actuales?**

	África sub-sahariana	Asia meridional	América Latina	Países árabes	Europa y Asia central	Asia del este y Pacífico
Reducción a la mitad de la pobreza extrema	NO	NO	NO	SI/NO	NO	SI
Educación primaria universal	NO	NO	SI	SI/NO	SI	SI/NO
Eliminación de las disparidades de género en enseñanza	NO	NO	SI	SI	SI	SI
Reducción de la mortalidad infantil en dos tercios	NO	SI/NO	NO	SI	NO	SI
Reducción de la mortalidad materna en tres cuartos	NO	NO	SI/NO	SI/NO	n.d.	SI
Reducir a la mitad el % de personas sin agua potable	NO	NO	NO	SI	n.d.	NO

(n.d): no hay datos.

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2001).

Por países, de mantenerse la tendencia actual, la situación es la siguiente: un grupo numeroso va retrasado en la reducción a la mitad de

la pobreza; la mayoría de los países en desarrollo alcanzarán los objetivos referidos a la universalización de la enseñanza primaria y la igualdad de género en la educación primaria –en la secundaria subsisten las dudas–; la mitad de los países sobre los que se dispone de información no conseguirán reducir la mortalidad infantil en dos tercios; una mayoría de países no logrará disminuir la mortalidad materna en tres cuartos; por último, el acceso a agua potable para la mitad de la población que no dispone de ella aparece como un objetivo inalcanzable para una gran mayoría (Cuadro 3.2). En el Anexo 1 se muestra la situación de los Objetivos del Milenio para cada país del mundo en desarrollo.

**Cuadro 3.2. Número de países en camino y retrasados en los objetivos de la Cumbre del Milenio\***

	Países bien encaminados	Países retrasados en las metas	No hay datos
Reducción a la mitad de la pobreza extrema	57	43	68
Educación primaria universal	51	24	93
Eliminación de las disparidades de género en enseñanza primaria	90	14	64
Eliminación de las disparidades de género en enseñanza secundaria	81	20	67
Reducción de la mortalidad infantil en dos tercios	85	81	2
Reducción de la mortalidad materna en tres cuartos	37	48	83
Reducir a la mitad el % de personas sin agua potable.	12	70	86

Fuente: PNUD (2001 y 2002)

Queda, pues, un gran esfuerzo que realizar para revertir estas tendencias. Esfuerzo que corresponde realizar a todos los países del mundo, desarrollados y en desarrollo.

Para terminar este apartado, interesa mencionar que el PNUD elabora un *Informe anual sobre la Declaración del Milenio* con evaluaciones sobre los avances mundiales registrados periódicamente en los objetivos de la Cumbre. El PNUD se propone también la elaboración de informes anuales para cada país, con información sobre el progreso logrado localmente en cada uno de los objetivos<sup>7</sup>.

#### 4. Ausencia de objetivos mundiales en la reducción de la desigualdad

##### 4.1. Distintas combinaciones entre equidad y crecimiento para salir de la pobreza

Como hubo ocasión de estudiar en el Capítulo I, la reducción de la pobreza está estrechamente relacionada con el crecimiento económico y con el reparto de sus frutos, por lo que merece la pena profundizar un poco más en las posibilidades que presentan diferentes combinaciones de crecimiento y equidad. El alcance de este asunto es claro: si con (incluso pequeñas) mejoras en la distribución de la renta se pueden conseguir reducciones rápidas de la pobreza, ello afirmará la *conveniencia* de fijar objetivos para la reducción de la desigualdad *en* los países y *entre* países. Por otro lado, la constatada existencia de un tipo de crecimiento “excluyente”, capaz de dejar fuera a la población pobre de un país o a zonas del mundo en desarrollo, habla también de la *necesidad* de fijar objetivos para la reducción de la desigualdad, de modo que el reparto de los frutos del crecimiento sea más incluyente.

El Recuadro 3.2 analiza, a partir de un sencillo ejemplo, el impacto sobre la pobreza de cuatro posibles combinaciones: 1) la de un crecimiento cuyos frutos se reparten respetando la distribución inicial de la renta (distribución “neutra”); 2) la de un crecimiento *excluyente*, que deja fuera a la población desfavorecida; 3) la redistribución de la renta sin crecimiento; y 4) avances simultáneos en el crecimiento y la equidad.

Pues bien, la combinación peor para la superación de la pobreza es el *crecimiento de tipo excluyente*: por mucho que un país crezca, no sólo no alcanzará los objetivos de la Cumbre del Milenio, sino que tampoco verá reducir la pobreza en ninguna medida; es más, ésta podría incluso aumentar.

---

<sup>7</sup> Para actualizar estos datos pueden consultarse tanto la página del PNUD ([www.undp.org](http://www.undp.org)) como la del Banco Mundial relativa a los Objetivos del Milenio ([www.developmentgoals.org](http://www.developmentgoals.org)).



La combinación ideal es el *crecimiento con equidad* que, en nuestro ejemplo, permite la erradicación de la pobreza extrema en un solo año, sin que los estratos sociales más favorecidos, incluyendo el más rico, vean reducidos sus ingresos. Las combinaciones intermedias son, por una parte, el *crecimiento sin variación en la distribución de la renta*, que demora durante más tiempo la meta de reducción de la pobreza (3 años en nuestro ejemplo); y, por último, la *redistribución sin crecimiento*, la cual consigue reducir la pobreza de forma inmediata –e irreprochable desde un punto de vista ético– pero, presumiblemente, lleva a la resistencia activa de los sectores ricos de la sociedad en defensa de sus privilegios, lo que hará más difícil realizar las reformas políticas, económicas y sociales necesarias para alcanzar las metas deseadas.

En todo caso, la relevancia de la equidad en la erradicación de la pobreza es incuestionable, en contra de las afirmaciones que insisten en que lo que importa es el crecimiento económico. Por supuesto el crecimiento es relevante, entre otras razones porque facilita la posibilidad de hacer reformas redistributivas sin tantas resistencias políticas como en su ausencia; pero no menos importante es mejorar la equidad, pues, incluso con avances leves, los objetivos de la Cumbre del Milenio se hacen alcanzables.

**Recuadro 3.2. Distintas combinaciones entre crecimiento y equidad**

Situación de partida:

El país A, habitado por 100 personas, tiene la siguiente distribución de la renta: el 20% de la población está por debajo de la línea de pobreza extrema, con unos ingresos de 91 centavos de dólar diarios como promedio. El 20% de la población más rica recibe 10 dólares diarios como promedio. El 60% restante, en una posición intermedia, recibe 3 dólares. La renta total es de 398,2\$:

$$\begin{aligned}
 &20 \text{ personas} \times 91 \text{ centavos} = 18,2 \\
 &60 \text{ personas} \times 3 \$ = 180 \\
 &20 \text{ personas} \times 10 \$ = 200 \\
 &\text{TOTAL} = 398,2
 \end{aligned}$$

La relación entre los ingresos del 20% más rico y el 20% más pobre es 10,99 veces (10 \$ ÷ 0,91\$).

**Combinación A: reparto de los frutos del crecimiento de acuerdo a la distribución inicial**

Supongamos que el país A crece un 10% (lo que necesitan crecer los ingresos de la población pobre para superar la línea de pobreza de un dólar diario). En ese caso, el 20% de la población más rica recibiría 11 dólares como promedio (un 10% más que antes, es decir, 1 dólar más) y el 60% de población con ren-

tas intermedias 3,3 dólares (30 centavos más que antes). La renta total será 438,02 \$.

$$20 \text{ personas} \times 1,001 \$ = 20,02$$

$$60 \text{ personas} \times 3,3 \$ = 198$$

$$20 \text{ personas} \times 11 \$ = 220$$

$$\text{TOTAL} = 438,02$$

La relación entre los ingresos del 20% rico y el 20% pobre no varió: 10,99 veces (11 \$ ÷ 1,001).

Con esta combinación, si el país A creciese alrededor de un 3% anual, se necesitaría un período superior a los 3 años para erradicar la pobreza extrema (suponemos, para simplificar, que no hay aumento poblacional).

#### **Combinación B: Crecimiento de tipo "excluyente"**

Supongamos que los frutos del crecimiento, también de un 10% en varios años, se los apropia el 20% de la población más rica en un 75%, dejando el 25% restante para los estratos intermedios de la población, sin que quede nada para el 20% más pobre (algo que se ha observado en algunas ocasiones en determinadas países). En ese caso, el 20% de la población de mayores ingresos recibirá, como promedio, 11 dólares con 49 centavos (un 15% más que antes); el 60% de la población intermedia recibirá 3,16 centavos (un 5,5% más que antes); y la población pobre lo mismo que antes (91 centavos):

$$20 \text{ personas} \times 91 \text{ centavos} = 8,2$$

$$60 \text{ personas} \times 3,166 \$ = 189,9$$

$$20 \text{ personas} \times 11,493 \$ = 229,9$$

$$\text{TOTAL} = 438,0$$

La relación entre los ingresos del 20% más rico y el 20% más pobre se elevó a 12,6 veces (11,49 ÷ 0,91). En este caso, por mucho que crezca el país A, la población pobre no abandonará su estado de pobreza.

#### **Combinación C: redistribución sin crecimiento**

La renta total seguirá siendo 398,2 dólares, pues no hay crecimiento. Supongamos que, a través de un sistema de impuestos, se redistribuye una parte de la renta del 20% más rico en favor del 20% más pobre. Para que la transferencia pueda suprimir la pobreza extrema, ello supondría una exacción de 9 centavos al 20% más rico (para completar un dólar de ingresos al 20% más pobre). El resultado final será:

$$20 \text{ personas} \times 1 \$ = 20$$

$$60 \text{ personas} \times 3 \$ = 180$$

$$20 \text{ personas} \times 9,91 \$ = 198,2$$

$$\text{TOTAL} = 398,2$$

La relación entre los ingresos del 20% más rico y el 20% más pobre se reduce ahora a 9,9 veces. Las 20 personas de menores ingresos dejaron la pobreza extrema. Las 20 más ricas vieron reducir sus rentas.

**Combinación D: crecimiento económico con equidad**

Supongamos que el País A consigue un crecimiento del 3% anual y una mejor distribución de la renta. Con un 3% de incremento anual, las rentas de la población pobre, de mantenerse la distribución inicial, crecerían hasta 93,73 centavos. Supongamos que se aprueba una transferencia de 7 centavos de dólar desde las 20 personas más ricas a las 20 más pobres (suficiente para que abandonen el estado de pobreza extrema). El 20% más rico ganaría entonces 10 dólares con 23 centavos (pagarían 7 centavos de impuestos de los 30 centavos adicionales que les habrían correspondido de seguir todo igual). El 60% de la población intermedia vería crecer sus ingresos el 3% (pasaría a ganar 3,09 dólares), de acuerdo a la distribución inicial. El reparto de las nuevas rentas quedará así:

20 personas x 1,0073 \$ = 20,14 (sus rentas crecen un 10,6%)
60 personas x 3,09 \$ = 185,4 (sus rentas crecen un 3%)
20 personas x 10,23\$ = 204,6 (sus rentas crecen un 2,3%)
TOTAL = 410,14 (crecimiento total: 3%)

La relación de ingresos entre el 20% que más gana y el 20% que menos gana se redujo de 10,99 veces a 10,15 veces. Las 20 personas más pobres abandonaron el estado de pobreza extrema y las 20 más ricas aumentaron sus ingresos en 23 centavos (un 2,3%).

Fuente: Elaboración propia

Un informe elaborado por un equipo conjunto del PNUD, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y un Instituto de investigación brasileño (IPEA) trabajó en las distintas combinaciones entre crecimiento y equidad que harían posible la consecución de los objetivos del 2015 en dieciocho países de América Latina<sup>8</sup>. Sus resultados son elocuentes: si los países latinoamericanos no cambian los patrones de crecimiento y equidad observados en los años 90, sólo siete de ellos (Argentina, Chile, Colombia, República Dominicana, Honduras, Panamá y Uruguay), cuyo rasgo común fue que consiguieron reducir la desigualdad (salvo Chile) y crecer económicamente, conseguirían reducir a la mitad la pobreza extrema en 2015 (el estudio utiliza datos de los años 90, antes de la crisis de Argentina y Uruguay, y del paso del Huracán "Mitch" por Honduras; con datos actualizados, el número de países con posibilidades de reducir la pobreza, de seguir sin cambios el patrón redistributivo, se reduciría a cuatro). Otros seis (Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México y Nicaragua) reducirían la pobreza, pero a un ritmo insuficiente para cumplir con los

<sup>8</sup> PNUD, CEPAL e IPEA (2002).

objetivos del Milenio. Por último, cinco países (Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela) verían aumentar sus niveles de pobreza extrema, bien por experimentar una mayor inequidad, bien por caídas en sus ingresos *per cápita*, bien por ambas razones.

Por el contrario, en un escenario alternativo, con un crecimiento del 3% anual (o menor en algunos casos) y con reducciones en la desigualdad del 4% (o menores en algunos casos)<sup>9</sup>, dieciséis de los dieciocho países estudiados cumplirían con los objetivos del Milenio. De este modo, para muchos de los países considerados, la reducción en uno o dos puntos del Índice de Gini consigue los mismos resultados en la reducción de la pobreza que muchos años de crecimiento económico. La principal lección que se desprende del estudio es que incluso *pequeñas reducciones en la inequidad tienen un impacto elevado en la reducción de la pobreza*. A ello hay que añadir, como hemos visto, que muy probablemente una elevada desigualdad obstaculiza la posibilidad de alcanzar mayores tasas de crecimiento económico.

Pues bien, a pesar de lo anterior, *no hay ningún objetivo explícito referido a la reducción de la desigualdad de ingreso ni intra ni entre países* en la Cumbre del Milenio ni en la Declaración conjunta de Naciones Unidas, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el FMI y el Banco Mundial (2000) (aunque sí la hay en relación a la desigualdad de género en el acceso a la educación, como hemos visto). No obstante, en la “Declaración de Copenhague” (al igual que en otros documentos de Naciones Unidas) se recogió el compromiso de “promover la distribución equitativa de los ingresos y un mayor acceso a los recursos mediante la equidad y la igualdad de oportunidades para todos”, lo que permite exigir una actuación pública decidida, nacional e internacional, también a favor de este objetivo.

A continuación se profundiza en las tendencias que sigue la distribución de la renta *intra* y *entre* países, por si fuera el caso de que las diferencias en su reparto se redujesen por la acción espontánea del mercado (en cuyo caso no haría falta una acción consciente y deliberada por parte de los poderes públicos para avanzar en este objetivo). En el último apartado de esta sección se exploran posibles objetivos para la comunidad internacional en este ámbito.

---

<sup>9</sup> Los autores miden la reducción de la desigualdad en puntos del Índice de Gini (véase Nota técnica 1).

#### 4.2. Tendencias en la distribución de la renta intra y entre países

##### – Tendencias en la distribución de la renta al interior de los países.

En lo que respecta a la desigualdad *dentro* de los países, la tendencia no es concluyente –si bien, como se verá, hay razones para pensar que en los últimos años la desigualdad ha aumentado–: depende del período de tiempo considerado y del área geográfica observada.

Si se consideran períodos largos de tiempo, la inequidad *dentro* de los países ha descendido, pues las diferencias sociales eran más elevadas al comenzar el siglo XIX que en la actualidad. Pero la evidencia parece distinta en épocas más recientes. Un estudio sobre 73 países con el 80% de la población mundial encontró que, desde 1950, la desigualdad había aumentado en 48 de ellos, se había reducido en 9 y no mostraba una tendencia clara en los 16 restantes<sup>10</sup>.

Si atendemos a la evolución de la desigualdad en áreas concretas del mundo en las últimas décadas también se encuentran diferencias: América Latina apenas registró variaciones en sus elevados niveles de desigualdad, que tienden, más bien, a ser estables. Mientras, la desigualdad creció con fuerza en los países de la exURSS a lo largo de los procesos de transición vividos: en Rusia, el caso extremo, el Índice de Gini pasó de 0,24, un nivel similar al de los países nórdicos europeos, a 0,48, un nivel casi comparable al de América Latina. En China la desigualdad se redujo hasta los años 80, para crecer a partir de esa fecha. Y en la India, el otro país más populoso del planeta, la desigualdad se redujo hasta años recientes, deteniéndose ese proceso recientemente.

#### **Recuadro 3.3. El aumento de la desigualdad en EEUU en las últimas décadas**

Si bien después de la post-guerra mundial las clases medias mejoraron notablemente su bienestar en EEUU, varios estudios, incluyendo uno oficial de la Reserva Federal, confirman que a partir de 1970 las personas más ricas han sido también las más favorecidas por el proceso de crecimiento y que la distancia que la separa de los demás grupos sociales se ha agrandado.

Los más beneficiados fueron el 5% de las personas más ricas, un grupo que vio aumentar sus rentas en un 55% entre los años 70 y los 90.

Otros datos muestran que en los últimos 20 años la renta en EEUU creció el 30%, pero las familias de clase media sólo vieron incrementar sus ingresos en un 10% y el 20% de la población de menores ingresos apenas vio aumentar los suyos en ese período.

<sup>10</sup> Recogido en PNUD (2002).

En lo que respecta a los países industrializados, el comportamiento fue muy diferente entre los 70 y primeros 80 al observado desde mediados de los 80 hasta la actualidad: si en aquellos años la equidad aumentó con carácter general, con las notables excepciones de EEUU (Recuadro 3.3) y el Reino Unido, la desigualdad creció desde entonces en todos ellos, excepto en Dinamarca –donde se redujo– y Canadá –donde no se incrementó– (Cuadro 3.3).

**Cuadro 3.3: Tendencia de la distribución del ingreso en los países de la OCDE**

	Cambios observados entre los períodos 1970–75 y 1985–89	Cambios observados entre los períodos 1985–89 y 1995–1999
Australia	0	+
Austria	0	++
Bélgica	0	+
Canadá	–	0
Dinamarca	n.d.	–
Finlandia	–	+
Francia	–	n.d.
Alemania	–	+
Irlanda	–	+
Italia	--	++
Japón	0	++
Holanda	0	++
Nueva Zelanda	0	+++
Noruega	0	++
Suecia	–	+
Suiza	n.d.	+
Reino Unido	++	++
EEUU	++	++

Los símbolos denotan el cambio en la desigualdad de ingreso siguiente: (+ + +): aumento en la desigualdad superior al 15%; (+ +): aumento en la desigualdad entre el 7 y el 15%. (+): aumento en la desigualdad del 1% al 7%; (0) : cambios comprendidos entre –1% y 1%. (–): Reducción de la desigualdad entre 1% y 7%; (– –): Reducción de la desigualdad entre 7% y 15%.

Los resultados se basan en el porcentaje de cambio de los coeficientes de Gini y reflejan las tendencias generales de que se da cuenta en estudios nacionales y comparados.

Fuente: PNUD (2001; 21).

---

A partir de esta variedad de situaciones parece razonable considerar que lo que ocurre con la equidad en el interior de cada país está relacionado con las políticas públicas que imperan en cada período: si son redistributivas y logran repartir los frutos del crecimiento, la desigualdad se reduce; en caso contrario, aumenta.

– *Tendencias en la distribución de la renta entre los países.*

En lo que respecta a la distribución de la renta entre grupos de países, la tendencia hacia una mayor desigualdad, como se comentó en el Capítulo II, parece bien documentada. Las diferencias entre los países desarrollados y la mayoría de los países en desarrollo se amplió sin cesar desde comienzos del siglo XIX y siguió ensanchándose en décadas más recientes. Además, el ritmo de divergencia en las tasas de crecimiento entre el Norte y el Sur creció más deprisa en la segunda mitad de la década de los 90 que en la primera, lo que posiblemente guarda relación con el empuje creciente que experimenta el proceso de globalización.

El caso de África subsahariana es extremo: en 1960 su ingreso *per cápita* era la novena parte del correspondiente a los países de la OCDE, mientras en 1998 fue tan sólo una decimoctava parte. También América Latina y Asia meridional han visto reducir la proporción de su renta *per cápita* frente a la de los países del Norte, si bien en cifras mucho menores. Sólo Asia oriental y el Pacífico han acortado distancias, logrando que sus ingresos pasasen a significar una quinta parte de los ingresos de los países desarrollados en 1998, frente a la décima parte que representaban en 1960.

– *Tendencias en la distribución de la renta agregada (intra y entre países).*

El grado de igualdad o desigualdad agregado dependerá de lo que suceda con la desigualdad *intra* países y *entre* países. Si la desigualdad *intra* países se reduce en buena medida y por otra parte no aumenta, o lo hace poco, la desigualdad *entre* países, como sucedió en los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial, la desigualdad agregada se reduce. Al contrario, si, como en las dos últimas décadas, el reparto de la renta entre países es más desigual y la distribución al interior de los mismos empeora, el resultado no puede ser otro que una mayor inequidad en el planeta.

En períodos largos de tiempo las estimaciones que se han realizado indican que los niveles de desigualdad en el mundo han aumentado

constantemente, con algunas etapas breves –como después de la Segunda Guerra Mundial– en las que disminuyó. Se ha estimado que el Índice de Gini pasó de 0,50 en 1820 a 0,65 en 1992<sup>11</sup>.

#### 4.3. *Hacia una definición de objetivos para la reducción de la desigualdad.*

Si el mercado dejado a su propia dinámica no es capaz de reducir las desigualdades *entre e intra* países –si es que no las aumenta– y, por otro lado, si, como hemos visto, la reducción de las desigualdades es tan importante como el crecimiento económico para la reducción de la pobreza, parece clara la necesidad de fijar objetivos referidos al logro de mayor igualdad.

##### *– Objetivos de igualdad dentro de los países.*

Respecto a la desigualdad dentro de los países, la casuística es demasiado grande (como se ha visto en los Cuadros 2.3 y 2.4), lo que hace difícil fijar objetivos con la precisión que este asunto merece. Por ejemplo, en América Latina, entre Brasil y Uruguay, en los dos extremos de la escala, el índice de Gini muestra una diferencia de casi 20 puntos, casi la misma que existe entre Uruguay y Dinamarca, el país más equitativo del mundo. Por tanto, no valen recetas generales. Más bien hay que precisar los objetivos de igualdad a partir del caso particular de cada país. No obstante, como aproximación, hemos visto que para América Latina, con reducciones en la desigualdad del 4% (o menores) en el Índice de Gini, la gran mayoría de los países conseguirían cumplir los objetivos del Milenio en 2015 manteniendo tasas de crecimiento que están a su alcance.

A partir de ese dato y de la información ofrecida en los Cuadros 2.3 y 2.4, se podría considerar, como hipótesis de partida, que los países en desarrollo más desiguales del mundo, con un Índice de Gini superior a 0,50 (la mayor parte de los países latinoamericanos, excepto Uruguay, Costa Rica y Perú, y los países africanos más desiguales), deberían de aproximarse *en el medio plazo* al siguiente grupo de países con desigualdades algo menores, reduciendo en no menos de 5 puntos su Índice de Gini hasta situarlo en torno al 0,45.

Por su parte, los países con un Índice de Gini situado entre 0,40 y 0,50, como EEUU, algunos países asiáticos (China, Tailandia, Indonesia), bastantes africanos (Etiopía, Kenia, Madagascar, Burkina-Faso) y los latino-

---

<sup>11</sup> El coeficiente Theil, otro indicador de la desigualdad, pasó de 0,52 en 1820 a 0,80 en 1950 y a 0,85 al comenzar los años 90.



---

americanos más equitativos (Uruguay, Costa Rica), tendrían que aproximarse *en el medio plazo* al siguiente grupo con una desigualdad menor, reduciendo en 5 puntos el Índice de Gini hasta situarlo cerca de 0,35.

Por último, el grupo compuesto por aquellos países con un Índice de Gini entre 0,30 y 0,40, como muchos de los países industrializados, algunos países asiáticos (Corea, Sri Lanka, Indonesia, Nepal, India), buena parte de los estados árabes (Egipto, Paquistán ...) y los africanos más equitativos (Uganda, Mozambique), tendrían que reducirlo en algunos puntos hasta dejarlo por debajo de 0,30, acercándose así a los países más equitativos. El objetivo de reducir la desigualdad se propone también para los países industrializados, particularmente EEUU y el Reino Unido, no sólo por razones éticas, sino porque lo requieren también para combatir con éxito sus elevados niveles de pobreza relativa.

En el *largo plazo*, todos los países del mundo tendrían que converger con los países más igualitarios, los nórdicos europeos y Japón, logrando un Índice de Gini situado entre 0,25 y 0,30.

– *Objetivos de igualdad entre países.*

Como hubo ocasión de mencionar, la diferencia de ingresos entre el 20% de la población de mayores ingresos y el 20% más pobre ascendía a 78 veces a mediados de la década pasada (véase Cuadro 2.5). Según aquella estimación, el 20% más rico de la población mundial concentraba el 86% de los ingresos mundiales, mientras el 20% más pobre accedía tan sólo al 1,1% de los mismos. Es cierto que estas cifras sobreestiman los niveles de desigualdad realmente existentes, pues, como se mencionó, no se utilizaron en su cálculo los tipos de conversión de las paridades del poder adquisitivo (PPA) para las distintas monedas. Pero nos pueden servir como aproximación a lo que se quiere significar.

Un sencillo cálculo numérico (véase la nota técnica 3) permite concluir que, sin variaciones del PIB mundial, si los ingresos del 20% más rico de la población mundial fuesen “sólo” 53 veces mayores que los del 20% de la población más pobre, en lugar de 78 veces mayores como en la actualidad, no existiría pobreza extrema de ingreso en el mundo. Por tanto, si se lograra un objetivo de reducción de la desigualdad mundial en el medio plazo de ese tipo se superarían con creces los objetivos de la Cumbre del Milenio.

Por otra parte, un cálculo similar permite comprobar que si la relación de ingresos entre el 20% más rico de la población y el 20% más pobre fuese sólo de 25 veces, se erradicaría también la pobreza moderada de ingreso

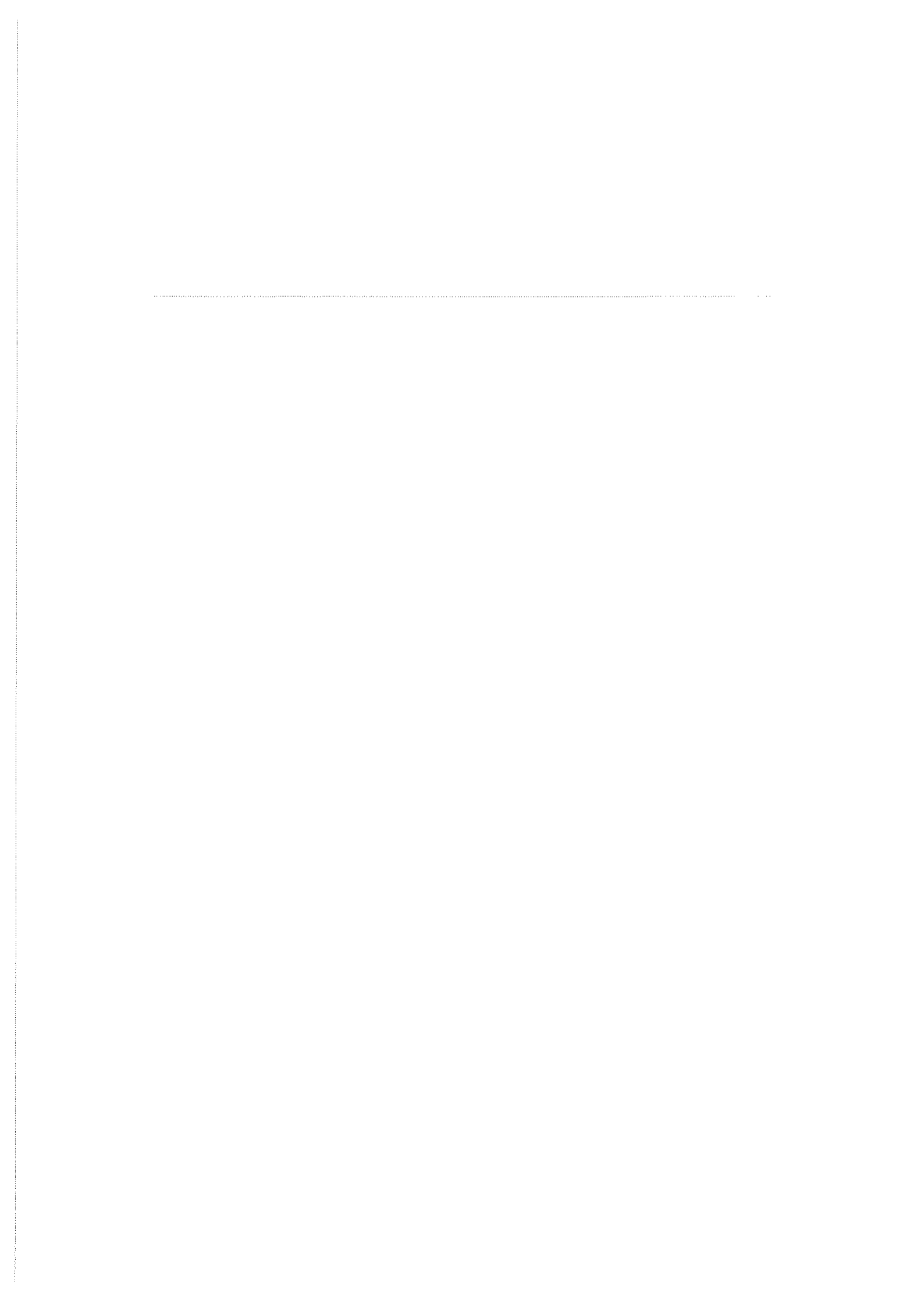
del planeta (véase Cuadro 3.4 y nota técnica 3). Como ya hemos visto, si ese proceso se acompaña de un crecimiento económico razonable, la población más rica ni siquiera vería mermados sus ingresos con el paso del tiempo (tan sólo crecerían a una tasa algo menor que la del conjunto de la economía). ¿No podría ser este un objetivo alcanzable para 2015?

**Cuadro 3.4. Resultados en la lucha contra la pobreza de una mayor igualdad agregada \***

Año de referencia	Relación de ingresos entre el 20% de la población mundial que más ingresos percibe y el 20% que menos recibe.	Resultado en la pobreza
1994	Los ingresos del 20% más rico de la población eran 78 veces mayores que los del 20% más pobre.	1200 millones en pobreza extrema y 1800 millones más en pobreza moderada de ingreso.
Medio plazo	Los ingresos del 20% más rico de la población son 50 veces mayores que los del 20% de la población más pobre.	Se erradica la pobreza extrema incluso sin aumentos del PIB mundial.
Largo plazo	Los ingresos del 20% más rico de la población son 25 veces mayores que los del 20% de la población más pobre.	Se erradica la pobreza moderada.

Fuente: Elaboración propia (véase nota técnica 3).

\* Esta simulación es sólo una aproximación a la realidad, pues parte de cifras de la desigualdad de ingreso en el mundo sobrevaloradas, ya que no tienen en cuenta la paridad del poder adquisitivo en la conversión de las monedas.



## **CAPÍTULO IV**

### **OBSTÁCULOS EXISTENTES A LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN EL MUNDO.**

#### **¿QUÉ DIFICULTADES VAMOS A ENCONTRAR?**

Hasta ahora hemos visto qué es la pobreza y cómo se mide, cuánta existe y que objetivos se ha propuesto la comunidad internacional en su reducción. El presente Capítulo se centra en los factores que producen la pobreza y los obstáculos existentes para su erradicación. Con ello se trata ahora de centrar los problemas, para referirse después, en el Capítulo V, a las soluciones más indicadas.

Este Capítulo se ocupa de seis principales obstáculos para la reducción rápida de la pobreza. Los tres primeros se relacionan con la situación de partida desfavorable que enfrentan los pobres. Se trata de rasgos que definen la pobreza y que hay que revertir: 1) la falta de capacidades y de oportunidades de los pobres; 2) su mayor vulnerabilidad ante distintos factores que inciden en sus condiciones de vida (guerras y conflictos, catástrofes naturales, epidemias y enfermedades, crisis económicas...); y 3) su falta de poder, o la dificultad de hacer oír su voz en los lugares donde se toman las decisiones.

Los tres últimos obstáculos se refieren más bien a la ausencia o insuficiencia de las medidas de política que serían adecuadas para reducir la pobreza. Se trata de: 4) las políticas públicas inadecuadas para lograr un crecimiento incluyente a nivel nacional; 5) los obstáculos que supone el actual sistema económico internacional para lograr un crecimiento incluyente a nivel mundial; y 6) las limitaciones que muestra el actual sistema de cooperación internacional en la lucha contra la pobreza.

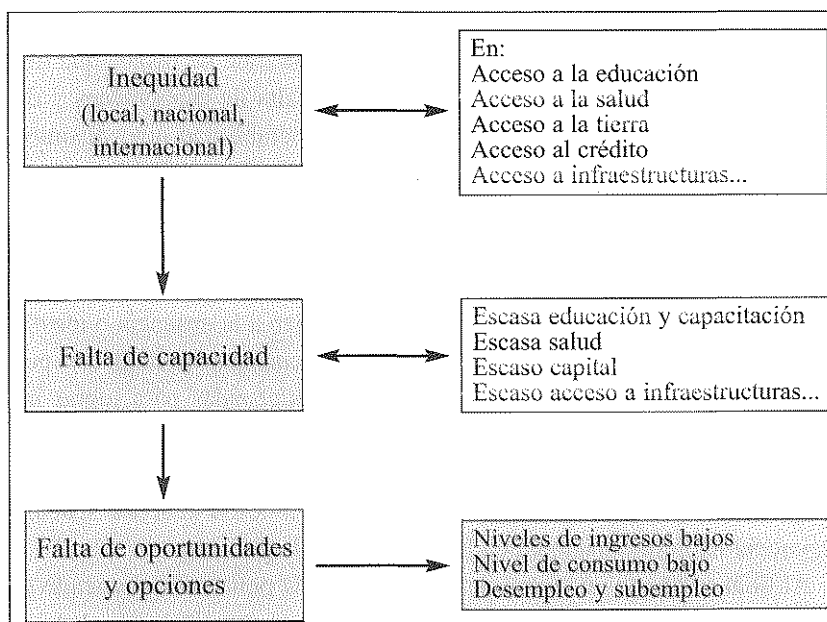
Al final se ofrece un “árbol de problemas de la pobreza” –siguiendo el método del Marco Lógico– que servirá como punto de partida para la búsqueda de soluciones.

## I. SITUACIÓN DE PARTIDA: CARENCIA DE CAPACIDADES Y OPORTUNIDADES, VULNERABILIDAD Y FALTA DE PODER

### 1. Falta de capacidades y de oportunidades y opciones

La falta de oportunidades y opciones es un rasgo tan relevante de la pobreza que, junto a la falta de ingresos, sirve para definirla, como se estudió en el Capítulo 1. La falta de oportunidades deriva en bajos niveles de ingresos y consumo y proviene a su vez, en buena parte, de la “falta de capacidades”. Las capacidades más elementales del desarrollo humano son tener una vida larga y saludable, recibir educación, acceder a los recursos necesarios para alcanzar un nivel de vida aceptable y poder participar en la vida de la comunidad a la que se pertenece. La falta de capacidades, a su vez, está causada principalmente por una escasa equidad en la distribución de la riqueza, bienes y otros “activos” a nivel doméstico, local, nacional o internacional. El siguiente esquema ilustra estas relaciones.

**Esquema 4.1. Relación entre la falta de equidad y la de capacidades y oportunidades**



Fuente: Elaboración propia

En efecto, existe una relación bien probada entre la *educación* y el nivel de ingresos de las personas, y existe también una relación estrecha entre la *salud* y el nivel de ingresos proveniente del trabajo agrícola. La carencia de estas capacidades condena a la pobreza crónica y estructural.

Por su parte, la distribución desigual de la propiedad de la *tierra* es una causa fundamental de los bajos ingresos existentes en las áreas rurales y lo es también de ineficiencias productivas: existe evidencia de que las granjas de tamaño intermedio o incluso pequeño son más productivas que las grandes<sup>1</sup>. Se ha afirmado también que los procesos de desarrollo acelerado exitosos a largo plazo presentaron profundas transformaciones agrarias en sus fases iniciales<sup>2</sup>.

Por otro lado, el sector informal y las microempresas, que constituyen una importante fuente de oportunidades para los sectores pobres, no suelen disponer de garantías para obtener *créditos*, lo que les excluye del mercado de capitales.

Por otra parte, la falta de acceso a determinados servicios de *infraestructura*, como los de agua, saneamiento, transporte, electricidad o comunicaciones, reduce la posibilidad de utilizar servicios como la educación y la salud, y la de realizar actividades productivas o acceder a un empleo.

Para avanzar en las medidas públicas que serían necesarias para dotar de mayores capacidades y oportunidades a los pobres —y con ello nos adelantamos un poco al contenido del Capítulo V sobre las estrategias para la reducción de la pobreza— se necesita identificar con la mayor precisión posible las causas de las bajas *capacidades*. Algunas preguntas clave en lo que atañe al ámbito de responsabilidad propio de un gobierno nacional son las siguientes:

- ¿El gasto público social se dirige más a los pudientes que a los desfavorecidos? (por ejemplo, ¿se destinan más recursos a la universidad o a los grandes hospitales que a la enseñanza primaria o a la atención primaria de la salud?).

---

<sup>1</sup> Véase *Todaro* (1986).

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, *Pipitone* (1999). Tal habría sido el caso de Suecia en 1878, Japón en 1868, Corea del Sur y Taiwán a fines de los cuarenta y China, Tailandia y Malasia en años posteriores

- 
- ¿Existe discriminación de determinados grupos en su acceso a los servicios públicos (escuelas, hospitales) por razones de sexo, religión, étnicas o cualquier otra?
  - ¿Es que los gastos militares o la corrupción desvían recursos que debieran invertirse en aumentar las capacidades humanas?
  - ¿Es que la falta o mala calidad de caminos y carreteras en zonas rurales dificulta el acceso a la atención sanitaria y a las escuelas, o impide el acceso de los productos agrícolas a los mercados urbanos?

En lo que respecta al ámbito de responsabilidad de los países desarrollados, algunas preguntas clave son las siguientes:

- ¿Es que el pago del servicio de la deuda externa agota o disminuye drásticamente los recursos de que disponen los PED para los sectores de educación y salud?
- ¿Es que las subvenciones a la exportación de los productos agrícolas de los países del Norte compiten deslealmente con la producción de los países del Sur, desplazando a los productores locales de sus propios mercados?
- ¿Es que el actual sistema de patentes dificulta el acceso de los pobres de los países del Sur a los medicamentos esenciales en caso de enfermedad?

## **2. La mayor vulnerabilidad de los pobres y su mayor exposición al riesgo**

La mayor vulnerabilidad e inseguridad de los pobres y su mayor exposición al riesgo se manifiesta ante distintos factores que inciden en sus condiciones de vida y proviene de problemas originados a nivel individual o familiar (nivel “micro”), como una enfermedad; a nivel local o regional (nivel “meso”), como la degradación del suelo de una zona o la pérdida de una cosecha; y a nivel nacional o internacional (“macro”), como en caso de una guerra o una crisis económica internacional.

En general, la reducción de ingresos que provocan estos factores afecta de manera especial a la población más desfavorecida porque tiene menos ahorros y un menor acceso a los créditos que la que no lo es; porque

accede menos a los servicios de salud en caso de enfermedad; o porque habita en lugares más vulnerables ante el azote de fenómenos naturales adversos (viviendas pobremente construidas en lugares peligrosos). La posesión de escasos “activos” (véase Recuadro 4.1), en general, está asociada a una mayor inseguridad. Y si los riesgos provocados por los factores “micro” pueden asumirse por parte de la familia o la comunidad, los factores de riesgo “meso” y “macro” cuando se concretan son devastadores para los pobres si las medidas de apoyo del sector público resultan insuficientes.

#### **Recuadro 4.1. ¿A qué “activos” nos referimos?**

En términos económicos un “activo” se suele referir al capital, ya sea físico o financiero, del cual se puede obtener una renta (por ejemplo, una vivienda, a través de su alquiler; un depósito bancario, a través de su remuneración). Pero los activos utilizados para hacer frente a la pobreza son más amplios. Pueden clasificarse así:

- *Activos económicos.* Incluyen la tierra, ganado, vivienda, un empleo, el capital o el acceso al crédito. Sirven de base para la generación de ingresos. Por ejemplo, la vivienda en muchos casos es la sede de una microempresa. El crédito puede hacer posible la compra de insumos agrícolas.
- *Activos sociales y políticos.* Incluyen las relaciones familiares, comunales y sociales de confianza y reciprocidad que permiten buscar y obtener ayuda ante un infortunio o presionar y negociar en mejor posición con organismos oficiales la obtención de determinados servicios (una escuela, agua potable, saneamiento).
- *Activos ambientales y de infraestructura.* La infraestructura física incluye carreteras y caminos para el transporte o la electricidad; la infraestructura social incluye los centros de salud y de educación o el agua mejorada. El deterioro medioambiental afecta la salud y las posibilidades productivas de la población (erosión de tierras, agotamiento de especies).
- *Activos personales.* La buena salud, la fuerza física para poder trabajar, el conocimiento adquirido en la escuela, la familia y la sociedad, son activos personales que propician una mayor variedad de oportunidades.

Fuente: inspirado en PNUD (1997; 68-69).

El cuadro 4.1. muestra las principales fuentes de riesgos para los pobres, las más relevantes de las cuales se estudian a continuación.



**Cuadro 4.1. Principales factores de riesgo para los pobres**

Ámbito	Micro	Meso	Macro
Natural		Exceso de lluvia Sequía Derrumbes Erupeión volcánica Plagas	Terremotos Inundaciones Sequía Huracanes
Medio ambiental		Polución Vertidos tóxicos Deforestación Degradación del suelo Desertificación	
Salud	Enfermedad Invalidez Muerte	Epidemia	Epidemia
Social	Crimen Violencia doméstica	Terrorismo	Guerras Conflictos civiles
Económico		Desempleo estacional Pérdida de cosechas	Crisis económica mundial Shocks provocados por un empeoramiento de los términos de intercambio internacional

Fuente: recogido de Klugman (2000), quien lo adapta de varios autores

### 2.1 Mayor vulnerabilidad ante guerras y conflictos

A diferencia de épocas pasadas, las guerras y conflictos bélicos se han dado en las últimas décadas más entre grupos rivales en el seno de los países en desarrollo que entre Estados. Esto no quiere decir que las principales potencias no hayan tenido responsabilidad alguna en ello ya que, durante la guerra fría, las superpotencias se enfrentaron siempre a través del apoyo a grupos rivales de países del Tercer Mundo (Vietnam, Mozambique, Afganistán...) evitando una conflagración directa que hubiera resultado devastadora. Por otra parte, numerosos conflictos que involucraron a grupos armados locales y/o etnias que buscaron su supremacía política o religiosa en determinados países nacieron, en no pocos casos, de divisiones geográficas caprichosas heredadas de la época colonial.

En cualquier caso, la proporción de víctimas civiles en los conflictos recientes ha sido abrumadora, registrándose la mayoría en los países en

desarrollo de menores ingresos. Así, se ha estimado que, entre 1960 y 1995, el 1,5% de la población africana murió como consecuencia de conflictos frente a un 0,2% en los países desarrollados<sup>3</sup>. Por otro lado, las clases medias y altas tienen mayores posibilidades de protegerse en situaciones adversas, gastando los ahorros de que disponen, buscando ayuda o emigrando de forma transitoria o definitiva.

El Cuadro 4.2 recoge cifras sobre los costos humanos de los mayores conflictos registrados en las últimas décadas, conflictos donde murió más del 1% de la población de cada país. Como puede apreciarse, la práctica totalidad de los mismos tuvo como escenario a países en desarrollo y la mayoría de las víctimas fue población civil.

**Cuadro 4.2. Muertes en los mayores conflictos. 1970–1995**

País	Cifra en miles	% de la población en 1995	% de civiles
Afganistán	1550	7,1	65
Angola	730	7,6	n.d
Bosnia–Herzegovina	263	8,0	n.d
Burundi	280	5,3	n.d
Camboya	1221	12,2	69
El Salvador	75	1,4	67
Etiopía	614	1,1	84
Guatemala	140	1,3	71
Irak	400–600	3,0	10
Kuwait	200	12,0	50
Libano	163	4,9	71
Liberia	155	6,7	n.d
Mozambique	1050	6,2	95
Nicaragua	80	1,9	50
Ruanda	502	8,4	n.d
Somalia	355	5,6	99
Sudán	1500	4,8	97
Uganda	611	3,1	98
Vietnam	1000	1,4	49

Fuente: Stewart, F., V. Fitzgerald and Associates (2001).s

<sup>3</sup> Lectura recomendada: Stewart, Fitzgerald and Associates (2001).

---

Pero los daños de las guerras no se limitan a la muerte de personas ni a la destrucción física de puentes, caminos, plantas productivas o redes de comunicaciones. Cabría distinguir distintos niveles para referirse a estos daños. A nivel “macro”, se reduce la producción –a menudo la agrícola, empujando al campesino a las ciudades en busca de protección–, el empleo, las exportaciones, la inversión pública y privada, los ingresos públicos y los beneficios empresariales de aquellas actividades no vinculadas a la guerra. Enseguida aumenta la deuda externa, pues el gobierno se ve obligado a acudir a préstamos internacionales (a elevados tipos de interés) para cubrir las importaciones indispensables de armas y de algunos bienes básicos de consumo, lo que hipoteca el futuro del país. Por ejemplo, en Nicaragua, en los casi diez años del conflicto (1982 a 1990), el PIB se redujo en un 40% y la deuda externa se quintuplicó, pasando de 2.100 millones de dólares a 10.700 millones de dólares en el mismo período.

A nivel “meso”, se registra un incremento de gastos en armas en el presupuesto del país a la vez que se produce una drástica reducción de los servicios públicos, con grave perjuicio para la población pobre. A nivel “micro”, la población sufre la violencia y el terror ejercido por los grupos armados (incluyendo el producido por las minas antipersona); es objeto de la pérdida de bienes y “activos”; se multiplica el hambre y la malnutrición y crece la emigración, desestructurándose las relaciones sociales y familiares que normalmente sirven de apoyo en caso de necesidad. La población civil es también, habitualmente, la principal víctima de los embargos internacionales que pueden producirse en estas situaciones.

En suma, las guerras y conflictos suponen un obstáculo enorme para el desarrollo humano, porque afectan a *todos* sus determinantes: al *capital humano*, en términos de población fallecida, movilizada, desplazada, refugiada o emigrada; al *capital físico*, en términos de daños a la inversión acumulada en el pasado (infraestructuras, capacidad productiva) y sobre la inversión presente, por las expectativas desfavorables que se generan en los inversores nacionales y extranjeros; al *capital social*, por la desintegración comunitaria y la emigración que producen; y al *papel del Estado*, ya que los efectos de un gasto militar excesivo en las cuentas públicas provocan su paralización y falta de respuesta a las necesidades de la población y la economía del país.

Las guerras y conflictos suponen, en consecuencia, un obstáculo enorme para la reducción de la pobreza, ya que reducen todos los bienes y “activos” de personas y colectividades: *activos económicos*, como el acceso

a la tierra –en las zonas de guerra se reducen las áreas de cultivo–, al ganado o a un empleo o autoempleo; *activos sociales*, como la organización comunitaria y su capacidad de ejercer presión, al menos donde la guerra es más cruda y alcanza a una parte importante del territorio y la población; *activos ambientales y de infraestructura*, como carreteras y comunicaciones, o el acceso a la electricidad y al agua; y *activos personales*, como la propia autoestima, la nutrición, salud y educación, en la medida en que se reducen los bienes públicos y privados.

## 2.2. Mayor exposición a epidemias y enfermedades

La pobreza es un terreno fértil para la difusión de epidemias y enfermedades debido a la menor resistencia del sistema inmunológico de quienes han padecido una alimentación deficiente; al menor acceso a servicios sanitarios y sociales, a la educación y a la información; y a la mayor exposición al riesgo de contraer enfermedades al vivir en ambientes malsanos (Recuadro 4.2). Por ello se habla de “inequidad” en la salud. El resultado es que, por enfermedades prevenibles y para las que existen vacunas, mueren *cada día* más del triple de niños que el número de personas que perdieron la vida en el ataque a las torres gemelas de Nueva York. Al año, más de tres millones de niños. En África, esas enfermedades, junto a la malaria, la tuberculosis y el VIH/SIDA producen cada semana 150.000 muertes.

En el mundo, el 99% de los 8,8 millones de personas que cada año desarrollan la tuberculosis y de los 1,7 millones de personas que mueren por el bacilo que la provoca, viven en países en desarrollo. Respecto al VIH/SIDA, en 2002 había 42 millones de personas infectadas, de las que

### **Recuadro 4.2. Cinco millones de niños mueren al año por falta de higiene ambiental**

Hasta un tercio de la morbilidad mundial puede deberse a factores medio ambientales, según la OMS.

La principal causa de defunción infantil son los problemas respiratorios derivados de la contaminación en el interior de las casas (uso de combustible inadecuado) y en el exterior, que acaban cada año con la vida de más de dos millones de niños menores de 5 años. Por otro lado, más de 1,3 millones de niños mueren de diarrea y otro millón por la malaria. Gran parte de esas muertes se podría reducir con unas mínimas normas de prevención, algunas tan sencillas como lavarse las manos antes de comer y después de defecar, mejorar la ventilación en los hogares y utilizar combustibles menos contaminantes.

Fuente: OMS.

---

más de 30 millones vivían en África. Se estima que entre el 90% y el 95% de los casos de VIH/SIDA —que ha provocado ya la muerte de veintitún millones de personas, incluyendo más de cuatro millones de niños— se producen en los PED. La incidencia del VIH/SIDA en los países más pobres es más de 10 veces mayor que la de los países industrializados. La malaria, por su parte, afecta a entre 300 y 500 millones de personas, matando a dos millones al año y siendo endémica en más de 10 países. Se ha calculado que el PIB africano es, en conjunto, un tercio inferior al que existiría sin dicha enfermedad. En conjunto, esas tres enfermedades segaron la vida de 5,7 millones de personas en 2001.

No obstante, como suele denunciar la Organización Mundial de la Salud (OMS), es muy poco lo que se dedica anualmente a investigación y desarrollo de nuevos medicamentos y vacunas para las enfermedades propias de las zonas tropicales: menos del 1% de los 70.000 millones de dólares que se invierten en todo el mundo. Y de 1.393 nuevos fármacos aprobados en los últimos 25 años, sólo 16 (poco más del 1%) combaten las enfermedades tropicales y la tuberculosis —de ellos, sólo 3 no derivaron de la investigación militar o veterinaria—.

A su vez, en relación bidireccional, las epidemias y enfermedades reducen el desarrollo humano y generan más pobreza. Reducen el desarrollo humano, perdiéndose lo que con anterioridad, y con mucho esfuerzo, se había logrado. Por ejemplo, de acuerdo al PNUD (1997), en Bostwana, Burundi, el Camerún, Congo, Kenia, Ruanda, el Togo y Zimbaue, la esperanza de vida se redujo entre 5 y 10 años por el impacto del VIH/SIDA, lo que les hizo retroceder, después de los avances logrados en las décadas de los 70 y 80, a los niveles registrados en los 60. Y generan más pobreza, porque los pobres dependen muy particularmente de su trabajo para el sustento y porque el gasto de atención a los enfermos consume con rapidez sus ahorros escasos. Además, en caso de enfermedad grave, las familias se ven obligadas a vender sus bienes (tierra, ganado), a contraer deudas a elevados tipos de interés o a sacar a sus hijos de la escuela para que consigan ingresos, aumentando así las posibilidades de que el hogar caiga en la pobreza crónica.

### *2.3 Menor protección ante el deterioro medioambiental*

Si bien los problemas medioambientales de cada país varían en función de distintos factores, como su ubicación geográfica, el grado de desarrollo

alcanzado o sus políticas económicas y ecológicas, por lo que cualquier generalización supone simplificar la realidad, resulta útil considerar –y no es incierto– que mientras algunos derivan de la pobreza y el subdesarrollo y afectan sobre todo a países del Tercer Mundo, otros se han originado por el elevado nivel de producción y consumo de los países desarrollados<sup>4</sup>.

Entre los primeros destacan los cinco siguientes: i) la falta de agua potable y su cada vez menor calidad, debido a la contaminación, que afecta a unos 1.200 millones de personas; ii) el saneamiento básico inadecuado, que afecta a unos 1.700 millones; iii) la contaminación del aire en el interior de las viviendas producida por la combustión de leña, carbón vegetal o estiércol para cocinar, que afecta a la salud de entre 400 y 700 millones de personas; iv) la contaminación del aire de las ciudades, que repercute en la de unos 1.300 millones; y v) el agotamiento y la degradación del suelo agrícola, que afecta a cientos de millones de habitantes del Tercer Mundo (casi la mitad de los 1.200 millones de habitantes más pobres del mundo se localizan en tierras marginales en el Sahel y en las cuencas altas de los Andes y el Himalaya). A ellos hay que añadir la deforestación del bosque húmedo tropical derivada de la explotación irracional de la madera y la expansión de la frontera agrícola, si bien la pérdida de biodiversidad y el incremento de “gases de efecto invernadero” subsiguientes –los bosques son un sumidero importante de CO<sub>2</sub>– afecta a todo el planeta y no sólo a los PED.

Entre los segundos –los derivados de la actividad económica de los países desarrollados– muestran efectos planetarios la reducción de la capa de ozono, producida, entre otros factores, por los clorofluorocarbonos (CFCs)<sup>5</sup>, y el “efecto invernadero”, derivado de la emisión de “gases de efecto invernadero” –. En este grupo puede incluirse la “lluvia ácida”, pues el desplazamiento de las nubes perjudica a terceros países y no sólo a los que originan los contaminantes. Cabe pensar que son los PED, por su situación geográfica y su mayor vulnerabilidad a la hora de enfrentar las secuelas, los que sufren los daños más graves del deterioro medioambiental global producido por los países desarrollados, al menos en el caso del cambio climático.

---

<sup>4</sup> Sobre los problemas ambientales se aconseja la lectura de *Banco Mundial* (1992), los informes GEO del *PNUMA*, los del *WorldWatch Institute* y el *Programa 21* del *CNUMAD*.

<sup>5</sup> La capa de ozono protege de los rayos ultravioleta. Un descenso del ozono en la estratosfera supone el incremento de la radiación ultravioleta con efectos en la salud humana –cáncer de piel, sistema inmunológico, cataratas oculares– y en la flora y fauna.

---

Así pues, la relación que liga la pobreza con el medio ambiente es de doble sentido: por un lado, *la población pobre del planeta sufre especialmente el deterioro del medioambiente*, puesto que se perjudican actividades económicas que le son cruciales, por la degradación del suelo agrícola o la sobreexplotación pesquera, y porque se daña la cobertura de sus necesidades básicas (por ejemplo, por la contaminación del agua); por otro lado, *la población pobre se ve obligada a generar problemas medio ambientales* para sobrevivir, como el cultivo en espacios no adecuados para uso agrícola o el “despale” de zonas boscosas. Por otra parte, el aumento de la población ha sido otro factor que ha provocado la adopción de prácticas ambientalmente nocivas, como el pastoreo excesivo, la reducción de tiempo de barbecho o la extensión de cultivos hasta pastizales y pendientes –y no hay que olvidar aquí que el control de la natalidad está muy relacionado con el acceso de las mujeres a la educación–.

Ahora bien, esa doble relación entre pobreza y medio ambiente tiene también ventajas, puesto que determinadas actuaciones de los poderes públicos, como el suministro de agua, de infraestructuras de saneamiento o la capacitación agrícola impactan favorablemente en la reducción de la pobreza al tiempo que mejoran el medioambiente y favorecen la expansión económica.

El Cuadro 4.3 ilustra algunas de las relaciones mencionadas mostrando el efecto del deterioro medioambiental en la salud y en la productividad de las personas.

#### *2.4. Mayor vulnerabilidad ante las crisis económicas*

Las crisis económicas han sido frecuentes en el último decenio: México (1995–96); Asia oriental (1997–98); Rusia (1998); Argentina (2001–2002); y han tenido un rasgo inequívoco: su rápido contagio a otros países en desarrollo. Si bien sus causas son diversas (políticas públicas inadecuadas, caídas bruscas del precio de determinadas materias primas...) su contagio obedece al rápido aumento de la interdependencia de las distintas economías nacionales debido al proceso de globalización –particularmente a la globalización financiera, el ámbito donde se ha llegado más lejos con el impulso liberalizador–. El proceso seguido en las últimas crisis se narra de forma simplificada en el Recuadro 4.2.

De este modo, junto a las guerras, epidemias y catástrofes naturales, las crisis económicas son otro factor importante de reducción de la seguridad, al afectar a la pobreza en todas sus formas: reduciendo el empleo e ingre-

**Cuadro 4.3. Consecuencias para la salud y productividad  
de una ordenación ambiental desacertada**

Problema	Efecto en la salud	Efecto en la productividad.
Contaminación y escasez del agua.	Más de dos millones de muertes y miles de millones de casos de enfermedad al año son atribuibles a este problema.	Disminución de la pesca; gasto de tiempo para las familias rurales y gastos municipales en suministro de agua potable; limitación de la actividad económica a causa de restricciones del agua.
Contaminación del aire.	Los niveles excesivos de partículas en las zonas urbanas son responsables de 300.000 a 700.000 muertes cada año y de un 50% de toses infantiles crónicas; en las zonas rurales, la salud de unos 400 a 700 millones de mujeres y niños se resiente a causa del humo del interior de las viviendas.	Efectos de la lluvia ácida en bosques y masas de agua.
Residuos sólidos y peligrosos.	Las basuras en putrefacción contribuyen a la difusión de enfermedades y atascos de tuberías de drenaje. Los riesgos producidos por los residuos peligrosos a menudo son graves.	Contaminación de los recursos de aguas subterráneas.
Degradación de los suelos.	Menor nutrición de los agricultores pobres que labran los suelos agotados; mayor sensibilidad a las sequías.	En los suelos tropicales las pérdidas de productividad oscilan entre 0,5% y 1,5% del PNB.
Deforestación.	Inundaciones localizadas que producen muertes y enfermedades.	Pérdida de explotación forestal sostenible, de estabilidad de las cuencas hidrológicas y de la captación de carbono de los bosques.
Pérdida de diversidad biológica.	Posible pérdida de nuevos medicamentos.	Reducción de la adaptabilidad de los ecosistemas y pérdida de recursos genéticos.
Cambios atmosféricos.	Traslados de las enfermedades transmitidas por vectores; riesgos derivados de desastres climáticos; enfermedades atribuibles al agotamiento de la capa de ozono (quizá 300.000 casos adicionales al año de cáncer de piel y 1,7 millones de casos de cataratas).	Daños a las inversiones en zonas costeras debidos a la elevación del nivel del mar; cambios regionales de productividad agrícola; perturbación de la cadena alimenticia marina.

Fuente: *Banco Mundial* (1992; 5).



#### Recuadro 4.3. El contagio de las crisis económicas

- 1) Con la excusa de la necesidad real de los países en desarrollo de acceder a capitales externos, el FMI y el Banco Mundial los espolearon, por no decir obligaron, a liberalizar las entradas y salidas de capital, para incentivar así la captación de capital extranjero.
- 2) La apertura financiera llevada a cabo en buena parte de los PED permitió la entrada tanto inversiones productivas a largo plazo –inversión extranjera directa– como de capitales especulativos a corto plazo — dinero caliente o *hot money*—.
- 3) Cuando por alguna razón, con o sin fundamento, algunos poseedores y gestores de fondos de inversión de alta movilidad perciben que un país puede entrar en crisis, transfieren su dinero a mercados más seguros, normalmente a los países desarrollados. La decisión afecta también, “por si acaso”, a fondos invertidos en otros PED.
- 4) Otros inversores, al percatarse de esa inicial retirada de fondos, hacen lo mismo guiados por un comportamiento gregario (“si otros lo hacen, por algo será”). Inversores no sólo extranjeros, sino también nacionales –Argentina es un buen ejemplo– cambian la composición de sus carteras dirigiendo sus fondos hacia otros mercados.
- 5) Los terceros países afectados, que no pasaban necesariamente por una mala racha económica, se enfrentan de repente a una fuerte retirada de fondos de sus economías, además de ver reducidas sus exportaciones a los países vecinos en crisis. Para impedir que la retirada de fondos sea mayor, se ven obligados a subir los tipos de interés y hacer así más atractiva la permanencia del capital extranjero, a la vez que reducen su gasto fiscal (en épocas de crisis hay que “apretarse el cinturón”).
- 6) La subida de tipos de interés encarece el acceso al crédito, lo que dificulta tanto el consumo como la inversión, con efectos negativos sobre el empleo. Ello se junta a los efectos negativos de la reducción del gasto público social (de los subsidios para alimentos o para el transporte, salud o educación) en perjuicio de los pobres.
- 7) Los daños que las crisis económicas provocan a los pobres no se compensan con la acción de los sistemas de protección social (seguros de desempleo, de jubilación, fondos sociales) que, en general, son muy débiles en los PED.

Fuente: Elaboración propia

sos, aumentando la malnutrición infantil y el abandono escolar, incrementando el endeudamiento o la venta de activos de los pobres... Y las crisis golpean de manera especial a los pobres ya que apenas cuentan con ahorros o con suficiente acceso a sistemas de seguros (de desempleo, por

ejemplo) para enfrentarlas y reducir así el daño que les es producido. Es más, en países con desigualdades sociales muy pronunciadas –como la mayoría de los latinoamericanos–, los sectores de mayores ingresos a menudo aumentaron su participación en la renta nacional durante las crisis (especulando con los precios de los bienes, la moneda o los tipos de interés, o aprovechando la ocasión para comprar activos a precios de saldo).

Por otra parte, las crisis dificultan la salida de la pobreza no sólo por el rastro que dejan en términos de mayores deudas o de reducción de activos por su venta, sino también porque reducen la posibilidad de aumentar las capacidades de los pobres (como la salud y la educación) al resentirse la cantidad y calidad de los servicios públicos prestados. El Cuadro 4.4 muestra algunos de los efectos de las crisis económicas en países seleccionados.

**Cuadro 4.4. Efectos de las crisis económicas en la pobreza.**  
**Países seleccionados**

	Caída del PIB	Caída del consumo privado	Pobreza antes de la crisis	Pobreza en el año de la crisis
Argentina 1995	4,1%	5,6%	16,8%	24,8%
México 1995	7,8%	11,1%	36,0%	43,0%
Indonesia 1998	14,6%	5,1%	11,3%	18,9%

Fuente: Banco Mundial (2001)

### *2.5. Menor protección ante catástrofes naturales*

Se ha estimado que en la década de los 90, casi el 90% de los grandes desastres naturales registrados en el mundo y más del 97% de las muertes relacionadas con esas catástrofes ocurrieron en los países en desarrollo<sup>6</sup>. Sólo en el último bienio de esa década un gran terremoto dejó diecisiete mil muertos en Turquía; se registraron grandes inundaciones en Vietnam y en Mozambique; el Huracán Mitch dejó ocho mil muertos y graves secuelas en Honduras y Nicaragua; y las grandes inundaciones del Río Yangtse fueron devastadoras para China.

Y son las personas pobres de los países en desarrollo las que sufren con mayor frecuencia los desastres al habitar en áreas frágiles y vulne-

rabies construcciones precarias, incapaces de resistir el empuje y la fuerza de terremotos, tsunamis, inundaciones, huracanes o erupciones volcánicas<sup>7</sup>. Basta comparar la escasa mortandad que producen esos mismos fenómenos en las zonas desarrolladas que los padecen (como La Florida en EEUU, o Japón) frente a las secuelas de muerte y destrucción que provocan en los países empobrecidos, para concluir que es la conjunción del desastre y la vulnerabilidad asociada a la pobreza, más que el fenómeno natural en sí, la que resulta devastadora.

Por otra parte, hay razones para creer que algunos desastres naturales se han visto amplificados en los últimos años debido a la acción humana sobre la naturaleza. Tal parece ser el caso del cambio climático, derivado de la emisión de gases de “efecto invernadero”, que podría estar aumentando la intensidad de los huracanes y ampliando la gravedad de los efectos del fenómeno llamado “El Niño”, asociado con inundaciones, sequías y fuertes tormentas<sup>8</sup>.

Es interesante recoger aquí que *David Landes*, en su obra “La riqueza y pobreza de las naciones”, considera que, además de los factores institucionales y culturales, los determinantes geográficos pesan también en el desarrollo humano, y mucho<sup>9</sup>. De hecho, algunos de los asuntos abordados en este epígrafe (determinadas enfermedades, desastres naturales) se producen casi con exclusividad en las zonas tropicales.

### **3. Falta de poder y falta de libertad humana**

La falta de poder se refiere a la escasa o inexistente posibilidad de los pobres de acceder e influir en los gobiernos e instituciones locales, nacionales o internacionales y en los procesos que conforman la asignación de recursos y la aprobación de leyes y elección de normas sociales.

Esta *falta de poder* es una característica clara tanto de las personas y grupos pobres como de los países pobres y empobrecidos. Y hay que señalar que un obstáculo de primer orden al “empoderamiento” de los pobres y, así, a la reducción de la pobreza, es el interés que existe en

---

<sup>7</sup> En el momento de escribir estas líneas (1-4-2003) los diarios dan cuenta del derrumbe de un cerro en Bolivia que sepultó las tres calles principales de Chíma, un poblado de mineros, dejando centenares de muertos. Diez años antes, en la misma zona, otro cerro había sepultado a los pobladores de Llipi-llipi.

<sup>8</sup> Sobre la influencia del comportamiento humano en la intensidad alcanzada por los desastres naturales y su efecto en los PED véase *Abramovitz* (1999).

<sup>9</sup> Se recomienda la lectura de *Landes* (1998).

determinados casos en mantener las cosas como están y en impedir el logro de una sociedad más igualitaria. En efecto, hay personas y grupos sociales *que se benefician directamente de la pobreza*, interesados en perpetuar la falta de poder y la exclusión social de los pobres. Los ejemplos que pueden ofrecerse son numerosos, desde un estudio reciente en República Dominicana que encontró que más de la mitad del trabajo doméstico realizado por niños/as y adolescentes en la ciudad de Santo Domingo no recibe salario alguno –y que el 30% de ellos trabajan más de 12 horas diarias– en el sólo provecho de sus empleadores<sup>10</sup>, hasta la explotación registrada en los países ricos hacia los inmigrantes sin papeles, quienes no pueden reclamar derecho laboral alguno ni mejoras salariales, o la de la mano de obra empleada en las “maquilas” y zonas francas de los países en desarrollo, donde la sindicalización del trabajador significa su despido seguro (Recuadro 4.4).

**Recuadro 4.4. Esclavitud doméstica en el mundo diplomático**

El Consejo Europeo presentó un informe sobre la esclavitud doméstica en el que revela que un 20% de los diplomáticos tienen a su servicio personas esclavas. Las mujeres en particular padecen esa condición. Se les confisca el pasaporte, sufren jornadas de 15 a 18 horas al día sin vacaciones ni remuneración de ningún tipo..., viven con un miedo atroz al exterior inculcado por sus secuestradores y si logran fugarse pueden ser detenidas y expulsadas por las autoridades del país de acogida, al carecer de documentos. Abundan las esclavas de origen indio, indonesio, filipino y de Sri-Lanka. Se estima que cuatro millones de mujeres son vendidas cada año para trabajar como esclavas.

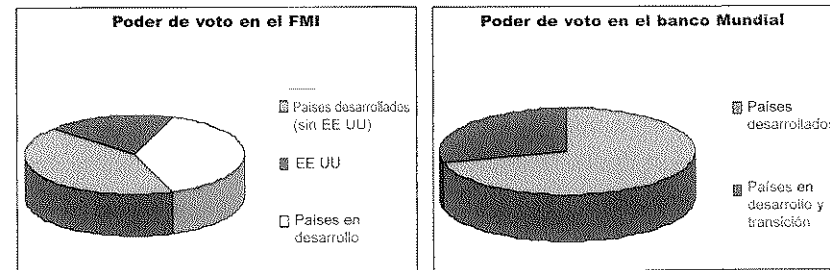
Fuente: [www.info-ong](http://www.info-ong) (4-4-03).

Lo mismo se observa en el empeño que pusieron los gobiernos de los países ricos en impedir una posición común por parte de los países en desarrollo en las negociaciones de la deuda externa cuando estalló el problema, a comienzos de los 80. Los países del Norte, con el apoyo de grupos financieros locales de los países del Sur, lograron que las negociaciones de reestructuración de deuda se realizasen con cada país deudor por separado, mientras el grupo de países desarrollados presentaba un frente bien unido y organizado en el G-7 y el *Club de París*, con el pacto explícito de

todos sus miembros de respetar los acuerdos alcanzados en el seno del grupo<sup>11</sup>.

También puede observarse la enorme influencia de los países desarrollados y la falta de poder de los países empobrecidos comparando el poder de voto en las principales instituciones financieras internacionales: el FMI y el Banco Mundial (Gráfico 4.1).

**Gráfico 4.1. Poder del voto en las principales IFI**



Fuente: Intermón-Oxfam: La realidad de la ayuda (2002-2003)

Sin embargo, aunque la pobreza convenga a determinadas personas o grupos sociales sin escrúpulos, su existencia no sólo atenta contra la dignidad de las personas sino que perjudica globalmente a la humanidad. En efecto, como acabamos de ver, además de potenciarse con las guerras y conflictos, la pobreza también los alimenta, a la vez que es causa importante de inestabilidad política y social en perjuicio de todos, pobres y no pobres; la pobreza contribuye al deterioro medioambiental, además de potenciarse con este; la pobreza es también un factor de extensión de epidemias y enfermedades, además de aumentar debido a estas; la pobreza supone problemas migratorios difíciles de encauzar y, en fin, es el mejor caldo de cultivo para la inseguridad internacional (terrorismo, narcotráfico, trata de mujeres...). Su erradicación podrá perjudicar a algunos en el corto plazo, pero salvará a la humanidad.

#### *Una definición más completa de pobreza*

Llegados a este punto, estamos en condiciones de definir la pobreza de forma más precisa y completa:

<sup>11</sup> El *Club de París* es el foro que reúne a un país deudor con sus acreedores oficiales para negociar una refinanciación o una reestructuración de su deuda externa oficial bilateral. Cubre las renegociaciones de los créditos a la exportación y los préstamos de gobierno a gobierno, incluidos los concesionales.

La pobreza es un fenómeno esencialmente económico, relacionado con situaciones que dificultan que las personas puedan satisfacer sus necesidades básicas, integrarse y participar en la vida social. Puede expresarse a nivel individual, mediante el subconsumo, la carencia y la falta de capacidades para superar situaciones de privación. Estas remiten a las dificultades de alcanzar lo que se busca, lo que tiene que ver también con la libertad humana. En un sentido amplio, la pobreza está interrelacionada con: i) la insuficiencia de ingresos en dinero o bienes, y la baja disponibilidad de bienes que determinan otros factores; ii) la debilidad física, vinculada a la falta de fuerza, la desnutrición, la salud precaria, la incapacidad física; iii) el aislamiento o lejanía física, la carencia de educación, la ignorancia, la falta de acceso a servicios de información; iv) la vulnerabilidad, con el riesgo de volverse más pobre y más falto de satisfacción; y v) la falta de poder, es decir, la incapacidad y debilidad para enfrentar condiciones de explotación o subordinación y las exigencias de las personas que ejercen el poder<sup>12</sup>.

Las páginas anteriores y esta definición nos permitirán poner el foco de atención en otras dimensiones, además de los ingresos, como la salud, la educación, el riesgo y la vulnerabilidad y la falta de poder. Las políticas que permitan la superación de la pobreza tendrán que ocuparse de todos esos ámbitos y también de las relaciones que existen entre los mismos, con el fin de que el avance en cada uno de ellos sirva para reforzar el de los demás<sup>13</sup>.

## II. LA AUSENCIA O INSUFICIENCIA DE LAS MEDIDAS DE POLÍTICA ADECUADAS PARA REDUCIR LA POBREZA

### 4. ¿Sirve el actual sistema económico y financiero internacional para reducir la desigualdad y la pobreza?

Como se estudió en el Capítulo 2, puede afirmarse que el actual sistema económico internacional, diseñado de acuerdo a los intereses de los

---

<sup>12</sup> Tomado, en versión libre, de Jusidman y Salles (1998).

<sup>13</sup> No obstante, como se dijo en el Capítulo I, en ese marco de complejidad y relatividad de los conceptos de pobreza, existe un núcleo de privaciones absolutas y universales. La satisfacción de esas necesidades constituye un derecho humano y supone una obligación in-

países ricos y los más pobres y que no es eficaz para combatir la pobreza. Es importante tener en cuenta aquí la ausencia de mecanismos redistributivos a escala mundial. A continuación se recogen algunas causas y manifestaciones relevantes de ese funcionamiento inequitativo e ineficaz de la economía internacional.

- 1) En el *ámbito comercial*, la protección aplicada por los países del Norte a determinados productos, como los textiles o los agrícolas, perjudica especialmente las exportaciones de los países en desarrollo. Considérese que el promedio de aranceles con que los países desarrollados gravan los productos procedentes de los países de menor desarrollo es un 30% superior al promedio mundial<sup>14</sup>, lo que se quiere amparar en el hecho de que las exportaciones de los últimos coinciden con sectores sensibles para los primeros. El coste para los países en desarrollo de las barreras comerciales de los países ricos se ha estimado en 100.000 millones de dólares.
- 2) Además, a los países en desarrollo les perjudican notablemente las subvenciones a la agricultura que llevan a cabo los países desarrollados por un importe superior a los 300.000 millones de dólares al año, pues les roban terceros mercados a través de prácticas desleales de comercio (Recuadro 4.5).

#### **Recuadro 4.5. Pobreza y promesas comerciales rotas**

En la reunión de la OMC celebrada en Doha, Qatar, en 2001, EE UU y la UE accedieron a ir eliminando paulatinamente las subvenciones a la producción y exportación.

¿Qué ha ocurrido desde entonces? La Administración de Bush ha aprobado una ley agropecuaria que aumenta el gasto en dicho sector en un 10% (alrededor de 20.000 mil millones de dólares al año). Mientras tanto la UE retrasa la reforma de la Política Agrícola Común hasta 2006, como mínimo, al tiempo que mantiene las subvenciones en el nivel actual hasta el año 2013.

(K. Watkins, El País, 26-11-02).

- 3) También en el ámbito comercial, la apertura externa indiscriminada impulsada en los países de menor desarrollo (PMDs) por el FMI suele tener efectos negativos, pues les imposibilita el

<sup>14</sup> PNUD (1997; 10).

desarrollo de una industria nacional, que se ve incapaz de competir con la de los países industrializados. Considérese aquí que todos los países desarrollados *sin excepción* han crecido al amparo de políticas proteccionistas.

- 4) En el *ámbito financiero*, el libre movimiento internacional de capitales, sin apenas regulaciones ni control, ha provocado la reducción del impuesto sobre las ganancias de capital en la práctica totalidad de los países del mundo. Reducciones que se han sustituido por un aumento en la imposición sobre los ingresos procedentes del trabajo o por impuestos indirectos, como el IVA. Ello ha conformado un sistema fiscal más regresivo que antes en la mayor parte de los países en desarrollo –también en los desarrollados– y reducido así los recursos para combatir la pobreza.
- 5) Además, como ya hubo ocasión de analizar, el libre movimiento de capitales junto a la apertura financiera que el FMI y el BM han impuesto en los países en desarrollo provocó una gran inestabilidad financiera en los países “emergentes” –por su “efecto contagio”– con efectos en el aumento de la pobreza. No obstante, hay que distinguir entre la inversión directa y los movimientos especulativos de capital a corto plazo: si la primera muestra efectos positivos, los capitales a corto plazo suelen generar más problemas que los que solucionan<sup>15</sup>.
- 6) El mercado internacional de capitales exige a los países en desarrollo la aplicación de políticas pro-cíclicas, mientras permite a los países desarrollados la adopción de políticas anti-cíclicas. Por ejemplo, el gobierno de EE UU en 2002, ante el peligro de una recesión, aumentó considerablemente el gasto público y redujo los tipos de interés y los impuestos –es verdad que sobre todo a los más ricos– con el fin de animar el consumo y la inversión. Mientras, Argentina se vio obligada a reducir su gasto

---

<sup>15</sup> Las “entradas” de capital a corto plazo porque pueden provocar apreciaciones de la moneda local con la consiguiente pérdida de la competitividad internacional, y porque pueden incrementar con rapidez el consumo, fomentando tensiones inflacionistas y desincentivando el ahorro interno. Las salidas de capital que, cuando estallan las crisis son rápidas y generalizadas, porque provocan tensiones en la balanza de pagos, obligando a elevar los tipos de interés para evitar que se multiplique la “fuga de capitales”, con efectos adversos sobre la inversión,



problemas y a mantener elevados tipos de interés para evitar que se fuesen aún más capitales, lo que tuvo efectos drásticos sobre la pobreza. Ello habla también de las limitaciones existentes en la actuación de los organismos internacionales ante problemas graves de la economía internacional.

- 7) En lo que respecta al problema de la *deuda externa* de los países en desarrollo, los gobiernos de los países del Norte han sido a la vez *juez*, decidiendo unilateralmente las medidas a tomar en el seno del G-7, el *Club de París* y el FMI, y *parte*, en tanto que acreedores, demostrando muy poco interés en buscar una solución coherente con el objetivo del desarrollo y desconsiderando las condiciones en que se generó la deuda –que, en muchos casos, fue contratada por regímenes corruptos y dictatoriales– y a quienes benefició –en muchos casos, a empresas de los países prestamistas–. En todo caso, el pago del servicio de la deuda es hoy en día mucho mayor que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).
- 8) En el ámbito de la *cooperación al desarrollo*, el sistema voluntario de generación de recursos de Ayuda Oficial al Desarrollo hace que sea poco menos que una quimera aproximarse al 0,7% del PIB para el desarrollo aprobado tantas veces en distintas Cumbres de Naciones Unidas. Los países desarrollados se han negado sistemáticamente a considerar la generación automática de recursos para este objetivo a través de mecanismos como la *Tasa Tobin* (Recuadro 4.6) u otros también posibles. Al finalizar los 90, la “deuda de AOD” era similar a la deuda externa de todos los países en desarrollo y economías en transición<sup>16</sup>.

#### **Recuadro 4.6. La Tasa Tobin**

Se trata de una tasa que gravaría los movimientos internacionales de capital. Fue propuesta por el Premio Nobel Tobin para dificultar los flujos especulativos de capital a corto plazo, pero permitiría también recabar recursos para el desarrollo.

- 9) En el *ámbito de la tecnología*, los PED adolecen de serias limitaciones para acceder a nuevas tecnologías medioambientales,

<sup>16</sup> La deuda de AOD se define como la diferencia entre la AOD realmente entregada y la que resultaría de haber entregado el 0,7% del PIB acordado en NNUU (véase *Iglesia-Caruncho*, 1999).

agroindustriales y a los productos farmacéuticos patentados (como los medicamentos contra el VIH-SIDA) debido al acuerdo sobre los “Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio” (ADPIC)<sup>17</sup>. Algunos PED, en particular, Brasil, India y Sudáfrica y, por otra parte, ONGD como Médicos sin Fronteras y Oxfam Internacional, defienden la aplicación de las “cláusulas de salvaguardia” contempladas en el ADPIC, que permiten a los PED fabricar e importar medicamentos genéricos ante situaciones de emergencia sanitaria (véase Recuadro 4.7) sin esperar al vencimiento del plazo de las patentes. Pero estas cláusulas son difíciles de aplicar ante la presión de los países desarrollados, sobre todo de EE UU. Por otro lado, la investigación mundial no se dirige apenas a los temas que más interesan a los PED, cuyos mercados ofrecen escaso atractivo a las grandes empresas transnacionales, como hubo ocasión de comentar en este mismo Capítulo para el caso de los medicamentos.

- 10) Otro problema es la falta de reconocimiento de los conocimientos de propiedad común acumulados por determinadas comunidades de los PED sin que las empresas privadas de los países del Norte repartan adecuadamente los beneficios asociados a los “descubrimientos” basados en aquel conocimiento.

**Recuadro 4.7. Uno de cada cuatro niños de los países empobrecidos no recibe vacunas**

La Organización Mundial de Comercio (OMC) en la reunión de Doha de noviembre de 2001 autorizó la producción de genéricos ante emergencias; pero la lista de medicamentos genéricos cuya fabricación se consiente es muy limitada y no se permite la importación de los mismos, lo que perjudica a los países que no cuentan con la capacidad técnica para producirlos. Todo ello a pesar de que uno de cada cuatro niños de los PED no está vacunado de difteria, tétanos, varicela, tuberculosis, polio o rubéola, enfermedades que matan al año a tres millones de personas, de las que dos millones son menores de edad.

De este modo, la incoherencia entre diversas políticas de alcance internacional de los países desarrollados y el objetivo del desarrollo ha jugado un papel nada desdeñable en los escasos resultados alcanzados en la

<sup>17</sup> Se trata de un acuerdo suscrito en la Ronda Uruguay del GATT que entró en vigor pa-

reducción de la pobreza en el mundo. Esto habla de la necesidad de lograr una globalización alternativa, donde la agenda social y la medioambiental no queden desatendidas. Y habla también de la necesidad de repensar el papel de las instituciones multilaterales, para que sean capaces de responder a los retos nuevos que plantea la globalización.

### **5. Limitaciones en las medidas de política económica impulsadas por las IFI**

Los factores relacionados con el desarrollo humano sostenible y con la reducción de la pobreza son numerosos. Es importante, por supuesto, la *base de partida* económica, social, política y cultural de cada país, en términos del producto *per cápita* alcanzado, el tamaño de su población, el nivel educativo logrado, el *stock* de capital físico y tecnológico, sus recursos naturales, la organización y eficacia del Estado, la fuerza de la sociedad civil o el clima de libertades imperante.

Otros factores, como hemos visto, están relacionados con las *políticas económicas externas de los países desarrollados*, en asuntos como la política comercial, financiera y de cooperación al desarrollo. Por otra parte, también influye la *coyuntura económica internacional* que se atraviese, pues está relacionada con asuntos como la demanda y precios internacionales, los tipos internacionales de interés y el comportamiento de la inversión extranjera.

Otro factor importante, al que también se ha aludido, son las catástrofes naturales y las provocadas por los seres humanos, ya que la paz y la estabilidad política y social son requisitos esenciales para el desarrollo.

Entre los demás factores destacan tres que corresponden al ámbito de decisión interno de cada país:

- 1) la solvencia de las *políticas económicas* aplicadas, a las que enseguida nos referiremos;
- 2) la solvencia de las *políticas de cohesión social*, en términos de distribución de la renta, lucha contra la pobreza, participación ciudadana y estabilidad social; y
- 3) la *calidad de las instituciones* en lo que respecta a la capacidad de generar normas eficaces para el desarrollo y a su aplicación.

Precisamente los desacuerdos entre distintas escuelas económicas, se concentran en el énfasis mayor o menor que se reserva al papel del mercado y

al del Estado. Desde posiciones *liberales* se acentúa la importancia del libre mercado para el logro de una asignación eficaz de recursos que facilite el crecimiento, mientras desde posiciones *estructuralistas* y *neokeynesianas* se propugnan activas políticas de desarrollo por parte del Estado, capaces de corregir los “fallos del mercado”. El alcance de las políticas sociales que se proponen difiere también, en consecuencia, entre las distintas escuelas.

También se constatan diferencias substanciales entre los países desarrollados en asuntos como el papel del sector público y el nivel de cobertura social alcanzado. Las distancias existentes entre el modelo anglosajón y el europeo continental son apreciables, mostrando mayor desigualdad social y menor gasto de la Administración central el primero que el segundo (cuadro 4.5). No obstante, las Instituciones Financieras Internacionales (en adelante, IFI), como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, siempre han promovido la visión norteamericana.

Entrando ya en las medidas de política económica, su interés es doble: en primer lugar porque si son correctas serán positivas *per se* para el país que las aplica. En segundo lugar porque se cree que la cooperación al desarrollo es más eficaz cuanto mejores resulten las políticas aplicadas. Esto tiene su lógica: si un país utiliza bien sus recursos es probable que también use adecuadamente los de la cooperación externa.

Pues bien, la revisión de las políticas económicas aplicadas en las dos últimas décadas obliga a considerar al menos cuatro dimensiones: 1) ajuste y estabilización; 2) cambio estructural; 3) promoción del desarrollo; y 4) cohesión social. Las dos primeras interesan por ser las que, diseñadas por las IFI, se han aplicado profusamente en los PED desde la “crisis de la deuda” de los 80. Son las que se analizarán en este Capítulo. Las políticas redistributivas y las de promoción del desarrollo, casi ausentes en los últimos quinquenios en los PED, se estudiarán en el Capítulo V, pues están estrechamente relacionadas con las estrategias de “crecimiento con equidad”, la mejor vía de reducción de la pobreza.

#### – *Medidas de ajuste y estabilización.*

El propósito de las *medidas de ajuste y estabilización* –entre las que destacan la disciplina fiscal y la monetaria– es restaurar los equilibrios macroeconómicos básicos, en particular, la estabilidad de precios, niveles manejables de déficit público y cierta estabilidad del tipo de cambio. En

sobre el PIB en países seleccionados

Relación entre el 20% de la población con ingresos más altos y el 20% de menores ingresos (años noventa)	
Japón	3,4
Dinamarca	3,6
Suecia	3,6
Bélgica	3,6
Finlandia	3,6
Noruega	3,7
Alemania	4,7
Italia	4,2
Canadá	5,2
España	5,4
Países Bajos	5,5
Francia	5,6
Reino Unido	6,5
Australia	7,0
EEUU	9,0
Gasto de la Administración Central sobre el PIB (%) (1998)	
Países Bajos	47,6
Bélgica	46,6
Francia	46,6
Italia	44,7
Suecia	42,7
Dinamarca	41,4
Austria	40,5
Finlandia	40%
España	36,1
Noruega	35,7
Finlandia	35,3
Alemania	32,9
Reino Unido	37,9
Australia	24,5
EEUU	21,1

Fuente: Cifras tomadas del PNUD (1998 y 2001)

de ajuste, pues una tasa de inflación elevada perjudica la inversión y el empleo, al igual que lo hace un alto déficit fiscal. En general, la inestabilidad macroeconómica obstaculiza el crecimiento.

Ahora bien, los programas tradicionales de ajuste del FMI han sido cuestionados, entre otras razones, por imponer una reducción *excesiva* del gasto público, provocando no sólo la disminución de los gastos corrientes, sino también los de inversión y el gasto en desarrollo (educación, infraestructuras o I+D). Hasta el Banco Mundial se distanció del FMI en su actuación durante la crisis asiática de la segunda mitad de los 90 por los efectos duros y recesivos que tuvieron las medidas de ajuste en la reducción de la demanda<sup>18</sup>. Y es que las políticas *duras* de ajuste, al menos en el corto y medio plazo, reducen la inversión y la tasa de crecimiento, aumentan la pobreza y empeoran la distribución de la renta (en el largo plazo, como decía Keynes, todos estaremos muertos). En todo caso, ajustes alternativos, más cuidadosos con el impacto social, pueden conseguir también un mejor desempeño económico. Además, un déficit público moderado o una cierta tasa de inflación –no excesiva– no tienen por qué ser negativos para el crecimiento. Al contrario, el empeño en reducir una inflación moderada es el que puede tener un efecto adverso sobre el crecimiento. Respecto al gasto público, el sentido común dice que lo relevante, dentro de unos límites, es en qué se gasta; el resultado será distinto si se invierte en educación o en armas.

– *Medidas de reforma estructural.*

Las *políticas de reforma estructural* buscan aumentar la competitividad internacional a través de la liberalización económica interna y la desregulación, la apertura comercial, la apertura financiera y la reducción del tamaño y funciones del sector público. Veamos cada medida por separado.

- La *liberalización económica* y la *desregulación* consiguen mejorar la asignación de recursos y atraer capitales externos, por lo que pueden impactar positivamente sobre el crecimiento, aunque no lo hacen necesariamente sobre la distribución de la renta<sup>19</sup>. Por su parte, las *privatizaciones* logran en un primer momento aumentar la inversión privada, nacional y extranjera, pero pueden suponer la reducción de la inversión pública. El efecto final

---

<sup>18</sup> Se recomienda la lectura del *Malestar de la Globalización*, de J. Stiglitz (editorial Taurus).

<sup>19</sup> Los procesos de desregulación, al eliminar una serie de trabas y controles –autorizaciones previas en sectores protegidos, normas de repatriación de beneficios– sirven como incentivo para atraer inversión externa. No obstante, como se señaló, esta se mantiene muy

sobre el crecimiento es ambiguo y dependencia de otras variables que escapan a estas páginas.

- Respecto a la *apertura comercial*, aunque su principal objetivo –el incremento de la competitividad internacional– no está en cuestión, se han criticado los desarmes arancelarios rápidos y generalizados por sus efectos adversos sobre determinados sectores empresariales con menor capacidad de reacción. Un proceso gradual y selectivo tiene menores costos y cuenta a su favor con el argumento de la “industria naciente”. Al cabo, todos los países desarrollados excepto Inglaterra durante la revolución industrial, construyeron sus sectores industriales amparados en una prudente protección del mercado interior y en una activa intervención estatal. También el modelo del sudeste asiático se caracterizó por un proteccionismo selectivo y una amplia intervención estatal en la política de promoción de exportaciones. Además, si de la apertura comercial rápida e indiscriminada cabe esperar un efecto positivo sobre las exportaciones, las importaciones suelen crecer más deprisa, lo que repercute sobre el déficit externo, empeorándolo.
- En lo que atañe a la *apertura financiera*, como se adelantó, hay que distinguir entre la vinculada a los movimientos de capital asociados a la economía real, como la inversión directa (IED), y los movimientos especulativos de corto plazo. La primera muestra efectos positivos para el receptor, al permitirle el acceso a nuevos mercados, capitales y tecnología, incluyendo el *know-how* empresarial y el *efecto-demostración* sobre la empresa local –aunque no cabe desconocer efectos negativos asociados al posible “desplazamiento” del capital autóctono o a la repatriación de beneficios–. Pero la apertura financiera a los movimientos de capital a corto plazo, que ha beneficiado sobre todo a las compañías financieras que operan en *Wall Street*, ha recibido serias críticas ya que, por su carácter volátil, tanto las entradas de capital a corto plazo como las salidas pueden generar más problemas de los que solucionan (véase el epígrafe 4 en este mismo Capítulo). Todo ello ha motivado que una serie de países –Chile, Malasia, Corea del Sur, Taiwán, Filipinas o China– apliquen sensatas restricciones a los movimientos de capital a corto plazo.

El resultado de las medidas de reforma estructural dependerá, pues, de cuáles y cómo se apliquen y del plazo que se considere.

Como resumen, ni la teoría económica, ni los estudios empíricos globales ni los estudios de casos ofrecen respuestas definitivas a la pregunta sobre el impacto de los programas de ajuste y reforma estructural sobre la pobreza. No obstante, algunos aspectos están claros: en primer lugar, estos programas, tal y como fueron concebidos por las IFI, no se han ocupado de la pobreza, por lo que eran manifiestamente mejorables. En segundo lugar se puede afirmar que sus efectos en el corto plazo han sido negativos para los pobres y han empeorado la distribución de la renta. En tercer lugar, en el largo plazo, aún si se concede que las reformas estructurales consiguen efectos positivos sobre el crecimiento, su impacto sobre la pobreza dependerá crucialmente del nivel de desigualdad de partida y de las políticas activas que aplique el gobierno receptor para conseguir que los frutos del crecimiento lleguen también a la población más desfavorecida. Donde estas políticas han faltado, los programas de ajuste estructural, como balance neto, no han favorecido la equidad ni reducido la pobreza.

**Recuadro 4.8. Un caso particular de malas políticas: el fenómeno de la corrupción**

En Uganda, siguiendo al PNUD (1997), una investigación mostró que, en 1995, sólo el 20% de los gastos destinados a la educación, excluidos los salarios, llegaba a las escuelas. El resto “se perdía por el camino”. El gobierno ugandés tomó medidas para mejorar la transparencia, publicando y difundiendo por la radio las transferencias realizadas a los distritos y obligando a los responsables de cada distrito y a los directores de escuelas a informar sobre las transferencias de fondos recibidas. Otra medida fue ingresar directamente en cuentas individuales el importe de las becas, sin pasar por intermediarios. Al finalizar la década, se encontró que las escuelas recibían ya el 90% de los fondos transferidos.

Este caso muestra como la corrupción afecta a los pobres, condenándoles a recibir una enseñanza de peor calidad, y muestra también como puede atajarse el problema cuando hay voluntad política para ello. Pero la corrupción no sólo aumenta la pobreza porque desvíe recursos hacia los “aprovechados”. Otras vías a través de las cuáles dificulta la reducción



- Anuencia las inversiones productivas más transparentes, que evitan pagar “coimas” o “mordidas”, perdiéndose la riqueza y empleo que generan en favor de negocios especulativos y rapaces –como el de armas– que en ambientes opacos se mueven en su salsa.
- Reduce los ingresos por impuestos y, así, el gasto público necesario para el desarrollo (en educación, salud, infraestructuras...). Si el gobierno y los empleados públicos van a apropiarse del dinero y malgastarlo, ¿por qué habríamos de pagar impuestos?
- Las medidas públicas se sesgan hacia aquellas grandes actividades y negocios que más ganancia dejan, en lugar de dirigirse a apoyar las verdaderas necesidades sociales y de desarrollo. Así, se tiende a favorecer los monopolios de familiares y amigos, en lugar de las pequeñas y medianas empresas, o a construir grandes hospitales y autovías, aunque sea más necesario arreglar caminos y carreteras o centros rurales de salud.
- En no pocos casos se han defendido los privilegios de los corruptos a través del poder represivo del Estado, persiguiendo a las organizaciones populares que buscaban justicia y transparencia, impidiendo así el desarrollo del *capital social*. En la segunda mitad del siglo XX gozaron del poder político personajes como Trujillo en la R. Dominicana; Somoza en Nicaragua; Batista en Cuba; Marcos en Filipinas, Duvalier en Haití; Amin en Uganda. Todos ellos amasaron grandes fortunas, aniquilaron toda oposición democrática y arruinaron sus países.

Los países del Norte y sus empresas han tenido mucho que ver con la corrupción existente en el Sur, lo que habrá que tener en cuenta cuando nos ocupemos de las estrategias para la reducción de la pobreza más adelante.

## 6. Limitaciones del sistema de cooperación al desarrollo en la lucha contra la pobreza

La visión de que la AOD no ha registrado logros relevantes en la reducción de la pobreza y la desigualdad de los países receptores es bastante compartida. Ello no deriva tanto de la falta de potencialidades del sistema de ayuda internacional como de la escasa atención que se ha prestado a ese objetivo desde el sistema de cooperación internacional y desde los propios gobiernos receptores. Si mitigar la pobreza no ha sido un objetivo prioritario de la AOD, al menos hasta hace pocos años, es lógico

que su repercusión haya sido mucho menor que la deseada. No obstante, algunos estudios encuentran que en los últimos años la eficacia del sistema de cooperación ha mejorado y obtenido un mayor éxito en el alivio de la pobreza.

Algunas de las razones que explicarían aquel escaso impacto de la AOD en la pobreza son las siguientes:

1) En primer lugar, la *reducida cuantía* de la AOD en relación a tan ingente tarea. La ayuda, al comenzar el nuevo milenio, equivalía a unos 10 dólares al año *per cápita* para el conjunto de los PED –y a 17 dólares *per cápita* si se tiene en cuenta sólo la población pobre del planeta–. Aunque su importancia es mayor en algunas zonas geográficas, sigue pareciendo escasa si se compara el 0,22% del PIB de los países de la OCDE a que asciende en la actualidad con la experiencia exitosa que supuso en su día el *Plan Marshall* –que movilizó más del 3% del PIB estadounidense de la época entre 1948 y 1952–; o si se compara con las transferencias de recursos intra–europeos que movilizan los programas estructurales de la UE (el 0,47% del PIB comunitario), que supusieron para España la entrada neta de cerca de un billón de pesetas anual en la segunda mitad de los 90. Considérese que la “deuda de AOD”, es decir, la diferencia entre lo que se entrega con ese fin (53.700 millones de dólares en 2000) y lo que debía entregarse para cumplir con el compromiso del 0,7% del PIB aprobado por NNUU (170.000 millones de dólares) ascendió a más de 110.000 millones de dólares sólo en el año 2000, una cifra que más que duplica los 50.000 millones de dólares en que se ha estimado la ayuda internacional necesaria para alcanzar los objetivos del Milenio.

2) Además, los intereses de los donantes prevalecen en muchas ocasiones sobre el objetivo del desarrollo, lo que deriva en no pocos ejemplos de *regresividad en la distribución geográfica* de la ayuda<sup>20</sup>. El PNUD calculó que menos de un tercio de la AOD se dirigía al comenzar los 90 a los diez países más poblados y pobres del mundo, que concentran dos tercios

---

<sup>20</sup> Los casos de Israel y Cuba, los países que recibieron mayor ayuda *per cápita* del mundo en los años 80 suministrada respectivamente por EEUU y la URSS, son paradigmáticos. En los años 90/91 la ayuda *per cápita* que Israel –cuya renta *per cápita* supera a la españo-

de la pobreza mundial (UNEP, 1992). En la actualidad, sólo el 72% de la AOD mundial fue a parar a África subsahariana y el Sur de Asia, las regiones del planeta donde viven las dos terceras partes de los pobres del mundo.

3) En tercer lugar, los proyectos que persiguen un impacto directo en los sectores pobres han sido escasos. Las acciones dirigidas a servicios sociales básicos supusieron en 1998 sólo un 8% de la ayuda externa total. En el año 2000 sólo el 1,5% de la AOD fue a parar a educación básica y sólo el 2% a salud básica, dos partidas que tienen un impacto enorme en la reducción de la pobreza. Ello muestra que el escaso porcentaje dedicado al sector social se dirige en buena parte a los programas que benefician a los sectores de mayores ingresos: educación superior, grandes hospitales... (véase el Recuadro 4.9).

**Recuadro 4.9. Algunas debilidades de la cooperación al desarrollo española**

- La AOD española cayó desde el 0,28% del PIB en 1994 al 0,22% en 2001. Esto coloca a España en el penúltimo lugar de la UE como donante, sólo antes que Grecia.
- Más del 50% del porcentaje de AOD se dirige a países con rentas medias altas y sólo un 9% a los países más pobres.
- Los préstamos FAD siguen siendo el principal instrumento de la AOD española; préstamos, en general, vinculados a la compra de bienes y servicios en España, lo que no facilita la promoción de las capacidades locales ni el proceso de "apropiación", ni tampoco el "aprender haciendo" tan característico de los procesos de desarrollo.
- La AOD no reembolsable se dirige poco a promover los sectores básicos que más impacto tienen sobre la reducción de la pobreza: educación primaria (sólo el 1%) y salud (el 5%). Más bien se opta por la educación de postgrado y por el equipamiento de hospitales urbanos.

4) Algunos emprendimientos del sistema de cooperación, no relacionados directamente con la pobreza, han tenido en muchos casos un *impacto adverso* en los sectores más desfavorecidos <sup>21</sup>. En general, las tecnologías

<sup>21</sup> Un ejemplo bien estudiado (Cassen, 1986) fue el efecto destructor sobre el empleo rural producido por la introducción de tractores en determinadas zonas de la India.

intensivas en capital (apoyadas en buena parte en el uso de la *ayuda-ligada*) no son adecuadas por su escaso o negativo impacto sobre el empleo y por los costos de mantenimiento que recaen sobre el receptor, intensivos en el uso de divisas cuya utilización alternativa queda así esterilizada.

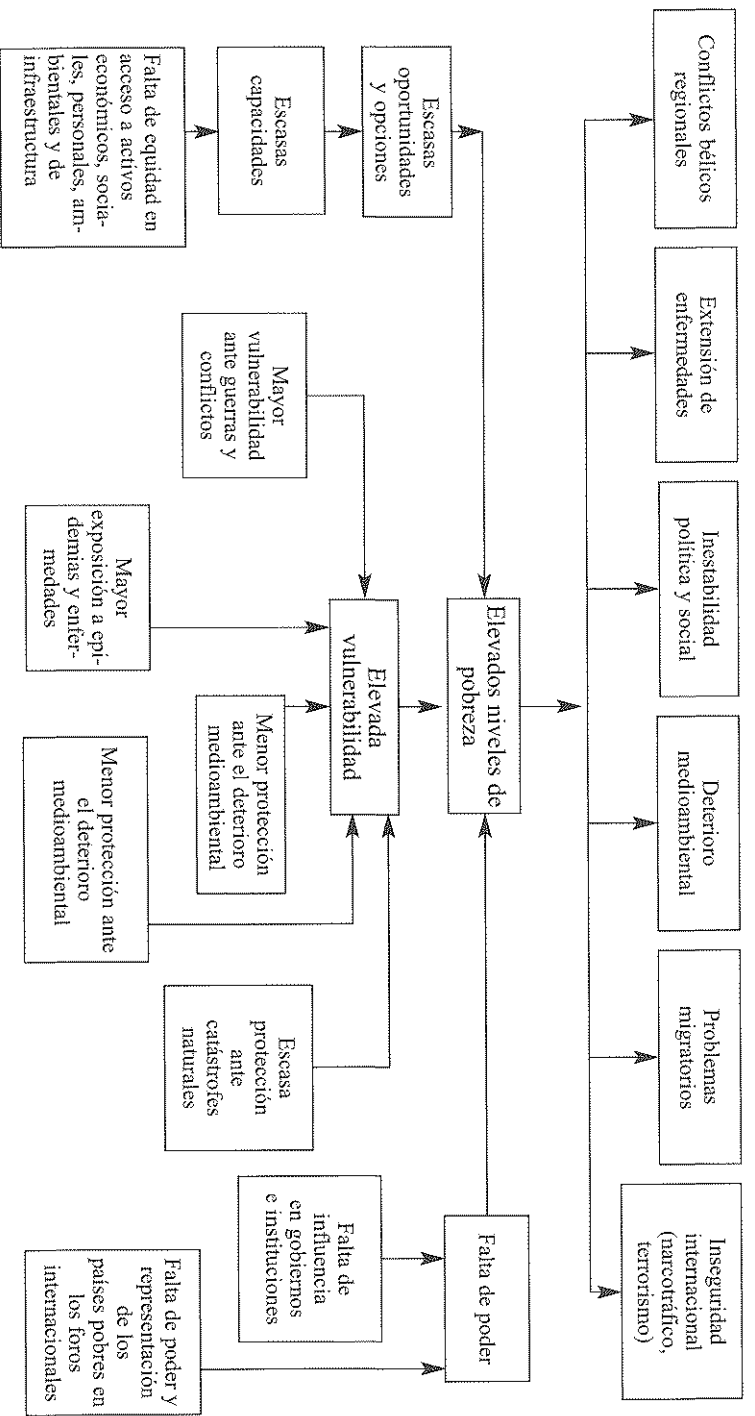
5) Por otra parte, como hemos visto, el “diálogo de políticas” fue sesgado hacia la liberalización económica y, por el contrario, poco sensible a las necesidades de los más desfavorecidos. Las medidas del FMI en favor de la liberalización económica mostraron desatención e indiferencia hacia sus efectos sociales.

6) Por último, otros asuntos no menos importantes que también dificultan el impacto positivo de la AOD en la reducción de la pobreza son, por un lado, la escasa coordinación de las agencias de cooperación bilaterales, más interesadas en dejar patente su “presencia” y actuación en los PED que en multiplicar el impacto de la ayuda; y, por otro, el sesgo pronunciado en favor de la ayuda en forma de “proyecto” (la *ayuda-proyecto*), diseñada y ejecutada por el donante, mientras se considera escasamente la “ayuda-programa”, en la que el protagonismo de su ejecución recae sobre el país receptor (lo que permite impulsar la producción local y el “aprender haciendo”, tan relevante en los procesos de desarrollo).

## **7. El árbol de problemas de la pobreza**

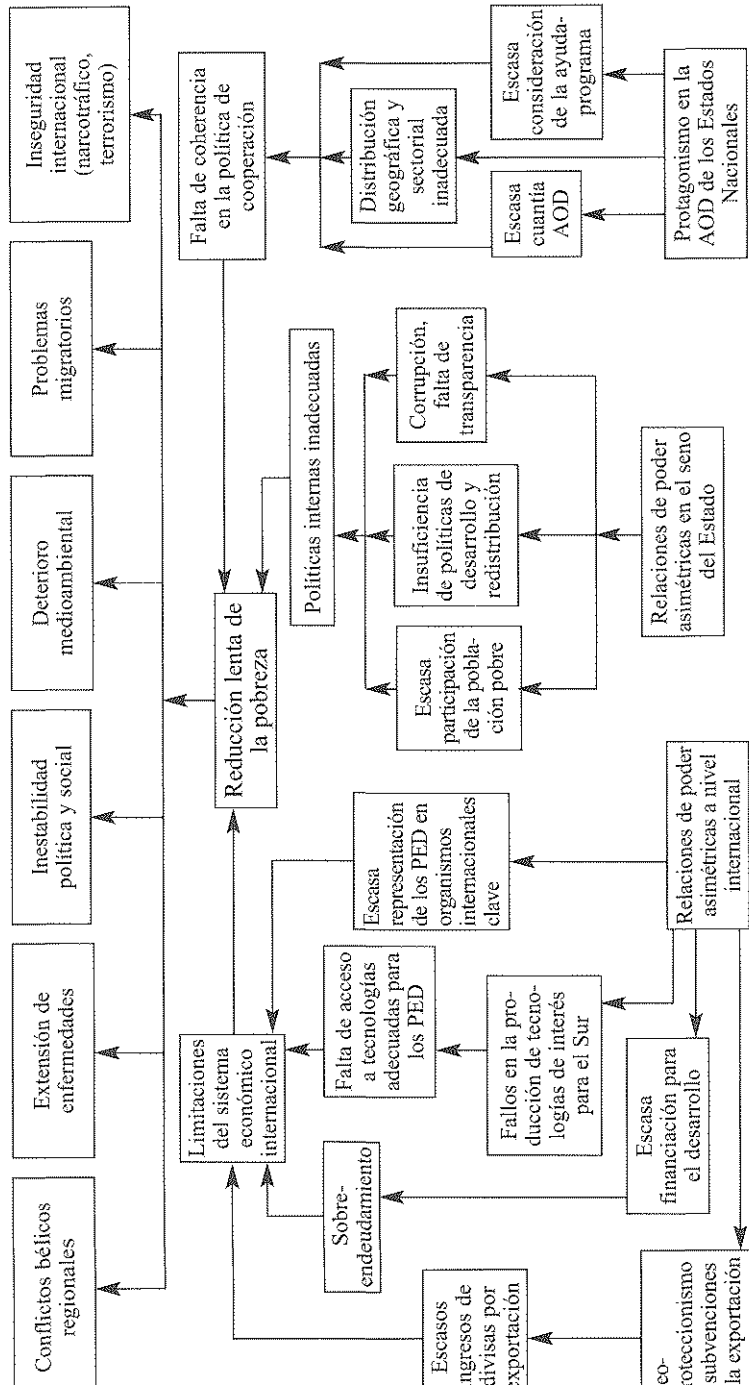
El análisis de los problemas, como es sabido, es una etapa fundamental en la planificación de las actuaciones de cooperación –particularmente en el Enfoque del Marco Lógico (EML)–. Permite identificar los obstáculos reales, importantes y prioritarios, para acercarse al objetivo deseado. Pues bien, los ámbitos abordados en este Capítulo permiten confeccionar un “árbol de problemas de la pobreza” como el ofrecido en el Gráfico 4.2.

Gráfico 4.2 (A). Lucha contra la pobreza. Árbol de Problemas (1)



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 4.2 (B). Lucha contra la pobreza. Árbol de Problemas (2)



ente: Elaboración propia



## CAPÍTULO V

### ESTRATEGIAS Y PLANES DE ACCIÓN PARA SUPERAR LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA. ¿CÓMO LLEGAR A DONDE QUEREMOS?

Si hubiera que resumir el contenido del presente Capítulo a la luz de lo visto hasta aquí, la “receta mágica” para superar la desigualdad y la pobreza consistiría en promover un crecimiento *incluyente* o “crecimiento con equidad” respetuoso con el medio ambiente.

Por *crecimiento incluyente*, como ya se apuntó, hay que entender aquel que, además de aumentar la riqueza de un país, la distribuye equitativamente, consiguiendo que los miembros de esa comunidad se *sientan personas*, es decir, partícipes de una sociedad que les permite elevar su bienestar, material y espiritual, y el de aquellos que les rodean. Pero la pregunta ahora es: ¿cómo lograr ese crecimiento incluyente? ¿Cómo se concreta esa “receta mágica”?

Una forma de encontrar la respuesta es convertir el *árbol de problemas* con el que se cerró el Capítulo anterior en un “árbol de soluciones” –o *árbol de objetivos*, en la jerga del mundo de la cooperación al desarrollo– (Gráfico 5.1).

El nuevo “árbol” muestra cinco niveles. En el superior se relacionan los “bienes públicos mundiales” (Recuadro 5.1) que se verían favorecidos por la superación de la pobreza en el planeta: disminuirían los conflictos y guerras interétnicas; se produciría un mayor control de epidemias y enfermedades; se reduciría la inestabilidad política y social; se eliminaría uno de los factores del deterioro medioambiental; se lograría una mayor ordenación de los problemas migratorios y aumentaría la seguridad internacional.

A continuación aparece el propio objetivo de la superación de la pobreza. En la parte media del Gráfico, se recogen seis factores, coloreados



... 2) la reducción de su vulnerabilidad ante situaciones adversas; 3) su “empoderamiento”; 4) la consecución de unas relaciones económicas internacionales más equitativas; 5) la promoción de unas políticas públicas, económicas y sociales, que resulten coherentes con el objetivo del crecimiento incluyente; y 6) la consecución de una cooperación al desarrollo de mayor calidad. Estos factores serán el objeto central de nuestro análisis, si bien, al estar mediatizados por las casillas que se muestran en los niveles inferiores del árbol, estas serán asimismo objeto de comentarios.

#### **Recuadro 5.1. Los *bienes públicos mundiales***

Los “bienes públicos” son aquellos que, una vez producidos, suponen un beneficio para todos, sin que su disfrute pueda ser impedido para nadie y sin que su consumo por un agente excluya el de los demás. La calidad medioambiental, por ejemplo, beneficia a todos y cada uno de los habitantes de una zona.

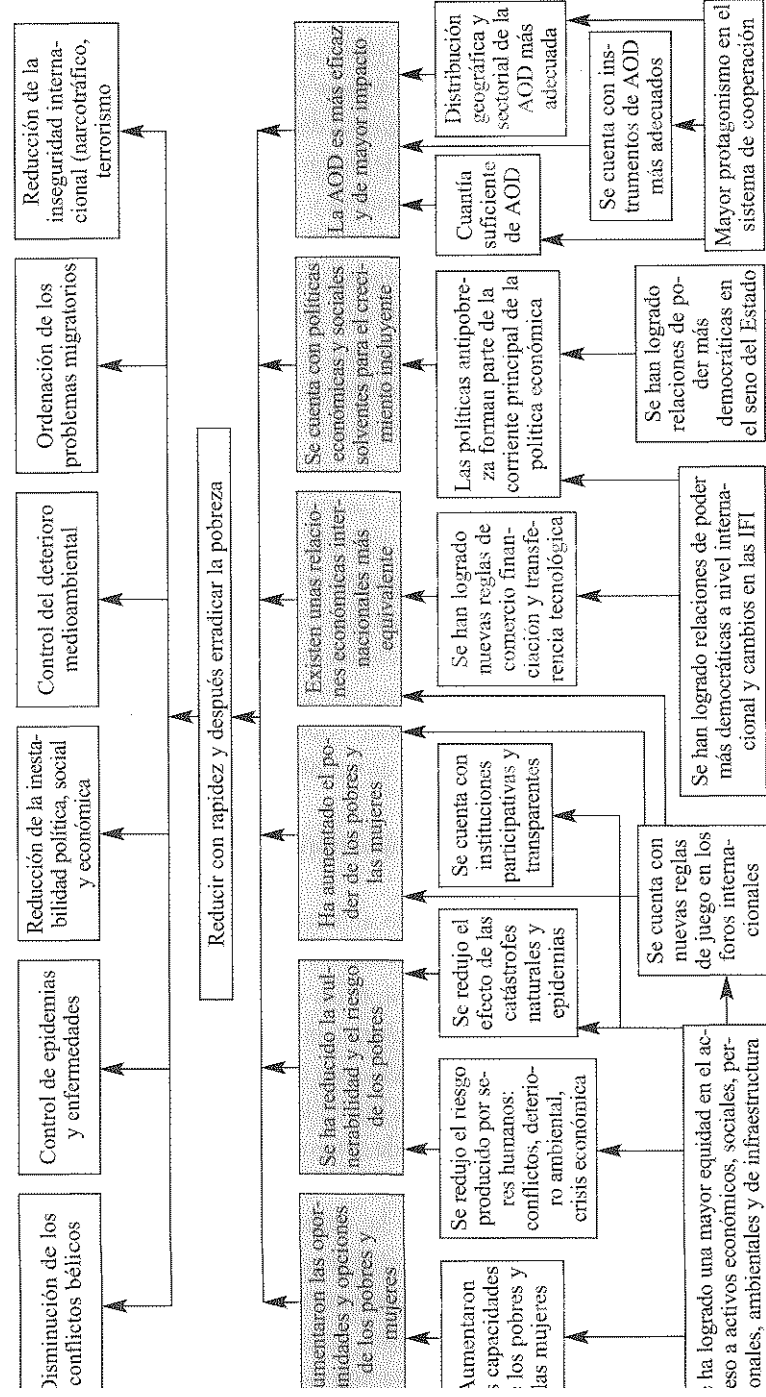
Si la provisión de este tipo de bienes a escala nacional no es desdeñable, al menos en los países del Norte, a nivel internacional es muy limitada, lo que indica las insuficiencias del proceso actual de globalización neoliberal. Bienes como los relacionados con la calidad medioambiental (por ejemplo, el control de las emisiones de gases de efecto invernadero o el cuidado de la biodiversidad); la salud para todos; la paz y la seguridad humana; la información y el conocimiento que supone el acceso a internet, o la estabilidad financiera internacional, interesan a todos los miembros de la comunidad internacional y no sólo a algunos, y están estrechamente relacionados con la extensión de la pobreza. La creación de este tipo de bienes requiere cada vez más de la cooperación entre países, por lo que su provisión se ha apuntado como una razón adicional para la cooperación internacional, junto a la más tradicional de promover el desarrollo.

En la base del árbol, en lo que podríamos considerar sus “raíces”, se muestran los objetivos más profundos, relacionados con la igualdad y con la democratización de los poderes públicos nacionales e internacionales. Se trata de factores que mediatizan el logro de los objetivos anteriores y a los que también será obligado referirse.

Llegados a este punto, son pertinentes dos aclaraciones. La primera es que es necesario avanzar *en todas* las casillas del árbol *a la vez*, de modo que las distintas actuaciones se refuercen mutuamente. Ello no significa por supuesto que todos nosotros/as, desde donde cada uno se encuentre (ONGD, sindicatos, servicios sociales de la administración central, regional

<sup>1</sup> Lectura recomendada: *Kaul, Grunberg y Stern (1999)*.

Gráfico 5.1. Lucha contra la pobreza. Árbol de objetivos



nte: Elaboración propia

o local, universidades, movimientos populares, organismos internacionales...) tengamos que ocuparnos de todos aquellos ámbitos. Cada cual trabajará donde pueda, donde más ganas tenga y más útil sea, pero es importante contar con una visión global del árbol y de cada una de sus ramas y tener una clara conciencia del lugar en el que cada uno se encuentra en esta alianza en pos de la igualdad y la superación de la pobreza.

La segunda aclaración, ahora precisando más, es que, en realidad, estas páginas no ofrecen una “receta mágica” para acabar con la pobreza, porque no existe un único camino. Se trata más bien de lograr entre todos/as una corriente caudalosa e imparable hacia un mismo océano de justicia e igualdad que se nutre de múltiples afluentes que hay que explorar y recorrer. Aquí se hablará de algunos de los que se están recorriendo, que el lector puede completar con su propia experiencia y reflexión.

El Capítulo consta de dos partes. La primera, que abarca seis secciones, profundiza en las estrategias para reducir la pobreza y la desigualdad en cada uno de los ámbitos que emergieron en el Capítulo anterior como obstáculos a la reducción de la pobreza. La segunda parte se refiere sobre todo a las distintas agendas (internacional, nacional, local...) que se han ido poniendo en marcha por distintos actores para concretar algunas de las estrategias de superación de la pobreza; concreción que tiene que servir para convertir ese deseable objetivo en un objetivo posible.

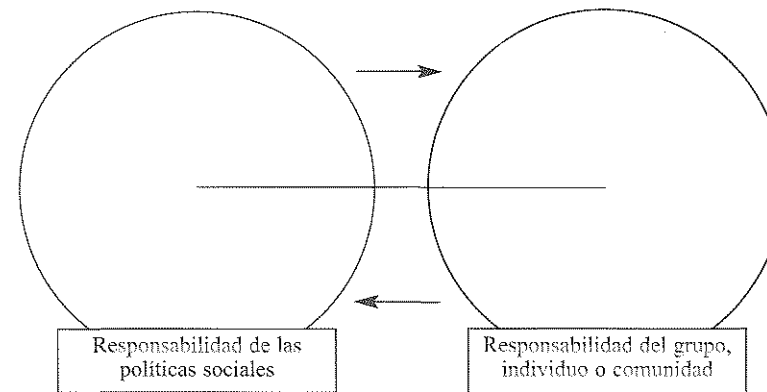
### **1. Aumentar las capacidades y oportunidades para los pobres**

Siguiendo una sugerente idea de algunos estudiosos de la pobreza, dos ruedas interdependientes, con posibilidades de girar juntas hacia delante, pero también hacia atrás podrían ilustrar las condiciones para su superación. Esta necesitaría que ambas se impulsen a la vez hacia delante (Gráfico 5.2).

La rueda de la izquierda representa las *condiciones necesarias, pero no suficientes*, para superar la pobreza. Ilustra las políticas y programas sociales tendentes a garantizar la provisión de activos para los pobres. Son las condiciones que facilitan el proceso de reducción de la pobreza, pero no lo garantizan por sí solas. La rueda de la derecha representa las condiciones esenciales para generar procesos sostenibles de superación de la pobreza: las conductas, el esfuerzo y la responsabilidad de personas y grupos.

La primera rueda guarda relación, pues, con la provisión de “activos” y, así, de oportunidades a la población desfavorecida. Estas medidas de política –y programas y proyectos– pueden clasificarse en seis ámbitos:

**Gráfico 5.2. Condiciones necesarias y esenciales para la superación de la pobreza**



1. *Políticas –y programas y proyectos– de desarrollo productivo y generación de ingresos.* Su finalidad es la provisión de activos económicos y personales que faciliten la consecución de un ingreso. En el ámbito rural destacan el acceso a la tierra a través de la reforma agraria (Recuadro 5.2), la capacitación, la construcción de infraestructura física (caminos, silos) y el crédito para la compra de insumos agrícolas. En el ámbito urbano son relevantes las políticas de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa y empresas del sector social, por su capacidad de generar empleo. Se incluye también aquí el acceso al crédito, la capacitación y la provisión de cierta infraestructura (electricidad, transporte ...), así como el acceso a una vivienda (Recuadro 5.3).

**Recuadro 5.2. Campaña contra el latifundio en Brasil**

Después de Paraguay, Brasil es el país con mayor concentración de la propiedad de la tierra del mundo. Brasil posee el mayor latifundio del planeta, un área de 4,5 millones de hectáreas (la mitad de la extensión de Portugal), que pertenece a la constructora CR Almeida de Curitiba. En Brasil, quinientos latifundistas poseen propiedades improductivas equivalentes en conjunto al tamaño de la Unión Europea. Y veintisiete mil latifundistas poseen cerca del 43% de todas las tierras brasileñas, lo suficiente para asentar a los 4 millones de familias sin tierra. Esa gran acumulación tiene una relación directa con un bajo rendimiento: se estima que sólo se cultiva el 14% del terreno apto para la agricultura.

La reforma agraria lograría generar empleos en el campo, alimentos para la población, mercado interno para la industria y contendría el éxodo rural, que hoy provoca la sobrepoblación de los centros urbanos y el aumento desenfrenado de la violencia.

#### **Recuadro 5.3. El papel productivo de la vivienda**

Además de servir de morada, la vivienda en los países en desarrollo es, en muchos casos, lugar de trabajo de sus habitantes y sede de una microempresa. Su propiedad supone una ventaja adicional: puede utilizarse como garantía de un préstamo.

Ello explica la importancia concedida por el Presidente Lula, en Brasil, al otorgamiento de títulos de propiedad en las favelas. Estos títulos pueden ser una importante fuente de oportunidades para los pobres brasileños.

2. *Políticas –y programas y proyectos– de desarrollo social.* Se encontrarían aquí las actuaciones dirigidas a fortalecer la organización de la sociedad civil y su capacidad de buscar y gestionar soluciones, incluyendo la de negociar la obtención de determinados servicios sociales con los poderes públicos.

3. *Políticas para el desarrollo de infraestructura social y cultural y servicios sociales.* Se incluirían aquí, por un lado, la creación de sedes sociales, centros culturales, áreas deportivas... escuelas y centros de salud; por otro, la prestación de servicios sociales, particularmente de salud, educación y formación profesional.

4. *Políticas, programas y proyectos de servicios básicos.* Se encontraría aquí la provisión de agua potable (Recuadro 5.4) y servicios de saneamiento, electricidad, teléfono –y ahora acceso a internet–... Se trata de servicios necesarios para el bienestar de las personas, pero también para la promoción de sus oportunidades y opciones.

#### **Recuadro 5.4. Dos mil millones de personas sufrirán escasez de agua**

En la mejor de las hipótesis, dos mil millones de personas sufrirán escasez de agua a mediados de siglo (en la peor, la sufrirán siete mil millones).

Los recursos hídricos van a disminuir continuamente a causa del crecimiento de la población, la contaminación y el previsible cambio climático.

Los más afectados son los pobres: el 50% de la población de los países en desarrollo está expuesto al peligro que representan las fuentes de agua contaminada.

Fuente: Informe Mundial sobre el desarrollo de los recursos hídricos (NNUU, 2003).

5. *Políticas asistenciales.* Incluirían aquellos subsidios monetarios o en especie dirigidos a la población en situación de extrema pobreza o con

dificultades para el aprovechamiento de oportunidades productivas (ancianos, enfermos crónicos, huérfanos, accidentados...).

6. *Políticas, programas y proyectos de mejora ambiental.* Se trata de revertir el deterioro medioambiental que, como hemos visto, afecta la salud y reduce las posibilidades productivas de la población (a través de la erosión de tierras, el agotamiento de pesquerías...).

La segunda rueda del Gráfico 5.2, en lo que aquí interesa, tiene que ver con *cómo* aplicar las medidas de política mencionadas y desarrollar los programas y proyectos encaminados a la superación de la pobreza partiendo de la propia realidad de la población desfavorecida, de sus anhelos, iniciativas y potencialidades, de su entorno y de su participación *real* en el proceso de salida de su situación.

La constatación es que, en ausencia de determinadas conductas, actitudes y valores de los sectores pobres, las mejoras propiciadas por las medidas de política mencionadas, sin ser desdeñables, tienen una probabilidad elevada de ser pasajeras. Esta segunda rueda tiene relación, pues, muy centralmente, con los “activos personales”: la autoestima de las personas y grupos sociales y étnicos, la seguridad y confianza en sus propias fuerzas y energía, la importancia de sus conocimientos con independencia del lugar donde hayan sido adquiridos. Y habla también de la necesaria preparación de los agentes institucionales e intermediarios locales que trabajan con los sectores pobres, quienes deben poner en un lugar principal el respeto que se les debe en tanto que seres humanos que simplemente han tenido menos oportunidades que aquellos que les vienen a apoyar. Si el *cómo* falla, por ejemplo, porque los pobres se sienten humillados o discriminados por quien les habla, o cuando piensan que no son escuchados, se mantendrán con su estima dañada, lo que comprometerá el resultado de las intervenciones sociales derivadas de las políticas mencionadas.

Recuérdese, como veíamos al comenzar esta obra, que en el entorno de pobreza coexisten distintos grupos o segmentos con diversas situaciones que exigen actuaciones diferentes. En algunos casos se trata de una pobreza “coyuntural”, por lo que, para superarla, bastará con el acceso a un crédito o a unos estudios que den paso a un empleo. Pero otros segmentos requieren un apoyo especial, directo, personal –y a grupos y organizaciones– que estimule el desarrollo personal y social, el aumento de capacida-

acertadamente, la superación de la pobreza pasa por un cambio en la naturaleza de las relaciones entre los sectores pobres y no pobres y en la modificación de actitudes y esquemas mentales de los sectores pobres y, sobre todo, de los no pobres<sup>2</sup>.

Como hemos visto, numerosas son las necesidades que han de ser cubiertas a través de las políticas sociales (infraestructura, vivienda, saneamiento, organización social, servicios básicos y asistenciales...). Su tratamiento con el detalle que merecen desborda por completo la extensión de estas páginas. Nos centraremos, pues, en dos de ellas, que se cuentan sin duda entre las más relevantes: la salud y la educación.

#### *Salud para todos/as.*

Ya se hizo referencia a la relación bidireccional existente entre pobreza y salud: el deterioro de la salud aumenta el riesgo de padecer pobreza, al tiempo que la pobreza es un factor de riesgo para la salud (Capítulo IV). El esfuerzo en la mejora de la salud de la población pobre se necesita, por tanto, no sólo porque el estado de salud es, *per se*, un elemento fundamental de su bienestar, sino también porque es esencial para avanzar en la superación de la pobreza. Además, mejorar la salud de los pobres resulta ventajoso para la población no pobre por la naturaleza de algunas dolencias (las enfermedades contagiosas, por ejemplo) y por la de algunas intervenciones (las campañas de inmunización, por ejemplo) que benefician a toda la población.

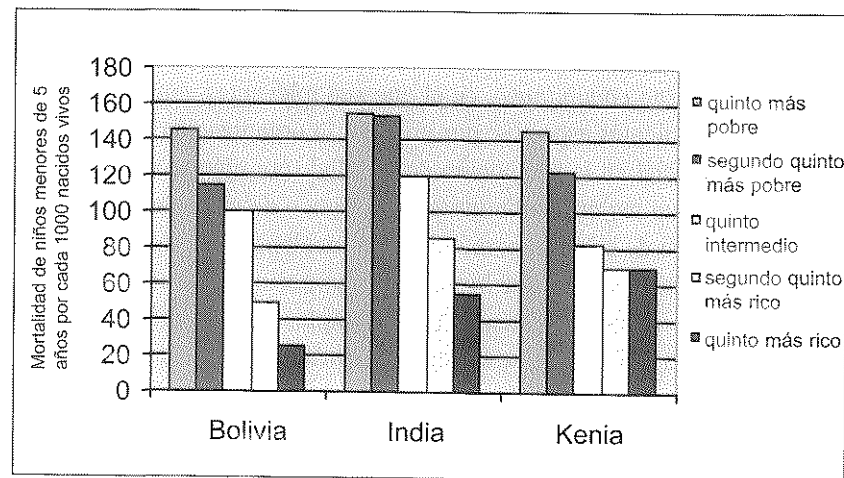
Y si las diferencias existentes en el estado de la salud entre distintos países son bastante conocidas —algunas se han recogido en el Capítulo II—, no lo son tanto las registradas entre distintos grupos sociales *al interior* de los países. Por ejemplo, Bolivia, Kenia e India, registran una tasa similar de mortalidad de niños menores de cinco años, algo superior a 100 por cada mil nacidos vivos; pero, en los tres países, cada quintil o quinto más pobre muestra índices más altos de mortalidad que el quintil inmediatamente anterior en riqueza (Gráfico 5.3). Otro ejemplo: en Burkina Faso, la probabilidad que tienen los niños pobres al nacer de ser atendidos por una persona con formación sanitaria es apenas un tercio de la que tienen los niños de familias acomodadas<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Lectura aconsejada sobre estos últimos aspectos: *Raczynski* (2002).

<sup>3</sup> Lectura aconsejada: *Claeson et al* (2000).

Y es que, la población pobre vive en zonas rurales de difícil acceso, con caminos intransitables en determinadas épocas del año que la mantienen alejada de los servicios sanitarios, o en barrios periféricos, sin apenas infraestructura de saneamiento, redes de distribución de agua o servicios sanitarios accesibles, además de estar menos informada sobre sus derechos y la manera de hacerlos efectivos.

**Gráfico 5.3. Mortalidad de niños menores de cinco años entre poblaciones pobres y no pobres. Países seleccionados**



Fuente: *Claeson et al (2000)*

Ahora bien, las diferencias en el estado de salud entre sectores pobres y no pobres varía mucho entre los países mencionados: en Kenia el quinto más pobre de los niños menores de cinco años muestra una tasa de mortalidad que “sólo” duplica a la correspondiente al quintil de los más acomodados, mientras en la India esa tasa se triplica entre ambos segmentos y en Bolivia ¡se multiplica por cinco! (Gráfico 5.3). Ello indica que hay márgenes para mejorar las condiciones de salud de la población pobre incluso en países con escasos recursos y también en ausencia de un compromiso más solidario y generoso por parte de la comunidad internacional.

Por otra parte, los determinantes de los resultados de las intervenciones en el sector salud, aunque complejos, son bastante conocidos. No sólo tienen que ver con el sistema sanitario. Tampoco tienen relación sólo con la situación geográfica y la subsiguiente presencia o ausencia de determina-



hemorrágico o la malaria). A la hora de explicar los resultados obtenidos en las intervenciones en salud, son también relevantes los siguientes factores:

- 1) El *entorno familiar*, incluyendo los ingresos y otros activos del hogar (o la carencia de ellos) y el nivel de educación alcanzado. Aquí importan, entre otros aspectos, la cultura nutricional; el estilo de vida más o menos saludable (ausencia de adicción al tabaco, ejercicio físico...); la atención a los niños; la información (el conocimiento sobre los servicios a los que se tiene derecho o sobre cómo prevenir el VIH/SIDA o sobre los beneficios que conlleva la inmunización...).
- 2) El *entorno comunitario*, en el que son relevantes, entre otros, los dos siguientes aspectos: por un lado, la organización y movilización social en la promoción de la salud (por ejemplo, para el logro de un mejor abastecimiento de agua o de un mejor transporte al centro de salud; o para reducir la incidencia del paludismo eliminando el vector que lo trasmite); y, por otro, las tradiciones y normas sociales existentes (por ejemplo, las que dificultan a la mujer la práctica de sexo seguro, aumentando así su vulnerabilidad ante el VIH/SIDA).
- 3) Las *políticas públicas*, lo que incluye, entre otros aspectos, la prestación de los servicios sanitarios y las facilidades de acceso a los mismos, las reglamentaciones adecuadas (por ejemplo, sobre medicamentos genéricos) y la existencia de los insumos imprescindibles (vacunas, medicamentos, anticonceptivos).
- 4) Las políticas en sectores ajenos a la sanidad con un impacto notable en la salud, como las educativas (sobre todo cuando alcanzan a las mujeres), las de infraestructura social (acceso al agua potable) y de comunicaciones (vías de transporte) y el medioambiente (véase Recuadro 4.2 en el Capítulo anterior). En numerosos estudios se ha concluido que las obras que brindan un mejor suministro de agua y saneamiento tienen un impacto mucho mayor si van acompañadas de una campaña de promoción de la salud (por ejemplo, de educación sobre higiene).

Por otra parte, es relevante también en la fijación de prioridades por parte de la Administración del Estado, la participación social, pues, en países de escasos ingresos, no se puede hacer todo a la vez. Por ello, hay que

poner énfasis en las actuaciones más demandadas, de mayor impacto y coste accesible. En general, algunas de las prioridades en los PED de ingresos medios-bajos son: 1) la salud materno-infantil<sup>4</sup>; 2) salud y nutrición; 3) salud pública (incluyendo campañas de información, comunicación y educación sobre sustancias dañinas, como el tabaco o el alcohol); 4) inmunización, prevención y control epidemiológico de enfermedades endémicas; 5) atención a enfermedades crónicas (como la diabetes); y 6) emergencias y urgencias (como es el caso de la deshidratación infantil).

En suma, para la superación de la pobreza, deben realizarse suficientes esfuerzos por parte del sector público, la sociedad civil organizada y el sistema de cooperación internacional, no sólo en ámbitos relacionados con el nivel de ingresos de los pobres, sino también en factores como los mencionados para el sector salud.

#### *Educación para todos/as.*

La educación tiene una enorme trascendencia en la superación de la pobreza:

- 1) En sí misma, la privación de educación supone una carencia notable de capacidades y oportunidades. Superar la carencia de conocimientos significa vencer una de las caras y de los determinantes de la pobreza.
- 2) La falta de formación y capacitación es una causa primordial de la pobreza de ingreso. El acceso a la enseñanza, incluso sólo a la básica, aumenta las posibilidades de que niños y adultos (mujeres, minorías étnicas...) encuentren mayores posibilidades de acceder a un empleo o, en el mundo rural, de incrementar la productividad agrícola.
- 3) La educación no sólo deriva en beneficios privados para quien la posee o adquiere, sino que conlleva también una mejora de la situación general y económica de un país (se trata de un "bien público"). Al cabo, una población bien instruida es una población

---

<sup>4</sup> Un principio interesante es que las intervenciones en salud tienen un impacto acumulativo, es decir, que la naturaleza y el costo de las intervenciones a una edad posterior dependen en parte de las intervenciones realizadas en edades más tempranas, por lo que las relacionadas con la infancia, además de por razones éticas, son muy aconsejables desde el

más productiva, lo que facilita la expansión y la capacidad de generar empleo de una economía. La educación para todos y la igualdad de oportunidades permiten aprovechar talentos en el bien de la sociedad que en otro caso quedarían desaprovechados.

- 4) La educación está relacionada positivamente con la salud reproductiva, infantil y de adultos (por ejemplo, influye en las condiciones de higiene y, en general, en el estilo de vida más o menos saludable de individuos y familias), por lo que también supone un aporte por esta vía a la reducción de la pobreza.

Para quienes se interesan por la reducción de la pobreza desde el sector educativo, el camino comienza, también aquí, a través de la realización de un diagnóstico lo más preciso posible sobre la situación educativa de un país, región o zona. El punto de partida es el análisis de los indicadores disponibles, como la tasa de matrícula para cada nivel educativo, la tasa de inscripción en el último año de educación básica (para medir el fracaso escolar) o el coeficiente “número de alumnos / número de aulas”. Importa mucho el estudio de las diferencias entre grupos específicos de población: pobres y no pobres (Gráfico 5.4 y Recuadro 5.5); niños y niñas; grupos étnicos y minorías. Los indicadores se pueden comparar con las metas internacionales (Capítulo III), las específicas del propio país, las que corresponden a la aspiración ética de la igualdad de oportunidades o con los correspondientes a los países más avanzados del entorno.

**Recuadro 5.5. Brasil: en educación, las cifras hablan por sí solas**

En Brasil, en 2002, había 3,7 millones de niños fuera de la escuela entre 4 y 10 años; más de medio millón sin escuela entre 11 y 14 años; y otros 2,2 millones entre 14 y 17 años.

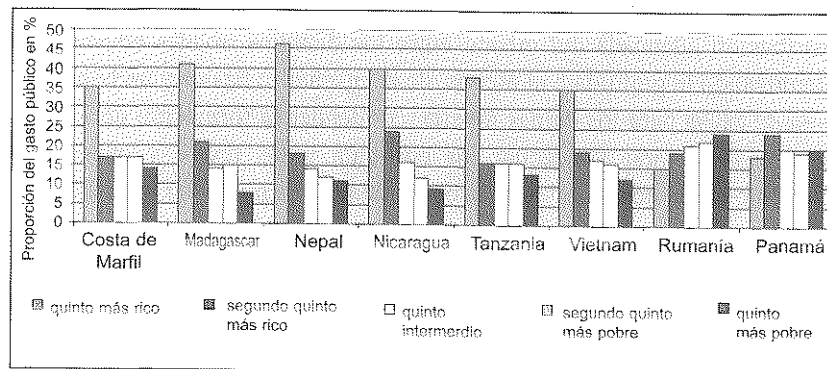
El 73% de los jóvenes brasileños no tienen escuela secundaria a donde asistir. Por otra parte, el sueldo medio de los maestros ronda los 100 euros mensuales y algunos ganan menos que un peón de albañil. Esto influye en que no haya escuelas decentes.

Fuente: entrevista del Ministro de Educación de Brasil, Cristovan Buarque, El País, 7-4-2003.

El gráfico 5.4 muestra la existencia de notables diferencias en la distribución del gasto público en educación en favor de los no pobres en una mayoría de países. El gráfico recoge también dos excepciones: el caso de

Rumania y el de Panamá, los dos únicos países de una muestra de veintiuno en los que, en la década de los 90, el quintil más rico no acaparó más del 20% del gasto público en educación.

**Gráfico 5.4. Distribución del gasto público en educación entre poblaciones pobres y no pobres. Países seleccionados**



Nota: Se incluye la educación primaria y secundaria

Fuente: Elaboración propia a partir de datos ofrecidos en BM (2000; 80)

Pues bien, si los resultados del diagnóstico no son satisfactorios, como sucede en la mayoría de los países en desarrollo –y en no pocos de los desarrollados–, hay que determinar las causas. Estas, al igual que en el sector salud, remiten a deficiencias dentro del propio sector educativo y a otras ajenas a éste. Entre las primeras importan, entre otros aspectos, el número insuficiente de aulas, la posible escasa motivación y preparación de los docentes (salarios bajos...), la inexistencia o falta de calidad de los materiales y textos docentes y la escasa pertinencia o adecuación de los planes de estudio a las necesidades de la comunidad y a los intereses del educando (de ahí la importancia de cierta descentralización en el sector, pues los planes de estudio se adaptan mejor a las necesidades de la comunidad y de los pobres cuando las instancias con poder de decisión le son más cercanas).

Entre las segundas, las deficiencias en sectores ajenos al educativo pero con impacto en éste, interesan especialmente, entre otros asuntos, el entorno familiar, incluyendo el nivel de ingresos del hogar, el entorno comunitario –por ejemplo, la existencia de agua o combustible para la cocina aumenta el tiempo disponible de las niñas para ir a la escuela–, el estado de las infraestructuras (que facilitan el acceso al centro educa-

Los instrumentos de política tendrán que elegirse en función de aquellas causas que provocan los resultados insatisfactorios; por tanto, pueden referirse al sector educativo o a otros sectores. En el sector educativo, algunos retos importantes, junto a la alfabetización universal y a la igualdad en el acceso a la enseñanza para niños y niñas, hombres y mujeres, y comunidades indígenas en su propio idioma son los siguientes: 1) contar con un gasto anual por alumno /a suficiente; 2) lograr una distribución adecuada del mismo entre los distintos niveles educativos, garantizando la gratuidad, al menos, de la enseñanza básica y un buen sistema de becas para los demás niveles; 3) atender la formación del profesorado; 4) mejorar y adecuar los currícula y los textos y materiales educativos a las necesidades de la comunidad; y 5) potenciar la educación relacionada con la salud, incluyendo información sobre las enfermedades de transmisión sexual y sobre dietas y prácticas de vida saludables.

En lo que respecta a otras políticas sectoriales con impacto en el sector educativo, algunos retos se encuentran en el sistema de transporte y comunicaciones (para facilitar el acceso de los alumnos /as a los centros educativos y a internet), el saneamiento en las zonas escolares y la disponibilidad de determinadas subvenciones que, en caso de necesidad, puedan compensar a las familias por el *coste de oportunidad* que representa el tiempo que pasan los niños/as en la escuela, es decir, por lo que dejan de ingresar al dedicarse a estudiar en lugar de trabajar.

## **2. Aumento de la seguridad humana**

En el Capítulo anterior analizamos como los efectos que provocan determinados factores de riesgo (conflictos, crisis, catástrofes, epidemias...), cuando se concretan, afectan de manera especial a la población más desfavorecida, bien porque tiene escasos ahorros, bien porque no accede al crédito o, en no pocas ocasiones, a servicios de salud, bien porque habita en lugares vulnerables, entre otras razones. La reducción de la vulnerabilidad y de la exposición al riesgo, es decir, el aumento de la seguridad humana (Recuadro 5.6), supone, en consecuencia, la remoción de uno de los principales obstáculos existentes para la superación de la pobreza.

Además, no son pocos los hogares que padecen “pobreza ocasional” (algunos estudios han encontrado que habitualmente es mayor que la “crónica”) motivada por alguno de los factores de riesgo estudiados. Con estrategias de control de riesgo adecuadas se podría evitar o al menos acortar su paso por esa situación.

#### Recuadro 5.6. Distintos conceptos de la palabra “seguridad”

Un problema de fondo es el “secuestro” de la idea de la seguridad desde una visión “policia – militar”.

Al contrario, por seguridad humana debemos entender que se puedan cubrir las necesidades básicas de las personas a través del aumento y despliegue de sus capacidades y del apoyo de la comunidad con la que habitan.

Las estrategias de control de riesgo a las que nos referiremos en estas páginas son aquellas cuya promoción corresponde al sector público. Por supuesto, a nivel individual, es decir, al margen del sector público, las personas aplican distintas *estrategias de mitigación de riesgos*, como la diversificación de cultivos o de fuentes de ingreso (combinando trabajo agrícola y no agrícola, por ejemplo) y, cuando el riesgo se concreta, distintas *estrategias de sobrevivencia*: desde la venta de activos, como el ganado (problemática, pues en época de crisis todos los afectados venden y el precio baja) o el recurso al crédito –a menudo en condiciones de usura– hasta, en caso necesario, la emigración; desde sacar a los hijos/as de la escuela para que consigan ingresos adicionales, hasta la reducción del consumo a niveles de desnutrición, pasando en algunos casos por la práctica de actividades ilegales (hurto, atracos, narcotráfico...). Precisamente para evitar la necesidad de recurrir a tales medidas drásticas, que pueden convertir problemas transitorios en pobreza crónica, el sector público *puede* promover mecanismos formales para el aumento de la seguridad humana.

Es más, el sector público *debe* hacerlo, pues la seguridad humana es un “bien público” que necesita proveerse en cuantía suficiente para el buen funcionamiento de una sociedad. Su carencia lleva a la desintegración de hogares y comunidades sometidos a la presión de distintas crisis (no es infrecuente el impacto de varias a la vez: sequía, guerras, desastres...) o al efecto de crisis prolongadas y al aumento de la pobreza. Al contrario, la provisión de más *seguridad humana* a través de distintas medidas, además de suponer un mayor bienestar para las personas directamente beneficiadas, sirve a toda la sociedad, pues mejora las expectativas de personas, grupos y operadores económicos, de pobres y no pobres y, con ellas aumenta también la inversión, el crecimiento, el empleo y el desarrollo económico y social.

Pues bien, los mecanismos formales de control de riesgos y aumento de la seguridad humana se clasifican habitualmente en tres tipos: los que reducen del riesgo de que se produzca la crisis (consúltense los Cuadros 5.1.A y 5.1.B); los que disminuyen los efectos de una crisis en caso de

producción y sus consecuencias (Cuadro 5.2). Por razones de espacio no nos detenemos en cada política o medida con el detalle que merece, si bien, en los cuadros mencionados, se ofrecen comentarios sobre cada una de ellas<sup>5</sup>.

Por supuesto, algunas medidas sirven tanto para reducir o mitigar los efectos de la crisis como para la supervivencia (el acceso a microcréditos, las subvenciones a los alimentos o las transferencias en efectivo, por ejemplo) y podrían figurar indistintamente en los cuadros 5.2 y 5.3. Se ha optado por hacerlas aparecer en un solo lugar. En realidad, la diferencia entre ambos tipos de medidas tiene que ver con la mayor rapidez con la que deben implementarse las relacionadas con la supervivencia, pues las de mitigación del riesgo pueden ser planificadas con más antelación.

**Cuadro 5.1 (A) Mecanismos de reducción del riesgo de que se produzcan las crisis. Factores en el ámbito de decisión interno**

Políticas	Comentarios
Políticas de salud pública	La medicina preventiva (como la vacunación) y las medidas de promoción de salud (campañas a favor de la higiene o de una alimentación sana) reducen el riesgo de enfermedad.
Política ambiental	Limitar la deforestación y promover la reforestación reduce el riesgo de inundaciones y de precipitación de aludes. La infraestructura ambiental (saneamiento, mejoramiento de agua) reduce el riesgo de enfermedades y epidemias.
Políticas de empleo	El apoyo técnico y financiero a las empresas de economía social y pequeñas empresas, el acceso al micro-crédito para microempresas, o los programas de capacitación y formación profesional y los servicios de orientación y consulta para la búsqueda de empleo, reducen la vulnerabilidad asociada a la falta de empleo. Se puede promover también la contratación de colectivos con altas tasas de desempleo mediante incentivos a las empresas contratantes.
Políticas de vivienda	La construcción de viviendas sociales que reduzca el "chavolismo" y de determinadas obras conexas (de drenaje, presas...) reducen los riesgos derivados de los desastres naturales (inundaciones, terremotos...) y los de la salud –el hacinamiento se ha relacionado con enfermedades respiratorias e infecciosas, estrés y depresión–.

<sup>5</sup> Para la elaboración de los cuadros se han consultado diversas fuentes, entre ellas, particularmente, *Banco Mundial* (2002), *Plataforma 2105 y más* (2003) y *Adelantado et al.* (2000).

continuación Cuadro 5.1. (A)

Políticas	Comentarios
Inversión en infraestructura física	La construcción de diques, presas y caminos reduce el riesgo de desastres naturales (inundaciones...) y el riesgo de no llegar a tiempo en caso de necesidad a la atención médico – sanitaria.
Políticas económicas acertadas	Como vimos, en los 80 y 90 se produjo en los PED una amplia liberalización de los movimientos de capital. Ello aumentó su vulnerabilidad ante choques económicos externos. Medidas para prevenir el efecto de estos <i>shocks</i> son: 1) la regulación de los movimientos de capital, dificultando los especulativos de corto plazo; 2) el mantenimiento de un tipo de cambio semi-flotante, que evite situaciones indeseadas asociadas al “anclaje” de la moneda con otra de referencia (como la pérdida de competitividad que sufrió Argentina cuando “ancló” el peso al dólar, al apreciarse éste); 3) la reducción (sin afectar el gasto social) del gasto público en épocas de expansión, para aumentar el ahorro y reducir la demanda; 4) la previsión de vías de inyección de liquidez para los momentos de crisis, como la apertura de líneas de crédito externas por parte del Banco Central; 5) políticas de endeudamiento externo prudentes. (Véase la sección 4 de este Capítulo)

Fuente: Elaboración propia

**Cuadro 5.1 (B) Mecanismos de reducción del riesgo de que se produzcan las crisis. Factores en el ámbito de decisión externo**

Medidas	Comentarios y observaciones
Prevención de conflictos	<p>La extrema desigualdad y la pobreza son factores que, combinados con divisiones étnicas y culturales, favorecen la aparición de conflictos. Pero también importa el gasto militar mundial, que se estima llegó en 2001 a ochocientos mil millones de dólares. Numerosos países (Israel, Arabia Saudí, Rusia, China, Paquistán...) gastan más en armas que en educación y salud.</p> <p>Entre las medidas de prevención, es importante incidir en todo el “Ciclo armamentista”: innovación, producción de nuevas armas, comercio, despliegue y uso (Recuadro 5.7). Por otra parte, en los PED en riesgo de conflicto hay que utilizar todos los medios de la diplomacia y la economía, en forma de incentivos (ayuda externa) o desincentivos (amenazas de sanciones...) para conjurar el conflicto. Otra medida necesaria es promover la educación y la cultura de la paz: el aprendizaje de la resolución no violenta de los conflictos, el conocimiento de los derechos humanos, la educación intercultural</p>



Medidas	Comentarios y observaciones
Prevención de crisis económicas internacionales	Para hacer frente a la volatilidad de los mercados financieros internacionales hacen falta, entre otras medidas: 1) Instituciones internacionales con fondos suficientes y capacidad de inyectar liquidez a las economías en desarrollo cuando las necesiten; 2) avanzar en procesos de coordinación macroeconómica en las principales economías, tomando en cuenta los efectos de sus políticas en el mundo en desarrollo; 3) la promoción de políticas económicas solventes (véase epígrafe 4); 4) controlar el movimiento de los capitales especulativos; y 5) eliminar los "paraísos fiscales" –centros <i>off-shore</i> –.
Transferencia tecnológica para el desarrollo de los PED	Destacan tres medidas: 1) la posibilidad de utilizar el conocimiento ya existente, como se requiere para la producción y comercialización de medicamentos genéricos en caso de emergencia sanitaria, sin más limitaciones; 2) el desarrollo internacional, con apoyo oficial, de proyectos científico-técnicos de interés para el Sur en campos como el agrícola, el medio ambiente y la salud (por ejemplo, para combatir enfermedades y epidemias de gran incidencia, como el paludismo, la malaria, la tuberculosis o el VIH/SIDA); y 3) el asesoramiento en las negociaciones tecnológicas internacionales a los PED, que tienen que negociar mejor el precio que pagan por el uso del conocimiento propiedad de empresas extranjeras y el que cobran por los suyos.
Prevención de catástrofes ambientales globales	La consideración de la calidad medioambiental como un <i>bien público mundial</i> y las estrechas relaciones existentes entre pobreza y medio ambiente, aconsejan vivamente invertir en la calidad medioambiental. Pero, a pesar de la firma del <i>Protocolo de Montreal</i> en 1987 para la reducción de las substancias que adelgazan la capa de ozono y de la celebración de la "Cumbre de Río" en 1992, que marcaron un punto de inflexión en la lucha contra la degradación medioambiental, queda un buen camino por recorrer: los bosques húmedos desaparecen, la pérdida de biodiversidad continúa, los suelos se erosionan, las reservas de agua se agotan y la atmósfera se calienta. Se necesita un cambio en el modelo, pues los avances en las nuevas políticas y tecnologías se contrarrestan con el aumento de la población, la producción y el consumo. En particular, es necesario reducir la dependencia del petróleo y promover una nueva cultura de la energía. Además, muchos conflictos –como la guerra de Irak– están relacionados con el control de recursos energéticos. Entre las medidas: promover la reducción del consumo energético para que sea sostenible; favorecer la producción de fuentes de energía renovable y conseguir la ratificación universal del Protocolo de Kioto

Fuente: Elaboración propia

**Cuadro 5.2. Medidas que disminuyen los efectos de una crisis en caso de que llegue a producirse**

Medidas	Observaciones
Políticas educativas adecuadas	La enseñanza básica gratuita y una política adecuada de becas e incentivos para asistir a la escuela (comida escolar, ayuda económica a los padres) reduce el riesgo de que el niño abandone la escuela durante la crisis
Micro-créditos	El acceso al micro-crédito puede evitar la venta de activos, aumentar los activos productivos y personales y permitir la creación de microempresas. Estos programas son eficaces para los grupos de personas situados cerca del umbral de la pobreza y también para mujeres pobres, al facilitar su <i>empoderamiento</i> .
Seguro médico	Lo ideal es un seguro médico universal, financiado por el sistema fiscal, que cubra al menos unas determinadas prestaciones para toda la población (salud materno-infantil, inmunización, servicios de urgencias, control epidemiológico ...). Junto a ello, algún tipo de seguro que cubra a los pobres en caso de emergencias médicas y enfermedades crónicas, para evitar la venta de activos o el endeudamiento excesivo.
Seguro para la vejez	En los PED, los trabajadores de menores ingresos no participan en general de sistemas de pensiones, y los que trabajan por cuenta propia y las mujeres que realizan trabajos domésticos y en el mercado informal, no suelen estar cubiertos/as por un seguro de vejez. Algún tipo de pensión, que llegue a los más pobres y ancianos, financiada por el sistema fiscal, es ineludible para reducir la pobreza de esos sectores.
Seguro de desempleo	En los países empobrecidos y con un sector informal extenso, el seguro de desempleo no es viable. Pero resulta útil el desarrollo de programas sociales vinculados al trabajo (véase Cuadro 5.3)
Seguro contra accidente o invalidez	Entre las medidas menos cuestionadas está el establecimiento de un fondo público de seguridad social (que puede complementarse con uno privado de mutualidades) a través de cuotas costeadas por los trabajadores y empresas para cubrir el riesgo de accidentes e invalidez.
Programas de extensión agraria	El crecimiento de la productividad agrícola en las pequeñas propiedades ha sido un factor notable en la reducción del riesgo de pobreza en numerosos países. Una variedad más amplia de cultivos y de servicios de extensión a disposición de los agricultores contribuye a que diversifiquen sus actividades e ingresos y así, a reducir sus riesgos.

Medidas	Observaciones
Preparación de emergencias	Se trata de identificar las posibles situaciones de crisis a través de <i>sistemas de alerta temprana</i> (SAT) y medidas de pronta respuesta para evitar su estallido – <i>sistemas de acción temprana</i> –. Existen centros especializados en predicción de hambrunas y desastres naturales (como el de la FAO) y otros en materia de conflictos. No obstante, la elaboración del diagnóstico y las recomendaciones sobre las medidas a tomar son específicas para cada país.
Mejora del almacenamiento de cereales	La construcción de silos para almacenar cereales reduce el riesgo de escasez de alimentos en caso de desastres climáticos (sequía, inundaciones...)
Políticas para reducir los efectos de guerras y conflictos	La mejor política es llevar los conflictos a su fin. Cuando eso no es posible –hay conflictos enquistados durante años– las políticas de los gobiernos y de los donantes pueden reducir los costos humanos y económicos. Por ejemplo, garantizando alimentos (incluso racionándolos) y servicios médicos a la población; reduciendo las causas subyacentes del conflicto (por ejemplo, las desigualdades sociales); manteniendo la provisión de vacunas, medicamentos esenciales e insumos para la producción, para evitar la paralización de la vida económica...

Fuente: Elaboración propia

**Cuadro 5.3. Medidas que permiten sobrevivir a la crisis una vez producida**

Medidas	Observaciones
Programas vinculados al trabajo	Estos programas, promovidos desde instancias públicas, incluyen la construcción de caminos o de sistemas de riego. Lo ideal es que ofrezcan comida, un salario –algo inferior al del mercado– y cierta capacitación.
Transferencias en efectivo	Son esenciales para evitar la pobreza de los mayores y la pobreza crónica de los niños. Deben dirigirse a los sectores vulnerables de la población (ancianos, niños en hogares pobres, madres jefas de hogar con escasos ingresos) y ser objeto de un control eficaz, para que realmente eviten la desnutrición o el trabajo infantil. Una posibilidad es compensar a los padres por los ingresos que habrían obtenido los hijos trabajando si no estuviesen en la escuela.

continuación Cuadro 5.3.

Medidas	Observaciones
Fondos sociales	Deben constituirse antes de la crisis y crecer en recursos durante la misma (también con aportes externos). Pueden financiar micro-proyectos, obras de infraestructura, servicios sociales, creación de capacidades comunitarias, estimular la asistencia a clase... Pueden combinarse con otros programas (por ejemplo, de obras públicas).
Servicios de bienestar públicos	Son el conjunto de redes de seguridad que recogen a las personas cuando se encuentran en posiciones precarias: carencia de ingresos y capacidades, exclusión, enfermedad... Incluyen servicios para disminuidos, como centros especiales de formación o empleo; residencias para la tercera edad... (Recuadro 5.8)
Subsidios a los alimentos	Después de una perturbación grave, como una crisis financiera internacional o un conflicto, los subsidios a los alimentos pueden ser la única posibilidad de impedir una malnutrición generalizada o el hambre en países que carecen de una red amplia de seguridad. Una vez pasada la crisis, estos subsidios "universales" deberían reemplazarse por ayudas más focalizadas hacia los pobres.
Fondos para situaciones de catástrofe (y ayuda de emergencia)	En caso de emergencia, como la provocada por algún desastre natural, las primeras necesidades que deben cubrirse son las de alimentos, agua, cobijo, ropa, y medicinas. Enseguida hay que ocuparse de la reparación de servicios de agua, el sistema de comunicaciones y la reconstrucción de infraestructura social (escuelas, centros de salud)
Gestionar las crisis económicas	En el ámbito externo, el papel de la comunidad internacional es esencial para hacer frente a las necesidades de liquidez más urgentes y hacer creíble un programa de respuesta en el que confíen ciudadanos y operadores económicos. Ello habla también de la necesidad de una mayor eficacia y mayor equilibrio Norte-Sur en las decisiones del FMI. En el ámbito de decisión interno, los gobiernos deben reducir el carácter pro-cíclico de su política fiscal, ahorrar en momentos favorables del ciclo económico y expandir el gasto público durante la recesión.

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, queda recoger algunos mecanismos de prevención de riesgos y de sobrevivencia que no son ni individuales ni promovidos por los

#### Recuadro 2.7. Controlar el ciclo armamentista

- Control de la I+D militar. Hay una línea de acción encaminada a ejercer presión para que no se destine tanto dinero al I+D militar (en España bajo el nombre "Por la paz: basta de investigación militar").
- Destrucción de los arsenales de armas nucleares. La reducción de los inmensos stocks nucleares heredados de la guerra fría no es suficiente todavía. La agenda de desarme ha de continuar interesándose por este tipo de armamento.
- Control y transparencia del comercio de armas convencionales. En Naciones Unidas se aprobó, en 1991, la creación de un "Registro internacional sobre transferencia de armas convencionales". Se trata de un mecanismo voluntario, por lo que hay que ejercer presión para que todos los estados participen en él. Existe también un "Código de Conducta sobre el comercio de armas" impulsado por la Unión Europea, que pretende limitar las ventas de armas a países embargados, a países que violan los derechos humanos y a los que estén en conflicto armado. (Amnistía Internacional, Greenpeace, Intermón Oxfam y Médicos sin Fronteras, ONG de la campaña "Adiós a las armas", alertan que muchos de los contratos armamentísticos españoles vulnerarían el Código de Conducta mencionado, de hacerse efectivo).
- Control de armas ligeras y prohibición de minas personales. Existe un Plan de Acción aprobado por NN UU en 2001 que promueve la adopción de un Código de Conducta que regule la transferencia de armas ligeras. Hay una gran red de ONG (IANSA), con más de seiscientas, que busca avances legislativos para ejercer un mayor control sobre el comercio de este tipo de armas. Por otra parte, en el caso de las minas anti-persona, el Tratado de Ottawa, al que se llegó después de una fuerte campaña de la sociedad civil, prohíbe el uso, almacenamiento y transferencia de estas minas y exige la destrucción de las sembradas.

(Xavier De Montellà Llauredó, Plataforma 2015 y más (2003))

del riesgo ante posibles crisis, como la acción colectiva para el levantamiento de diques en prevención del riesgo de inundaciones, o de terrazos en las laderas de una montaña para prevenir el de aludes; las transferencias en efectivo desde redes familiares o comunitarias de apoyo mutuo (que funcionan adecuadamente siempre que la crisis no afecte a todo el colectivo); y las asociaciones de crédito y ahorro rotatorio, que funcionan como bancos para los pobres y ofrecen en algunos países experiencias muy positivas.

### 3. Empoderamiento

En el Capítulo I, y después en el IV, hemos visto que la pobreza va más allá de la carencia de ingresos y de capacidades (la capacidad que supone po-

seer una buena salud y educación, por ejemplo) y abarca también la carencia de oportunidades. Una persona, aún con ciertos ingresos y capacidades, puede considerarse pobre si por razón de su religión, raza, etnia o género se encuentra excluida de actividades económicas, políticas, sociales o culturales relevantes en las que otros individuos participan con normalidad.

Las instituciones y normas sociales que imponen obstáculos a ciertos grupos de personas en el ejercicio de actividades permitidas a otras son *agentes de exclusión social*, no importa que sean generadoras o portadoras de trabas *explícitas*, como la prohibición de seguir estudios superiores o la de vivir en determinadas zonas urbanas impuesta a la población negra en la Sudáfrica del *apartheid*, o *implícitas*, como las que supone la falta de recursos para participar en la vida política de un país (Recuadro 5.9).

Esa exclusión económica, política o social –o “falta de poder”– es, como se estudió, otra dimensión de la pobreza relacionada con las carencias de ingresos y de capacidades. Para conjurarla se acuñó la necesidad –y el concepto– de *empoderamiento*.

El “empoderamiento” se puede definir, pues, como el aumento de la capacidad de los pobres para intervenir e influir en aquello que les atañe, incluyendo los gobiernos e instituciones y los procesos sociales que culminan en la elaboración de leyes, asignación de recursos y configuración de normas a lo largo del tiempo.

De esta definición emerge el hecho de que el *empoderamiento* de los pobres, o el de otros grupos sociales discriminados, aumenta a medida que desarrollan sus capacidades humanas y, con ellas, las oportunidades de insertarse en la vida social y comunitaria, al igual que lo hace cuando se reduce su vulnerabilidad.

El *empoderamiento* aumenta también con la organización y la participación de los desfavorecidos. No hay que desconocer que una cosa es identificar las medidas que podrían ayudar a superar la pobreza –o a evitarla–, como las que hemos visto en las secciones anteriores (una mejor provisión de servicios educativos y sanitarios, el aumento de la seguridad humana...) y otra muy distinta es conseguir su aplicación. Si cuesta trabajo lograr que las élites políticas y sociales acepten la crítica a sus actuaciones excesivas, ¿qué decir de que vayan a aceptar de buen grado la organización de los pobres para que ganen cuotas de poder?

Pero, sin la organización popular, sin una determinada presión social que reivindique los derechos de los pobres –que debe ser no violenta,

#### **Recuadro 5.8. Redes de protección social insuficientes en España**

Las redes de protección social en España dejan sin cubrir a dos millones de ciudadanos (ancianos, niños y adolescentes, enfermos crónicos) de los dos millones y medio que, por sus minusvalías físicas o psíquicas, requieren cuidados constantes en su vida cotidiana. Entre ellos, un millón sufre una dependencia total o severa. Solo medio millón, un 20% de las personas afectadas, disponen de asistencia en residencias o de atención domiciliaria de personal especializado.

La insuficiencia de servicios sociales públicos provoca que esas tareas recaigan en la familia, sobre todo en las mujeres. Así, ese colectivo se está convirtiendo en un grupo de riesgo, con estrés y otros problemas psíquicos y físicos.

Se podrían crear docenas de miles de puestos de trabajo directos con la prestación de esos servicios sociales y además, la atención profesional permitiría el acceso al mercado laboral de muchas personas que ahora asumen esas tareas.

#### **Recuadro 5.9. Desigualdad social y desigualdad política**

Una escasa participación política de los pobres supondrá, probablemente, que las medidas y programas públicos impulsados no reflejen adecuadamente sus necesidades e intereses.

Para John Rawls, el proceso político en los Estados Unidos permite a los individuos ricos y a las grandes empresas (sobre todo a las vinculadas al complejo militar) dominar la lucha política a través de su apoyo económico a partidos y organizaciones políticas, mientras que, en sus palabras, "lo ideal sería que los similarmente dotados ... tuvieran casi la misma oportunidad para ocupar posiciones de autoridad política con independencia de su clase económica y social. ... (En EE UU) las diferencias en la distribución de la propiedad y riqueza, que exceden lo que es compatible con la igualdad política, han sido generalmente toleradas por el sistema".

Fuente: Tomado de Pogge (2003)

formales<sup>6</sup>. En nuestra opinión, hasta los gobiernos más favorables a tomar medidas para la reducción de la pobreza necesitan sentir una cierta presión popular, aunque sólo sea para compensar la presión que ejercen permanentemente los sectores más privilegiados de la sociedad en favor de sus propios intereses (véase el Gráfico 5.5). De modo que, para superar la

---

<sup>6</sup> Lo cuenta así Joao Pedro Stedile, uno de los dirigentes del Movimiento Sin Tierra (MST) brasileño, en un libro-entrevista titulado "Brava Gente": "La ley sólo se aplica cuando existe una iniciativa social ... En Brasil sólo se produjeron confiscaciones (previstas en las leyes) cuando hubo ocupaciones de tierras. Y donde no existe el MST no ha habido confiscaciones (es decir, no se ha aplicado la Ley de Reforma Agraria)".

pobreza se necesitan diagnósticos, objetivos y estrategias claras, pero también un compromiso político firme y una presión social sostenida (Recuadros 5.10 y 5.11).

De este modo, la organización y presión social y, con ellas, el *empoderamiento*, facilitan la puesta en práctica de las medidas que aumentan las capacidades y oportunidades de los pobres y reducen su vulnerabilidad, a la vez que, en relación circular o bidireccional, las mayores capacidades y opciones de estos aumentan su *empoderamiento*. Por eso apuntamos antes que hay que avanzar *a la vez* en todos los ámbitos considerados para reducir con rapidez la pobreza.

– *Libertad humana y empoderamiento*

Una condición esencial para el empoderamiento de personas y grupos es la libertad humana, que empieza por el reconocimiento de la libertad de expresión, reunión y asociación, y sigue por la celebración de elecciones libres y transparentes. Las libertades civiles y políticas son esenciales, además, para que los gobiernos se vean obligados a dar cuenta de sus actuaciones ante el Parlamento y la ciudadanía.

La libertad humana necesita también la existencia de medios de comunicación libres e independientes que no estén amordazados por el poder político ni dominados por las grandes corporaciones, y un poder judicial autónomo y honesto al alcance de todos los ciudadanos, que haga respetar las leyes y normas de un estado de derecho y evite los abusos de poder perpetrados desde la Administración del Estado.

Es cierto que ha habido casos de crecimiento y reducción de la *pobreza de ingreso* en regímenes dictatoriales (fue el caso de los años 60 de la España de Franco, el de los países del sudeste asiático en años más recientes y el de China en la actualidad), al igual que algunas democracias consolidadas hacen muy poco por reducir la pobreza. Pero, como el Premio Nobel *Amartya Sen* ha señalado, los derechos políticos y los civiles y la libertad de prensa permiten que las personas hagan oír sus necesidades y reclamen medidas públicas apropiadas. *Sen* encontró que nunca había habido una hambruna en un país con prensa libre, pues su función de denuncia social en situaciones de emergencia obliga al gobierno a responder con rapidez ante las demandas de la sociedad. Además, en la acepción de pobreza que se ha ido defendiendo en estas páginas, la propia exclusión de la mayoría de la población o de una parte de la misma de las



**Recuadro 5.10. Entrevista a Nina Pacari,**

**Ministra de Asuntos Exteriores de Ecuador**

**P.** ¿Ha sentido el racismo en carne propia?

**R.** Siendo yo parlamentaria, un legislador, al ir a tomar posesión, gritó: “¡Indios de mierda!”. Hay un racismo que no acaba de perderse. También ha habido un cambio en la sociedad ecuatoriana que supo en la movilización de 1990 que había indígenas organizados, fuertes, y que tenían razón al exigir sus derechos. Pero el racismo es un asunto complejo. Nuestro reto ha sido ir demostrando que hay capacidad en los indígenas.

...Otra cosa que nos ocurría a los abogados indígenas era que no confiaban en nosotros por estar bajo el estereotipo de ser incapaces.

**P.** ¿Y qué hacían?

**R.** Pues he tenido que ganar todos los juicios, porque con cada uno aumentaban mis clientes. Y también había que hacerlo para ir reafirmando la autoestima de nuestro pueblo.

**P.** ¿Cuándo dejó de ser una vergüenza ser indígena?

**R.** Después del levantamiento de 1990 aumentó la autoestima, venían blancos mestizos y decían: “¿Y ahora que hago yo para ser indígena?”

... En los ochenta hicimos una Coordinadora Nacional de nacionalidades indígenas del Ecuador... Creo que nuestro pueblo ha tenido una gran capacidad organizativa.

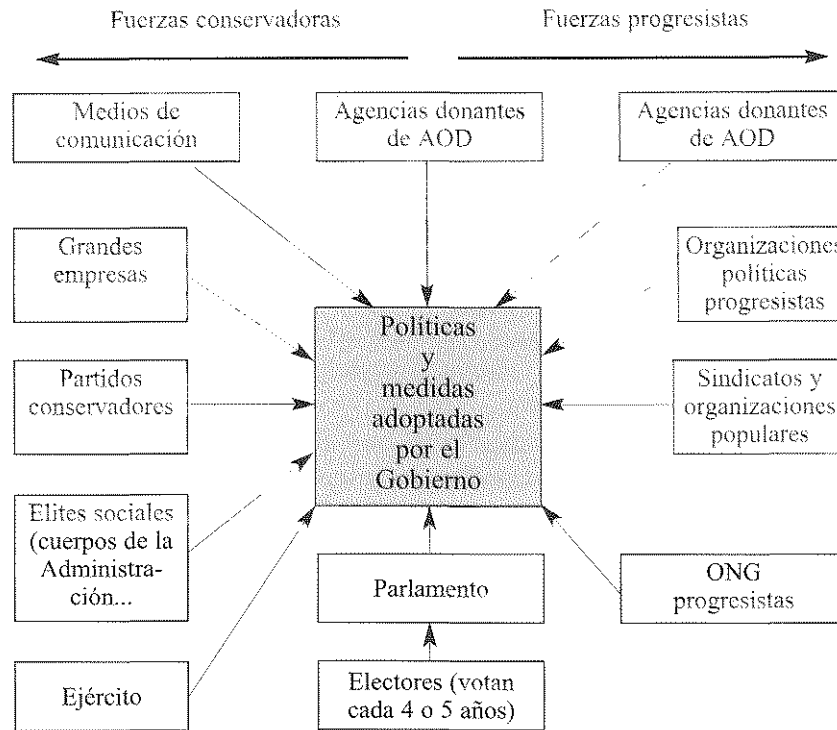
(Entrevista realizada por Sol Alameda en El País Semanal n° 1389 (11-5-2003)).

**Recuadro 5.11. Presión popular y empoderamiento**

La principal demanda del movimiento obrero en la primera mitad del siglo XIX fue de naturaleza política, al exigir el sufragio universal y el respeto de los derechos fundamentales. La democracia que disfrutamos ha sido en buena parte una conquista obrera. Por otra parte, las primeras leyes sociales (seguro de enfermedad, seguro de accidente de trabajo, seguro a la vejez), aunque fueron tomadas por gobiernos conservadores (los de Bismarck en Alemania en la década de 1880), obedecieron a la presión popular ejercida previamente. Es importante señalar que aquellos experimentos demostraron la compatibilidad del crecimiento económico con la organización y presión social, el aumento de los salarios reales y la construcción del estado de bienestar, lo que se volvería a observar de nuevo, claramente, después de la II Guerra Mundial.

Fuente: Sotelo (2003).

**Gráfico 5.5. Ambitos relevantes desde donde se ejerce presión sobre las medidas del gobierno**



Fuente: Elaboración propia

que detentan el poder disfrutan sin trabas, es, *en si misma*, indicativa de pobreza.

Respecto a la ley, aunque su ausencia beneficia en muchas ocasiones al más poderoso (la "ley del más fuerte") y su existencia, en muchas otras, también va en su beneficio (Recuadro 5.12) –al cabo, los sistemas jurídicos son fruto de las relaciones de poder dentro de la sociedad y suelen concentrarse en la protección de los intereses de quienes tienen mayor acceso al poder político–, no es menos cierto que a través del *empoderamiento*, la participación de los sectores populares y la búsqueda de alianzas y coaliciones, se adoptan leyes más acordes con las necesi-

#### Recuadro 5.12. Un ejemplo de legislación en favor de los ricos

En febrero de 2003 el Presidente Bush presentó un plan para expandir la economía de EE UU a través de recortes impositivos (según él, necesarios para aumentar el ahorro y la inversión privada). La propuesta incluye eliminar la imposición fiscal sobre los dividendos y reducir el tipo marginal máximo desde el 38,6% al 35%.

De los seiscientos mil millones de dólares que totaliza el plan para los próximos diez años, más de la mitad irán a los receptores de dividendos procedentes de la inversión en acciones. El mensaje de Bush es que la mitad de los americanos son inversores; pero en realidad la inmensa mayoría lo son de cantidades mínimas vinculadas a planes de jubilación. De hecho, según dos centros de estudio independientes, la Brookings Institution y el Urban Institute, el 1% de los contribuyentes más ricos será el que recoja el 42% de los beneficios de la supresión del impuesto sobre dividendos. Se ha estimado también que el 60% de la reducción corresponderá al 10% de los estadounidenses más ricos, mientras al 60% de menores ingresos corresponderá el 8% (pero serán los más afectados por el recorte del gasto público).

Bush también impulsa un proyecto de ley para eliminar los impuestos sobre la herencia, proyecto cuestionado incluso por grandes millonarios de aquel país, opuestos a la perpetuación de una aristocracia hereditaria.

#### – Ámbitos en los que hay que lograr el empoderamiento

El empoderamiento es preciso a todos los niveles:

- En el ámbito *doméstico*, donde se refiere al logro de una mayor igualdad en los derechos de cada cónyuge, incluyendo el de compartir el control de los recursos, las tareas domésticas y el proceso de toma de decisiones.
- En el ámbito *social y étnico*, donde se refiere al logro de un acceso más igualitario de los desfavorecidos a los *activos* sociales, productivos y personales (tierra, crédito, capacitación, influencia política, servicios sanitarios, educación...) (Recuadro 5.13).
- En el ámbito *geográfico*, a nivel local, nacional e internacional, donde se refiere tanto al logro de inversiones sociales, productivas y de infraestructura en las zonas más deprimidas del interior de un país, como al de aumentar la representación de los países empobrecidos en el diseño de la arquitectura financiera y económica internacional y a la potenciación de la defensa de sus intereses en el seno de las principales organizaciones internacionales.

(Banco Mundial, FMI, Organización Mundial de Comercio, Consejo de Seguridad de NN UU).

#### Recuadro 5.13. Empoderamiento y discriminación

La discriminación por razones de sexo, raza, religión, origen étnico o condición social puede dar lugar a la exclusión y perpetuar así la situación de pobreza en quienes la padecen. La discriminación no sólo impide el aumento de las capacidades y reduce las oportunidades de obtener ingresos, sino que deriva en daños psicológicos y en la autoestima, lo que refuerza relaciones de subordinación en el futuro. La discriminación también limita la participación en los procesos políticos a través de los cuales se podría conseguir que las instituciones diesen una mejor respuesta a las necesidades de estos sectores.

Las medidas necesarias para superar la discriminación pasan por:

- 1) La *reforma de leyes e instituciones* para que no descuiden los intereses de los grupos desfavorecidos y actúen en contra de la discriminación en el acceso a activos –sobre todo en la educación y el empleo–, promoviendo medidas como becas de estudios, apoyo técnico a emprendimientos productivos o garantizando determinados cupos en centros de estudio y trabajo.
- 2) Movilizar a los grupos excluidos para que planteen sus necesidades y derechos y se *empoderen*.
- 3) La *“acción afirmativa”*, que puede contribuir a facilitar el acceso a capacidades y oportunidades en igualdad de condiciones, ya que para poder integrarse en las esferas económica y política, las personas discriminadas requieren un trato especial.
- 4) Potenciar las diversas formas de “patrimonio social” de las comunidades, sus lazos y relaciones entre ellas y con los centros de poder de decisión, como base para ampliar la escala de las actividades de sus organizaciones comunitarias.

Un último comentario: el *empoderamiento* debe hacerse con rapidez, pero la presión popular, constante y firme, debe ser también negociadora y dialogante. Hay que minimizar el riesgo de que quienes vayan a ceder poder en favor de los pobres se sientan *demasiado* amenazados e impidan todo avance al precio que sea (Recuadro 5.14).

#### 4. Políticas aplicadas en los países que han logrado reducir la pobreza

En el Capítulo anterior nos referimos a las limitaciones de las políti-

#### Recuadro 5.14. Las alianzas para el empoderamiento de los pobres

Emerge de estas líneas, como asunto crucial, la necesidad de convencer a buena parte de los no pobres de que tienen mucho que ganar con la superación de la pobreza. Se trata de lograr que no miren con preocupación excesiva el *empoderamiento*, sino como una oportunidad para hacer un mundo mejor *para todos*. En efecto, todos los ciudadanos/as se beneficiarían de la erradicación de las enfermedades transmisibles, muy asociadas a la extensión de la pobreza, o de la reducción de conflictos que en tantos sentidos afectan a los seres humanos, o de una mayor planificación y adecuación de los flujos migratorios hacia las zonas urbanas o hacia los países más prósperos, como la que sería posible en un mundo sin pobreza. Mundo que, por otra parte, tendría razones para enorgullecerse de su avance moral y ético (véanse en el Gráfico 5.1 los “bienes públicos mundiales” cuya provisión facilita la reducción de la pobreza).

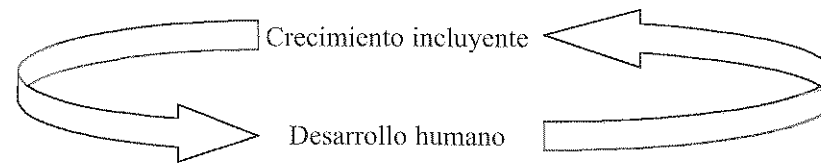
particularmente) en buena parte de los países en desarrollo durante las dos últimas décadas. Allí se mencionó que los programas de ajuste estructural recortaron el gasto social público y sirvieron de excusa para aplicar políticas fiscales regresivas, por lo que su impacto sobre la igualdad fue negativo. Corresponde ahora referirse a las medidas de política que fueron desconsideradas en los “ajustes estructurales” y que resultan esenciales para lograr un crecimiento incluyente y superar la pobreza. Entre ellas destacan las redistributivas y las de promoción de la dinámica económica.

#### 4.1. Políticas redistributivas y de cohesión social

Las *políticas redistributivas* han sido las más castigadas en las últimas décadas, a pesar de que existen no pocos proyectos redistributivos que aumentan la eficiencia productiva, como los relacionados con la educación y la salud. No es extraño que *Alesina y Rodrick* (1992) en un estudio de 65 países encontrasen que, en el periodo 1960–85, aquellos que tenían menores desigualdades eran los que habían mostrado mayor crecimiento económico<sup>7</sup>. En esa línea insisten también los informes del *PNUD*. ¡Hasta el *Banco Mundial* ha considerado en los últimos años

<sup>7</sup> Alesina y Rodrick: “Distribution, Political Conflict and Economic Growth”, en A. Cukierman, Z. Hercowitz y L. Leiderman (eds), *Political Economy, Growth and Business Cycles*, MIT Press, 1992.

que “la mayor desigualdad lleva a menor crecimiento económico”! En el Capítulo I se expusieron los vínculos que unen el desarrollo humano y el crecimiento, concluyendo que eran de doble dirección, lo que significa que puede conseguirse el siguiente “círculo virtuoso”: un *crecimiento incluyente* que consigue más igualdad social y bienestar para las mayorías, al tiempo que el aumento de capacidades y oportunidades de la población y la mayor seguridad humana que se van consiguiendo aumentan a su vez el crecimiento.



En consecuencia, la idea ortodoxa (neoliberal) de que una imposición progresiva sobre la renta personal o impuestos relativamente elevados sobre los beneficios de las sociedades tienen efectos negativos sobre el ahorro, la inversión, el empleo y el crecimiento y, así, sobre el bienestar social, es ahora muy discutida (salvo por quienes creen que en toda circunstancia el sector privado es más eficiente que el público y que el mercado carece de fallos). Y lo es porque, si el sector privado, actuando en un entorno de libre mercado, es más eficaz en la provisión de determinados bienes y servicios que el Estado (como bien mostraron las limitaciones del *socialismo real*) en la provisión de otros, y particularmente de aquellos que tienen que ver con las necesidades de la población desfavorecida (educación, seguridad social ...) es el mercado el que falla (como muestra en tantas ocasiones el *capitalismo real* en los países en desarrollo) mostrándose más eficaz el Estado.

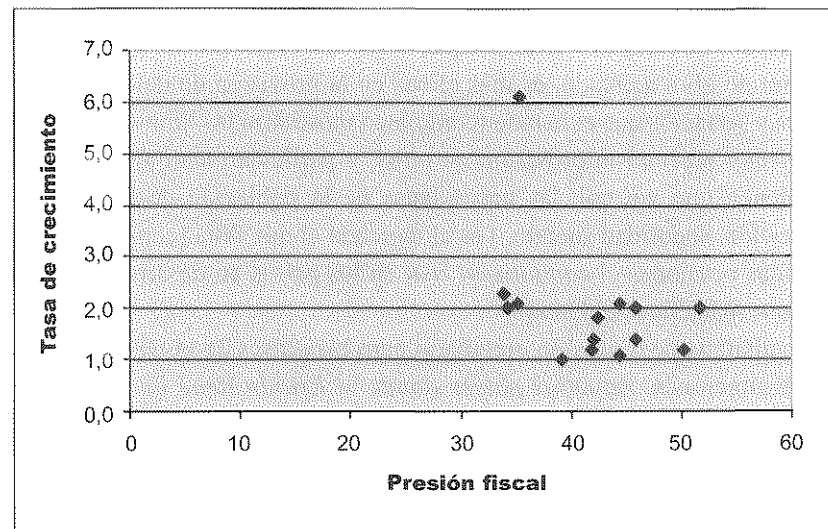
Un análisis de regresión efectuado para los países de la UE avala estas afirmaciones. *Aquellos países donde el Estado tiene un papel redistribuidor más activo y donde se registra una mayor igualdad y menores niveles de pobreza, como los países nórdicos europeos no se quedaron rezagados en su crecimiento económico* frente a los que cuentan con una menor presión fiscal y mayor pobreza (Cuadro 5.4 y

Unión Europea	Presión Fiscal (1995)	Tasa crecimiento**
Dinamarca	51,7	2,0
Suecia	50,2	1,2
Bélgica	45,9	1,4
Finlandia	45,8	2,0
Francia	44,4	1,1
Holanda	44,4	2,1
Grecia	42,5	1,8
Austria	42,0	1,4
Italia	41,8	1,2
Alemania	39,1	1,0
Irlanda	35,4	6,1
R. Unido	35,2	2,1
España	34,2	2,0
Portugal	33,9	2,3

(\*) = promedio 1990-99.

Fuente: Elaboración propia, a partir de estadísticas europeas

**Gráfico 5.6. Ausencia de relación entre la presión fiscal y la tasa de crecimiento en los países de la UE**



Fuente: Elaboración propia

¿Qué lectura cabe hacer de estos datos? La primera, que es posible y deseable avanzar a la vez en la igualdad social, la reducción de la pobreza y el crecimiento económico. No es una utopía el logro de un *crecimiento incluyente*. La segunda, es que el crecimiento no se sostiene a lo largo del tiempo sin un cierto desarrollo social. En ello han insistido mucho *Ranis* y *Stewart*, dos estudiosos de las relaciones entre el crecimiento económico y el desarrollo humano, quienes encontraron que los países que se centran sólo en el crecimiento, olvidando el desarrollo humano, ni aumentan éste último ni consiguen tasas de crecimiento apreciables en el medio plazo. *La vía del crecimiento sin equidad conduce a un punto muerto*, como los mencionados autores señalan. También encontraron que otro grupo de países, aquellos que se ocupan preferentemente del desarrollo humano, tienen más probabilidades de avanzar hasta situarse en un tercer grupo de países, el más interesante, formado por los que logran el círculo virtuoso al que nos hemos referido: el crecimiento incluyente que alimenta la igualdad, y un desarrollo humano potente que sirve de base al crecimiento<sup>8</sup>. Y no se olvide que, a pesar de las diferencias, *todos* los países de la Unión Europea aplican fuertes medidas redistributivas.

Pues bien, los dos principales instrumentos de las políticas redistributivas son la política fiscal y la presupuestaria. La primera tiene que ver con las fuentes de financiación del Estado (el ingreso público) y la segunda con el destino que se da a esos fondos (el gasto público). La solvencia de estas políticas es esencial porque, como vimos, las relaciones entre equidad y crecimiento no son automáticas. Si los ingresos y el gasto público son suficientes, pero este no se aplica al desarrollo social o lo hace en una mínima parte, no mostrará efectos en la igualdad y la superación de la pobreza.

Por el lado del *gasto público*, los principales asuntos que hay que controlar son los siguientes:

- 1) En primer lugar, su *calidad*. El gasto público puede invertirse en aumentar el capital *humano* (salud, educación) *tecnológico* (I+D), *social* (transparencia del gobierno, participación de la sociedad civil) y *físico* (infraestructuras, comunicaciones) de un país, lo que permitirá avanzar en el crecimiento y en el desarrollo humano a la vez; o, por el contrario, puede despilfarrarse en armamento o en



el consumo general de la ciudadanía, o desviarse hacia el consumo suntuoso de algunos funcionarios, la corrupción o la construcción de obras faraónicas (Recuadro 5.15). El impacto sobre el crecimiento será muy diferente en uno y otro caso.

- 2) Situándonos ya en el gasto social, hay que desagregarlo, pues no todas sus partidas tienen el mismo efecto redistribuidor ni igual impacto en la economía del país. Por ejemplo, en el sector educativo puede potenciarse la enseñanza primaria y secundaria o, por el contrario, dedicar excesivos recursos (relativos) a la universidad, sin guardar los equilibrios adecuados; en el sector salud, no es lo mismo dirigir el gasto a la construcción y equipamiento de grandes hospitales urbanos que fortalecer la salud primaria en el mundo rural<sup>9</sup>. Es decir, no todo el gasto público, ni aún el que se dirige al sector social, tiene el mismo impacto sobre la pobreza. Cabe pensar que las subvenciones a los productos básicos (como el pan, leche, tortilla, maíz, frijol, arroz, azúcar, sal, huevos...) aumentan la igualdad y reducen la pobreza. También reducen la desigualdad las transferencias para áreas rurales, la ayuda por desempleo y la provisión de servicios básicos de infraestructura (electricidad, saneamiento) a quienes carecen de ellos. Por el contrario, la reducción del precio (vía subvenciones) del transporte privado, educación superior o de los bienes suntuarios en general (lo que sucede cuando se reduce su arancel o impuesto a la importación), aumenta la desigualdad.
- 3) Como no siempre se pueden subsidiar todas las partidas que reducen la desigualdad, es necesario hilar más fino y medir dónde es más eficaz la intervención. Por ejemplo, se puede analizar si es más eficaz subvencionar la tortilla (o el pan) o la harina de maíz (o la del trigo). En general el gasto más eficaz es el que se dirige

---

<sup>9</sup> Estimaciones realizadas en España muestran que en educación, son los estratos centrales –y no los más desfavorecidos– los que reciben un mayor porcentaje del gasto público, mientras el gasto en sanidad se distribuye de manera más uniforme entre todos los deciles. El papel más progresivo –más redistributivo– corresponde a las prestaciones sociales en efectivo (subsídios, pensiones no contributivas), pues elevan directamente la renta de la población pobre (Jaén y Molina, 2001).

#### Recuadro 5.15. Ejemplos de obras faraónicas a evitar

El palacio presidencial que Ceausescu se hizo construir en los años 80, de 330.000 metros cuadrados, por 700 arquitectos y con materiales nobles como piedra, mármol, madera y estuco, no fue, desde luego, el mejor uso de recursos públicos imaginable para elevar el bienestar del depauperado pueblo rumano durante el socialismo real. En el capitalismo real del Tercer Mundo, el Presidente de Nicaragua Arnoldo Alemán dio prioridad, en los años 90 a la construcción de un pomposo Palacio Presidencial, este levantado con recursos de la cooperación internacional. ¿No había algún proyecto alternativo que aprovecharse mejor los recursos internacionales en el país más pobre de América, después de Haití?

(focaliza) directamente a los pobres. Por ejemplo, reduce más la desigualdad el reparto gratuito de alimentos a los pobres que la subvención generalizada a los alimentos (que será aprovechada también por los no pobres); o la subvención a la harina de maíz que a la tortilla (cuya adquisición escapa más a la capacidad adquisitiva de la población pobre)<sup>10</sup>.

- 4) Por último, también es necesario analizar el gasto público por región, pues a veces difiere substancialmente entre determinadas zonas: de mayor o menor desarrollo relativo, rurales y urbanas... En general será deseable una distribución del gasto público que se oriente hacia regiones más pobres –sin que ello signifique descuidar las zonas con un elevado potencial de crecimiento–.

Por el lado de los *ingresos públicos*, los principales asuntos que hay que abordar son los siguientes<sup>11</sup>:

- 1) La *presión tributaria* puede materializarse en impuestos directos (progresivos), que se establecen en función de la capacidad de pago de cada persona, física o jurídica, e impuestos indirectos

<sup>10</sup> Una forma de comparar la eficacia de cada subvención es calculando la elasticidad con respecto a la renta de cada fuente de consumo. Lectura recomendada: *Wodon y Yitzhaki*, 2002.

<sup>11</sup> La globalización plantea problemas nuevos desde el punto de vista impositivo, relacionados con la alta movilidad del capital, que dificulta enormemente su imposición tributaria.

(regresivos), iguales para todos –por ejemplo, ricos y pobres pagan el mismo impuesto por la compra de un libro–, y en distintas combinaciones de los mismos<sup>12</sup>. Entre los directos están el impuesto sobre la renta, sobre los beneficios de las sociedades y los que gravan el patrimonio. Entre los indirectos está el IVA, los aranceles y los impuestos especiales (sobre el alcohol y tabaco, por ejemplo). También aquí será muy distinto el papel redistribuidor del sector público cuando se nutre sobre todo de impuestos directos –en la Unión Europea superan ligeramente el 50% de la recaudación (Cuadro 5.5)– o cuando el grueso de la recaudación recaer en los indirectos –en Centroamérica estos representan más del 75% en todos los países, salvo en Costa Rica–.

- 2) Otra observación importante tiene que ver con el tratamiento que experimentan, dentro de la imposición directa, las rentas procedentes del trabajo y de la actividad profesional y empresarial respecto a las procedentes del capital. Desde la perspectiva de la equidad, las rentas obtenidas con esfuerzo, como las del trabajo, deberían tratarse más favorablemente que las obtenidas sin ese esfuerzo, como las procedentes de herencias y donaciones. Y desde el punto de vista de la eficacia económica, interesa favorecer los comportamientos socialmente productivos (como, de nuevo, el trabajo o la actividad profesional) frente a los apropiativos. Así, los ingresos que deberían de soportar menor presión tributaria son los del trabajo y las rentas profesionales y empresariales; a continuación, las rentas de capital; y en tercer lugar, con una mayor presión tributaria relativa, deberían situarse las rentas apropiativas (donaciones, herencias y ganancias de capital) que ni requieren esfuerzo en su generación ni contribuyen al bienestar colectivo (Recuadro 5.16)<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Es importante la distinción entre *presión tributaria* y *presión fiscal*. La segunda incluye a la primera más los cobros realizados por el sistema de la seguridad social (cuotas sociales).

<sup>13</sup> Sobre el contenido de este párrafo véase *Sevilla (2003)*. Respecto a la diferencia entre “renta de capital” y “ganancia de capital”, puede explicarse con un ejemplo: el cobro de dividendos procedentes de la posesión de acciones es una *renta de capital*, que debería estar menos gravada que las plusvalías obtenidas por la venta de unas acciones (ganancia de capital) cuando sube su cotización en bolsa, pues esas ganancias derivadas de la compraventa, ni requieren esfuerzo en su generación ni contribuyen al bienestar colectivo.

**Cuadro 5.5. Estructura de la presión fiscal  
en la Unión Europea (2001)**

	Total impuestos	Impuestos indirectos	Impuestos directos	Cotizaciones sociales
	% sobre el PIB	% sobre la carga fiscal total		
Suecia	54,1	31,3	41,2	27,5
Dinamarca	49,8	35,1	60,4	4,4
Finlandia	46,0	29,9	43,0	27,1
Bélgica	46,0	29,6	39,2	31,2
Austria	45,6	33,8	33,4	32,8
Francia	45,4	34,7	29,1	36,3
Italia	42,6	35,3	35,7	29,0
Luxemburgo	41,8	34,1	38,2	27,7
Alemania	41,2	30,3	27,3	42,5
Holanda Reino	40,0	33,7	30,6	35,6
Unido	37,5	37,8	45,2	17,1
Grecia	36,8	40,8	28,3	30,9
Portugal	35,9	41,4	27,8	30,9
España	35,6	33,8	30,5	35,7
Irlanda	31,2	43,6	41,9	14,5
Unión Europea	41,1	33,7	34,9	31,4
EE UU	29,6			

Fuente: Eurostat

- 3) En lo que respecta a los impuestos indirectos, interesa una mayor fiscalidad sobre los artículos de lujo o suntuarios, pues tiende a reducir la desigualdad. La reducción de los impuestos pagados por la compra de artículos de consumo considerados básicos también la reduce. Al contrario, la reducción fiscal sobre la compra de artículos de lujo o su aumento sobre la de bienes básicos, aumenta la desigualdad.

Un asunto objeto de debate permanente es cuáles son los límites prudentes de la imposición tributaria, tras pasados los cuáles se desincentiva el trabajo y la inversión del capital. Parece razonable pensar que si el nivel impositivo sobrepasa un determinado nivel (si los tipos marginales del

#### Recuadro 5.16. Política tributaria en España. El estado de la cuestión

En España sucede lo contrario a lo señalado en el texto como deseable desde una perspectiva de equidad y eficacia: si nos atenemos a los tipos efectivos de gravamen, a los impuestos realmente satisfechos, las donaciones y herencias disfrutan de un tratamiento fiscal muy ventajoso a través de la figura de “empresa familiar”, que ha venido a exonerar prácticamente de este gravamen (y también del impuesto sobre el patrimonio) a los patrimonios personales de alguna significación. Otro tanto puede decirse de las ganancias de capital, cuyo tipo impositivo máximo coincide con el mínimo de la escala de renta. Con mayor gravamen formal aparecen las rentas del capital, pero la facilidad que existe en convertirlas en ganancias de capital o transformarlas en las mal llamadas “rentas irregulares” les permite esquivar esa carga nominal. En términos relativos, el mayor gravamen es el que soportan las rentas empresariales y profesionales y, sobre todo, las rentas del trabajo dependiente.

La distribución actual de la carga tributaria desde la perspectiva del origen de las rentas resulta enormemente conservadora y no favorece los comportamientos emprendedores. Fiscalmente, resulta más conveniente enriquecerse cosechando ganancias de capital que desarrollando actividades empresariales; y, desde luego, mejor heredando que trabajando.

Fuente: Sevilla (2003)

algún país europeo), se desincentiva la inversión y la creación de riqueza y empleo. No tenemos una respuesta *técnica* a este asunto, pero, puesto que nos sentimos equidistantes tanto de la creencia ciega en la eficacia del sector privado y el libre mercado como en la de confiar todo al Estado, una referencia interesante la ofrecen los países nórdicos europeos, con una presión fiscal situada entre el 45 y 50% del PIB (Cuadro 5.5). Es un modelo que parece mostrar suficiente equidad social y, a la vez, una notable eficacia económica.

Interesa por último, la visión de conjunto de ambas políticas, tributaria y presupuestaria. Si el resultado de gravar con impuestos a una unidad familiar para transferir renta a otra no produjese ningún cambio en la conducta de ambas, habrá redistribución, pero no crecimiento adicional. Lo ideal es que las medidas redistributivas consigan un cambio que conlleve la generación de rentas mayores, en el presente (por ejemplo, porque permiten el acceso a un crédito) o en el futuro (por ejemplo, porque se utilizan en aumentar la educación de los niños /as y jóvenes). Una situación a evitar se da cuando las unidades familiares beneficiarias de las medidas no cambian su conducta en ese sentido generador de crecimiento, mientras se

grava a otras que estaban generando rentas, inversión y empleo. De modo que, para redistribuir y crecer a la vez, la mejor combinación es la que grava el consumo suntuario y las rentas improductivas y, en el lado del gasto público, aumenta el que se dirige al desarrollo (al capital humano, tecnológico, social y físico). La combinación menos eficaz es la que grava el consumo básico o las rentas productivas y, por el lado del gasto, aumenta el suntuario (como la construcción de palacios presidenciales).

En resumen, las políticas fiscal y presupuestaria son instrumentos esenciales para reducir las diferencias sociales. Con los ingresos conseguidos por un sistema progresivo de tributos el Estado estará en condiciones de proveer “bienes públicos”, como un buen sistema educativo y sanitario para toda la población y el desarrollo de la ciencia y la técnica, la cultura, la calidad medioambiental, la protección social y las infraestructuras necesarias de transporte y comunicaciones. Se trata de bienes que la empresa privada en un marco de libre mercado no ofrece *a toda la población*, pues no es rentable ofrecérselos a aquella parte que carece de recursos para pagar su coste. Sin embargo, son bienes necesarios para cuidar la dignidad y autoestima de las personas, la justicia social, para ampliar las opciones y oportunidades de los desfavorecidos y para lograr una expansión económica sostenible y sostenida. En definitiva, para que un país pueda sentirse verdaderamente orgulloso de sí mismo.

#### 4.2 *Políticas de promoción de la dinámica económica*

La intervención activa del sector público en la economía fue común en la Europa post-bélica; las intervenciones incluían entre otros aspectos la adopción de planes económicos de medio y largo plazo, la inversión en educación, la aceleración del progreso tecnológico y la utilización de instrumentos fiscales y crediticios, como créditos subsidiados, para apoyar determinados sectores productivos. Además, en Europa, los fondos del *Plan Marshall* se dedicaron a llevar a cabo grandes programas de inversión pública en carreteras, puertos, suministro de agua, escuelas y viviendas. Posteriormente, también Japón impulsó una intervención estatal activa para acelerar el crecimiento económico y algo parecido experimentaron más tarde los países de rápido crecimiento del sudeste asiático y China en la actualidad. En períodos históricos concretos, pues, la intervención del Estado fue exitosa para el crecimiento. La coordinación de inversiones se consideró un factor esencial para la industrialización: se

impulso que generaban sus demandas reciprocas, escapando de esta forma de la “trampa de equilibrio a bajo nivel”, para pasar a otro de mayor renta con industrialización.

Aquí, es destacable el hecho de que mientras ingresos y gastos públicos en los países del Norte suponen más del 40% del PIB –con algunas excepciones– (Cuadro 5.5), en los PED no alcanza, en promedio, la mitad de esa cifra. En estos, la combinación de varios factores, como la crisis de la deuda, el auge de las políticas neoliberales, el agotamiento del “modelo de sustitución de importaciones” y la fuerza del proceso de globalización, provocó un movimiento imparable en favor de la reducción del papel del Estado. Y lo hizo hasta extremos preocupantes, pues si es cierto que la idea que asociaba al Estado con la promoción del desarrollo se demostró falsa en muchos casos (por las distorsiones que puede generar en el mercado, las cortapisas que ha supuesto a veces para el sector privado o por el fenómeno de la corrupción), la necesidad de mejorar su eficacia no cuestiona su importante papel en la promoción del desarrollo. De hecho, los países desarrollados no han reducido los recursos dirigidos a infraestructuras, educación, I+D o a la promoción de sus exportaciones. Defender la reducción del sector público en los PED, si se compara con el peso que posee en los países desarrollados, es incoherente<sup>14</sup>.

En la actualidad, importantes autores consideran que la idea de complementariedades entre sectores en la inversión puede reformularse para economías más abiertas, donde las infraestructuras y determinados servicios son indispensables para la producción y distribución de los bienes finales exportables. En estos casos, la política de desarrollo debería crear y fomentar los vínculos adecuados entre el sector de bienes finales y el de *inputs* intermedios.

---

<sup>14</sup> Donde no hay incoherencias es entre las propuestas para los PED y las tendencias de los países desarrollados, que también muestran una reducción de la progresividad fiscal, con un desplazamiento de la imposición desde las rentas altas hacia las procedentes del trabajo y las correspondientes a sectores de ingresos más bajos, tanto a través de la reducción impositiva de los rendimientos del capital como por el aumento de la imposición indirecta. En la UE, entre 1980 y 1994, el promedio comunitario del tipo tributario implícito aplicado al trabajo por cuenta ajena aumentó del 34,7% al 40,5%. Este mismo indicador referido a otros factores de producción (capital, trabajo por cuenta propia) disminuyó del 44,1% al 35,2%. No obstante, el punto de partida es muy distante entre ambos grupos de países, lo que hace que la desigualdad derivada de las medidas de ajuste en los del Sur sea mucho más cuestionable.

#### 4.3. ¿Son suficientes las políticas redistributivas y las de promoción del desarrollo para la superación de la pobreza?

Las políticas redistributivas y las de promoción del desarrollo son esenciales para la avanzar hacia mayores niveles de igualdad y para la superación de la pobreza, pero deben combinarse con otras políticas públicas acertadas, como la macroeconómica. Si esta es imprudente (en lenguaje coloquial, “populista”), puede hacer peligrar los potenciales logros de las primeras.

La política macroeconómica, pues, debe ser prudente, con un manejo adecuado de la política fiscal y monetaria, evitando: i) déficit fiscales elevados (la diferencia entre los ingresos y el gasto público), muy relacionados con las elevadas tasas de inflación que tanto perjudican a los pobres; ii) déficit elevados en la cuenta corriente (ingresos derivados de las exportaciones menos pagos efectuados por las importaciones), que obligan a acudir al endeudamiento externo que tan caro sale al país; iii) tipos de interés altos que, al encarecer el crédito, perjudican la inversión y el consumo y, así, el crecimiento; y iv) tipos de cambio sobrevaluados –como los que provocaron la reciente crisis de Argentina– pues hacen perder competitividad internacional al país.

Ahora bien, que la política macroeconómica deba ser prudente no debe confundirse con que deba ser *exageradamente prudente*. Empeñarse en reducir demasiado la inflación puede obstaculizar el crecimiento. Empeñarse en un “déficit fiscal cero” en cualquier circunstancia puede ser también contraproducente. En caso de crisis, deberían seguirse políticas expansivas y, como la recaudación fiscal se reduce, se hace necesario aumentar la deuda pública, interna o externa. Un ajuste fiscal “duro” como los propugnados por el FMI en los programas de ajuste estructural puede provocar más daños de los necesarios, pues la economía puede caer en una recesión que reduzca aún más los ingresos públicos, la inversión y el nivel de empleo<sup>13</sup>. Lo ideal es tratar de suavizar los ciclos económicos con políticas *anti-cíclicas*: reducir el gasto público (y ahorrar) en los tiempos de bonanza y gastar más –para eso están los ahorros– en épocas de crisis, con el fin de que la economía se anime.

Otro asunto esencial a tener en cuenta cuando hay que reducir el gasto público es que el coste no recaiga en la población desfavorecida. El gasto social (educación básica, atención primaria de salud, agua y saneamiento,



redes de atención social, programas de asistencia...) debería ser protegido durante las crisis y encontrarse en el último lugar en el orden de prioridades de los recortes posibles del gasto (en el primero bien pueden figurar los gastos de armamento).

También debe ser prudente la política económica en lo que respecta a la apertura externa, como hubo ocasión de comentar, que en el *ámbito comercial* debe ser gradual y selectiva, para evitar la entrada masiva de productos extranjeros más baratos y la ruina de la industria local (sobre todo la pequeña y mediana). En el *ámbito financiero*, la apertura debe ser aún más cuidadosa, para evitar la entrada excesiva de capitales especulativos (véase el Capítulo 4). Otro asunto de importancia no desdeñable, también en el sector financiero, es contar con una adecuada regulación del sistema bancario que evite la concentración excesiva de riesgos y, así, el efecto amplificador que en caso de crisis puede generar este sector en toda la economía.

En resumen, si bien no hay recetas para el desarrollo, y cada país exitoso ha buscado su propio camino, adaptando a su realidad concreta el conocimiento existente, algunos aspectos relevantes, relacionados con la insuficiencia del papel del mercado en el proceso de desarrollo y con la necesidad de un mayor papel del Estado a través de las políticas públicas para promover la igualdad y la superación de la pobreza, son los siguientes:

- 1) En primer lugar, la necesidad de *invertir en capital físico, humano, social y tecnológico* (estamos en la era del conocimiento);
- 2) La importancia de *apostar decididamente por la equidad y la cohesión social*, base de sociedades estables social y políticamente, y preparadas para sobrevivir en el complejo mundo que hemos creado los seres humanos.
- 3) Lo anterior obliga a desarrollar *estructuras tributarias eficaces y equitativas*, que permitan la financiación de las tareas del Estado sin depender de forma excesiva de la financiación externa.
- 4) La conveniencia de buscar cierta protección selectiva en el comercio exterior, y apostar a la vez por el fomento de las exportaciones, al tiempo que se debe vigilar la entrada excesiva de capitales especulativos.
- 5) La necesidad de contar con políticas que promuevan la dinámica económica. Esto incluye, en los países de mayor desarrollo relativo, la necesidad de dotarse con instituciones públicas y regulaciones de

calidad, antes de lanzarse a procesos de privatización que conviertan monopolios públicos en privados. Y en los países de menor desarrollo (PMA), donde no hay activos que privatizar, el papel de las políticas de desarrollo por parte del Estado es crearlos.

### **5. Nuevas reglas del juego para la economía internacional**

Si las políticas públicas solventes, de crecimiento y equidad, son esenciales para la superación de la pobreza, no lo son menos los efectos que las políticas implementadas en los países desarrollados tienen en los países en desarrollo. Piénsese que un pequeño aumento de los tipos de interés en EE UU puede suponer desembolsos de miles de millones de dólares adicionales por parte de los países del Sur, como pago de los intereses de la deuda externa, o que la decisión de subvencionar la producción de determinados productos agrícolas en los países del Norte empeora enseguida las condiciones de vida de millones de agricultores de los países en desarrollo. Y no son pocos los motivos para pensar que el funcionamiento actual de la economía internacional favorece a las naciones más ricas, mientras los beneficios para los países pobres están poco claros. En la pasada década, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estimó que las restricciones comerciales a los países en desarrollo, junto a otras pérdidas relacionadas con su condición de socios desiguales, como la “fuga de cerebros” y de capitales, o las restricciones a la inmigración, suponían para los países del Sur unas pérdidas totales de 500 mil millones de dólares anuales, ¡10 veces más de lo que percibían como ayuda externa!<sup>16</sup>. De modo que, es preciso avanzar tanto en la mejora de las políticas e instituciones internas de los PED como en las políticas decididas en las principales potencias del planeta y por las principales instituciones internacionales.

En este epígrafe se analizan brevemente tres asuntos que atañen a la comunidad internacional y son de vital importancia para la superación de la pobreza: las facilidades comerciales que requieren los países del Sur, soluciones duraderas para el problema de la deuda externa y los avances en la provisión de bienes públicos mundiales que van en beneficio de los pobres. El siguiente epígrafe se ocupará de los aspectos relacionados con la cooperación internacional y la financiación del desarrollo.

### 5.1. *Facilidades comerciales a los países del Sur*

Uno de los ámbitos donde resulta más urgente conseguir una mayor coherencia entre el objetivo del desarrollo y las políticas con proyección externa de los países del Norte es el referido a un mayor acceso a los mercados desarrollados de los productos procesados o semi-procesados de los países del Sur, lo que les ayudaría a diversificar la producción y promover sus exportaciones.

La creación de un entorno más justo para el comercio mundial tiene que observarse en tres líneas complementarias: 1) en la *liberalización de los mercados* que tienen interés para los países pobres, como el de los textiles y agrícolas –considérese que los países de ingreso alto aplican a los productos agrícolas de las naciones en desarrollo (sobre todo a los artículos de primera necesidad como carne, azúcar y productos lácteos) aranceles casi cinco veces mayores que los que imponen a los productos manufacturados<sup>17</sup>; 2) en la *prohibición a las subvenciones de las exportaciones agrícolas* de los países desarrollados (los países industrializados gastaron en 1999 más de 300.000 mil millones de dólares en subsidios agrícolas); y 3) en la *eliminación de la progresividad arancelaria* –es decir, de la fijación de tipos arancelarios más elevados a medida que aumenta la elaboración de los productos–, pues desincentiva la industrialización de los países en desarrollo.

La presión de la sociedad civil organizada, las diferencias entre los países desarrollados, las demandas de los países en desarrollo y el convencimiento de que la situación actual no sólo es injusta para estos sino, también, fuente de ineficiencias para el buen funcionamiento de la economía mundial, han producido algún avance, aunque también hay retrocesos. Entre los avances está la propuesta de la Comisión de la Unión Europea para la reunión de 2003 de la Organización Mundial de Comercio (OMC) –propuesta que todavía puede modificar el Consejo de Ministros– en el sentido de reducir un 36% los aranceles a las importaciones agrícolas, un 45% las subvenciones a la exportación (que sumaron casi 2.800 millones de euros en 2001) y un 55% los apoyos agrícolas internos (que ascienden a 30 mil millones de euros anuales). Un paso en el buen camino, aunque todavía insuficiente, ya que estas reducciones no se aplicarían hasta 2006. Otro pequeño paso, también de la Comisión de la UE, es el plan para los 49 países de menor desarrollo conocido como “todo

---

<sup>17</sup> Banco Mundial, 2001, página 180.

excepto armas”, según el cual se permitirá el pleno acceso de todos los bienes producidos en estos países, excepto armas, al mercado comunitario (no obstante –siempre hay un “pero”–, los productos más sensibles, como el plátano, el azúcar y el arroz, tendrán que esperar unos años hasta conseguir el libre acceso mencionado–<sup>18</sup>.

Entre los retrocesos están las nuevas ayudas aprobadas por la Administración Bush en 2002 a sus productores agrícolas (Recuadro 5.17).

Apoyar las campañas de la sociedad civil organizada en favor de unas reglas del juego más justas para el comercio internacional es, pues, imprescindible para superar la pobreza.

**Recuadro 5.17. Efecto perverso de las subvenciones a la agricultura.**

En 2002, las subvenciones concedidas a los productores de algodón en EE UU ascendieron a casi 4 mil millones de dólares, lo que ha hecho caer el precio internacional del algodón perjudicando a los agricultores de África occidental, Asia central y del sur y otras regiones pobres.

Un efecto similar es producido por las subvenciones europeas a los productores de azúcar y de leche. Así, diez mil pequeños productores de leche de República Dominicana se vieron desplazados del mercado de su propio país por la competencia barata de leche en polvo subvencionada, proveniente en buena parte de la Unión Europea. Subvenciones que, por cierto, benefician en mucha mayor proporción a los agricultores más ricos del Viejo Continente que a los que no lo son.

Fuente: Banco Mundial e Ignasi Carreras (El País, 13-12-02)

*5.2. Soluciones para el problema de la deuda externa*<sup>19</sup>

El *stock* de deuda externa total de los PED equivale a más de un tercio de su PIB, como promedio. Pero en los 41 países HIPC –los altamente endeudados y de bajos ingresos– la relación “deuda externa a largo plazo / PNB” superaba las tres cuartas partes del PIB al finalizar los años 90. Es como si España adeudara casi medio billón de euros (alrededor de 80 billones de pesetas) a acreedores extranjeros. El efecto de esta situación es que el pago del servicio de la deuda (intereses y cuotas de amortización del capital) supone, todavía hoy, la transferencia de más del 4% del Producto Nacional Bruto (PNB) del mundo en desarrollo, *como promedio* –como si España pagara todos los años más de 4 billones de pesetas a acreedores externos–. Ese 4

<sup>18</sup> Véase *Mold* (2003).

y pico por cien del RND pagado como servicio de la deuda superaba, al analizar los 90, el gasto público total en educación de los países en desarrollo, situado en el 3,6% del PNB, como promedio, y más que duplicaba el gasto público en salud (el 2,1% del PIB). Por otra parte, a mediados de la pasada década, el servicio de la deuda superaba en más de dos veces y media la Ayuda Oficial al Desarrollo.

Ante esta situación insostenible, y después de una serie de programas de reestructuración, reconversión y reducción de la deuda, todos insuficientes, aprobados en la década de los noventa, se llegó, en buena parte debido a la presión de las ONGD y a una creciente sensibilización ciudadana (en junio de 1999 se habían recogido 18 millones de firmas en todo el mundo a favor de la condonación de la deuda), a la llamada *Iniciativa HIPC reforzada*, que supuso tres avances substanciales con respecto a anteriores programas de alivio de la deuda: 1) la reducción de hasta el 90% del *stock* de deuda negociada en el *Club de París*<sup>20</sup>; 2) la reducción del período necesario para beneficiarse de las ventajas de esa Iniciativa; y 3) la sustitución de los programas de ajuste ortodoxos por las llamadas “estrategias de reducción de pobreza”, tal vez su mayor ventaja (véase la sección 7, más adelante).

Los avances no son menores, pero todavía tienen que demostrarse los resultados en los próximos años, mientras el tiempo de espera se agota para muchos habitantes de los países empobrecidos. La carga de la deuda externa actual, desde una perspectiva del desarrollo, es insostenible todavía para numerosos países de bajos ingresos y para unos 30 países de ingresos medios. Todos ellos enfrentan anualmente el pago de un servicio que supone una sangría permanente de sus escasos recursos, dificultades para su desarrollo y un motivo más del bajo nivel de vida de sus habitantes.

¿Por dónde avanzar más deprisa? En la actualidad se plantean dos propuestas de diferente alcance desde la sociedad civil: 1) La condonación de toda la deuda de los países más empobrecidos del planeta y una condonación parcial sometida a auditorías independientes para diferenciar las deudas lícitas de las ilícitas; cambiar los mecanismos de negociación de la deuda, evitando que el FMI sea el actor principal en la toma de decisiones, mediante el establecimiento de un arbitraje independiente para

---

<sup>20</sup> El *Club de París* agrupa a los acreedores oficiales bilaterales, es decir a los gobiernos acreedores, y negocia con cada país deudor por separado las condiciones de reestructuración o reducción de su deuda oficial bilateral.

resolver las diferencias entre deudores y acreedores; y condicionar la condonación a que los países reinviertan los recursos liberados en inversiones en desarrollo humano en favor de los sectores pobres. 2) La segunda propuesta es la condonación inmediata, total y sin condiciones de todas las deudas de los países del Sur, considerando que toda la deuda externa es injusta e inmoral.

A favor de la primera: se mejoran los mecanismos de negociación y se fijan nuevas reglas del juego, a la vez que se evita entregar un cheque en blanco a gobiernos y élites co-responsables del sobreendeudamiento y la pobreza de sus países. A favor de la segunda: contiene una posición ética más contundente, al defender una liberación de los países del Sur de sus obligaciones con el Norte, histórica y éticamente cuestionables.

### 5.3. *Nuevas reglas del juego para el desarrollo y la transferencia de tecnología*

Este apartado guarda relación con los *derechos de propiedad intelectual y la transferencia de tecnología*. Los derechos de propiedad se justifican porque favorecen a las empresas innovadoras, pero ello ha llevado a los países desarrollados a la defensa de su régimen estricto, lo que ha sido cuestionado por dos razones: por sus efectos adversos sobre los países en desarrollo, que ven dificultado su acceso a productos vitales para ellos, como los medicamentos protegidos por las patentes, por un período muy largo; y por el propio ritmo general del progreso técnico, que puede hacerse más lento al disminuir la presión ejercida por los imitadores sobre los innovadores.

En cualquier caso, la presión de los países del Norte –sobre todo en la *Ronda Uruguay del GATT*– consiguió endurecer las condiciones de acceso a la tecnología a los países del Sur. En particular, como se adelantó, éstos se vieron especialmente perjudicados en dos asuntos: i) en el acceso a nuevas tecnologías medioambientales, agroindustriales y a productos de la industria farmacéutica, que se vio limitado por el acuerdo sobre los ADPIC<sup>21</sup>; y ii) en la falta de garantías suficientes para la protección de los conocimientos de propiedad común desarrollados por distintas comunidades, que corren el peligro de ser patentados con mínimas modificaciones y “apropiados” por la empresa privada. Y hay que considerar

<sup>21</sup> Véase el artículo 17 del Capítulo IV.

siado elevados para los perjudicados.

Por otro lado, como también vimos, sólo una ínfima minoría de los nuevos medicamentos se destinaron al tratamiento de enfermedades tropicales. Su descubrimiento y producción no interesan a los grandes laboratorios, ante la falta de capacidad adquisitiva de sus potenciales clientes. Existen, pues, “fallos del mercado” en la provisión de estos “bienes públicos mundiales” –¡se trata del derecho a la salud!–, al no resultar rentable su producción para el sector privado. Pero las inversiones requeridas para el avance en tales conocimientos escapan también a las posibilidades financieras y técnicas del sector público de la gran mayoría de países en desarrollo.

Ante la situación descrita, las medidas más convenientes son las cuatro siguientes:

- 1) El desarrollo internacional de proyectos científico-técnicos de interés para el Sur *con fondos públicos de la cooperación internacional* en campos como el agrícola, el medio ambiente y la salud, pues en caso contrario no serán objetivos prioritarios de las investigaciones, aunque afecten a millones de seres. Por ejemplo, para combatir enfermedades contagiosas y epidemias de gran incidencia en los PED, como el paludismo, la malaria, la tuberculosis o el cólera. Fondos que podrían dirigirse a fortalecer la capacidad de los países en desarrollo que cuentan con cierta base científica para que puedan participar como socios en aquellos proyectos.
- 2) *La transferencia del conocimiento ya existente* con menos cortapisas, como la que supondría una interpretación generosa de los acuerdos de la Conferencia de la OMC de Doha en lo relacionado con las patentes farmacéuticas, permitiendo a los países en desarrollo la producción o importación de genéricos sin esperar al vencimiento del plazo de las patentes en caso de emergencia para la salud pública, y ampliando la lista de enfermedades a todas las que son causa de ele-

---

<sup>22</sup> En la Cumbre de la OMC celebrada en Qatar en noviembre de 2001 se produjo un acuerdo que permite a los PED fabricar medicinas a bajo coste para proteger la salud pública, pero no contempla las importaciones de genéricos para los países que carecen de la capacidad de producirlos.

vada mortalidad en el mundo en desarrollo<sup>22</sup>. En esa exigencia coinciden los países en desarrollo con ONGD como *Médicos sin Fronteras* y *Oxfam Internacional*.

- 3) También se ha propuesto –PNUD (2001)– un *compromiso anticipado* del sistema de cooperación internacional para la compra de determinados productos –por ejemplo, un medicamento contra la tuberculosis– garantizando así una demanda suficiente y la rentabilidad de la inversión efectuada, una vez se haya creado y producido.
- 4) La adopción de medidas para salvaguardar el régimen de derechos de propiedad intelectual en beneficio del Sur, reconociendo los derechos de los agricultores a cultivar variedades tradicionales; prohibiendo la emisión de patentes para formas de vida o procesos biológicos; y conciliando las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio con las del Convenio Internacional sobre la Diversidad Biológica y el Compromiso Internacional sobre Recursos Fitogenéticos<sup>23</sup>.

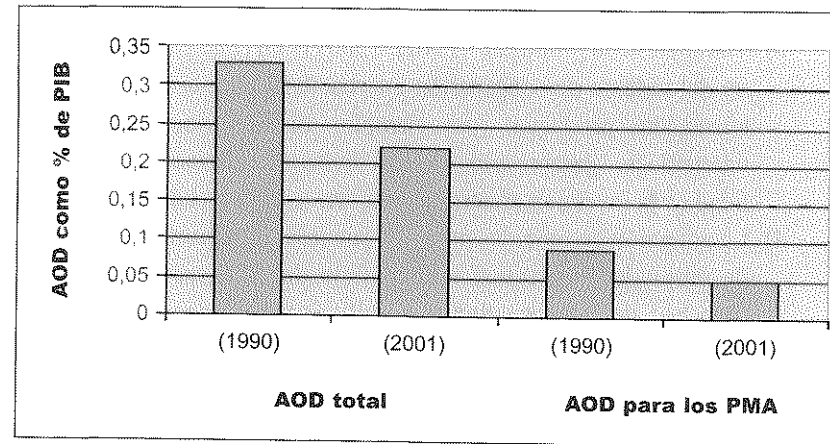
## 6. Cooperación externa y lucha contra la pobreza

La “falta de coherencia” más clara *en* el seno de la política de cooperación, como hemos visto, es la escasa y decreciente cuantía de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Desde un promedio de alrededor del 0,33% del PIB de los países desarrollados en la segunda mitad de los 80, cayó al 0,22% en 2001–02 (Gráfico 5.7), lo que constituye su nivel histórico más bajo en términos relativos desde la década de los cincuenta. Apenas cuatro países, de los veintiuno integrantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), cumplen con el compromiso de dedicar a la ayuda internacional el 0,7% del PIB. Parece una ironía que mientras ha aumentado el compromiso en favor de la reducción de la pobreza y de los Objetivos del Milenio, los fondos de AOD estén disminuyendo. Máxime cuando sabemos que la inversión privada está muy concentrada en unos pocos países en desarrollo, los llamados “emergentes”. El primer gran reto, pues, para la sociedad civil organizada, es presionar a los gobiernos para que cumplan con los niveles de AOD comprometidos en los foros internacionales.

<sup>23</sup> Véase PNUD (2001), p. 185.



### de los países desarrollados



Fuente: Elaboración propia en base a cifras de la OCDE

El sistema inadecuado de generación de recursos de AOD tiene mucho que ver con lo anterior. Puesto que la cuantía de la AOD –al igual que su destino– depende enteramente de la voluntad de cada donante, ante cualquier razón –o excusa– tiende a contraerse<sup>24</sup>. Ello habla de la necesidad de modificar el actual sistema de generación de recursos, al igual que lo hace su falta de progresividad en el origen, puesto que no hay relación alguna entre la AOD entregada por (los ciudadanos de) los países donantes y su diferenciada capacidad de pago. De hecho, los países que sitúan su AOD en el tramo superior de la escala (alrededor del 1% del PNB), como los nórdicos europeos, cuentan con un nivel de renta similar al de EE UU, que se sitúa en el tramo inferior de la misma. Las propuestas existentes sobre la necesidad de crear un sistema automático de generación de recursos para el desarrollo, en forma de gravámenes sobre algunas actividades internacionales (como los movimientos especulativos de capital –la *Tasa*

<sup>24</sup> Factores de distinto tipo han influido en la caída de recursos mencionada. Entre otros, los programas fiscales restrictivos seguidos por la mayoría de los países desarrollados; la “fatiga de la ayuda” derivada del cuestionamiento de su eficacia; el predominio de la *economía liberal* en el pensamiento económico actual; y el final de la guerra fría, sin que las reducciones en gastos de defensa hayan servido para incrementar el “dividendo de la paz” en favor del Tercer Mundo.

*Tobin*–, el transporte aéreo internacional, el uso de combustibles derivados del carbono o el comercio de armas), o por la utilización de recursos naturales de propiedad mundial –como los que se encuentran en los océanos– tienen un gran interés debido a esa doble necesidad: la de asegurar una cuantía suficiente de AOD y la de mejorar su sistema de generación. Concretarlas sería nuestro segundo gran reto.

Otra mayor limitación de la AOD es la práctica habitual de ligar su entrega, sobre todo en el caso de los préstamos concesionales, a la compra de bienes y servicios del donante (lo que se conoce como *ayuda ligada*, o *vinculada*). Existe un consenso general sobre su inconveniencia, al servir sobre todo al interés de la empresa exportadora del país donante y escasamente al receptor. Al donante le sirve porque la utiliza para colocar productos poco competitivos, de difícil salida en el libre mercado, o para obtener un sobreprecio –que se ha estimado en torno al 20%–. Al receptor no le interesa por lo mismo: sus inconvenientes relacionados con el precio y calidad de los bienes ofrecidos, aunque se ve obligado a aceptarla por falta de alternativas. Pero con ello puede comprometer el desarrollo de su producción (piénsese en la ayuda alimentaria, por ejemplo), desincentivando a sus propios operadores económicos, que enfrentan así una especie de “competencia desleal”, justo lo contrario de lo que el país necesita. El tercer gran reto, pues, es minimizar este efecto “perverso” de la ayuda ligada y conseguir su eliminación.

Por otro lado, hemos visto también como se incumple el compromiso de asignar a los países más pobres –los llamados “Países Menos Avanzados” (PMA)– un mínimo del 0,15% del PNB. En lugar de avanzar hacia esa cifra, nos alejamos cada vez más de ella (Gráfico 5.7). Y, respecto a la *distribución sectorial* de la AOD, sabemos que la mayor parte no se asigna a las prioridades humanas básicas: la educación y atención médica primaria, agua potable, nutrición y la planificación familiar. Cobra todo su significado, pues, la propuesta de reorientar la ayuda hacia las personas y grupos desfavorecidos, demandando a los donantes que dediquen el 20% de la AOD a servicios sociales básicos y a los países en desarrollo que diesen a misma finalidad al 20% de su presupuesto –la llamada *Iniciativa del 20: 20*”, que fue aprobada en la Cumbre Mundial de Desarrollo Social en 1995–. Considérese, además, en su apoyo, que cuando el sistema de AOD ha desplegado adecuadamente sus potencialidades, dirigiéndose a promo-

ción social y ciudadana, su impacto sobre la pobreza se ha hecho notar positivamente. La necesaria reorientación geográfica y sectorial de la AOD constituye, pues, nuestro cuarto gran reto.

El quinto reto, que tiene que ver también con el logro de una AOD más eficaz, guarda relación con el necesario “protagonismo” del receptor en su proceso de desarrollo. Para lograr una mayor eficacia de la AOD se necesita i) la “identificación”, confianza y compromiso del receptor con las estrategias de desarrollo y de lucha contra la pobreza, lo que supone, en definitiva, su protagonismo en la elaboración y puesta en práctica de las distintas políticas y planes de acción. ii) En la misma línea, se necesita reforzar la coordinación de los donantes bajo la dirección del país receptor –con el apoyo de los organismos multilaterales de cooperación si fuera preciso–. iii) Por último, se requiere una apuesta mayor por la *ayuda-programa*, la cual pone los recursos de AOD a disposición del receptor, bien como apoyo al presupuesto, bien como apoyo a determinados sectores (salud, educación), sustituyendo gradualmente el excesivo peso que posee la *ayuda-proyecto*. Se trata, en suma, de una forma más de promover el protagonismo del receptor, haciéndolo responsable de la eficacia del gasto, a la vez que le sirve también para lograr una mayor coordinación de los donantes y reducir los costes administrativos de la gestión de cada proyecto cuando se realiza por distintas unidades ejecutoras. (El siguiente epígrafe analizará las ventajas que ofrece la nueva “Estrategia de Reducción de la Pobreza” del Banco Mundial para estos propósitos).

Otra medida importante es la de evaluar el impacto sobre la pobreza en todos los proyectos de envergadura promovidos por la cooperación internacional, con independencia del ámbito al que se dirijan, para evitar que tengan un impacto adverso sobre la población desfavorecida. En general, todo proyecto relevante debiera contar, antes de su aprobación por el donante y los beneficiarios, con un estudio sobre su impacto ambiental, de género y sobre la pobreza.

El Recuadro 5.18 recoge algunas propuestas de una red de ONGD referentes al sistema de cooperación español. Tienen mucho que ver con el análisis aquí realizado, por lo que no podemos más que estar de acuerdo con ellas. Para terminar, el Cuadro 5.6 ofrece algunos ejemplos sobre lo que se puede hacer desde el sistema de cooperación al desarrollo para la superación de la pobreza.

**Recuadro 5.18. Algunos retos planteados por una red de ONGD en el ámbito de la cooperación al desarrollo**

1. *Exigir al gobierno español el cumplimiento de los compromisos internacionales en lo que respecta a la cantidad y calidad de la ayuda.* Ello incluye:
  - Aumentar la AOD al 0,7% del PIB, el 0,33% como mínimo en 2006.
  - Destinar el 0,15% del PIB a los Países Menos Adelantados y desligar de la compra de bienes y servicios españoles el 100% de la AOD dirigida a estos países.
  - Destinar el 20% de la AOD a servicios sociales básicos.
  - Dotarse de una estrategia de lucha contra la pobreza consistente con los objetivos de la Cumbre del Milenio.
2. *Exigir una mejora substancial en la gestión de la ayuda,* lo que incluye:
  - Trabajar en los PED prioritarios con planes-país elaborados con la colaboración activa de la sociedad civil, en un marco estable y de largo plazo que permita al receptor la apropiación de su proceso de desarrollo.
  - La reforma de la AECE en un sentido que le prepare para los retos que demandan los objetivos del 2015.
  - Introducir criterios de transparencia en la gestión de los FAD y garantizar su consistencia con los objetivos de 2015. En caso contrario, suprimir este instrumento de cooperación.
  - Mejorar la coordinación con otros donantes del sistema.
  - Fortalecer el diálogo con las ONGD y su Coordinadora y retomar el papel del Consejo de Cooperación como órgano de verdadera participación de la sociedad civil en la política española de cooperación.
3. *Exigir una mayor coherencia entre el objetivo del desarrollo y otras políticas con impacto externo* (comercio, deuda, inmigración, pesca). Ello se perseguirá a un doble nivel: en nuestro país, en aquellos asuntos que sean competencia del Ejecutivo español –por ejemplo, el tratamiento a la deuda externa asociada a los créditos FAD–; y en la Unión Europea, en lo que sea competencia de la Comisión y el Consejo de Ministros –por ejemplo, la política comercial respecto a los PMA–.
4. *Fortalecer la capacidad de la sociedad civil organizada de los países del Sur* para que intervenga en el diálogo de políticas, aprovechando el marco que ofrecen los nuevos programas de reducción de pobreza (PRSP) del Banco Mundial y el FMI.
5. *Propugnar la necesidad de fortalecer el multilateralismo* en un mundo con desafíos globales, exigiendo la reforma de las instituciones financieras y su compromiso con el desarrollo humano sostenible.

**Cuadro 5.6. Acciones desde el sistema de cooperación al desarrollo para la superación de la pobreza.**  
Algunos ejemplos

Tipo de actuación	Nivel	Contrapartes	Ejemplos	Efectos
Promoción de cambios redistributivos en el país receptor	* Nacional * Local	* Gobiernos * Sociedad civil organizada	* Colaboración en reforma fiscal y presupuestaria * Apoyo a centros de investigación progresistas	Mejora de la distribución de la renta y, de ahí, impacto en la reducción de la pobreza
Apoyo directo a la distribución y redistribución de recursos	* Nacional * Local * Colectivos de base	* Gobiernos * Municipios * Sociedad civil organizada	– Apoyo a programas de reforma agraria – Formación y asistencia técnica – Créditos y Microcréditos – Vivienda	Mejora la distribución de la renta y el crecimiento económico. Impacto notable en la reducción de la pobreza
Apoyo al desarrollo social	* Nacional * Local * Colectivos de base	* Gobiernos * Municipios * Sociedad civil organizada	Educación, salud – Infraestructuras y servicios básicos de agua y saneamiento – Servicios de guarderías, com. populares – Acceso a energías alternativas	Mejora satisfacción de necesidades básicas y, de ahí, reduce la pobreza

continua) Cuadro 5.6. Acciones desde el sistema de cooperación al desarrollo para la superación de la pobreza.  
Algunos ejemplos

Ámbito de actuación	Nivel	Contrapartes	Ejemplos	Efectos
Proyectos productivos y de generación de empleo	* Local * Colectivos de base	* Municipios * Sociedad civil organizada	- Apoyo a cooperativas; cooperativas de mujeres; empresas de economía social; microempresas; agricultura a pequeña escala	Aumenta los ingresos, el nivel de empleo y el empoderamiento y, de ahí, reduce la pobreza
Fortalecimiento de la sociedad civil organizada	* Colectivos de base	* Sociedad civil organizada de los países del Sur	- Apoyo a centros de investigación y formación progresistas (de estudios económicos, sobre género...) - Apoyo a organizaciones sociales, ONG, sindicatos... en la configuración del DERP	Aumenta el empoderamiento de los sectores populares y, de ahí, la presión política a favor de la reducción de la pobreza
Acción por la globalización alternativa	* Internacional	Gobiernos, reuniones intergubernamentales, organismos internacionales -FMI, BM, OMC-, foros mundiales	- Estudios, publicaciones, sensibilización, movilizaciones, en torno a: condonación de deuda; Tasa Tobin; Paraísos fiscales; cód. conducta empresas transnacionales; cuestiones comerciales (proteccionismo del Norte, subvenciones a la exportación), objetivos sociales en DERP	- Permite cambios en la estructura económica mundial a favor de los países del Sur. - Empodera a los sectores populares - Permite lograr nuevas fuentes de financiación para el desarrollo
Asistencia técnica a los sectores sociales y pobres	* Local	* Municipios	- Trabajo por alimentos	Impacto sobre la pobreza severa en casos de emergencia

## 7. Concretar las estrategias. Iniciativas relevantes

La reducción de las desigualdades y las pobreza, para que sea efectiva, debe llevarse a cabo a todos los niveles: internacional, regional, nacional, local y doméstico. Este epígrafe se ocupa de las iniciativas más relevantes puestas en marcha en cada uno de ellos –salvo en el doméstico, que se incluye en el siguiente Capítulo–.

### 7.1. La agenda nacional. Los “Documentos de Estrategia de Reducción de Pobreza”.

Como se dijo en el Capítulo III, la superación de la pobreza pasó a ser una obligación para todos los gobiernos del planeta a partir de las Conferencias y Cumbres de Naciones Unidas celebradas en el último decenio. En consecuencia, los *Objetivos del Milenio* pasaron a formar parte de la agenda de los principales organismos de cooperación, bilateral y multilateral. Así, las grandes agencias bilaterales de cooperación han coincidido en los últimos años en identificar la lucha contra la pobreza como un objetivo básico en su actuación, a la vez que ha ido ganando terreno la necesidad de contemplarla en el conjunto de actuaciones del sistema de cooperación (enfoque transversal), con independencia del sector concreto al que vayan dirigidas.

También los organismos multilaterales están prestando una atención especial a la pobreza. Es el caso del PNUD que, en sus “Informes sobre el desarrollo humano”, ha ido elaborando propuestas relevantes sobre distintos ámbitos relacionados con su superación desde hace más de una década (Recuadro 5.19).

#### **Recuadro 5.19. Los informes de desarrollo humano del PNUD**

Numerosos son los aportes de los informes que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo elabora y publica cada año desde 1991. Entre ellos, la propia acuñación del concepto de desarrollo humano, con la inclusión de ejes como el crecimiento económico, la equidad social, la igualdad de género, la sostenibilidad medioambiental, la libertad humana y el respeto a la identidad cultural de cada pueblo. Con el PNUD se superó así la visión economicista dominante en los años 80, según la cual, lo único importante para el desarrollo era el crecimiento del PIB.

Los informes también avanzaron en la identificación de los vínculos positivos existentes entre aquellas dimensiones. Por ejemplo, entre el crecimiento y la equidad, como hemos visto en las páginas de este mismo libro. Poner a las personas en el centro del desarrollo, defender la ampliación de sus capacidades y opciones como un requisito para este y para la reducción de la pobreza, ha sido una constante en los textos ofrecidos por el PNUD en la última década.

Es el caso también, especialmente, del Banco Mundial, el primer donante del mundo por volumen de recursos y por el impacto de sus políticas en los países en desarrollo. Por su importancia, merece la pena detenerse en los “Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza” (en adelante, DERP) que impulsa esta institución, una iniciativa todavía reciente, que puede tener consecuencias notables en este objetivo.

Los DERP nacen a comienzos del nuevo milenio en sustitución de los “Programas de Ajuste Estructural” (PAE), debido al fracaso cosechado por estos últimos, de efectos ambiguos sobre el crecimiento e impacto social regresivo (Capítulo IV). Así, se cambiaron los requisitos que deben cumplir los países con elevada deuda y bajas rentas –los países HIPC– para poder beneficiarse de los programas de reducción de deuda (Recuadro 5.20) y recibir fondos concesionales del Banco Mundial. Ahora, para participar de esos programas y fondos, las autoridades de cada país deben formular un (DERP) –a veces conocido como *Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza* (DELPL) o también como “PRSP”, por sus siglas del inglés: *Poverty Reduction Strategic*

**Recuadro 5.20. Programas de reducción de deuda para Países HIPC**

Se conoce como países HIPC –por sus siglas del Inglés: High Indebted and Poor Countries– a 41 países de baja renta y altamente endeudados. Tres son latinoamericanos (Nicaragua, Honduras y Bolivia) y el resto, en su mayor parte, africanos.

La Iniciativa HIPC fue una propuesta realizada conjuntamente por el FMI y el Banco Mundial para estos países que contempló, por primera vez, la reducción de deuda multilateral, es decir, la que los países mantienen con esas instituciones u otras similares (como el Banco Interamericano de Desarrollo)

La Iniciativa HIPC adolecía de serias limitaciones (entre otras, un escaso número de “países elegibles” y su condicionalidad ligada al cumplimiento de los Programas de Ajuste Estructural durante un mínimo de seis años). Por ello numerosas ONGD y gobiernos de países en desarrollo propusieron mejorarla en aspectos como que se aplicase a los 41 países HIPC y no a unos pocos; que el alivio fuese inmediato; y que se incrementasen los flujos de AOD, para evitar que la cancelación de deuda se financiara con estos recursos. Finalmente la fuerte presión de la sociedad civil organizada consiguió la aprobación de la Iniciativa HIPC reforzada (o HIPC ID) en 1999.

La HIPC reforzada mejora a la HIPC original en tres aspectos: en el plazo de aplicación más corto, en la mayor reducción contemplada (de hasta el 90% del stock de deuda negociada en el Club de París); y en la sustitución de los programas clásicos de ajuste por los DERP (véase el texto).



aper- (Recuadro 5.21). Además del cambio de enfoque, sensible hacia el alivio de la pobreza, lo más interesante de los DERP es que, con buen criterio, se pide la participación de la sociedad civil organizada en su elaboración. Ello abre nuevos ámbitos de colaboración que no se deben desaprovechar, tanto entre gobiernos y sociedad civil de los países del Sur (centros de investigación, ONG, organizaciones sindicales...), como entre las organizaciones de la sociedad civil del Norte y del Sur.

**Recuadro 5.21. ¿Qué son los DERP?**

Los DERP describen las políticas y programas económicos y sociales de un país, así como las necesidades de financiamiento externo asociadas a aquellas. Son preparados por los gobiernos, con la asistencia del Banco Mundial y el FMI, y con la participación de la sociedad civil organizada y los organismos donantes. Sus etapas son las siguientes:

1. La identificación de la pobreza y sus causas determinantes.
2. La selección de objetivos a medio y largo plazo de reducción de pobreza.
3. La selección de medidas públicas que tendrían un impacto considerable sobre la pobreza.
4. El seguimiento en la aplicación de las medidas con la utilización de indicadores seleccionados.

Fuente: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

En concreto, los DERP suponen, por primera vez, la *posibilidad* de:

- 1) Lograr una participación relevante de distintos actores sociales en la elaboración y aplicación de la estrategia de reducción de pobreza (Recuadro 5.22).
- 2) Diseñar y aplicar políticas de reducción de la pobreza como parte integrante de la estrategia nacional de desarrollo de cada país.
- 3) Cambiar las relaciones entre donantes y receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo: desde las basadas en el protagonismo del donante hacia otras más basadas en el del receptor y en la “asociación” entre ambos –lo que conlleva un cambio del predominio de la *ayuda proyecto* hacia la *ayuda programa*–.
- 4) Mejorar la coordinación entre los distintos donantes, al contar el país receptor con una estrategia propia que, en principio, compromete a todos ellos.
- 5) Reducir la “incoherencia” existente entre el objetivo del desarrollo y otras políticas de los países del Norte, uno de cuyos ejemplos más ilustrativos es el de los elevados pagos que los países HIPC

tienen que realizar por el servicio de la deuda externa (ya que los DERP vinculan la reducción de la deuda a la lucha contra la pobreza, en lugar de hacerlo a desempeños macroeconómicos de dudosa eficacia, como ocurría con los PAE).

En suma, los DERP permiten sumar los esfuerzos internos de cada país en desarrollo a los de los países desarrollados que estén dispuestos a centrar su cooperación en las necesidades expresadas por aquellos. No obstante, hay que distinguir entre las *potencialidades* de los DERP y sus logros reales, pues todavía se mantienen zonas oscuras que hay que despejar (Recuadro 5.23). Los principales retos de los DERP son:

- 1) En primer lugar, el proceso participativo debe ser real, con la intervención de la sociedad civil representativa. La tentación de encargarse los propios gobiernos de seleccionar, entre sectores afines, a los participantes en esos procesos, impidiendo o dificultando la de voces más críticas, debe ser evitada.
- 2) Las agencias donantes deberán respetar las necesidades y opciones expresadas por los países receptores, dejando en segundo plano sus propias preferencias e intereses. Sin duda, queda mucho camino por recorrer en este terreno.

**Recuadro 5.22. Participación ciudadana y empoderamiento**

En la lucha contra la pobreza, la participación de los sectores desfavorecidos consigue:

- 1) Aumentar la comprensión de lo que es la pobreza y mejorar así la definición de prioridades y las estrategias y planes de acción para su reducción.
- 2) Una mayor eficacia en su superación porque, además de lo anterior, potencia el empoderamiento de los desfavorecidos y de sus organizaciones, al hacerles partícipes de la toma de decisiones.
- 3) Incrementar la transparencia, responsabilidad y eficacia de la Administración pública en lo que respecta a la provisión de servicios para los pobres, la asignación de recursos y la rendición de cuentas.
- 4) Poner freno a la corrupción a través del control de la comunidad -corrupción que recae especialmente en los pobres (pago de "coimas" a la policía, cobros indebidos por la atención en centros de salud...)-.
- 5) Mejorar la relación entre gobierno y sociedad civil organizada, lo que beneficia a ambas partes: al primero, porque gana en credibilidad, estabilidad y eficacia, y a la segunda porque la fortalece, la hace más responsable en sus propuestas y le permite ganar influencia en las decisiones públicas.

- 3) El proceso de elaboración de un DERP no puede suponer un retraso –ni una condición– para la puesta en marcha urgente de los programas de reducción de deuda. Considérese que si realmente se promueve la participación de la sociedad civil y se quiere partir de un buen diagnóstico sobre la situación de pobreza de un país, la formulación y aplicación de un DERP necesita tiempo suficiente.
- 4) Con un DERP aprobado no deben mantenerse en vigor otros acuerdos –como los PAE– entre las Instituciones Financieras Internacionales y el país receptor que puedan menoscabar las potencialidades de aquel. No es aceptable (y sería poco creíble) hacer coexistir acuerdos para reducir la pobreza con otros que supongan, en paralelo, compromisos relacionados con objetivos macroeconómicos (recordemos que no se necesita cualquier crecimiento, sino el *incluyente*).

**Recuadro 5.23. Aún es pronto para evaluar los DERP**

En el primer cuatrimestre de 2003 la mayoría de los países se encuentran en etapas tempranas del proceso DERP. En los casi tres años transcurridos desde que se inició la propuesta del Banco Mundial, veintiséis países han presentado su DERP, pero sólo siete, que llevan más de un año aplicándolo, han terminado informes sobre su grado de ejecución. No obstante, de los documentos del FMI y el Banco y, por otra parte, de algunos estudios independientes, pueden extraerse algunas conclusiones:

- 1) Está mejorando el conocimiento sobre la pobreza existente en cada país.
- 2) Los gobiernos y numerosas organizaciones de la sociedad civil se identifican cada vez más con los DERP. Con ello se está consiguiendo centrar la atención en los problemas de exclusión social.
- 3) Los DERP están sirviendo para promover una mayor colaboración y la participación de distintos actores, oficiales y no gubernamentales, en la definición de las estrategias de reducción de la pobreza.
- 4) La lucha contra la pobreza se va asumiendo también en el “núcleo duro” de los gobiernos (ministerio de finanzas), lo que augura una conexión mayor entre los DERP y los recursos que necesitan.

Entre los retos destacan:

- 1) Las organizaciones civiles que no mantienen buenas relaciones con los gobiernos se dejan, en ocasiones, fuera del diálogo.
- 2) El sistema de cooperación internacional todavía apoya poco las prioridades establecidas en los DERP.
- 3) Falta integrar mejor las estrategias de reducción de pobreza con las prioridades establecidas en los presupuestos de cada país.
- 4) Falta integrar mejor las políticas macro con las de reducción de pobreza.

Fuente: Banco Mundial (2002) y Booth et al (2002)

- 5) La “validación” final de los DERP, la luz verde que significan para acceder a los programas de reducción de deuda y a los fondos de las Instituciones Financieras Internacionales no debe provenir exclusivamente de estas. Otros organismos vinculados al sistema de NN UU con un enfoque más social, como el PNUD o UNICEF, deberían tener también algún papel relevante en estos procesos.

Estos retos para los países del Sur pueden resumirse en dos: lograr la participación de la sociedad civil organizada más representativa en el proceso de elaboración y aplicación de los DERP y, por otra parte, conseguir que la reducción de la pobreza se contemple como una estrategia *central* del Estado en la consecución de un estilo de crecimiento *incluyente* para las mayorías, en lugar de insertarse como un apéndice asistencial a los programas de ajuste estructural. Para los países del Norte se trata de comprometer a las agencias de cooperación en las medidas y acciones propuestas en los DERP y de integrar sus propios proyectos de cooperación en ese marco. La mejor manera de lograr ese objetivo es integrar la gestión de los recursos externos en el presupuesto del país receptor –un paso intermedio puede ser el apoyo a programas sectoriales–. Para la sociedad civil organizada del Norte, el reto principal es colaborar con las organizaciones del Sur y fortalecer su presencia en el prometedor proceso abierto por los DERP.

### 7.2. *La agenda internacional en favor de una globalización alternativa*

El fin de la guerra fría y la crisis de los países de Europa central y del este, que dio un poder sin precedentes a EE UU y al “Grupo de los 7” (G-7), supuso la posibilidad de avanzar con rapidez hacia la consecución de un *desarrollo humano sostenible* para todo el planeta, aprovechando la oportunidad que brindaba la reducción de los gastos militares y las nuevas posibilidades que se abrían para el diálogo internacional. Pero las esperanzas abrigadas en amplios sectores de la sociedad civil pronto se vieron truncadas. Los gobiernos de los países centrales, en lugar de empeñarse en construir un mundo mejor para todos, se afanaron en sacar provecho de la nueva situación en favor de los intereses económicos y financieros de sus países. El mensaje del G-7 fue claro; en aras, supuestamente, de la eficiencia económica se apostaría por *más* sector privado, *más* desregulación y privatizaciones, *más* mercado, *más* multinacionales, *más* concentración

internacional ... y, al contrario, por *menos* intervención social del Estado, *menos* gasto público, *menos* ayuda al desarrollo –que incluso se condicionó a la puesta en marcha de los programas de ajuste estructural– y, *menos*, en definitiva, igualdad, nacional e internacional.

No era eso lo que amplios sectores de la sociedad civil esperaban y voces alternativas no tardaron en hacerse escuchar. Primero en Seattle, después en Washington, Génova, Barcelona ... y también en el Foro Social Mundial de Portoalegre, que, ya en su segundo encuentro en febrero de 2002, reunió a cincuenta mil personas, de las que unas quince mil acudían en representación de casi cinco mil organizaciones y movimientos de la sociedad civil de todo el planeta. Se trata de voces que expresan insatisfacción por la deficiente gestión actual de los asuntos mundiales, que se oponen al fundamentalismo neoliberal mundial y que cuestionan la legitimidad del G-7 –y particularmente la de EE UU (Recuadro 5.24)– para tomar decisiones de alcance global. En palabras de José Vidal-Beneyto, “la invocación a la condición democrática de los Estados que componen el G-7 no vale, pues esa legitimación les ha sido otorgada para sus cuestiones nacionales, no para los asuntos del mundo”. Son voces que cuentan con un nada desdeñable apoyo de sectores amplios de la ciudadanía. Son, esas voces alternativas, voces plurales y diversas pero con una idea compartida: la de que “Otro mundo es posible”.

#### **Recuadro 5.24. Rechazo de EE UU al multilateralismo**

La lista de “rechazos” de Estados Unidos a acuerdos internacionales es ya muy larga. EE UU rechazó el “Tratado de Prohibición de las minas anti-persona” y la ratificación del de “Prohibición total de pruebas nucleares”; rechazó también el Protocolo para verificar la aplicación del Tratado que prohíbe las armas biológicas desde hace casi treinta años; se opuso a la primera conferencia de la ONU contra el tráfico ilícito de armas ligeras; se negó a aceptar el Tribunal Penal Internacional (TPI) (y ha preparado leyes que permiten al Gobierno norteamericano intervenir en caso de que un ciudadano de ese país sea llevado ante TPI); rechazó el “Protocolo de Kioto” sobre control de emisión de gases de efecto invernadero; y se niega a abordar el necesario control sobre los llamados “paraísos fiscales”. Con estos antecedentes recientes, por no hablar de su decisión de atacar Irak sin un mandato específico del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, no es difícil entender que su liderazgo mundial provoque a su vez un amplio rechazo.

De hecho, la globalización neoliberal ha puesto nuevos y numerosos retos sobre el tapete, algunos de una importancia tremenda para la superación de la pobreza. Pensemos por ejemplo en la necesidad de contar con

unos ingresos públicos suficientes para financiar la inversión del Estado dirigida a aumentar el capital físico, humano, social y tecnológico, algo que se defendió en el epígrafe 4 de este mismo Capítulo como esencial para el desarrollo. Pues bien, a cualquier Estado actuando solo le será cada vez más difícil mantener un nivel adecuado de ingresos fiscales con un sistema impositivo progresivo ya que, al capital –al contrario que al trabajo– le cuesta muy poco emigrar (con un “clic” en el ratón del ordenador es suficiente). Se necesita, pues, una fuerte presión social, una estrecha cooperación internacional y una mayor voluntad de los países del Norte para que las empresas transnacionales, los ricos de los países ricos y los ricos de los países empobrecidos paguen los impuestos que les correspondan.

Otro asunto urgente es la concreción de determinadas propuestas lanzadas por algunos académicos y organismos de Naciones Unidas para ir creando un sistema impositivo internacional razonable y disponer así de recursos suficientes para el desarrollo y para costear la provisión de bienes públicos mundiales, como la defensa de la biodiversidad o los retos que plantea el cambio climático, en la línea de la *Tasa Tobin* o a través la imposición sobre el uso de combustibles derivados del carbono y sobre el tráfico de armas. Un sistema automático de generación de recursos permitiría superar la voluntad más bien escasa de los gobiernos en lo que se refiere a lograr una mayor igualdad internacional.

El compromiso de la sociedad civil organizada de los países del Norte y el Sur en favor de un mundo más equitativo, se ha ido concretando en los sucesivos encuentros del *Foro Social Mundial* de Porto Alegre, en una incipiente agenda internacional en favor de una globalización alternativa<sup>25</sup>. Aunque no existe aún un programa “acabado”, determinados asuntos están en la agenda de las redes de los movimientos sociales y redes de ONGD (Recuadro 5.25).

Pues bien, el camino elegido por el movimiento a favor de una globalización alternativa, la denuncia social y la presión ciudadana, ha comenzado a rendir algunos frutos. Veamos ejemplos de ello –algunos ya adelantados en páginas anteriores–:

- La presión de la sociedad civil organizada, en alianza con algunos gobiernos responsables, consiguió un acuerdo internacional que prohíbe la fabricación y utilización de minas anti-persona.

<sup>25</sup> Sobre el Foro Social Mundial, se recomienda la lectura de *Monereo, Riera y Valenzuela*.

**Recuadro 5.25. Asuntos que figuran en la agenda a favor de una globalización alternativa**

1. *Deuda externa.* Condonación de la deuda externa a los países de bajos ingresos y revisión de la suya a los países de ingresos medianos altamente endeudados.
2. *Comercio internacional.* Apertura comercial del Norte a *todos* los productos de los países de menor desarrollo –agricultura, textil–. Eliminar las subvenciones a las exportaciones del Norte.
3. *Cuestiones fiscales.* Medidas para eliminar las transacciones financieras con los “paraisos fiscales”. Aplicación de la *Tasa Tobin*. Normas mínimas internacionales sobre tributación del capital.
4. *Gastos militares.* Su reducción y aplicación al “dividendo por la paz”. Control del comercio de armas y prohibición total de las minas anti–persona y de las pruebas nucleares.
5. *Calidad medioambiental.* Cumplimiento efectivo de los acuerdos firmados (Capa de Ozono, Kioto, Biodiversidad...).
6. *Cooperación al desarrollo.* Ingresos suficientes para el sistema de cooperación. Generación de recursos automáticos para financiar el desarrollo. Exigencia de una cooperación al desarrollo de calidad: cumplimiento de la *Iniciativa 20:20*; aplicación de la cuantía aprobada para los Países de Menor Desarrollo (el 0,15% del PIB); terminar con la ayuda *vinculada* a la venta de bienes y servicios de los países del Norte.
7. *Tecnología.* Sistema de patentes que no perjudique a los países del Sur, particularmente, pero no sólo, en medicamentos.
8. *Código ético de conducta para Empresas Transnacionales.* Respeto a los derechos sindicales. Eliminación de la explotación infantil. Normas de competencia a nivel internacional.
9. *Flujos migratorios.* Respetar los derechos humanos de los emigrantes. Facilitar su integración en el país de acogida.
10. *Igualdad de género.* Cumplimiento de los Acuerdos Internacionales sobre igualdad de la mujer.
11. *Prevención y resolución de conflictos.* Definición de lo que se entiende por intervenciones humanitarias y por el derecho a la injerencia para evitar arbitrariedades de las potencias.
12. *Prevención de crisis financieras globales.* Control de la apertura de la cuenta de capital en los países en desarrollo. Reforma de las Instituciones Financieras Internacionales.
13. *Acceso universal a la educación y a la salud.*
14. *Prácticas transparentes de gobierno.* Lucha contra la corrupción tanto en el Sur como en el Norte.

Fuente: Elaboración propia

- Unas setenta mil personas formaron una cadena humana en Birmingham en 1998 ante la reunión del G-7 para pedir la condonación de la deuda a los países empobrecidos. También se consiguieron dieciocho millones de firmas con el mismo fin. Ello condujo a la aprobación de la *Iniciativa HIPC reforzada* (Recuadro 5.20).
- Las demandas de gobiernos con peso en la escena internacional, como Sudáfrica, Brasil e India, y las denuncias de determinadas ONG, lograron el reconocimiento del derecho de los países en desarrollo a producir genéricos en caso de crisis sanitarias, sin esperar al vencimiento de las patentes farmacéuticas.
- Se ha conseguido el compromiso de los Estados miembros de la Unión Europea de revertir la tendencia decreciente de las cifras de AOD. En concreto, se aprobó el propósito de alcanzar el 0,39% del PIB para el año 2006 como promedio –con un mínimo del 0,33% del PIB al que deberá llegar cada uno de los quince países–.
- El Plan “Todo excepto armas”, propuesto por el Comisario de Comercio de la Comisión Europea obligará a la supresión de los aranceles a los productos que provengan de los países del Sur más empobrecidos.
- La sociedad civil organizada, apoyándose en algunos gobiernos responsables (el de Francia en aquel momento), paralizó el Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI), que concedía unas prerrogativas a los inversores extranjeros que iban más allá de todo lo razonable.
- La presión a la empresa *Monsanto* para que terminase con sus planes de comercialización de la tecnología de semillas conocida como “terminator” consiguió el abandono del proyecto en 1999.

Por supuesto, queda mucho por hacer. Por mencionar sólo los ámbitos señalados, algunos países siguen sin reconocer el tratado sobre minas anti-persona (EE UU entre ellos); al AMI rechazado se le ha abierto una “puerta de atrás” por la que puede “colarse” con facilidad, con el acuerdo sobre los “Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio” (ADPIC) (véase el Capítulo IV); los países empobrecidos pueden producir genéricos en caso de emergencia sanitaria, pero les está vedada su importación, lo que perjudica a los más pobres, que no



pobres deberían esperar hasta 2000 antes de exportar a Europa arroz, azúcar o banano en el marco del Plan “Todo excepto armas”; la Iniciativa HIPC-II no se extiende a los países en desarrollo de rentas medias y altas deudas (unos 30 países), que no cuentan con solución alternativa alguna para hacer frente a este problema; el 0,39% sobre el PIB de AOD comprometido por la Unión Europea no será efectivo hasta 2006 y, además, queda lejos del objetivo aprobado en Naciones Unidas de dedicar el 0,7% del PIB a este fin. Pero el camino está ahí, y se hace al andar.

Camino que une, en el Foro Social Mundial de Porto Alegre, a movimientos sociales (como Vía Campesina, ATTAC y Jubileo); ONG internacionales (como Oxfam y Médicos sin Fronteras); sindicatos (como la CUT brasileña); centros de investigación (como el *International Forum On Globalization*) y medios de comunicación social alternativos (como *Le Monde Diplomatique e Inter Press Service*). El Anexo 2 ofrece una Guía de movimientos y redes del Foro Social Mundial.

– *La agenda regional.*

Dentro de la acción internacional, un camino interesante y poco atendido en la lucha contra la pobreza es el de la provisión de “bienes públicos regionales”, los que tienen que proporcionarse a través de la cooperación entre los gobiernos de una zona geográfica determinada. Entre ellos están<sup>26</sup>:

- La calidad medioambiental, como el control de cuencas y reservas naturales compartidas.
- La salud pública, que puede verse menoscabada por enfermedades endémicas de incidencia regional –como la oncocercosis–.
- La prevención de crisis económicas regionales, a través de la coordinación de adecuadas políticas económicas.
- La prevención de crisis políticas o de conflictos militares con posible impacto regional.
- La creación y desarrollo de redes de transporte, comunicaciones y energía.
- La investigación conjunta sobre problemas agrícolas, de la salud o medioambientales de especial interés para la región.

---

<sup>26</sup> Véase *Cook y Sachs* (2000).

Son todos ellos ámbitos relevantes para la reducción o para la prevención de la pobreza, debido a la mayor vulnerabilidad de la población desfavorecida ante los riesgos. En todos ellos juega un papel fundamental la cooperación Sur-Sur, teniendo también un papel que cumplir la colaboración de los países del Norte.

Otro aspecto esencial de la agenda regional tiene que ver con los mecanismos redistributivos en los procesos de integración regional, normalmente ausentes a pesar de su importancia capital. El proceso de integración Europeo, y es una de las principales claves de su éxito, cuenta con los llamados “fondos estructurales” y “de cohesión” –el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)–. Estas partidas estructurales, en apoyo de zonas del espacio europeo con menores niveles de renta y de sectores económicos con dificultades, suponen el 40% del presupuesto comunitario (el 0,45% del PIB comunitario). Con ellos se refuerza la redistribución de la riqueza en la UE, distribuyendo de forma más equitativa los frutos del crecimiento. Como resultado de estas políticas redistributivas –que también persiguen el crecimiento económico– se ha estimado que los países beneficiarios de las subvenciones –Grecia, Irlanda, Portugal y España– vieron incrementar su renta desde el 66% de la media comunitaria que registraban a mediados de los 80 hasta el 74% a mediados de los 90. La renta española en 2002 llegó a alcanzar el 87% de la comunitaria<sup>27</sup>. Según la Comisión de la UE, el impacto de estos fondos supone alrededor de un 0,5% anual en las tasas de crecimiento de los países beneficiarios<sup>28</sup>.

Sin embargo, otros procesos de integración, como el Tratado de Libre Comercio (TLC) que une a EE UU, Canadá y México, no contemplan mecanismo redistributivo alguno. En esos casos, el impacto de la liberalización de mercados derivada de los acuerdos de libre comercio en sociedades muy desiguales no reduce apenas la pobreza, ni aún en el caso de que se consigan tasas de crecimiento aceptables –si es que no se acentúa el proceso de empobrecimiento y exclusión social–. Algo parecido ca-

---

<sup>27</sup> España recibió de la UE, en el período 1993–99, más de 36 mil millones de euros entre fondos estructurales y de cohesión.

<sup>28</sup> Un problema distinto es si esos fondos se distribuyen adecuadamente al interior de los países. En España se ha denunciado que los fondos de cohesión en el último quinquenio se han dirigido más a las comunidades ricas (Madrid, Cataluña) que a las pobres (Andalucía,

de exuapolar al intento de conformar un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), cuestionado, entre otras razones, por no disponer de esos mecanismos redistributivos.

### *7.3. La agenda local*

Un objetivo genérico para los programas y proyectos dirigidos a la superación de la pobreza, en función de lo visto en el Capítulo IV, podría formularse así: “Contribuir a mejorar las condiciones económicas, sociales, políticas, culturales y ambientales de los sectores pobres, lo que significa i) que aumenten sus ingresos; ii) que mejore su acceso a la salud, educación, nutrición, vivienda, saneamiento y agua; iii) que aumenten sus oportunidades de lograr una mayor participación económica, social, política, cultural y medioambiental en la sociedad donde viven”.

Pues bien, sin perjuicio de lo que corresponde realizar en busca de la igualdad y la reducción de la pobreza desde los ámbitos nacional e internacional, es destacable el peso creciente de los poderes locales en la resolución de problemas sociales, tanto a través de la provisión de servicios básicos y productivos (salud primaria, educación básica, agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, construcción de caminos rurales...) como promoviendo la participación ciudadana en el lugar que se habita.

Respecto a la provisión de los servicios básicos, los municipios han ido adquiriendo cada vez mayores competencias en los últimos lustros –es el caso de los latinoamericanos– si bien, como limitación, cuentan en general con una escasa recaudación tributaria y de ingresos. Ello compromete su contribución al aumento de capacidades (educación, salud...) y oportunidades (desarrollo de determinadas infraestructuras, como caminos, electricidad, agua...) de la población desfavorecida.

En lo que se refiere a la participación ciudadana, los gobiernos municipales están más próximos a las comunidades que los nacionales –o sus delegaciones provinciales o regionales–. El primer requisito para la participación popular es, desde luego, la democratización de los poderes locales, comenzando por la elección de alcaldes. Junto a ello, el arbitrio de procedimientos para fomentar esa participación: cabildos abiertos, consulta popular, audiencias públicas, referéndum local...

Mucho tienen que ver, en el interés que ha despertado este asunto en los últimos años, las experiencias del “presupuesto participativo” llevadas a cabo en algunas ciudades, como Porto Alegre (Brasil), en las que se ha fomentado la participación de las organizaciones ciudadanas en la asigna-

ción de los recursos de la Administración local. Ello hace confiar en que la *descentralización* puede conseguir que las instituciones públicas respondan mejor a las necesidades de los pobres, al menos siempre que se fomente su participación y control en el proceso de toma de decisiones.

Los desafíos para los municipios con respecto a la pobreza, son el fortalecimiento de las finanzas municipales y las capacidades técnicas y administrativas, para que el proceso de traslado de nuevas competencias sociales a los gobiernos locales sea responsable y eficaz; y por otro lado, dotarse de mecanismos que permitan y promuevan el aumento de la participación ciudadana en la gestión del gobierno local (Recuadro 5.26).

**Recuadro 5.26. Similitudes en las experiencias exitosas de desarrollo local**

Las experiencias exitosas de desarrollo local mantienen ciertas similitudes que conviene recoger:

- Son experiencias que fortalecen la sociedad civil, logrando un empoderamiento de los pobres, sobre todo cuando culminan en el fortalecimiento institucional.
- Son experiencias de democracia interna, construyendo liderazgos comunales, municipales, políticos y económicos, resaltando los liderazgos de mujeres y jóvenes.
- Construyen puentes de relación con otros grupos y otros sectores, con el fin de ampliar su campo de acción, su fuerza y capacidad de influencia.
- Inciden en proyectos integrales, con diferentes acciones y actores coordinados entre sí. Incluyen proyectos productivos enmarcados en un plan de desarrollo integral a nivel local.
- Fortalecen la identidad del grupo, generando autoestima entre sus integrantes y respetan las culturas propias.
- Modifican actitudes, fortaleciendo la autoconfianza, disminuyendo o alejando las frustraciones. El papel de la educación en ello es esencial.

Fuente: Michel Azcueta (2002).



## CAPÍTULO VI

### POBREZAS Y DESIGUALDADES DE GÉNERO

Hombres y mujeres viven, sienten, perciben la vida y su ubicación en el mundo de forma diferente, no sólo porque su biología sea distinta sino porque el conjunto de valores económicos, sociales, culturales, políticos y religiosos les asigna formas de existir, funciones y espacios diferentes y dispares. Las normas sociales, las exigencias políticas y económicas y las advertencias religiosas han construido y distribuido obligaciones diferentes para hombres y para mujeres (individual y colectivamente) de acuerdo a las demandas ostentadas por los grupos de poder a lo largo de la historia. En todas las épocas históricas documentadas han prevalecido políticas y valores prioritariamente masculinos.

Este Capítulo trata, desde una perspectiva de género, los aspectos más específicos de las mujeres que deben ser tenidos en cuenta en el análisis y en las propuestas políticas y técnicas sobre el desarrollo y la superación de la pobreza. En primer lugar, se ocupa de las desigualdades de género, para lo que se apoya en el marco político de los derechos humanos, el análisis del concepto de discriminación y en los mecanismos internacionales que amparan las propuestas de igualdad y desarrollo. Después analiza la situación de desigualdad según los instrumentos de medición de las desigualdades de género que proporciona el sistema de Naciones Unidas. A continuación estudia los aspectos que más influyen en las condiciones específicas de las mujeres en los países en desarrollo y cómo las interrelaciones de estos aspectos conforman una tupida red que, con frecuencia, dificulta su abordaje y amenaza la eficiencia de muchas intervenciones. Es importante, en estos casos, no olvidar que este entramado de variables es *la causa y no el efecto* de la situación de las mujeres<sup>1</sup>. El Capítulo termina señalando algunas estrategias para luchar contra la pobreza de las mujeres.

La desigualdad de género se sustenta en un sistema de valores estructurales e históricos que consideran a las mujeres inferiores a los hombres. Esos valores sostienen la desigualdad en los salarios, en el acceso al trabajo, a la educación, a los derechos reproductivos, al derecho de propiedad, de herencia o a otros recursos económicos y de poder. Sobre esas desigualdades y desventajas se asientan la violencia, la discriminación y la exclusión y se perpetúan las múltiples formas de pobreza que padecen las mujeres.

Partimos del concepto de *pobreza humana* (definido en el Capítulo I) porque pone el foco en la persona, permite analizar el tipo de pobreza que vive cada miembro de una familia, grupo o sociedad e integrar el análisis de las diferencias, las desigualdades y las desventajas entre ellos. Aún así, consideramos más ajustada a la situación de las mujeres la definición que explica su pobreza como “*la carencia de bienes, dignidad, autonomía y tiempo*” (Cagatay, 2001;6) porque, en el caso de la pobreza de las mujeres y niñas, otras líneas, como la que marca el umbral de la pobreza absoluta y la relativa, es más frágil y difusa. Es decir, para no desdibujar las desventajas en derechos, reconocimiento, acceso a recursos, capacidad para decidir, presión social, religiosa y cultural, distribución del tiempo y de las tareas, acumulación de roles (productivo, reproductivo, comunal y social) o las condiciones de subordinación y violencia que las mujeres sufren.

Esto significa que, aún donde puedan contar con un proyecto productivo eficiente o con condiciones mínimas de salud y/o educación o con un sustrato de sostenimiento familiar, las condiciones de pobreza de las mujeres suelen ser peores que las de los hombres (pobres también), se mantienen en el tiempo y se expresan y se viven en términos absolutos. Este concepto de pobreza de las mujeres se apoya además en el Capítulo I, donde se menciona que a mayor desigualdad mayor pobreza y más dificultad para salir de ella; es decir, que la relación entre desigualdad y pobreza es cuantitativa (más desigualdad—más pobreza) y cualitativa, cuanto mayor es la desigualdad más difícil es salir de la pobreza. Este es el caso de las mujeres y es el factor que determina que *sean más pobres porque son más desiguales*.

---

*de género* para explicar la diversidad de formas que adquiere la situación de desventaja de las mujeres y la multiplicidad de acciones que se requieren para combatirla.

Es decir, la situación de pobreza en las mujeres esta mediada por la desigualdad de género. Esto significa que *su situación es más vulnerable* ante cualquier medida recesiva (en relación con salarios, oportunidades de trabajo, costos de servicios o frente a la violencia). Su *situación es más precaria* a la hora de enfrentar enfermedades, pérdidas de trabajo o abandonos familiares. Su capacidad de sobrevivencia *está más limitada* frente al encarecimiento general del costo de vida o por la carencia de transportes, por ejemplo. Su situación de pobreza *es más permanente* porque su capacidad para superar esos acontecimientos económicos y de oportunidades se enfrenta a su vez a la carga doméstica y familiar que la desigualdad de género le asigna como única responsable.

Por tanto, las propuestas dirigidas a garantizar que las mujeres accedan a los beneficios del desarrollo y a combatir sus condiciones de pobreza, pasan por identificar las desigualdades y discriminaciones específicas que las mujeres padecen en cada cultura, sociedad, grupo, religión, etnia, edad y también en cada momento histórico. Algunas definiciones conceptuales y legales sobre *discriminación* aplicadas a las mujeres (Recuadro 6.1) permiten analizar su naturaleza histórica y sistémica.

#### **Recuadro 6.1 Conceptos y Definiciones de discriminación**

- Toda discriminación, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer con independencia de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural, civil o en cualquier otra esfera. *Artículo primero. Cedaw. Naciones Unidas. N.Y.1979*
- La distinción para conceder derechos y libertades a unos y negárselos a otros, amparándose en la raza, el color, el sexo, la etnia, la posición económica, el nacimiento, la edad, o cualquiera otra condición (Bernal Ballesteros, E).
- Discriminar es tanto tratar igual lo que es diferente como tratar diferente lo que es igual<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Esta definición, de uso común en el discurso de género, fue expresada por la Dra. Elizabeth Odio, entonces Ministra de Justicia de Costa Rica, en su exposición en FOREFEM.



La primera definición revela el carácter sistémico de la discriminación de las mujeres, centrado en sus características sexuales y en que actúa en *todas* las esferas de su vida. Las mujeres están subordinadas en los ámbitos jurídicos, sociales, culturales, religiosos y políticos, que se articulan y apoyan entre sí<sup>3</sup>. La segunda definición señala la relación existente entre concesión–negación de derechos en cualquiera de las múltiples esferas de la vida humana; esto genera *un permanente desequilibrio de poder* en las relaciones entre las personas a partir de las características que las diferencian: sexo, color, etnia, religión, edad o cualquier otra característica a la que se le aplique un menor valor social, económico o político. La tercera define, en positivo, las diferencias y la igualdad de derechos en esa diversidad, es decir, el derecho a la diferencia de identidades. Esta definición legitima las medidas en favor de las mujeres como mecanismos correctores de las desigualdades y de las discriminaciones de partida<sup>4</sup>.

Estas condiciones de desigualdad, discriminación y desventaja de las mujeres explican por qué las mujeres y las niñas conforman el mayor número de población en situación de pobreza crónica y/o absoluta; por qué la pobreza se reproduce y permanece desde las anteriores a las sucesivas generaciones y se transmite, sobre todo, a través de línea femenina, es decir, de madres a hijas. Y esas condiciones, sobre todo, ponen de manifiesto la relación existente entre la feminización de la pobreza y el desarrollo de un país.

La desigualdad general (véase Capítulo II) y de género en particular son, por tanto, el principal mecanismo a través del cual se reproduce la pobreza. Las múltiples formas en las que se expresan esas desigualdades se retroalimentan entre sí, se interrelacionan, se complementan y se reproducen; la forma interiorizada y en muchos casos inconsciente de vivirla apunta y cronifica las condiciones materiales y existenciales de las mujeres.

La desigualdad de género acelera los procesos de empobrecimiento porque inmoviliza los resortes personales, bloquea las iniciativas, incapacita la toma de decisiones e impide el aprovechamiento de las oportunidades y

---

<sup>3</sup> Lectura recomendada: Rebecca Cook (1997).

<sup>4</sup> En la obra recomendada, Mahoney, K. propone un nuevo criterio de discriminación basado en *la falta de poder, en la exclusión y en la desventaja* en lugar de en la igualdad y la diferencia, porque considera que el modelo de igualdad y diferencia toma al hombre como referente y a la mujer como su contraparte.

la asunción de retos. La desigualdad es enemiga de la autonomía, del coraje y de la autoestima de las mujeres. En términos políticos, la desigualdad imposibilita la democracia, frena el desarrollo, cuestiona la justicia y es un desequilibrio y una amenaza en todo tipo de relaciones, tanto personales como políticas. Todo esto es la desigualdad y la pobreza humana. Haberla creado y mantenerla es la gran miseria de la humanidad.

## **2. Derechos humanos de las mujeres: potencial y limitación de sus instrumentos<sup>5</sup>**

*Los derechos humanos son la ética y la legitimidad de la acción política*

El bienestar de las personas, la igualdad y el desarrollo económico de los pueblos adquieren una dimensión política y se sitúan en el marco de la justicia social bajo el concepto de los derechos humanos. Las mujeres, como personas, son acreedoras de todos los derechos humanos consagrados en la Declaración Universal, en los Pactos Internacionales de los Derechos Civiles y Políticos, Económicos, Sociales y Culturales y en todas las Convenciones. En este sentido, los Estados que han ratificado estos documentos internacionales están obligados a adecuar sus leyes nacionales para incorporar el mandato de estos tratados y modificar normas sociales contrarias a los postulados firmados<sup>6</sup>. Los derechos humanos de las mujeres están vinculados, por tanto, a acuerdos internacionales, leyes nacionales y locales que establecen compromisos entre las partes involucradas en su cumplimiento: Estados, gobiernos, comunidades, familias, colectivos y personas.

El documento más importante sobre los derechos específicos de las mujeres y sobre las estrategias para luchar contra las discriminaciones de

---

<sup>5</sup> Lecturas y consulta recomendadas: Informe de Desarrollo Humano, (2000). The World's Women 2002. Trends and Statistics. (A partir de ahora :Women 2000). Rebecca Cook (1997)

<sup>6</sup> El sexo es una causa de discriminación prohibida, también, por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Político, el Pacto de los Derechos Económicos y las tres Convenciones Regionales: la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (o Convención Europea), la Convención Americana de los Derechos Humanos (o Convención Americana) y la Carta Africana sobre los

género es el emanado de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW (por sus siglas en inglés), adoptado por Naciones Unidas en 1979. Este documento ha inspirado las Constituciones en muchos países del mundo en materia de igualdad y en mecanismos para la eliminación de las disparidades entre hombres y mujeres y ha sido empleado en diferentes culturas para interpretar leyes y definir normas que permitan garantizar sus derechos. El carácter más sustantivo de este documento es que tiene como mandato no sólo la igualdad formal de las mujeres sino la igualdad en términos reales y materiales. La Convención avanza en el carácter específico de las desventajas de las mujeres y en la necesidad de afrontar las causas de la injusticia contra ellas. En palabras de Rebecca Cook: “Desde el momento en que los países ratifican la CEDAW, la no discriminación es un principio consuetudinario del derecho internacional”<sup>7</sup>.

Pese a ello, dada la gran variedad de países, interpretaciones y culturas donde estas declaraciones se asumen, es importante conocer algunas limitaciones de los documentos vinculantes así como las potencialidades que aún puede tener la no vinculación. Algunos países que han firmado y ratificado la Convención lo han hecho con reservas y señalando excepciones a la aplicación de sus postulados por razones culturales. Esas mismas razones han sido utilizadas por países que se han negado a ratificarla. En definitiva, una ratificación restrictiva no ofrece muchas más ventajas que una no-ratificación, sobre todo en lo que afecta, por ejemplo, al derecho de las mujeres a la herencia o a la propiedad, o los derechos sexuales, reproductivos o al divorcio que son los aspectos más relevantes donde se expresan las restricciones y cuya carencia limita fuertemente las posibilidades de desarrollo de las mujeres. A pesar de que las reservas mencionadas no deben violar los derechos fundamentales contenidos en los Tratados Internacionales, no siempre se evitan las sentencias de lapidación por adulterio (en Nigeria, por ejemplo, que forma parte de la CEDAW), las mutilaciones genitales o los matrimonios forzados que son prácticas culturales de determinados pueblos. Sin embargo, dado que estas prácticas y sentencias transgreden los Principios Fundamentales de la Carta Universal de los Derechos Humanos, las Convenciones y otros

---

<sup>7</sup> Cook, R. Citado en Shanti, D. *International Women's Rights Action Watch*. IWRAW. Construyamos una Igualdad Real. Traduciendo en Acciones la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, CEDAW.

Tratados, estos documentos firmados y/o ratificados son también mecanismos eficientes para la denuncia, la presión política y social, tanto nacional como internacional, que trata de evitar esas violaciones<sup>8</sup>.

En octubre de 1999 (20 años después de aprobada la Convención) los 165 Estados que son “Parte” adoptaron por consenso el *Protocolo de la CEDAW*, que es el mecanismo de exigibilidad para la Convención. Como tal instrumento, el Protocolo permite acceder a los mecanismos del Sistema de la Organización de Naciones Unidas una vez agotados los procedimientos nacionales en los cuales se evidencien incumplimientos. El Protocolo sitúa a las propias mujeres más cerca de los mecanismos internacionales y permite a los grupos de mujeres ejercer presión y monitorear las acciones que se realicen para combatir las discriminaciones<sup>9</sup>. Pese a su adopción por consenso, hasta febrero del 2000 solo 64 países del mundo habían firmado el Protocolo, entre ellos 14 latinoamericanos. Dada la necesaria ratificación, posterior a la firma, para que el mecanismo facultativo pueda ser operativo, se ha hecho evidente, una vez más, la poca voluntad política por parte de los gobiernos y legislativos (la ratificación corresponde a esta última instancia) ya que hasta comienzos de 2003 sólo 15 países en total han ratificado el Protocolo —y en América Latina, solo Bolivia—.

Conviene también diferenciar los compromisos de obligado cumplimiento de los tratados internacionales y las decisiones que se adoptan en Cumbres y Conferencias Internacionales cuya firma no obliga a su cumplimiento pero que, sin embargo, su consenso y adhesión representan *el reconocimiento, la conciencia y la legitimidad* de las demandas suscritas. La CEDAW es un Tratado de obligado cumplimiento para los Estados “Parte”, sin embargo la Declaración y el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Derechos Humanos de Viena (1993), el Plan de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994) o los de otras Conferencias Internacionales son consensos internacionales al que los gobiernos voluntariamente se adhieren<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Las campañas de Amnistía Internacional sobre el caso de las mujeres nigerianas sentenciadas a la lapidación por adulterio muestra la utilidad de los instrumentos internacionales como forma de presión política y de protección de las mujeres.

<sup>9</sup> En mayo del 2000, mujeres representantes de todos los continentes se reunieron en Costa Rica para impulsar la ratificación del protocolo facultativo de la CEDAW que obliga a los gobiernos al cumplimiento de su mandato. En esa fecha dio inicio la Campaña global: “Nuestros Derechos no son Optativos”.

por tanto, el cumplimiento de sus postulados depende, con más, de la voluntad política de esos gobiernos<sup>11</sup>.

La Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos en Viena (1993) declaró que los “derechos humanos de las mujeres constituyen una norma universal, independiente de las normas vigentes en los Estados nacionales”, así como que “*los derechos de las mujeres y de las niñas son una parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos*”. Este texto, incorpora la violencia contra las mujeres como delito y violación a los derechos humanos. En su Declaración exhorta a gobiernos y parlamentos a priorizar la erradicación de todas las formas de discriminación por motivo de sexo y a todas las formas de violencia por motivo de género (FNUAP, 1997); llama a la Asamblea General de Naciones Unidas a promover la aprobación de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer e instituye un relator para la vigilancia de su cumplimiento. Esta Conferencia señaló, también, que la generalización de la pobreza extrema inhibe el pleno y eficaz disfrute de los derechos humanos.

Es decir, tanto la imposibilidad de ejercer derechos fundamentales como las limitaciones para acceder a recursos básicos (como salud, educación, vivienda o agua potable) viola los postulados de los derechos humanos y reduce drásticamente las posibilidades de desarrollo de poblaciones, familias y personas. Los derechos humanos proporcionan, por tanto, un marco legal y ético a las propuestas sobre desarrollo humano, para la defensa y protección de los derechos de las mujeres, y contienen estrategias fundamentales para la erradicación de su pobreza.

### **3. Situación de la desigualdad de género según el Sistema de Naciones Unidas<sup>12</sup>**

Como hubo ocasión de mencionar, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Naciones Unidas mide el desarrollo general y la pobreza en los países a partir de tres indicadores: la esperanza de vida, el ingreso y el ni-

---

<sup>11</sup> Algunos países adheridos a la Carta Universal de los Derechos Humanos y a los Pactos no han ratificado la CEDAW. De acuerdo al Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 2001, 23 Estados todavía no han firmado esta Convención y, aunque firmada, no ha sido ratificada por Estados Unidos de América, Afganistán y Santo Tomé.

<sup>12</sup> Lectura recomendada: Informes de Desarrollo Humano del PNUD. Desde 1995 desarrolla instrumentos para medir la desigualdad entre hombres y mujeres. Véase Nota técnica 1 del Informe de 1995 y posteriores.

vel educativo (alfabetización de adultos y matriculación primaria, secundaria y terciaria combinadas). Desde 1995 este informe incorpora un nuevo Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) es decir, los datos recogidos a partir de las mismas variables de desarrollo humano han sido desglosados por sexo y ajustados para medir las diferencias entre hombres y a mujeres, mostrando el resultado la disparidad entre ellos. La diferencia entre el IDH y el IDG permite medir la situación de desigualdad de las mujeres en el desarrollo general de los países (Cuadro 6.1).

Es importante observar que el IDG de todos los grupos de países muestra siempre cifras menores que su IDH, es decir, la persistencia de las desigualdades de género en el mundo. Por otra parte, hay motivos para pensar en que tanto en países industrializados como en países en desarrollo, una vez alcanzada una determinada mejoría en la situación de las mujeres, ésta tiene una mayor tendencia a mantenerse, pues aunque en algunas regiones se registra una reducción del IDH entre 1998 y el 2000, su IDG prácticamente se mantiene.

**Cuadro 6.1. Índices de Desarrollo Humano y de Desarrollo Relativo al Género**  
(Tendencias y Diferencias)

	<b>IDH</b>	<b>IDG</b>	<b>IDH / IDG</b>
	<u>1998 – 2000</u>	<u>1988 – 2000</u>	<u>1998 – 2000</u>
Total mundial	0,724 – 0,712	0,661 – 0,706	– –
Países industrializados	0,933 – 0,908	0,902 – 0,903	0,031 – 0,005
Países en desarrollo	0,630 – 0,642	0,565 – 0,634	0,065 – 0,008
A. Latina y Caribe	0,839 – 0,758	0,724 – 0,748	0,115 – 0,010
África SubSahara	0,378 – 0,464	0,354 – 0,459	0,024 – 0,005

Elaboración propia.

Fuente: Informes de Desarrollo Humano, 1998 y 2000

También desde 1995 los Informes sobre Desarrollo Humano de Naciones Unidas elaboran el Índice de Potenciación de Género (IPG) que se centra en el acceso de las mujeres a sectores clave económicos, políticos y en espacios de decisión. El IPG analiza el porcentaje de mujeres

las mujeres perciben en relación con los hombres. A diferencia del IDG, muestra la desigualdad de oportunidades de las mujeres en algunas esferas determinadas<sup>13</sup>. El IPG permite evaluar los esfuerzos alcanzados en la lucha contra las desigualdades de las mujeres en los países. Los valores del IPG oscilan entre menos de 0,300 (índices correspondientes a la mayoría de países de África Subsahariana) y más de 0,800 (Islandia, Noruega y Suecia, tradicionalmente los más avanzados en materia de igualdad). Los países que presentan valores de IPG más bajos se corresponden con los países de más bajos Índices de Desarrollo Humano y de Desarrollo relativo al Género. Por ejemplo: África Subsahariana mostraba en 1998 los siguientes datos para los tres indicadores: IDH: 0,378; IDG: 0,354; IPG: 0,339.

De acuerdo a los datos, el IPG de algunos países en desarrollo es superior al de algunos industrializados; así Barbados, Bahamas, Trinidad Tobago y Costa Rica tienen cifras superiores a Japón, Italia y Grecia<sup>14</sup>. Lo que significa que mejorar la situación de las mujeres y aumentar sus oportunidades no requiere de forma obligada un alto nivel de ingreso. También es evidente que un mayor nivel de ingresos podría facilitar la superación de las pobreza y mejorar la lucha contra las desigualdades. Sin embargo, no es tan obvio en Arabia Saudita, Qatar, Kuwait, Oman, Barhein, Emiratos Arabes, países con índices de ingreso per cápita entre los más altos y que no obstante mantienen las mayores desigualdades hacia las mujeres como consecuencia de las interpretaciones culturales y religiosas restrictivas que padecen. En términos generales las cifras más altas de desigualdad de género se muestran en los países más pobres o en países en desarrollo con ingresos altos pero con culturas refractarias a los avances de las mujeres<sup>15</sup>.

Es decir, si partimos de que el IDH representa un determinado estado de bienestar *existente* en un país del cual las mujeres no siempre gozan, *eliminar las barreras* que impiden a ese 50% de la población acceder a los beneficios representados en el IDH general, tendría que ser la primera prioridad. Sí, parece obvio, pero...

---

<sup>13</sup> Informe de Desarrollo Humano, PNUD, 1998.

<sup>14</sup> Informe de Desarrollo Humano, PNUD, 2001.

<sup>15</sup> Esto sin ignorar el avance de las desigualdades en los países desarrollados. Véase más adelante sobre representatividad de las mujeres.

#### **4. Contexto político-económico actual donde se genera la pobreza de las mujeres**

Como hemos visto, las políticas económicas en los países en desarrollo están vinculadas a los programas de ajuste estructural. Los planificadores consideran que sus propuestas son neutras en términos de género. Sin embargo estas políticas económicas y financieras actúan en contextos desiguales, con frecuencia políticamente desestructurados, con fragilidad democrática e institucional y con gran pobreza. En este contexto el resultado del crecimiento económico y el control de los recursos se concentra en pocas manos y aumentan las desigualdades. Estas desigualdades estructurales, políticas y económicas, actúan sobre las desigualdades específicas de las mujeres y aceleran sus procesos de empobrecimiento.

Las restricciones en los presupuestos nacionales que imponen esas políticas, conducen al recorte del gasto público sobre todo en los aspectos sociales y las ayudas, es decir se pueden cerrar puestos de salud o eliminar determinados servicios, dejar de abastecer escuelas rurales u obligar a las familias a compartir los costos. Las políticas liberales y la apertura externa indiscriminada golpean, especialmente, sobre la situación de las mujeres porque limitan los servicios a los que podría tener acceso, disminuyen en muchos casos su nivel de ingresos, reduce su economía de subsistencia basada en la producción de alimentos, reduce la dieta familiar y aumenta considerablemente su trabajo doméstico al mismo tiempo que precariza sus actividades productivas y su vida. Además, las políticas de liberalización económica suelen incidir en la reorientación de las prioridades y la reasignación de los recursos. En estos casos también subyace la percepción de la "elasticidad" del tiempo y de la energía de las mujeres. Menos recursos a la atención primaria o recortar la estancia de los pacientes en el hospital trasvasa esos cuidados a las mujeres y las sobrecarga de trabajo, pero sobre todo "*se transfieren los costos de la economía retribuida a la economía no retribuida. Del hospital a la casa*" (Elson, 1990). El triple rol productivo, reproductivo y comunal sitúa a las mujeres como una pieza clave en el tablero de las políticas macroeconómicas para la liberación comercial, porque son ellas las que, finalmente, garantizan la sobrevivencia familiar frente al impacto de las medidas económicas tomadas, el



Las mujeres son el 50% de la población en el mundo. No son un sector, un grupo o una minoría y en todos los países ¡sin excepción! y en todas las épocas históricas documentadas han sufrido y sufren desigualdades y desventajas en relación con el otro sexo. Las mujeres representan el 70% de los 1.200 millones de personas en extrema pobreza, es decir, que viven con menos de un dólar por día. De acuerdo a datos de la Comisión Europea, el 60% de los pobres en el área rural son mujeres. Esta situación de pobreza extrema significa para las mujeres desempleo, bajos ingresos, analfabetismo, malnutrición y una alta tasa de mortalidad materna. Representa también limitaciones en el acceso a los servicios básicos, carencia de tiempo, de movilidad y autonomía. Significa falta de acceso y discriminación frente a la justicia, lo que conlleva violencia, indefensión, un bajo nivel social, político y de representación y en definitiva una ciudadanía restringida y un irrespeto a sus derechos humanos básicos.

#### **Recuadro 6.2. Por qué las mujeres son más pobres**

1. Las mujeres ganan entre un 30 y un 50% menos que los hombres
2. Las mujeres trabajan más horas, cargan más peso, caminan más kilómetros, realizan los trabajos más rudimentarios y, en esas condiciones, producen el 80% de los alimentos que consume su familia en numerosos países en desarrollo.
3. Las mujeres poseen menos del 1% de la propiedad de las tierras y tienen limitaciones para ejercer el derecho a su titularidad y para acceder a créditos u otros bienes productivos.
4. Las mujeres tienen responsabilidades domésticas, familiares y comunales que deben compatibilizar con trabajo remunerado, sobre todo, en el sector informal y en la agricultura.
5. El analfabetismo, la deserción escolar y la baja escolarización es más alta en las niñas, esto significa que tendrán peores oportunidades de empleo y salarios en el tiempo.
6. Las mujeres tienen necesidades específicas de salud. Sin embargo razones económicas, sociales, culturales y de subordinación limitan su acceso a la atención y a los servicios.

7. Las mujeres tienen restricciones para participar políticamente por lo que su representación es mínima, sus demandas son invisibles y sus derechos obviados.
8. La falta de democracia familiar favorece las relaciones desiguales entre los miembros de la familia, fortalece el ejercicio autoritario del poder masculino y promueve la violencia doméstica y sexual
9. Hay leyes que niegan a las mujeres el derecho a la herencia, a tener patrimonio, a los derechos sexuales y reproductivos; que restringen su movilidad o que les impone una forma determinada de vestir.
10. La cultura, la presión social, la costumbre o la religión obstaculizan la participación económica de las mujeres y en muchos casos, también, pueden amenazar su integridad y su vida con los matrimonios forzados, la ablación o la lapidación.

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos reseñados.

Esta situación afecta *específicamente* a las mujeres, actúa y toma forma sobre diferencias sociales, económicas, culturales, étnicas, religiosas y lingüísticas; adquieren expresiones específicas y se agravan en circunstancias como guerras, desplazamientos o hambrunas; son vulnerables a frecuentes (y en muchos casos previsibles) accidentes naturales como sequías o inundaciones y están, además, afectadas por el modelo de desarrollo que las políticas macroeconómicas imponen. Dotarse, pues, de una información más amplia y profunda sobre la realidad de las mujeres es la primera estrategia a ser considerada por todos los/las agentes del desarrollo y por las personas comprometidas con el significado transformador que representa, en sí mismo, el conocimiento para actuar.

#### 4.2. Aspectos relevantes a tener en cuenta para conocer la situación de las mujeres

*La desigualdad de las mujeres es un obstáculo fundamental para el desarrollo de los países*

##### 1) Situación económica y ocupacional<sup>16</sup>.

La fuerza de trabajo femenina ha aumentado en todas las regiones del mundo, incluso en aquellas donde su participación ha sido históricamente

baja, como en el Norte de África y el Oeste asiático. América Latina y el Caribe es la región donde la tasa de actividad femenina ha experimentado un mayor incremento en las dos últimas décadas. En 1980 algo más de una cuarta parte de la fuerza de trabajo en Centro y Sur América era femenina; sin embargo, en 1997 las mujeres representaban un tercio de esa fuerza laboral<sup>17</sup>. El mayor porcentaje de mujeres se concentra en el sector servicios y en la agricultura. En otras regiones, como Asia central y del sureste las mujeres están igualmente representadas en ambos sectores, mientras que en África subsahariana y el sur de Asia son mayoría en la agricultura (65%). Es importante señalar en los países con un bajo nivel de ingreso, la baja remuneración de la fuerza de trabajo concentrada en el sector agrícola e informal. En esos países las mujeres conforman gran parte de la masa laboral, realizan las actividades más rudimentarias, las de más bajo estatus y las de menor remuneración.

En países predominantemente agrícolas, el aumento de la producción para la exportación canaliza los subsidios hacia grandes y medianos productores y hacia productos que no se consumirán en el mercado nacional. Las mujeres pobres, son en general pequeñas productoras y sus rudimentarias destrezas están dirigidas a la producción para la alimentación y/o el mercado local lo que significa que no van a contar con incentivos, tecnologías, capacitación o recursos y que sus productos no van a ser competitivos ni tendrán acceso a los mercados. Frente a esto, algunas mujeres optan por la incorporación a la nueva producción exportadora, lo que, en principio, tendría la ventaja de un salario. Sin embargo esta hipotética ventaja en muchos casos no es tal debido a las bajas remuneraciones existentes en este tipo de producción<sup>18</sup>. La baja remuneración no logra compensar en muchas ocasiones la producción de alimentos y sustento con los que este grupo de mujeres proveían a sus familias desde su propia economía agrícola. (Cagatay, 2001:7). La mayor parte de estos empleos remunerados a los que las mujeres tienen acceso en los mercados liberalizados son los promovidos en las zonas francas (maquila) donde las condiciones de trabajo y salario incumplen leyes y reglamentaciones laborales. La

---

<sup>17</sup> Durante ese tiempo la tasa de actividad masculina ha decrecido en todas las regiones del mundo excepto en el Caribe donde se mantiene. En Sudáfrica la tasa de actividad masculina es casi 8 puntos menos que la femenina (*Women*, 2000).

<sup>18</sup> Los bajos salarios son el principal estímulo para la inversión de este tipo de producción y de países.

maquila requiere una formación mínima, lo que pone un “techo” en las posibilidades educativas y en el avance de las mujeres que son “adiestradas” por parte de las empresas para una tarea específica y repetitiva, y donde se valora especialmente la docilidad, característica que hace de estas una “mano de obra” idónea y barata para este tipo de tareas.

Además de estas precarias condiciones de trabajo, las mujeres realizan las tareas domésticas. Tanto la resistencia de los hombres a compartir esta carga como el alto número de hogares bajo la responsabilidad de las mujeres aumenta las largas jornadas de trabajo precario y/o exhaustivo, socava las posibilidades de mejorar sus condiciones de vida y compromete el futuro de niñas y adolescentes, que ven limitadas sus oportunidades educativas y vitales. También las mujeres son mayoritarias en las tareas y actividades comunales<sup>19</sup>, en parte porque el concepto tradicional del desarrollo ha considerado que las carencias en las comunidades eran necesidades de las mujeres (acceso al agua, a puestos de salud o a caminos) y no de toda la comunidad; en parte, también, porque estas tareas representan una ampliación de su propio rol doméstico y es “tarea femenina” realizarlas; pero sobre todo, porque hay un sensible ahorro de recursos públicos (estatales o municipales) cuando son las mujeres las que realizan las tareas comunales ya sea atender puestos de salud, partos, la salud reproductiva o las fuentes de agua.

Para muchas mujeres la vivienda además de su hogar y el de su familia (motivo suficiente para considerar las mejoras necesarias para una vida digna) es el espacio para la producción de comida para vender, ropa u otros productos generadores de ingresos. Sin embargo, las condiciones de la vivienda son, muchas veces, un obstáculo adicional para sus actividades productivas. La falta de electricidad limita sus actividades que deben ser así, en muchos casos, rudimentarias y adecuarse a horarios diurnos. El estado de puertas y ventanas inseguras les dificulta tener instrumentos de trabajo (como máquinas de coser o molinos eléctricos) que les pueden ser robados o que se deterioran por el clima y el polvo. Los espacios reducidos obligan al hacinamiento (de las personas y de los materiales) y

---

<sup>19</sup> Este triple rol significa para las mujeres: la producción laboral y la responsabilidad en la sobrevivencia familiar y comunal. Y es un rol que únicamente tienen las mujeres. Sobre ellas recae una gran cantidad de trabajo no remunerado, es decir sin costo monetario alguno para el sistema y al que ella retribuye con su esfuerzo gratuito. Ningún otro colectivo

conservarlos por falta de frigoríficos—. En no pocas ocasiones las mujeres viven en barrios marginales, inaccesibles, sin servicios ni medios de transporte y cuando los hay, son caros para sus recursos.

Las desigualdades que encierran las políticas de ajuste estructural (véase Capítulo IV) aplicadas a países vulnerables, con grandes desigualdades estructurales de partida y sobre poblaciones que soportan desventajas y desigualdades históricas, son una amenaza para el desarrollo de los países y para la eliminación de la pobreza de las mujeres.

## 2) *Acceso y control de los recursos naturales*<sup>20</sup>

*La biodiversidad y la protección de los recursos naturales son clave para la sobrevivencia de las personas y para la sostenibilidad de las propuestas económicas.*

Las condiciones de vida de numerosas familias en los países en desarrollo dependen de los bosques, de la tierra, del agua, de la biodiversidad y de los bienes en alimento, en dinero, en energía, en espacios y en cobijo que estos recursos proporcionan. El vínculo de las mujeres al hogar, la familia y la comunidad convierten estos recursos en bienes fundamentales para su vida y para la sobrevivencia de sus familias.

Las mujeres carecen de acceso al control y manejo de los recursos como la tierra, el agua o los bosques comunales. Cuando tienen acceso a tierra, la parcela asignada suele ser pequeña, con suelos de baja o nula calidad, frecuentemente alejada de sus hogares y cada vez de más difícil acceso. El extremo empobrecimiento de la mayoría de las mujeres en África se explica porque ellas producen el 80–90% de todos los alimentos que consume su familia, constituyen el 60% de la mano de obra agrícola y sin embargo recibe el 1% del total de los créditos disponibles para la agricultura.

Los procesos de privatización (de bosques, tierras, fuentes de aguas y otros bienes comunales), la falta de protección de los recursos naturales, el monocultivo y la utilización de insumos químicos disminuye la capaci-

---

<sup>20</sup> Lectura recomendada y fuente de datos: Women's Environment and Development Organization. En especial: Women's Action Agenda for a Healthy and Peaceful Planet 2000–2015. Draft January 2002.

dad de producir de las mujeres campesinas. La explotación de recursos descontrolada y contaminante, la carencia de regulaciones, registros y linderos, los procesos de desertización, las catástrofes naturales y humanas (guerras), la falta de apoyos, de subsidios o de insumos, la escasa productividad generada por la inseguridad (sobre la propiedad, sobre los precios de la producción y sobre las personas) restringe el acceso de los campesinos a la tierra y amenaza su uso. Pobreza y migración son sus más inmediatos resultados. Las mujeres con escaso poder, movilidad y autonomía permanecen en sus lugares e intentan producir con escasos medios y, por tanto, con bajo rendimiento. Tierra, agua, tiempo y combustible son bienes cada día más escasos para ellas.

### 3) Niveles de educación<sup>21</sup>.

*La educación de las mujeres es un indicador de la democracia y de la igualdad de un país*

La educación es un derecho amparado por la Carta Universal de los Derechos Humanos que los Estados están obligados a garantizar. Los avances logrados en la educación de las mujeres en los países en desarrollo son evidentes. La tasa de alfabetización femenina aumentó en más de dos tercios en los últimos 20 años y durante ese mismo tiempo la relación entre matrícula primaria y secundaria se duplicó pasando del 38% al 68%; en América Latina y el Caribe esta cifra alcanzó el 87%. (FNUAP, 1997). Pese a esto, aún hoy mil millones de adultos en el mundo son analfabetos de los cuales más de seiscientos, casi dos tercios, son mujeres (*Women*, 2000).

El Cuadro 6.2 muestra la mayor privación de conocimientos que padecen las mujeres en todas las regiones del mundo en desarrollo. En Asia meridional y los países árabes presentan las cifras más altas de analfabetismo femenino: 24 y 22 puntos porcentuales de diferencia respectivamente entre el analfabetismo de hombres y de mujeres mientras que en África Subsahariana la diferencia es de 17. Las cifras más bajas corresponden a América Latina y el Caribe, tan sólo de 2 puntos de diferencia entre hombres y mujeres —si bien en algún caso, como Guatemala, se mantienen 15 puntos de diferencia: 40% de analfabetismo femenino frente al 25% masculino—.

<sup>21</sup> Lectura, consulta recomendada y fuentes de datos: Banco Mundial (2001), *Women*

**Cuadro 6.2. Tasa de Analfabetismo Adultos.****Regiones Geográficas (1998)**

% hombres y de mujeres de más de 15 años

	Hombres	Mujeres
África al Sur del Sahara	32	49
América Latina y el Caribe	11	13
Asia Meridional	35	59
Asia Oriental y Pacífico	9	22
Europa y Asia Central	2	5
Oriente Medio y N. De África	26	48
Países de ingreso bajo y medio	18	33

Fuente: Banco Mundial (2001)

En los países en desarrollo todavía hay más de cien millones de niños sin escolarizar de los cuales el 60% son niñas (PNUD, 2002) pero, además, la mayor deserción escolar es femenina, pues las niñas se ven forzadas a abandonar la escuela durante la primaria para atender tareas domésticas y familiares (FNUAP, 1997). Todo esto condena a las mujeres no sólo al analfabetismo que señalan los datos, sino también a una alfabetización disfuncional que, reforzada con la desigualdad de género, impide el acceso a mejores condiciones de vida, más autonomía personal y más oportunidades económicas.

#### 4) *Condiciones de salud*<sup>22</sup>.

*La desigualdad es un factor de riesgo para la salud y la vida de las mujeres*

Las diferencias biológicas y las desigualdades sociales, económicas y culturales de las mujeres son factores determinantes en su salud y en su sobrevivencia. Estos determinantes se interrelacionan y adquieren dimensiones y formas distintas en cada contexto histórico, geográfico, lingüístico, religioso o étnico y también en cada etapa personal de la vida de las mujeres. Las diferencias biológicas posibilitan a las mujeres parir y esto

<sup>22</sup> Los datos sobre salud de las mujeres provienen del FNUAP (1997) y Women (2000).

les diferencia de los hombres en relación con sus necesidades de atención y de servicios. Estas demandas específicas de atención se entrecruzan, a su vez, con las condiciones de pobreza para aumentar sus condiciones de vulnerabilidad y de riesgo. Las muertes por causas relacionadas con la maternidad son 500 veces mayores entre las mujeres africanas que entre las mujeres escandinavas. La esperanza de vida de una mujer indígena guatemalteca puede ser 8 a 10 años menor que la de una mujer guatemalteca no indígena.

Las desigualdades de género pueden también aumentar la vulnerabilidad y los riesgos de enfermar y de morir de las mujeres. Existe un desproporcionado número de mujeres y de niñas que mueren por desnutrición debido a la extendida práctica cultural que distribuye menos alimentos entre ellas. Esta práctica de desigualdad de género al interior de las familias tiene graves consecuencias para el desarrollo de la niña-adolescente-mujer, puesto que la desnutrición hace más vulnerable la salud de las mujeres y agrava las complicaciones de los embarazos y de los partos en su vida adulta.

Las mujeres, en general, desean tener menos hijos que los hombres, independientemente de si son muchos o pocos los hijos que desean; sin embargo, las limitaciones para acceder a la información sobre medios anticonceptivos y la falta de autonomía para decidir frente a la autoridad masculina, son causa de una gran número de embarazos no deseados y de abortos. Se estima que en los países en desarrollo se realizan el 90% de los abortos en deficientes condiciones en el mundo; en parte porque sólo en el 52% de esos países la salud de las mujeres es fundamento jurídico para realizar un aborto y en parte porque sus condiciones económicas no les permiten acceder a mejores condiciones sanitarias para practicarse un aborto en instituciones privadas. El aborto realizado bajo procedimientos médicos suele ser una práctica segura, pero, en condiciones inadecuadas e ilegales, es un grave riesgo para la vida de las mujeres y, por sus dimensiones, un grave problema político y de salud pública<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> En palabras de Amartya Sen, en los países del sureste asiático, China, Corea del sur, Singapur, Taiwán e India, las mujeres parecen decidir abortar al conocer la gestación de un feto femenino. En esos países las mujeres están afectadas por prácticas culturales discriminatorias y amenazantes y pueden “preferir” que nazca un niño en lugar de una niña porque esa decisión repercute en su propia vida. Las nuevas técnicas de detección permiten conocer el sexo del feto y la decisión selectiva puede salvar a muchas mujeres del repudio, la



La salud es un derecho universal reconocido, un elemento fundamental para una vida digna y para las posibilidades de desarrollo de países y de personas, pero pobreza y desigualdades impiden a un número desproporcionado de mujeres acceder a condiciones mínimas de atención. Las mujeres, por su educación subordinada, suelen posponer su propio cuidado y su exceso de responsabilidades les dificulta contar con el tiempo necesario para acceder a los centros de salud. Además, la visita médica puede conllevar la pérdida de un día de salario. Esta desatención mantiene a las mujeres en un permanente riesgo.

5) Aspectos políticos: participación, representatividad y ciudadanía<sup>24</sup>.

*La participación ciudadana mecanismo fundamental para la construcción de procesos igualitarios<sup>25</sup>*

Participación ciudadana es la capacidad y la posibilidad, individual y colectiva, de ejercer derechos democráticos y de organizarse para defenderlos. Es el ejercicio que permite expresar, demandar e incidir en los espacios de poder y en la toma de decisiones que atañen a todos y a todas. Las mujeres tienen dificultades para este ejercicio ciudadano porque muchos otros derechos le son restringidos y porque ellas mismas tienen dificultad para reconocerse acreedoras de esos derechos.

El derecho ciudadano que formaliza la igualdad de las mujeres se logra a finales del siglo XIX con el derecho al voto femenino. Este nuevo estatus legal (de naturaleza constitucional) abre a las mujeres tres vías de acceso a nuevos espacios de poder. Una, porque al acceder las mujeres al voto comienzan a ser consideradas como entes políticos y su participación electoral a ser vista como decisiva para determinar quién va a gobernar<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Los datos sobre la representación parlamentaria femenina proviene de Women, 2000. El acceso a los datos sobre la representación de las mujeres a nivel local fueron facilitados por el Centro de Documentación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, Costa Rica y la información, vía internet de AMUNIC, Asociación de Municipios de Nicaragua; INAMU, Instituto Nacional de la Mujer y sobre Guatemala PNUD (dirección internet), Informe de Desarrollo Humano (2002).

<sup>25</sup> Lozano, I. (2002).

<sup>26</sup> Lectura recomendada: Perez Tremps (1998).

Dos, porque las mujeres comienzan a tener representación política, parlamentaria y sindical y a organizarse colectivamente. Tres, porque las mujeres toman conciencia del valor y el poder que esta participación representa en la lucha por sus intereses.

La CEDAW señala la importancia de la participación femenina en la vida pública no sólo a través del sufragio sino también del derecho a ser elegida, a representar a su gobierno y, en general, a la igualdad de oportunidades de acceso en la vida política, social y económica de su país. Sin embargo, aún hay países, parlamentos o gobiernos que restringen la participación política de las mujeres como Kuwait, los Emiratos Arabes, Jordania, Pakistán, Libia o la República Democrática del Congo. (PNUD, 2002). En general las mujeres están subrepresentadas en todos los niveles políticos de participación (excepto como votantes); y no sólo es significativa su baja representatividad, sino el escaso avance de su participación en el tiempo y en la casi totalidad de los países. En la actualidad solo hay un 14% de mujeres parlamentarias en el mundo, con pocas diferencias entre los países desarrollados y en desarrollo. La media actual de representación femenina en los parlamentos muestra, a nivel mundial, la siguiente progresión: 1987: 9%; 1995: 9%; 1999: 11%. Es significativo que los tres países nórdicos, casi siempre pioneros en el número de representantes mujeres en sus parlamentos y gobiernos, redujeron su representación al Parlamento Europeo a cifras inferiores a las de 1994: Dinamarca pasó del 44% al 38%. Finlandia del 63% al 44% y Suecia del 45% al 41%. (*Women*, 2000).

En relación con la representación de mujeres en los poderes locales, también los avances han sido escasos, sobre todo en América Latina, con amplia cultura municipalista. Actualmente en Nicaragua, de los 151 municipios solo en 11 han sido electas alcaldesas y un 23% de concejales (AMUNIC); en Costa Rica, en las elecciones de 1994 se logró incrementar en un 34% las alcaldías regidas por mujeres, es decir, pasó de 75 a 196 el número de alcaldesas (INAMU). Mientras que, en Guatemala, de 291 alcaldías solo fueron electas 4 mujeres en las elecciones de 1995 (PNUD)<sup>27</sup>. Esta pequeña

---

<sup>27</sup> El acceso de las mujeres a una documentación propia es el reconocimiento público de su identidad personal y ciudadana. Con ella accede al ejercicio de los derechos civiles y políticos, a beneficios sociales, legales e institucionales y le permite luchar contra la arbitrariedad y la extorsión. En Guatemala, la Fundación Menchú comprobó que más del 90% de

representación de las mujeres en posiciones de poder. Las mujeres ocupan posiciones de poder a la hora de incorporar puntos de vista, políticas, leyes o propuestas que beneficien a las mujeres y que disminuyan las disparidades entre los sexos. Además cuando las mujeres ocupan cargos públicos, estos suelen estar vinculados a responsabilidades de menor incidencia política. Sin representación femenina ocupando posiciones de poder que les permita avanzar en nuevas propuestas, defender los derechos vigentes y las necesidades específicas de las mujeres, los procesos se lentifican, se estancan y en algunos casos se revierten.

#### 6) Aspectos jurídico y legales.

Sobre las mujeres recaen de forma desigual leyes y normas sociales y culturales. Muchas de estas leyes y normas forman parte, además, de sistemas jurídicos y de valores diferentes, desde leyes consuetudinarias o de la costumbre, a leyes locales o religiosas, leyes pertenecientes a culturas indígenas propias o al derecho positivo vigente. El carácter sistémico de las desigualdades y discriminaciones de las mujeres no ha sido tomado en cuenta por muchos sistemas jurídicos y, aún cuando las discriminaciones son reconocidas, no suelen ser susceptibles de sanción –y, si existen sanciones, muchos procedimientos judiciales mantienen grandes lagunas técnicas y operativas para aplicarlas–. En palabras de Rebecca Cook: “Las violaciones de los derechos pueden ser resultado de acciones directas de los Estados o de la omisión por parte de éstos de promover, proteger y defender los derechos”<sup>28</sup>.

Hay legislaciones, normas sociales y políticas que discriminan a las mujeres bien porque las excluye directamente o bien porque no contemplan sus especificidades, es decir, las discriminaciones en leyes y/o políticas pueden ser explícitas (cuando a las mujeres se les prohíbe entrar en determinados lugares o vestir determinada ropa) o implícitas (cuando no se sanciona la discriminación en el acceso a un trabajo si esta embarazada, por ejemplo). Estas dificultades en la aplicación de la justicia se

---

<sup>28</sup> Cook, R.J., Mahamoud F. Fathalla (1996). *Advancing Reproductive Rights Beyond Cairo and Beijing. Studies in Family Planning*. Citado en FNUAP, 1997.

deben, entre otras razones, a la falta de neutralidad de leyes y de políticas frente a las diferencias y la diversidad.

7) *Democracia doméstica y familiar.*

*El hogar no es una unidad indiferenciada  
sino una unidad tanto de cooperación  
como de desigualdad y discriminación*<sup>79</sup>

Pese a que las mujeres contribuyen al mantenimiento del hogar con trabajo remunerado y no remunerado, los hombres no han asumido la parte de responsabilidad en las tareas domésticas y en el cuidado de los hijos que les corresponde. La socialización masculina impone a los hombres roles económicos alejados de la dinámica familiar y doméstica y actitudes autoritarias a menudo frustrantes y enajenadas. Este rol les impide conocer y participar en el marco de las relaciones intrafamiliares como un igual, lo que les convierte, en muchas ocasiones, en un “desinformado” sobre los intereses, relaciones o aspiraciones de sus hijos/as; sobre las expectativas personales de su esposa o compañera y sus posibilidades de realización. Esto tiene grandes repercusiones en las relaciones entre los diferentes miembros de la familia, en las posibilidades de mejorar las condiciones de vida de las mujeres y de las niñas y también en los propios hombres, que pierden la oportunidad de establecer mejores relaciones de afecto, cuidado y amistad con los hijos/as y esposa. La desigualdad en la distribución de responsabilidades en el hogar recarga, hasta límites extenuantes, las tareas domésticas y/o remuneradas que realizan las mujeres, restringe su tiempo de descanso, ocio y participación, dificulta su acceso a información, conocimientos y oportunidades que podrían mejorar su vida.

La falta de equidad y de democracia familiar reproduce formas de relación patriarcales y subordinadas generacionalmente, de tal manera que los procesos igualitarios tanto familiares como sociales y políticos se retardan. Los roles impuestos, el desconocimiento o la desinformación dificultan la comunicación y el intercambio más igualitario, la comprensión y la amistad entre los miembros de la familia y abren el espacio para la desatención y la violencia.

*La violencia contra las mujeres es incompatible con la democracia.*

La violencia contra las mujeres y las niñas<sup>30</sup> se manifiesta a lo largo de toda su vida, independientemente de la edad, el estatus, la etnia, la raza o la religión. Se produce en todos los países y culturas, en entornos de abundancia y de pobreza, en zonas rurales y urbanas, en países industrializados o de otras economías. En los países en desarrollo el espacio familiar y doméstico es el lugar donde se producen los mayores índices de violencia y de abuso sexual adolescente y esta violencia la ejercen hombres vinculados por parentesco o cercanía a las mujeres y niñas. En Chile, Costa Rica, Japón, Papua Nueva Guinea y Tanzania entre el 55–60% de las mujeres han sufrido alguna forma de violencia doméstica; el 40% de mujeres en Zambia y el 39% en EEUU han sido agredidas por sus parejas y en Noruega, Países Bajos e India entre el 20–30% han sufrido este daño (FNUAP, 1997). De acuerdo a las investigaciones y al monitoreo que realiza la Unión Europea una de cada cinco mujeres europeas ha sufrido violencia doméstica en los países miembros<sup>31</sup>.

Las investigaciones realizadas hasta ahora no han ofrecido una explicación suficiente de la desmedida agresión que los hombres ejercen contra las mujeres, compañeras, esposas, hijas u otras formas de parentesco. La violencia masculina se desencadena por una multitud de cuestiones tanto importantes como triviales, pero siempre está en relación con la resistencia de las mujeres al acatamiento, a la subordinación y, en general, a la arbitrariedad y al ejercicio del poder masculino (*British Council*, 1999). Sin duda existe una patología personal y social cuando una identidad (en este caso la masculina) se sustenta en la necesidad del ejercicio arbitrario y desmedido del poder y de la violencia.

Además, en los países envueltos en conflictos bélicos o con recientes y frágiles procesos de paz (abundantes todavía en África, Asia, Europa del

<sup>30</sup> La Red de Salud de las Mujeres Latinoamericanas y del Caribe define la violencia de género como “el ejercicio de la violencia que refleja la asimetría existente entre hombres y mujeres y que perpetúa la subordinación de lo femenino frente a lo masculino. La diferencia entre esta forma de violencia y otras formas de agresión estriba en que, en este caso, el factor de riesgo o de vulnerabilidad es ser mujer”.

<sup>31</sup> Lectura recomendada: *British Council*. (1999) y *FNUAP* (1997)

Este o América Latina)<sup>32</sup> los diferentes grupos armados se movilizan sin control ejercitando el robo y la violencia contra las mujeres de todas las edades. El temor a ser violadas restringe su movilidad y limita aun más sus posibilidades de sobrevivencia. Frente a los conflictos bélicos aumenta la vulnerabilidad de las mujeres no sólo porque se convierten en botín de las contiendas sino porque estos conflictos generan éxodos a veces masivos y siempre traumáticos<sup>33</sup>.

La violencia contra las mujeres socava su autoestima, reduce su confianza, restringe sus derechos, limita su participación ciudadana. Obstaculiza las posibilidades de acceder a recursos económicos, de tomar iniciativas que desarrollen su propio crecimiento personal y que mejoren la situación familiar. Su salud se resiente, su educación se limita, su capacidad de sobrevivencia se hace precaria. Las amenazas, la violencia, los abusos y el desprecio impiden que las mujeres participen en los espacios públicos, en los proyectos de desarrollo o lo hacen con fuertes inhibiciones. La violencia contra las mujeres es uno de los grandes obstáculos para lograr la igualdad entre los géneros y es, además, una violación a los derechos humanos más elementales que hace imposible fortalecer las bases democráticas de una sociedad e incapacita su desarrollo.

#### 9) Aspectos religiosos y culturales.

*La base tradicional de algunas religiones y culturas reproduce la subordinación y la discriminación de las mujeres.*

Las personas desarrollan su identidad a través de los procesos de socialización. Asumen así, los valores de una determinada sociedad y se adhieren a creencias y a religiones que ese grupo o comunidad profesa. Todas las religiones y culturas atribuyen valores y posiciones diferentes para hombres y para mujeres en el mundo y en todas ellas las mujeres están en desventaja. En la mayoría de los casos, el conjunto de elementos culturales, normas sociales y formas de comportamiento, individual o

---

<sup>32</sup> Este documento ha sido elaborado en el periodo comprendido entre el bombardeo de Afganistán y de Irak.

<sup>33</sup> Al finalizar el año 2000 había más de 12 millones de refugiados en el mundo, 6 millones de personas internamente desplazadas y casi 4 millones de retornados y solicitantes de asilo. Un 50% más que en 1990 (PNUD, 2002; ACNUR, 2001). El 80% de esta población

colectivos, se encuentran respaldado por leyes discriminatorias para las mujeres: sobre la herencia, la propiedad, la dote, el matrimonio. En otros, esos componentes de la cultura particular de un grupo están legitimados por la religión: como la virginidad, la maternidad obligada, el débito conyugal, la obediencia debida o una determinada práctica sexual y/o reproductiva; también, la mutilación genital, el ser quemadas tras la muerte de su marido, el repudio, la lapidación y la poligamia. Estas creencias determinan la vida de muchas mujeres, limitan sus espacios para actuar por ellas mismas, restringen los mecanismos de liberación, e inhiben aspectos fundamentales de su subjetividad.

A modo de resumen y conclusiones de lo visto hasta aquí, las mujeres no gozan de los beneficios representados en el Índice de Desarrollo Humano en su totalidad en ningún país del mundo, desarrollado o no desarrollado. En ningún país las condiciones de vida de las mujeres (medidas por su IDG) son iguales al IDH general. Y ello pese al aumento de la tasa de empleo femenina en los últimos 20 años en todo el mundo que, en el caso de América Latina, permite contabilizar como trabajadora a una de cada tres mujeres, en lugar de una cada cuatro de décadas anteriores. Aumento de la tasa de actividad femenina que coincide con el fuerte incremento de la pobreza y de la desigualdad en la región (véase Capítulo II) y con el descenso de la tasa de actividad masculina, lo que sugiere que el aumento del trabajo de las mujeres no es fruto del desarrollo de los países sino del desarrollo de su pobreza. Sobre todo si se tiene en cuenta las condiciones en que éstas realizan ese trabajo y si se observa su escaso impacto en el IDH general.

Si bien es pronto para saber si existe o no relación entre el incremento de la tasa de actividad femenina y el descenso de la tasa de actividad masculina —se necesita más investigación al respecto—, conjeturamos que *sí* existe, pues lo que se ha promovido de forma insistente en los últimos 20 años es la creación de actividades para una fuerza de trabajo específicamente femenina. De ahí el desarrollo de una fuerte agricultura agro-exportadora, de las plantas maquiladoras y las Zonas Francas y del incremento del sector informal como fuente de actividad sobre todo femenina. Es decir, con la globalización se han podido impulsar procesos productivos (fuertemente desregularizados) porque había una fuerza de trabajo disponible, fácilmente “explotable”, conformada mayoritariamente por mujeres. Más que pensar que las mujeres son “invisibles” en globalización o que ésta es “ciega” al género, creemos que no hay tal ignorancia. Las mujeres *cuentan* mucho en las políticas neoliberales porque sobre ellas se pueden “cargar” las peores condiciones de trabajo y de explotación y porque cubren, además, las carencias e inhibiciones

de los Estados y gobiernos al sacar adelante la sobrevivencia familiar, comunal y social.

En general las mujeres más pobres viven en los países más pobres y las que viven en condiciones de mayor desigualdad e indefensión viven en países donde las desigualdades y las restricciones hacia ellas son mayores, aún cuando tengan unos de los niveles de ingreso más altos, como en los países árabes. Se puede deducir, pues, que las condiciones de vida de las mujeres son *más independientes de las variables económicas y más dependientes de las variables culturales y religiosas*. Planteamiento que se apoya también en el hecho de que en países y regiones (industrializados y en desarrollo) donde el IDH general se ha reducido, no haya descendido el Índice de Desarrollo relativo al Género.

Las pobreza y las desigualdades de las mujeres tienen mecanismos propios para reproducirse. Factores económicos, demográficos y ecológicos, junto a los conflictos violentos, reproducen las pobreza, al tiempo que la discriminación, subordinación, exclusión y violencia sustentadas en un sistema de dominación masculina perpetuado a través de roles diferenciados y desventajosos para las mujeres reproducen las desigualdades. Aquí, la familia o el clan, la religión o las normas sociales, son celosas guardianas de la costumbre, de determinadas condiciones de vida de las mujeres o de unas señas de identidad cultural que restringen su vida. Estos mecanismos de reproducción deben de ser erradicados a través de múltiples y persistentes esfuerzos para su eliminación o transformación. No hay un modelo único de desarrollo, y tampoco una estrategia modélica, pero es importante tener como objetivo la igualdad y la ampliación de las oportunidades de las mujeres y es necesario verificar los resultados en términos de su bienestar, su dignidad y el respeto a sus derechos humanos.

##### **5. Estrategias para combatir la pobreza de las mujeres**

Las estrategias que siguen están planteadas en tres puntos. El primero propone el marco de las políticas públicas, de los poderes locales y de las organizaciones sociales y de mujeres como espacios estratégicos para desarrollar las medidas dirigidas a eliminar su pobreza y su desigualdad. El segundo considera algunas políticas económicas con equidad que impactan de forma directa sobre las mujeres (políticas que enlazan con las desarrolladas en el Capítulo V) y sobre su acceso a bienes productivos, recursos y servicios. El tercer punto trata sobre las estrategias por la igualdad y en contra de las dis-



Estrategias aquí, son directrices o líneas de actuación de carácter político y técnico que forman parte de un plan a largo plazo. La correcta identificación de una estrategia ayuda a formular y a coordinar diversas acciones y a conducir los procesos que permiten lograr las metas propuestas. El Taller Latinoamericano sobre Estrategias para Combatir la Pobreza<sup>34</sup> consideró que el objetivo de estas estrategias era “*Lograr la progresiva mejora de las condiciones de vida de la población*”. Conviene recordar que la población no es homogénea ni en sus intereses ni en sus necesidades, por tanto las estrategias propuestas deberán poner el énfasis en aquella parte de la población que aún no goza de niveles mínimos de bienestar y dignidad y adecuarse a sus características específicas.

Las estrategias concretas que se proponen para combatir la pobreza de las mujeres parten: 1) de identificar y definir los espacios político institucionales más adecuados para desarrollarlas y del papel de las Organizaciones de la Sociedad Civil y de los Grupos de Mujeres como agentes fundamentales en su definición, aplicación, seguimiento y evaluación; 2) en un nivel macro son fundamentales: la redistribución del gasto público, la reorientación de prioridades y la reasignación de los recursos existentes. Esto hace referencia, sobre todo, a políticas públicas y a reformas fiscales basadas en criterios de equidad y solidaridad (véase Capítulo V); 3) En el nivel “micro”, son necesarias estrategias de acceso a activos productivos, recursos y servicios; y 4) otro grupo de estrategias se refiere a medidas para promover la igualdad y medidas contra la discriminación.

Respecto a las premisas, la primera es tener en cuenta la *realidad multivariable de las mujeres*. En efecto, las Estrategias para superar la pobreza de las mujeres deben tener en cuenta la interrelación existente entre las pobreza y las desigualdades que les afectan y como se relacionan con las dinámicas políticas y económicas hasta conformar una realidad compleja, multivariable, que es sobre la que se debe actuar. No es *sobre* las propias mujeres pobres donde hay que actuar, como si ellas fueran las responsables de su propia situación, sino *sobre las condiciones* económicas, políticas, sociales, culturales y/o religiosas que determinan su situación de pobreza.

---

<sup>34</sup> Taller Latinoamericano sobre Estrategias para Combatir la Pobreza. Santa Cruz, Bolivia, 3-4 de diciembre 2001.

La segunda premisa tiene que ver con la *eliminación de un principio contradictorio*, pues es preciso identificar los aspectos nocivos de las políticas neo-liberales que aumentan las desigualdades y los desequilibrios, porque impactan, irremediable y negativamente, en los más desiguales de las sociedades. Es decir mientras las políticas macroeconómicas sean fuentes generadoras de desigualdad y de desequilibrio global no será posible la eliminación de las desigualdades y de las pobreza que ellas mismas generan (Capítulo IV).

## 5.2. *Espacios políticos e institucionales para desarrollar las estrategias de lucha contra la pobreza de las mujeres*

### 1) *Las políticas públicas.*

La institucionalidad democrática es la base para la elaboración y aplicación de políticas públicas y de acciones para el desarrollo; es el marco fundamental para la ejecución de leyes que impulsen procesos políticos igualitarios, participativos y transparentes. Por ello el ámbito de las políticas públicas es estratégico para el desarrollo de esas acciones y procesos y es la ubicación, político institucional, idónea de las estrategias para actuar sobre las causas y sobre los efectos de las pobreza y de las desigualdades de las mujeres.

Las políticas públicas ofrecen la sostenibilidad, la permanencia, los recursos, los mecanismos de coordinación y de evaluación y la mayor cobertura a las intervenciones encaminadas a erradicar la pobreza. Este emplazamiento sitúa la lucha contra las discriminaciones y por los procesos igualitarios, la participación ciudadana de las mujeres y la superación de su pobreza en una dimensión política e institucional. Permite, también, concebir las políticas públicas (centrales y sobre todo locales) como instrumentos de cambio social y democrático, con capacidad de articular mecanismos que busquen la equidad en su gestión y en sus resultados.

En el marco de las políticas públicas, las estrategias para combatir la pobreza adquieren un alcance mayor, involucran un mayor número de agentes sociales, económicos y políticos, públicos y privados; también permiten plazos de acción más amplios y la planificación de diferentes etapas. En su fase de elaboración, esos procesos de cambio requieren consensos que permitan identificar necesidades y elaborar diagnósticos y propuestas. Esto hace necesaria la participación de las mujeres y de sus

mecanismos de la gestión pública, el fortalecimiento de las instituciones y a la identificación de los recursos. En su planeamiento, puesta en marcha y ejecución, las mujeres, sus grupos y asociaciones, coordinados con las instancias de la gestión pública (centrales y locales) pueden hacer propia esa política, ejercer procesos de co-responsabilidad, asegurar su efectividad, vigilar y defender su aplicación, el uso de los recursos, la transparencia y la sostenibilidad de los procesos.

## 2) *Los poderes locales*<sup>35</sup>.

*Los poderes locales y el espacio municipal son espacios estratégicos para la igualdad de las mujeres*

El municipio es el espacio más cercano y directo para el ejercicio de la ciudadanía y para el fortalecimiento de una democracia participativa. Es también un ámbito territorial e institucional con potencial y mandato para combatir los desequilibrios más extremos tanto de pobreza como de desigualdades y para impulsar un desarrollo equitativo y sostenible en una zona. El nivel local de gobierno es uno de los espacios públicos que más directamente afecta a las mujeres y que puede impactar sus oportunidades para salir de la pobreza y para luchar contra las desigualdades.

Por otra parte, la mayoría de las acciones de desarrollo ocurren en el nivel local. Las estrategias para superar la pobreza y por la igualdad entre los géneros pueden tener un impacto más inmediato, sostenible y eficiente en el ámbito público de los poderes locales por la presencia y la participación de las mujeres y por el cometido de atención ciudadana frente a las necesidades más sentidas de una determinada población. Fortalecer el poder y la capacidad de los gobiernos locales puede significar, pues, avances nada desdeñables en la reducción de la pobreza de género (Recuadro 6.3).

El fortalecimiento y la institucionalidad de los gobiernos locales requieren políticas de descentralización, mayores atribuciones y recursos y el desarrollo de su capacidad técnico-institucional. También el incremento de la participación ciudadana, la democracia electoral, esto es gobiernos locales plurales capaces de convocar y comprometer a comunidades,

---

<sup>35</sup> Este punto sobre el poder local y el municipio ha sido elaborado a partir de *Victory* (2000).

pobladores, organizaciones, empresas, sociedad civil y grupos de mujeres. El ámbito de actuación de los poderes locales es un espacio fundamental para poner en marcha estrategias de reducción de las múltiples formas de pobreza y de desigualdad.

**Recuadro 6.3. Potencialidades de los gobiernos locales en la reducción de la pobreza de género**

- Garantizar la sostenibilidad de las propuestas de desarrollo nacional y regional que involucren a la población y vincular los proyectos y actividades de las mujeres con esas propuestas.
- Garantizar las medidas protectoras del entorno físico medioambiental y establecer medidas contra los efectos perniciosos que deterioran el medio y amenazan la salud y la capacidad de sobrevivencia de las mujeres y sus familias.
- Estimular la acción participativa de los grupos de mujeres y otros agentes sociales, promoviendo una relación innovadora entre las asociaciones y el gobierno local como expresión de los intereses y preocupaciones de los ciudadanos y ciudadanas.
- Promover proyectos económicos que beneficien a las mujeres de forma equitativa, que rompan con las condiciones de desigualdad y que mejoren sus condiciones de vida y las de sus familias.
- El crecimiento y la ocupación en el ámbito local proviene sobre todo, de las micro, pequeñas y medianas empresas. Los gobiernos locales pueden promover instancias de diálogo social y de participación para la formación y el empleo, impulsando niveles de cooperación entre el sector público y el privado, donde la formación y el empleo de las mujeres pueda ser promovido como acciones de las políticas de igualdad.
- Promover la organización y asociación de mujeres por sectores y/o por demandas, apoyar sus iniciativas productivas o de autoempleo.
- Hoy los municipios tienen nuevas áreas de competencia como las prestaciones de servicios básicos esenciales para la dignidad humana, como la salud, la enseñanza y las políticas sociales. Esto puede significar la mejora de la calidad de estos servicios, garantizar su acceso a todas las muje-

la salud sexual y reproductiva, promover roles más igualitarios y la participación de los hombre en las responsabilidades familiares.

- Entre las actividades tradicionales de los municipios, como han sido la atención y el mejoramiento de las infraestructuras, pueden ser prioridades los caminos, puentes y carreteras que permitan un mejor acceso a los mercados, que proporcionen movilidad y seguridad a las mujeres: el alumbrado público, el entubamiento del agua que facilitan su trabajo y el ahorro de tiempo y esfuerzo.
- Impulsar estrategias sociales, económicas y familiares para garantizar la permanencia de niñas en las escuelas, más fáciles de gestionar desde los municipios, así como el control de las condiciones de trabajo de las mujeres en las empresas maquiladoras instaladas en los municipios.

Fuente: elaboración propia

### 3) *Organizaciones internacionales, grupos organizados de la Sociedad Civil/Grupos de Mujeres*<sup>36</sup>.

Las organizaciones, asociaciones y/o grupos de mujeres conforman un tejido social y colectivo de gran alcance y operatividad. Su fuerza esta en su capacidad de hacer alianzas, crear espacios de diálogo, elaborar propuestas y ejecutar acciones, pero sobre todo en su tenacidad y en su capacidad de avanzar en los cambios. Las organizaciones y grupos de mujeres desarrollan sus actividades en todo el espectro político y social, en todos los sectores y en todas las instituciones. La profesionalización ha fortalecido su capacidad de incidencia y ha ampliado sus espacios de intervención.

El sistema de Naciones Unidas tiene sus propias organizaciones con cometidos definidos que elaboran recomendaciones e informes para que sean elevados a las más altas instancias de decisión sobre la promoción de los derechos de las mujeres en los campos político, económico, civil, social y educativo. Se encargan también de impulsar la integración de la perspectiva de género dentro y fuera del sistema de NN UU, de organizar y dar seguimiento a las Conferencias Internacionales y de vigilar el cumplimiento de las Convenciones. Otros grupos independientes acreditados y vinculados al sistema de Naciones Unidas y de la Unión Europea

---

<sup>36</sup> Lectura recomendada: López, M.I (2001)

organizados de forma más sectorial, recomiendan, investigan y ejecutan acciones en pro de la igualdad y en contra de la discriminación en ámbitos como el laboral, jurídico, sanitario, educativo o el de los derechos humanos.

Por otra parte, cada país tiene una amplia red de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que crean opinión, investigan, difunden, elaboran políticas, programas, proyectos, propuestas de ley y estrategias para que las mujeres enfrenten su situación de pobreza y de desigualdad. Las ONG trabajan por el empoderamiento de las mujeres y en contra de las desigualdades y discriminaciones que padecen. Crean campañas, ofrecen asistencia en casos de violencia, informan sobre salud sexual o sobre el VIH/SIDA, trabajan con niñas prostituidas, adolescentes–madres, niños y niñas en la calle, o refugiadas. Asesoran al sistema policial, penal o judicial. Cuentan con conocimientos, experiencia, metodologías, materiales y discurso propio. Se coordinan, forman redes y alianzas, tienen vínculos y contactos nacionales e internacionales. Muchas de ellas son gestoras eficientes y profesionales, realistas y confiables.

Los grupos de mujeres son recursos imprescindibles en la elaboración, puesta en marcha y en la ejecución de las estrategias para combatir la pobreza y para integrarlas en el marco de las políticas públicas y de los derechos humanos. Está en su naturaleza, como grupo, el conocimiento sobre la situación de las mujeres, la capacidad de comunicación, de empatía y de solidaridad. Gran parte de los logros de las mujeres en las últimas décadas han sido posibles gracias al ejercicio público de una ciudadanía colectiva que ha dado dimensión política a las carencias y limitaciones individuales de las mujeres. El fortalecimiento de las organizaciones de mujeres, de la representatividad y la ampliación de sus espacios políticos de actuación y de sus recursos son fundamentales para el ejercicio de su ciudadanía y su empoderamiento y para la legitimación de los procesos democráticos en los países.

### *5.3. Políticas de crecimiento económico con equidad de género*

*La distribución equitativa de los beneficios del crecimiento económico disminuye las desigualdades y con ello facilita la disminución de la pobreza de las mujeres*

Las políticas de crecimiento con equidad de género se proponen la inclusión de los más desfavorecidos y entre ellos priorizan a las mujeres y sus de-

derechos son imperativos e inapelables sino porque el desarrollo no es posible y el crecimiento es inestable e ineficiente sin la participación de todos y todas en su consecución y en sus beneficios. Son políticas que enfatizan la redistribución del gasto público, la reorientación de prioridades y la reasignación de los recursos existentes. Esto hace referencia, sobre todo, a diversas políticas públicas que incluyen también reformas tributarias y fiscales basadas en criterios de equidad y solidaridad. En un nivel micro son estrategias para facilitar el acceso a bienes productivos, recursos y servicios.

### 5.3.1 Consideraciones de género en la distribución del gasto público y en la asignación de los recursos<sup>37</sup>

El Estado, en su calidad de proveedor de bienes públicos, tiene la responsabilidad de ejecutar políticas de *distribución de bienes y servicios* y de reorientarlas hacia las poblaciones más desfavorecidas, donde las mujeres están sobrerrepresentadas. Esta distribución de bienes es tarea de gobiernos que buscan la equidad a partir de eliminar las brechas entre ricos y pobres y entre hombres y mujeres. Es fundamental garantizar el acceso a “activos” como educación, salud, protección social, cultural y medioambiental, tierra, crédito, tecnología, infraestructuras y comunicación y facilitar el acceso equitativo de las mujeres a través de políticas públicas específicas que tengan en cuenta su situación de desventaja social, su desigualdad de género y su diversidad.

Sectores como salud, educación, infraestructura y transporte pueden confluir para generar una mejor cobertura de atención primaria, algunos de cuyos ejes podrían ser la formación de enfermeras en el área de la salud pública y de la gineco-obstetricia, la construcción y abastecimiento de puestos de salud y de casas maternas y el apoyo institucional para el fortalecimiento de las escuelas de salud pública.

La distribución equitativa de bienes públicos y su reorientación conlleva, también, una *redefinición de las prioridades* dirigidas hacia sectores donde se manifiesten las más acuciantes necesidades y donde se logre un mayor impacto en términos de igualdad social y de género. Es importante asignar recursos a intervenciones que directamente amplíen las oportu-

---

<sup>37</sup> El aspecto de la distribución de los ingresos y el crecimiento equidad se desarrolla en el Capítulo V.

nidades educativas y productivas de las mujeres y que desarrollen sus iniciativas, sus derechos y su participación, que tengan un carácter de atención continuada y de progresiva mejora. Estas *estrategias político-económicas, de oportunidades y de derechos en el marco de las políticas públicas con equidad de género* son el principal instrumento para poner en marcha las estrategias para combatir la pobreza de las mujeres; es decir, son requisito para las acciones dirigidas a eliminar la desigualdad de oportunidades que amenazan su avance y su desarrollo personal.

### *5.3.2 Estrategias de acceso a bienes productivos, recursos y servicios*

La reforma de las políticas públicas deben contemplar con especial cuidado su impacto en la población pobre y sobre todo en las mujeres. Un primer (y modesto) objetivo sería que, con esas políticas las mujeres *no empeoren su situación* ni en términos de pobreza ni en términos de desigualdad. Ninguna acción debe tener legitimidad si aumenta las desventajas que ya tienen las mujeres ni a corto, ni a medio, ni a largo plazo. En el terreno económico las mujeres deben tener acceso, como mínimo, a los siguientes bienes:

- Activos productivos: tierras, créditos, formación, innovaciones tecnológicas, trabajo y tiempo
- Infraestructura y servicios: transporte, caminos, puentes, agua, electricidad y vivienda digna
- Sociales y jurídicos: facilidades y derechos de organización para mejorar su gestión, su representatividad y su participación
- Personales: educación, salud, seguridad, vivienda, ayudas familiares, becas.

#### *1) Acceso a activos productivos rentables y eficientes*

Las respuestas para mejorar las condiciones de vida de las mujeres no pueden ser entendidas de forma aislada. Así, que las mujeres tengan propiedad o acceso a tierras debe significar que pueden explotarlas con rentabilidad, con acceso a créditos, a formación, a insumos y a innovaciones tecnológicas; con mecanismo para la comercialización y facilidades de



a las prioridades económicas, productivas y comerciales del país. Además, estas acciones deben tener en cuenta su diversidad, porque ni las mujeres ni su situación son homogéneas. Esto significa que no todas ellas pueden o quieren ser empresarias o trabajadoras agrícolas aunque vivan en el área rural. Por tanto las estrategias tampoco pueden ser un paquete de aplicación “universal”. Es importante no confundir *el derecho* a tener tierras, crédito o trabajo con *la necesidad* de acceder a esos activos, necesidad que no todas tienen. En otras palabras, ser propietaria de tierras, asociarse para producir las o acceder a un crédito es un derecho, pero no una obligación.

Por tanto, es fundamental identificar la o las mujeres que se propongan ser empresarias, cultivar tierras o comercializar su producción y proporcionarles todos los recursos necesarios para lograrlo. Estas mujeres deben acceder a una formación continuada, técnica, administrativa y financiera (no sólo un “cursillo”) que les permita controlar y conocer bien cómo su negocio, empresa o producción se inserta en el mercado y es competitiva y rentable. Los créditos deben ser adecuados a las características productivas señaladas y no calculados previamente por las instancias u organizaciones financieras de acuerdo con su propia visión sobre las mujeres o los recursos de los que disponen.

El acceso de las mujeres al trabajo remunerado fuera de la casa debe considerar las condiciones de empleo, salarios, horarios y distancias. Y también cuántos de esos beneficios son trasladados al costo de la educación y seguridad de hijas pequeñas o adolescentes que se quedan en el hogar para cuidar de la casa y de los hermanos, cuánto es el costo de la estabilidad emocional y psíquica de la mujer que deja a los hijos solos en la casa durante su jornada de trabajo y cuánto es el costo en los niveles de consumo, dieta familiar e inseguridad doméstica. En estos casos y cuando las condiciones de desigualdad y de pobreza se pueden trasladar y reproducir generacionalmente, es fundamental garantizar las políticas de ayuda económica familiar, becas y subvenciones escolares y la promoción de guarderías accesibles como estrategias que faciliten la estabilidad laboral y de ingreso de las mujeres adultas, la educación de las niñas y adolescentes y la atención infantil.

Las condiciones habitacionales son fundamentales para la vida y la productividad de las mujeres. Seguridad, espacios y tipo de construcción son elementos que les pueden ayudar a tener una actividad propia, si cuentan con luz, agua, suelos, ventanas y puertas seguras y un lugar para almacenar. Esto es de una importancia capital también para la seguridad y auto-

estima de las mujeres porque el entorno familiar representa el lugar de cobijo, donde se establecen vínculos y lazos afectivos entre los diferentes miembros que lo componen y donde se generan las figuras de protección, confianza y afecto (FNUAP, 1997). Es decir, la igualdad y la democracia en las familias actúa como un sistema inmunológico de la sociedad que al fortalecer los vínculos y las relaciones sobre bases de equidad, potencia las capacidades de todos sus miembros y genera ciudadanas/os más libres, solidarios y seguros de sí mismos.

## *2) Infraestructuras de acceso y servicios.*

Transporte, electricidad, agua, edificios adecuados para la comercialización de productos (mercados) son generadores de mayor rentabilidad, seguridad y tiempo. Las condiciones de la comunidad, del barrio o del asentamiento no son ajenas a las posibilidades de desarrollo económico y social de las mujeres de escasos recursos. Son importantes los esfuerzos por mejorar las infraestructuras viarias, puentes, accesos u otros mecanismos que permitan la movilidad, la salida de productos y la llegada de insumos, la comunicación y la información. El acceso a la luz y al agua permite el desarrollo de tecnologías, rentabilizar la producción y vivir en condiciones de mayor seguridad, proporciona tiempo para otras actividades, para nuevas oportunidades y para el descanso. El acceso a actividades sociales y organizativas les permite socializarse, fortalecerse colectivamente, mejorar su gestión, desarrollar su representatividad y su actividad pública y política, hacer visible sus propuestas y su participación. El acceso y/o cercanía a los servicios de salud, de educación y a las instituciones (sociales, de ayuda o de información) les permite acudir en demanda de atención, ayuda o información cuando lo necesite o, por el contrario, impedirlo si la distancia, el tiempo de desplazamiento o el costo del transporte es excesivo.

La educación de las mujeres incrementa sus oportunidades de empleo, mejora las condiciones de trabajo y la estabilidad de sus ingresos. El nivel educativo secundario, además, produce cambios sustanciales en su vida ya que permite establecer un modelo de relaciones familiares con menos desequilibrios y contribuye a la reducción de la violencia doméstica y familiar y de la alta tasa de natalidad. Las mujeres acceden a mayor información y a métodos anticonceptivos, son más autónomas y tienen más capacidad para decidir sobre su vida. La educación promueve

si misma y de las demás. Fortalece su posición social política y económica, tanto individual como colectiva. Las mujeres con mayor nivel educativo tienen más oportunidades y también más aspiraciones para sus hijos/as. Su educación es el motor que revierte la dinámica de empobrecimiento y de desigualdad para las presentes y futuras generaciones. Es por tanto, una estrategia fundamental para el desarrollo de los pueblos, es un indicador de la democracia y del grado de desarrollo y de igualdad de un país.

#### *5.4. Estrategias para promover la igualdad y medidas contra las discriminaciones*

##### *1) Institucionalización de las propuestas de género.*

Ampliar las oportunidades de las mujeres tiene mucho que ver con la democracia y los derechos humanos, además de con el crecimiento económico. Por ello la voluntad política,<sup>38</sup> es decir el compromiso decidido de los/las responsables de las instituciones públicas (legislativas y de gobierno) y de las privadas (empresas, sindicatos, académicas, medios) para eliminar las barreras y facilitar oportunidades a las mujeres, adolescentes y niñas, son elementos fundamentales para producir cambios sustantivos.

Esta voluntad política se expresa de diferentes formas: una es escuchar a las mujeres cuando identifican y definen sus necesidades y a sus organizaciones, es decir, abrir espacios reales políticos y operativos de comunicación e intercambio permanentes para conocer su análisis, sus demandas y sus propuestas y para poder ofrecer las respuestas adecuadas. Algunos responsables de instituciones consideran que los problemas de las desigualdades se deben manejar con criterios técnicos y que otras consideraciones (culturales, de derechos humanos o metodológicas) son del ámbito de los grupos de mujeres o de algunas ONG. Esta actitud en las instituciones tiene múltiples implicaciones a la hora de planificar intervenciones sostenibles para la reducción de la pobreza y determinan en gran medida sus resultados. La forma de percibir la realidad, la conciencia y el compromiso frente a los cambios necesarios van a mediar en el tipo de respuestas que se propongan, en los objetivos que se prioricen, en la dimensión y permanencia de las intervenciones y en sus logros. De este

---

<sup>38</sup> Véase López, M. I (2001).

grado de comprensión y voluntad va a depender la ubicación institucional de las políticas por la igualdad entre los géneros y de las estrategias contra la pobreza de las mujeres, así como los recursos humanos, materiales y económicos que se asignen para el logro de los objetivos en el medio y largo plazo.

Así, por institucionalización en este ámbito entendemos: la actitud y capacidad de técnicos/as y de políticos/as y otros agentes para ofrecer respuestas claras y sustentadas desde la perspectiva de género sobre los temas de pobreza y desigualdades en el marco de las políticas públicas y de los derechos humanos. La aptitud para ubicar estas respuestas en los espacios políticos, institucionales, organizativos, comunitarios y en los medios de comunicación; la capacidad de acceder y contar con recursos que permitan la ejecución de las acciones propuestas y el logro y la sostenibilidad de los resultados esperados.

## 2) *Empoderamiento de las mujeres*<sup>39</sup>.

Es el proceso a través del cual las mujeres fortalecen sus capacidades (individuales y colectivas) que les permiten identificar y defender sus intereses y derechos y participar en los espacios de decisión y de poder. Este proceso pasa necesariamente por la toma de conciencia, por la revitalización de la autoestima y por la legitimación de sus derechos. Ofrece la energía necesaria para promover cambios (tanto en el ámbito público como en el privado) que acaben con las desigualdades y eliminen la subordinación entre los géneros.

Es una estrategia de naturaleza positiva, de legitimación y de autonomía, que reclama reconocimiento, voz y espacios propios. Es un concepto político. Cuestiona los fundamentos donde se sustenta el poder excluyente de una sociedad, de un gobierno, de un Estado o de unas creencias. Esta dimensión política del empoderamiento de las mujeres repercute en los procesos de desarrollo humano de los países porque las mujeres actúan como sujetos de derecho y de decisión colectiva, tanto a la hora de controlar y proteger los recursos naturales como en la aplicación de las políticas y estrategias para erradicar la pobreza; tanto en la definición y defensa de sus derechos como en la identificación de prioridades en los programas electorales de los partidos políticos.

---

<sup>39</sup> Lectura recomendada: Capítulo sobre las estrategias para la igualdad y el empodera-

El empoderamiento de las mujeres es una propuesta ideológica que nace de una práctica y de una visión política. Es un concepto incluyente, que parte de una propuesta de equidad y no del ejercicio del poder de unos/as sobre otros/as. El empoderamiento de las mujeres es una visión estratégica, global y alternativa, más justa y equitativa no sólo para las mujeres sino para la sociedad en su conjunto, para los países y para las regiones.

### 3) *Democracia participativa.*

Los procesos de democratización no están al margen de la participación y vigilancia ciudadana sobre las acciones de los gobiernos (central y locales), para garantizar que estas acciones den respuesta a sus necesidades y en que estos ciudadanos/as accedan y puedan elegir autoridades que atiendan sus demandas. La participación ciudadana es el eje de relaciones más igualitarias entre la sociedad civil y el Estado, garantiza la legitimidad de los gobiernos y apoya los procesos de transparencia en la gestión pública. Establece canales de comunicación y diálogo entre las demandas, las políticas, la gestión y los recursos.

La participación de las mujeres fortalece el ejercicio de su ciudadanía, reconoce la legitimidad de su representación y de su acción política. El derecho a la ciudadanía obliga a las mujeres a no permitir que se limiten sus espacios políticos a través de los cuales pueden vigilar el cumplimiento de los compromisos internacionales y nacionales adquiridos por los gobiernos y respaldar a otras mujeres que defienden propuestas o leyes beneficiosas o que ocupan lugares estratégicos en los espacios de decisión y poder.

Sin embargo, el concepto de democracia participativa para las mujeres no debe limitarse al ámbito de la participación y la representatividad política, sino que debe ampliarse a los espacios comunales, asociativos, organizativos o grupales. Y este reclamo tiene que extenderse al ámbito doméstico, donde suele existir un déficit democrático y participativo en relación con los hombres. Las estrategias de co-participación y de co-responsabilidad en el espacio familiar deben ir parejas con el apoyo a los esfuerzos de las mujeres para participar en los espacios públicos, de decisión y de poder.

### 4) *Leyes de igualdad.*

*Un principio de igualdad que reconoce la diversidad y las diferencias.*

La igualdad es un principio a conseguir, su simple enunciado no da garantía automática de su vigencia; pese a ello, las leyes por la igualdad y su

ejercicio legitiman y refuerzan los derechos de las mujeres y fortalecen el ejercicio público de su ciudadanía. Este ejercicio pasa, primero, por la toma de conciencia de ser mujer y de formar parte de una comunidad política, jurídica, social y cultural, es decir, por la conciencia de ser sujeto de derechos y por estar y sentirse legitimada para ejercerlos.

Sin embargo, la declaración jurídica de la igualdad entre los sexos es insuficiente frente a la desigualdad de partida de las mujeres. Se impone, entonces, redefinir ese término de igualdad desde parámetros más reales, es decir que tome en cuenta la condición desigual y discriminada de las mujeres. Así, partiendo de la igualdad entre los sexos y de la prohibición de la discriminación consagrada en la igualdad formal, se incorpora con el mismo rango el principio de igualdad *material* (en algunos países igualdad real) que obliga a “los poderes públicos a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas” (Pérez Tremps, 1998).

Esta nueva dimensión está contemplada en la CEDAW que establece en su artículo segundo:

*“Los Estados parte convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilación, una política encaminada a eliminar las discriminaciones contra la mujer y con tal objeto se comprometen a) consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de este principio; b) adoptar medidas adecuadas, legislativas o de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer”.*

Es decir, reconoce las grandes brechas en la igualdad entre hombres y mujeres y en sus posibilidades de desarrollo y reclama como indispensable la existencia y aplicación de una norma que establezca las grandes líneas de actuación para promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y que sancione los obstáculos para lograr un horizonte nacional compartido. Las leyes de igualdad de oportunidades con equidad de género se convierte así en una política de Estado, se complementa con las políticas públicas que se mencionan en este apartado, tienen un carácter transversal e intersectorial, debe contar con una institución gestora que ocupe una posición en los niveles más altos de decisión política del Estado, con formas de interacción y ejecución descentralizadas y vincula-

Las leyes de igualdad y las acciones positivas son estrategias que se complementan. Tienen como fin común la igualdad entre hombres y mujeres y la desaparición de las disparidades entre los géneros. Las medidas de acción positiva son instrumentos que ayudan a reequilibrar el déficit de derechos y libertades que las mujeres padecen. Son por lo tanto un requisito para el cumplimiento del principio de igualdad y de no discriminación. Las acciones positivas (o afirmativas) *son el principio en el que se sustenta la igualdad real*; sin estas acciones las leyes de igualdad no cumplirían el objetivo para el que fueron creadas.

Uno de los valores fundamentales de las acciones positivas es que se instrumentalizan en el espacio de lo concreto. Precisamente, este aterrizaje al terreno de los hechos es lo que, en principio, las hizo más vulnerables. La idea de un mandato legal y operativo frente a las discriminaciones ha levantado resistencias sobre todo en espacios laborales y políticos, por ejemplo al promover una mayor presencia femenina a través de la introducción de cuotas. Pero esa es también la naturaleza de las acciones positivas: tomar medidas concretas contra hábitos y costumbres profundamente arraigados en la sociedad y que se erigen en obstáculos, a veces insalvables, para las mujeres.

Consideramos, no obstante, que las acciones positivas que deben ser ejecutadas en el marco de actuaciones legales (es decir impuestas por ley) son leyes de igualdad y no tanto acciones positivas. Y si una acción positiva contra las discriminaciones se ejercita voluntariamente tiene un carácter ejemplar y una mayor fuerza moral y ética. Hoy, los partidos políticos, sindicatos, grupos, colectivos, asociaciones, ONG, pueden asumir acciones positivas contra las discriminaciones que tendrían un gran impacto y una amplia resonancia política y social.

Otro aspecto fundamental de las acciones positivas tiene que ver con la claridad y coherencia en su definición y aplicación. Igual que hay leyes que pueden discriminar sin proponérselo, una acción positiva de protección hacia las mujeres puede tener resultados contrarios a sus intereses. Así, si se exigen acciones para que las mujeres “puedan compaginar las

---

<sup>40</sup> *Women's Environment and Development Organization*. WEDO (2002)

tareas laborales y familiares”, se está contribuyendo a consolidar la situación tradicional de discriminación, ya que se favorece que sólo sea la mujer quien se ocupe de las tareas del hogar (*Pérez Tremps, 1998*).

Las acciones positivas están vinculadas con las discriminaciones propias de cada cultura, por tanto pueden tener un carácter muy variado. Conseguir, por ejemplo, que las mujeres de una comunidad accedan a la titularidad de la tierra o a créditos puede ser más fácil si ya hay leyes e instituciones que promuevan la igualdad de las mujeres, su acceso a la educación y a la autonomía económica que si se trata de países donde la exclusión de las mujeres tiene un arraigo cultural y/o religioso profundo.

Para finalizar, retomamos los Objetivos del Milenio descritos en el Capítulo III. El objetivo nº 3 (eliminar la disparidad de género en el acceso a la educación) contiene y amplía el objetivo 2 (educación primaria universal) al aplicarlo a niñas y jóvenes. El objetivo 4 y el 5 se refieren a las mujeres y sus hijos, respectivamente (mejorar la salud materna, reducir su tasa de mortalidad y la infantil) y hablan de la necesidad de mejorar las oportunidades de acceso a servicios, atención, nutrición y conocimientos de los que puedan hacer uso para atender el cuidado de sus hijos. El objetivo 6 contempla el acceso universal a los servicios de salud reproductiva para el 2015. También se refiere a las mujeres el objetivo 1, pues están sobre-representadas entre los más pobres a los que hay que aliviar de la pobreza extrema, y el objetivo 7 sobre el deterioro medioambiental, que mantiene a las mujeres en mayor penuria por extinguir y/o alejar sus fuentes de consumo, cobijo y supervivencia: agua, leña, bosques, producción.

Los objetivos para el 2015 reflejan, pues, las caras de la pobreza, también de género, en los países en desarrollo, así como la voluntad de enfrentarla y erradicarla. Las propuestas de este documento (junto con muchas otras) son viables y deseables, razonables y necesarias para que, esta vez sí, se cumplan estos objetivos.





**CAPÍTULO VII**  
**LA INTEGRACIÓN DE LA LUCHA CONTRA**  
**LA POBREZA EN LAS POLÍTICAS, PROGRAMAS**  
**Y PROYECTOS DE COOPERACIÓN.**  
**ESTUDIO DE CASOS**

**1. Diagnóstico de la situación de pobreza de un país**

Nicaragua es uno de los países más pobres del continente americano, medido en términos de su PIB por habitante. Según CEPAL, en 2001 este indicador alcanzaba los 491 dólares<sup>1</sup>.

A partir de datos de la Encuesta Nacional de hogares para medición del nivel de vida de 2001, un 45.8 por ciento de la población, 2.3 millones de personas se encuentran en situación de pobreza y un 15 por ciento, más de setecientas mil, estaban en extrema pobreza. De la misma manera, es poco más de 1.0 millón de personas las que no tienen acceso a agua potable y aún es elevado el número de personas analfabetas.

De la misma manera, y al igual que en muchos otros países, la pobreza afecta mayormente a la población que reside en las zonas rurales. De ahí que sea en las regiones Central y Caribe, con población eminentemente rural, donde se encuentra el mayor porcentaje de hogares en situación de pobreza. (ver cuadro 7.2 y mapa adjuntos).

En términos de desarrollo humano, Nicaragua está clasificado entre los países de desarrollo humano medio. Entre los países centroamericanos, sólo Guatemala se encuentra en una posición más baja.

Cuadro 7.1. Nicaragua: privación en aspectos básicos de la vida, 2001

Concepto	Número de personas	% del total de la población
<b>Pobreza (medida según el método de agregado de consumo)<sup>2</sup></b>		
Personas bajo la línea de pobreza	2.383.900	45.8
Personas bajo la línea de extrema pobreza	785.958	15.1
<b>Salud</b>		
Personas sin acceso a agua potable	1.012.053	20.6
Personas sin acceso a saneamiento básico	709.420	14.4
<b>Educación</b>		
Hombres mayores de 15 años analfabetos	336.578	22.1
Mujeres mayores de 15 años analfabetas	363.629	22.5
Hombres con edades entre 15-24 años analfabetos	89.142	15.7
Mujeres con edades entre 15-24 años analfabetas	64.835	11.5

Fuente: PNUD (2002) El desarrollo humano en Nicaragua 2002: Las condiciones de la esperanza, pg.31

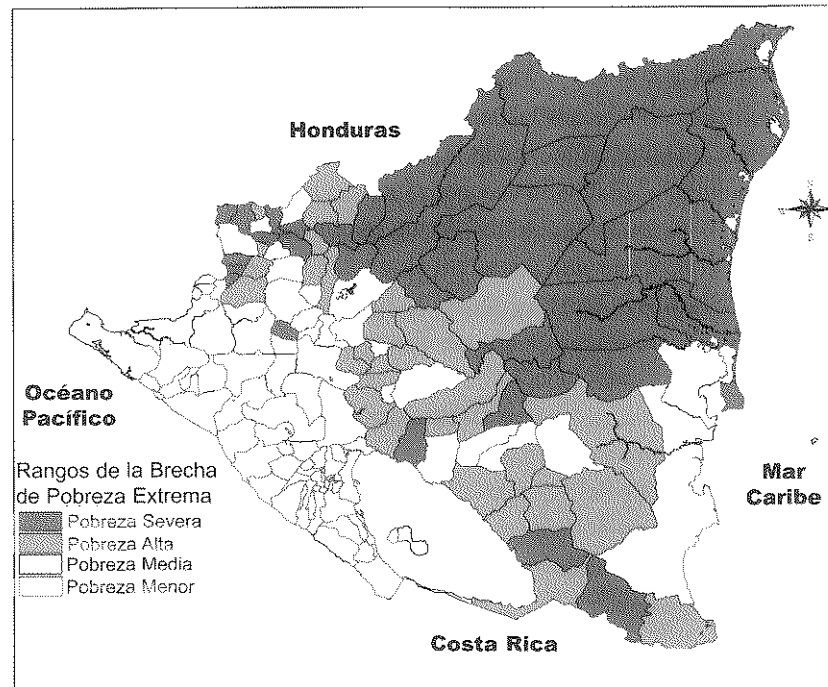
Cuadro 7.2. La pobreza por regiones

	Nicaragua		Managua		Pacífico		Central		Caribe	
	1998	2001	1998	2001	1998	2001	1998	2001	1998	2001
Porcentaje de pobres de la población total	47.8	45.8	18.5	20.2	52.9	46.1	62.4	59.9	62.2	61.3
Personas por debajo de la línea de pobreza (en millones)	2.30	2.38	0.23	0.26	0.82	0.76	0.94	0.98	0.31	0.38

Fuente: PNUD (2002), op.cit, pag.32.

<sup>2</sup> La línea de pobreza es de US\$402.05 de consumo per cápita al año y el nivel de pobreza extrema es de US\$ 212.22 de consumo per cápita al año. Se estima la línea de pobreza en base al gasto anual per cápita necesario para consumir las necesidades mínimas calóricas diarias y para adquirir bienes básicos, tales como ropa, techo y transporte. La línea de pobreza extrema se define como el gasto anual para cubrir una mínima ingesta calórica diaria que en Nicaragua es de 2,226 calorías (ERCERP, 2001:34).

Nicaragua. Mapa de pobreza extrema



Fuente: SETEC (2001) Estrategia reforzada de Crecimiento económico y reducción de pobreza.

**Cuadro 7.3 Centro América: tendencias del desarrollo humano, años 1975-2000**

Países	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Costa Rica	0.745	0.769	0.77	0.789	0.807	0.820
Panamá	0.711	0.730	0.745	0.746	0.769	0.787
El Salvador	0.585	0.584	0.604	0.642	0.681	0.701
Honduras	0.517	0.565	0.596	0.614	0.627	0.638
Nicaragua	0.569	0.580	0.588	0.596	0.618	0.635
Guatemala	0.505	0.541	0.554	0.577	0.608	0.631

Fuente: PNUD (2002) Informe sobre desarrollo humano, Ediciones Mundi Prensa.

Los factores que explican la estructura de pobreza en que se encuentra Nicaragua han sido ampliamente estudiadas<sup>3</sup>. Hay factores de carácter estructural, entre los que destaca una economía agro-exportadora, que descansa fundamentalmente en la exportación de unas pocas materias primas: café, banano, carne, pescado, mariscos y minería de oro y plata. Este modelo entró en una etapa de agotamiento desde finales de la década de los setenta y no ha podido ser transformado. Las exportaciones de productos tradicionales procedentes de la agricultura y ganadería se han reducido, sin que nuevos productos los sustituyan. Las exportaciones de productos no tradicionales, si bien han aumentado ligeramente, en su mayor parte están constituidas por productos primarios, con escaso valor agregado.

**Cuadro 7. 4. Nicaragua. Exportaciones FOB en millones de dólares**

Años	Tradicionales	No tradicionales	Total
1994	218.2	116.4	334.6
1995	332.2	133.8	466.0
1996	329.7	136.7	466.4
1997	331.7	245.0	576.7
1998	385.1	188.1	573.2
1999	339.8	205.4	545.2
2000 *	357.3	196.7	554.0
2001 *	303.3	215.4	518.7
2002 *	261.1	247.0	508.1

Fuente: [www.hcn.gob.ni](http://www.hcn.gob.ni)

Por otra parte, una estructura social con altos niveles de concentración de ingresos y recursos, deja a una mayoría de la población sin posibilidades de desarrollar sus capacidades y potencialidades.

Entre 1998 y 2001 la proporción correspondiente a los dos décimos inferiores de la distribución aumentó ligeramente de 3.0 a 3.3 puntos porcentuales, con lo que la relación entre el veinte por ciento más pobre y el veinte por ciento más rico disminuyó de 20 a 17 veces. Estos cambios favorables a los más pobres se lograron a costa del ingreso de los sectores

<sup>3</sup> SETEC (2001) Estrategia de crecimiento económico y reducción de pobreza, Nicaragua. World Bank (2001) Poverty Assessment. IPEA (2001) Determinantes de la pobreza en Centroamérica, mimeo. PNUD (2000) Informe de desarrollo humano de Nicaragua 2002 "Equidad para superar la vulnerabilidad", Managua, para mencionar sólo algunos trabajos recientes.

**Cuadro 7.5. Nicaragua. Proporción del ingreso captado por cada décimo de la población. 1998-2001**

Décimos	1998	2001
Primero	1.0	1.3
Segundo	2.0	2.3
Tercero	2.9	3.1
Cuarto	3.9	3.9
Quinto	5.0	4.8
Sexto	6.3	6.0
Séptimo	7.9	7.7
Octavo	10.6	10.2
Noveno	15.1	14.6
Décimo	45.4	46.1
1% más rico	16.0	18.4

Fuente: PNUD (2002) pg.48.

medios, los que vieron disminuida su participación, mientras el 1 por ciento más rico incrementó su proporción de 16.0 a 18.4 por ciento del ingreso nacional.

A esta situación de falta de equidad, cuya relación con el crecimiento económico ha sido ampliamente señalada, (véanse Capítulos I y IV) habría que agregar los negativos efectos de la guerra que vivió el país en los años ochenta con la consecuente pérdida de infraestructura, de valiosos recursos humanos, fuga de capitales, y en general, disminución de la capacidad productiva y de exportación.

La situación de guerra que vivió el país durante los años ochenta, junto a un inadecuado manejo de la política económica, ha dejado como resultado graves desequilibrios macroeconómicos que han requerido la aplicación de sucesivos planes de estabilización para controlar la inflación y las principales variables macroeconómicas. A partir de 1991, la corrección de los desequilibrios financieros y fiscales se realizó en el marco de los programas de ajuste estructural, acordados con los organismos financieros internacionales, lo que facilitó la entrada de recursos externos, tan-

iguamente, fue posible avanzar en la renegociación de la deuda externa. Nicaragua inició la década de los noventa con una deuda acumulada de 10,715.4 millones de dólares que superaba en casi 7 veces el valor del PIB. Después de sucesivas negociaciones, se lograron importantes condonaciones que redujeron el monto considerablemente. Sin embargo, el servicio de la deuda superaba en 1997 el 60 por ciento de sus exportaciones, por lo cual se iniciaron las negociaciones para acceder a la Iniciativa HIPC<sup>4</sup>.

En el año 1999 Nicaragua fue declarada “país pobre altamente endeudado” por parte del FMI y el Banco Mundial, pudiendo acceder a la condonación de una parte significativa de su deuda en el marco de la Iniciativa HIPC. De esta manera, el servicio de la deuda no sobrepasaría el 15 por ciento de las exportaciones anuales (BCN, 1999:135), mientras, conforme los datos del cuadro 7.6, el pago por servicio de la deuda representaba alrededor del 30 por ciento de las exportaciones.

En diciembre de 2000 el FMI y el BM aceptaron el “punto de decisión”<sup>5</sup>, lo que le da la oportunidad de acceder a los términos de la condonación, en acuerdo con la ejecutoria de su Estrategia de crecimiento económico y reducción de pobreza (véase el Capítulo V).

Bajo el estímulo de las reformas iniciadas y una cuantiosa ayuda externa, la economía inició una dinámica de crecimiento a partir de 1994, la que se mantuvo hasta 2000 (Cuadro 7.6) En 2001, la crisis internacional, la caída en los precios de uno de los principales productos de exportación, el café, y la incertidumbre electoral, contribuyeron para una desaceleración de la actividad económica y la tasa de crecimiento del PIB redujo el ritmo creciente que llevaba en los años anteriores. Esta situación no ha podido revertirse en 2002.

La búsqueda de una salida a la situación de endeudamiento externo, cuyos pagos anuales por servicio representaron en los años 1999-2001 un tercio de las exportaciones, aunada a la necesidad de recursos para hacer frente a las demandas sociales y de reconstrucción del país han llevado a una relación cada vez más estrecha con la cooperación externa, la que se

---

<sup>4</sup> HIPC, por sus siglas en inglés: High Indebted Poor countries (véase Capítulo V).

<sup>5</sup> Como parte del proceso de condonación de la deuda en el marco de la Iniciativa HIPC, el punto de decisión significa que el país ha cumplido con algunas de las condiciones exigidas por los organismos financieros internacionales, entre ellas la elaboración y puesta en marcha de una Estrategia de reducción de pobreza y que por parte de las IFIs se encuentra en vías de llegar al punto de culminación, cuando efectivamente se procede a la condonación de la parte acordada de la deuda externa.

expresa en el peso determinante que tienen los recursos provenientes de esta vía. Exceptuando el año 2001 que se observó una disminución, en los años anteriores, llegó a representar montos cercanos a un quinto del PIB.

La elaboración de un documento que guiara la asignación de recursos públicos hacia la reducción de la pobreza fue entonces, parte importante

**Cuadro 7.6 Nicaragua: indicadores seleccionados 1996-2001**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	(millones de dólares)					
Producto Interno Bruto (PIB)	1,920.9	1,968.8	2,067.8	2,212.7	2,430.9	2,537.4
Saldo deuda externa total	6,094.3	6,001.0	6,287.1	6,549.0	6,660.0	6,374.2
Servicio pagado deuda ext. de mediano y largo plazo	240.7	355.1	212.2	168.6	187.6	168.3
Exportaciones FOB	466.4	576.7	573.2	545.2	645.1	592.4
Exportaciones de bienes y servicios no factoriales	663.6	736.7	761.4	763.9	873.5	823.0
Flujo de cooperación externa	547.1	413.0	484.9	608.5	525.0	443.7
Donaciones	262.1	194.1	194.4	307.2	308.9	232.1
Préstamos	285.0	218.9	290.5	301.3	216.1	211.6
Divisas líquidas	135.2	71.3	135.6	138.9	38.0	38.2
Recursos atados	411.9	341.7	349.3	469.6	487.0	405.5
	<b>Relaciones</b>					
Cooperación Externa /PIB	0.28	0.21	0.23	0.27	0.21	0.17
Donaciones /PIB	0.13	0.10	0.09	0.14	0.13	0.09
Préstamos/ PIB	0.15	0.11	0.14	0.14	0.09	0.09
Deuda externa / Exportaciones FOB	13.07	10.41	10.97	12.01	10.32	10.76
Deuda externa / Export. Bienes y Servicios no factoriales	9.18	8.15	8.26	8.57	7.62	7.75
Deuda externa /PIB	3.17	3.05	3.04	2.96	2.74	2.51
Servicio pagado / Exportaciones FOB	0.52	0.62	0.37	0.31	0.29	0.28
Servicio pagado / Export. Bienes y Servicios no factoriales	0.36	0.48	0.28	0.22	0.21	0.20
Servicio pagado deuda externa /PIB	0.13	0.18	0.10	0.08	0.08	0.07



de las negociaciones con los organismos financieros internacionales para acceder a la Iniciativa HIPC y obtener así una reducción considerable de su deuda externa. Ya se ha señalado en otros capítulos el peso que los organismos financieros internacionales y la cooperación en general han otorgado a que los países bajo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial cuenten con una estrategia de reducción de la pobreza, como instrumento guía para la asignación de recursos (Capítulo V).

Un elemento determinante en la elaboración de la Estrategia fue la búsqueda de consenso alrededor de sus principales objetivos, programas, metas y recursos. Esto se expresó en un amplio proceso de consultas con organismos de la sociedad civil, del Estado, partidos políticos, agencias de cooperación internacional, que pudieron manifestar sus puntos de vista alrededor de los temas en debate.

## **2. La Estrategia reforzada de crecimiento económico y reducción de pobreza (ERCERP): Sus pilares, metas y recursos**

### *2.1 Los pilares de la estrategia*

Los objetivos perseguidos con la ejecución de la ERCERP, han sido identificados como sus pilares:

- Crecimiento económico de base amplia y reforma estructural
- Mayor y mejor inversión en capital humano
- Mejor protección a grupos vulnerables
- Gobernabilidad y desarrollo institucional

#### *- Crecimiento económico de base amplia y reforma estructural*

Para la ERCERP este pilar descansa en la continuación del programa de estabilización económica y reforma estructural que se encuentra en proceso de ejecución desde 1991 y que incluye la privatización de empresas estatales de servicios públicos, bajo el principio de otorgar un papel determinante al sector privado en las actividades económicas. Otro aspecto básico de este pilar es la modernización e integración de la economía rural, el impulso a la pequeña y mediana empresa y el desarrollo de la región atlántica.

En este pilar, el énfasis en las áreas rurales obedece a su elevado potencial de crecimiento y dotación de factores, además de una mayor incidencia de la pobreza en estas zonas. Se estima que la agricultura y la pequeña y mediana empresa ofrecen un gran potencial para reducir el desempleo y el subempleo, por cuanto son intensivas en el uso de fuerza de trabajo.

*- Mayor y mejor inversión en capital humano*

Con este pilar se busca aumentar la inversión en el capital humano de la población en condición de pobreza. Estas inversiones se concentrarán en educación básica y vocacional, atención médica preventiva en el nivel primario, nutrición de la niñez e implementación de una adecuada política de población. Se complementarán con programas destinados a mejorar las condiciones de vida de las comunidades pobres, con la provisión de agua, saneamiento y viviendas mejoradas.

*- Mejor protección a grupos vulnerables*

Con este pilar se busca disponer de mecanismos institucionales, tanto en el nivel central como local, para atender en forma oportuna a aquellos grupos de población que en situaciones de desastres naturales resultan afectados y que por su condición de pobreza no disponen de medios para hacer frente a situaciones de emergencia.

En este ámbito destacan los programas destinados a atender a niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo, por abandono, drogas o delincuencia. Igualmente cubre programas para personas de la tercera edad.

*- Gobernabilidad y desarrollo institucional*

Este pilar se considera fundamental para promover el crecimiento económico y por ende, reducir la pobreza. El fortalecimiento del estado de derecho y de las instituciones resultan una condición básica para favorecer la inversión. La administración de justicia será uno de los factores clave, junto con una administración eficiente y transparente de los recursos públicos. La profesionalización del servicio civil será otro elemento de primer orden.

Al mismo tiempo, una mayor participación de la sociedad civil en los asuntos públicos permitirá que las acciones de política orientadas a la reducción de la pobreza, correspondan de una manera más eficaz a las necesidades de la población.

*- Temas transversales:*

Junto a los pilares arriba señalados, la ERCERP hace énfasis en lo que ha dado en llamar temas transversales que deben ser elementos a considerar en las diferentes políticas y acciones a ejecutar:

- *Vulnerabilidad medio ambiental*, teniendo presente los riesgos ecológicos que enfrenta el país, se pretende que la ERCERP incluya la adopción de medidas que permitan reducir la fragilidad medio ambiental, protegiendo los recursos naturales y el medio

las políticas y programas de la ERCERP, que busca la integración social y económica de la población en condición de pobreza, especialmente de los más pobres, también se pretende fomentar la equidad buscando la ampliación de oportunidades para aquellos grupos tradicionalmente más desfavorecidos, en especial grupos indígenas, huérfanos, discapacitados y mujeres abusadas.

- *Descentralización*: implica el fortalecimiento de los poderes locales en los distintos ámbitos, tanto en términos de la administración municipal, como en los servicios de educación, salud y transporte.

## 2.2. Metas e indicadores

Parte importante de la elaboración de la ERCERP fue la definición de objetivos intermedios, metas e indicadores que permitirán darle seguimiento. Las metas incluyen aquellas recomendadas en las cumbres internacionales y ratificadas en 2000 por los principales organismos internacionales como metas a cumplir para 2015 (Capítulo III).

**Cuadro 7.7. Metas internacionales asumidas por Nicaragua**

Meta internacional	Base metas internacionales <sup>1</sup>	1998	2001	Meta 2005	Meta 2015
	(por ciento)				
• Reducir extrema pobreza en 50%	19.4	17.3	15.1	16.0	9.7
• Incrementar tasa neta de escolarización primaria al 100%	75.0	75.0 <sup>2</sup>	81.1	83.4	90.0 <sup>3</sup>
• Reducir tasa de mortalidad infantil en 66%	58.0	40.0	31.0	32.0	20.0
• Reducir tasa de mortalidad menores de 5 años en 66%	72.0	50.0	40.0	37.0	24.0
• Reducir tasa de mortalidad materna en 75%	160.0	148.0	125.0	129.0	40.0

<sup>1</sup> El año base de las metas de desarrollo internacional es 1990. Como Nicaragua no cuenta con todas las cifras para el año 1990, se utilizó el año más cercano a 1990, en la mayoría de las metas éste es 1993 ó 1994.

<sup>2</sup> La cifra de la tasa neta de escolarización de primaria es para 1999.

<sup>3</sup> Nicaragua se fijó esta meta al 90%.

Fuente: SECEP

### 2.3 Los recursos

Los fondos públicos destinados a la reducción de la pobreza representan un promedio de 14.2 por ciento del PIB en el período 2002-2005. Esto equivale aproximadamente a un 50 por ciento del gasto gubernamental en 2001, el que se espera vaya gradualmente aumentando hasta alcanzar el 62 por ciento en 2005.

**Cuadro 7.8. Desembolsos del gobierno central relacionados con la ERCERP**

Conceptos	2001	2002	2003	2004	2005
	(porcentaje del PIB)				
<b>Gasto total</b>	29.8	26.6	24.7	23.3	23.8
Corriente	17.3	15.7	14.7	14.3	15.3
Capital	12.5	10.9	10.0	9.0	8.5
<b>Gasto ERCERP</b>	14.9	14.4	13.7	14.0	14.8
Corriente	7.3	7.3	6.8	7.0	7.7
Capital	7.6	7.1	6.9	7.0	7.1
<b>Financiamiento ERCERP</b>	4.9	14.4	13.7	14.0	14.8
Recursos internos	9.2	9.2	8.8	9.6	10.4
Recursos externos	5.7	5.2	4.9	4.4	4.4
	Estructura				
Gasto ERCERP/ Gasto total	50.0	54.2	55.5	60.0	62.1
Gasto ERCERP/ Gasto corriente	42.2	46.5	46.3	49.0	50.3
Gasto ERCERP/ Gasto de capital	60.7	65.2	69.0	77.6	83.3
Recursos internos / Gasto ERCERP	62.0	63.7	63.9	68.8	70.1

Fuente: ERCERP, 2001: 88

### 2.4. Principales fortalezas

La ERCERP presenta entre sus principales fortalezas *una alta calidad técnica* en su elaboración. Sustentada en información actualizada, cuenta con un diagnóstico amplio que le permite conocer con bastante detalle la situación de pobreza en el país, haciendo posible de esta manera una focalización más adecuada para la determinación de necesidades y en consecuencia, para la asignación de recursos.

Otra de sus fortalezas es que se *logró un debate amplio* sobre las princi-

representantes de organismos de cooperación y atención a algunos pueblos beneficiarios, cuyos aportes enriquecieron y facilitaron una mayor precisión en los diferentes aspectos.

El punto de vista de las propias comunidades, de manera especial las consultas realizadas en aquellos municipios que estarían entre los primeros hacia los cuales se asignarían recursos, ayudó a sentar las bases para lograr una mejor focalización y orientación de los proyectos a desarrollar. La participación entusiasta de las comunidades donde se realizó el proceso de consulta permite prever su apoyo para lograr el éxito de los mismos. Esto podría concitar su colaboración directa, en términos de trabajo o recursos propios de la comunidad. Este proceso sin embargo, fue limitado a algunas comunidades, sin poder alcanzar la cobertura que hubiera sido deseable.

### 2.5. Principales debilidades

Pese a la calidad técnica de sus análisis, el enfoque de la ERCERP descansa en otorgar un *peso determinante a la estabilidad macroeconómica y a la continuidad del proceso de reforma estructural*. Uno de los pilares de estas reformas ha sido *la privatización de los servicios públicos*, lo que en ausencia de adecuados mecanismos de regulación ha significado un encarecimiento de su precio, con el consiguiente efecto regresivo sobre los ingresos de la población.

Otro elemento que puede incidir en la ejecución de la ERCERP *es la alta proporción de recursos externos (40%)* con que se estima cubrir el costo de implementación. En tal sentido, cualquier dificultad en las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) puede colocar en riesgo la obtención de esos recursos y con ello, la ejecución de programas y proyectos incluidos en la Estrategia.

Por otro lado, *la reducción del gasto público*, otro de los puntales del proceso de reforma, ha representado un estancamiento para los ingresos de los estratos más bajos de la escala salarial en el empleo público. En el gobierno, los grupos más numerosos, maestros, policías, trabajadores de la salud son los que reciben los menores salarios (Cuadro 7.9).

*Es en su baja capacidad de incidir en la redistribución de los ingresos*, donde radica una de las principales debilidades de la ERCERP. Téngase presente la alta concentración del ingreso existente en el país, cuyo coeficiente de Gini en 2001 se estima en 0.59<sup>6</sup> y por otra parte, la evolución

---

<sup>6</sup> Nicaragua se acerca a países como Brasil y Sudáfrica, que presentan la peor distribución del ingreso y cuyo coeficiente de Gini es de 0.59 (PNUD 2001:187).

**Cuadro 7.9. Nicaragua, salarios mínimos y medios  
por sector de actividad económica  
(Promedio mensual, 2001)**

Rama	Salario mínimo	Salario medio
	US \$	US \$
Construcción	127.0	225.0
Comercio, restaurantes y hoteles	97.1	323.8
Industria manufacturera	77.8	243.4
Servicios comunales, sociales y personales	72.6	253.2
Agropecuario	49.6	52.4
Gobierno central	45.9	179.4

Fuente: BCN, Indicadores Económicos, julio 2002

que ha seguido la apropiación del ingreso entre los años 1998 y 2001, donde el sector más favorecido es el de más altos ingresos (véase cuadro 7. 5).

Conforme al cuadro 7.5, la mayor capacidad de apropiación de ingresos se observó en los dos décimos más bajos y en el más alto de la distribución. No así los siete décimos restantes, cuya proporción en la distribución más bien empeoró. Esto indica que los grupos en extrema pobreza han mejorado un poco su situación, pero también que el grupo de ingresos más altos está aumentando aún más su capacidad de apropiación de ingresos. Con esa estructura de distribución, el énfasis debería estar puesto en políticas y programas que apoyen una efectiva redistribución de ingresos<sup>7</sup> desde los grupos de ingresos más altos hacia los de menores ingresos. En esa medida, el décimo más rico de la escala debería disminuir su porcentaje para favorecer a los otros estratos de la escala.

Una fuente importante de transferencias sociales se realiza mediante la aplicación de impuestos sobre la renta, que grava en forma diferenciada, de manera que quienes perciben mayores ingresos, aporten más recursos al fisco. El producto de esta recaudación es trasladado a otros sectores de menores ingresos mediante el gasto público. Sin embargo, en Nicaragua, cada vez en mayor medida los recursos fiscales proceden de los impuestos

<sup>7</sup> Propuestas similares han sido señaladas por PNUD, CEPAL, IPEA (2002) Meeting the

indirectos, los que recaen indistintamente sobre toda la población, independientemente de su nivel de ingresos.

En este aspecto cobran sentido dos aspectos centrales que deben ser analizados con mayor detalle en la ERCERP:

1. El peso de la carga impositiva y su evolución. Debería ser materia de seguimiento permanente la dirección que está tomando la política fiscal, a fin de que se pueda modificar la actual estructura impositiva, cuya carga recae mayoritariamente en el sector asalariado y en la población en general<sup>8</sup>.
2. El análisis del gasto público. Es necesario mantener una alerta permanente sobre la dirección que presenta, tanto el gasto corriente, como de inversión, a fin de asegurar que efectivamente vaya dirigido hacia aquellas acciones que permitan reducir gradualmente el número de personas en situación de pobreza.

En el proceso de evaluación y seguimiento de la ERCERP, merece una atención especial el análisis de los programas y proyectos orientados al cumplimiento de los objetivos perseguidos. Es importante asegurar que en este caso, las actividades vayan efectivamente dirigidas a la reducción de los niveles de pobreza. En tal sentido, interesa que los indicadores programados de carácter global, los indicadores intermedios y también los que responden a la microlocalización se vayan cumpliendo en pos de los objetivos planteados.

*Otra de las críticas fuertes que ha tenido el documento de la ERCERP fue la ausencia de una clara estrategia productiva, que apoyara una pronta recuperación económica. Por ello, el actual gobierno está empeñado en el diseño de una estrategia de desarrollo, que permita suplir las deficiencias que en tal sentido presenta la ERCERP. Se encuentra en proceso de discusión la propuesta de una Estrategia de Desarrollo Nacional elaborada por el actual Gobierno de Nicaragua, que toma como base los principios de la ERCERP y su evaluación<sup>9</sup>.*

---

<sup>8</sup> A la fecha de elaboración de este Capítulo, se encuentra en proceso de aprobación por la Asamblea Nacional una nueva reforma tributaria llamada "Ley de equidad fiscal", entre cuyos objetivos se encuentra gravar más a los sectores de más altos ingresos y otras medidas de carácter redistributivo.

<sup>9</sup> En noviembre de 2002 el Gobierno presentó el primer Informe de Avance de la ERCERP.

En dicha Estrategia se considera que el mejor camino para reducir la pobreza de manera sostenible es generar empleos y aumentar el ingreso de los nicaragüenses. Sin embargo, acota:

*“En las condiciones económicas y sociales actuales, esto requiere: 1) la implementación de políticas macroeconómicas prudentes, sólidas y consistentes; 2) instituciones judiciales, legales, de control y administrativas modernas, eficientes, creíbles e inspiradas en valores democráticos; 3) la construcción de un entorno microeconómico que aumente la productividad de las empresas; 4) la creación de distritos de desarrollo en los territorios dinámicos; 5) la adopción del enfoque de construcción de conglomerados de negocios en las localidades, en vez de sectores o productos específicos; y 6) la implementación de programas universales claves combinados de manera estratégica con la protección a grupos vulnerables.”<sup>10</sup>.*

En síntesis, se propone la continuación de los programas de estabilidad macroeconómica y reforma estructural comprometidos en la ERCERP; implementar políticas encaminadas a mejorar la institucionalidad judicial y electoral y de erradicación de la corrupción; y fortalecer el crecimiento económico de base amplia, mediante la implementación de una estrategia de producción, *“cuya base estará en los territorios y en las empresas para la formación de sinergias y entramados sociales que permitan, desde el territorio, el crecimiento de la competitividad de la nación y de la productividad de las empresas”* (END, 2002:16).

### **3. Iniciativas de cooperación en apoyo directo a la reducción de pobreza (1). Programa de alfabetización y educación básica de adultos de Nicaragua (PAEBANIC)**

Los programas y proyectos aquí seleccionados responden de una manera clara a los objetivos perseguidos por la ERCERP, contribuyendo a fortalecer la capacidad educativa y productiva de las personas favorecidas por las distintas actividades desarrolladas a lo largo del período de ejecución. Asumiendo el riesgo de la simplificación, pues resulta difícil resumir largos años de trabajo y esfuerzo en una apretada

---

<sup>10</sup> Gobierno de Nicaragua, diciembre 2002, Estrategia Nacional de Desarrollo, Borrador



simbiosis, se presencian la construcción de alianzas apoyadas por organismos de cooperación cuyo aporte para el desarrollo de las personas beneficiadas es innegable.

El PAEBANIC es un programa en el cual la contraparte directa es el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD). El centro Xochitl Acañ lo lleva adelante una organización no gubernamental. El primero es de alcance nacional, el segundo tiene un radio de acción más limitado. Sin embargo, en ambos ha sido posible el logro de los objetivos propuestos. Un análisis más detallado de cada uno de ellos ayudará a determinar algunos puntos clave para su éxito.

### 3.1. *Orígenes del PAEBANIC*

En la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de Madrid de 1992, el gobierno español asumió el compromiso de apoyar el área de alfabetización y educación básica de adultos. Se aprobó el Programa de Alfabetización y Educación Básica de adultos de El Salvador, que se llamó PAEBA y el de República Dominicana, PRALEB.

El gobierno español asumió la financiación de los programas en los tres primeros años de funcionamiento. De su ejecución se encargó a los Ministerios de Educación de los países beneficiarios con el apoyo del Ministerio de Educación de España, la Agencia Española de Cooperación (AECI) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

El Programa de Alfabetización básica de adultos de Nicaragua, PAEBANIC, fue aprobado en 1996. Concluyó una primera fase (1997-2000) y está en ejecución la segunda fase del programa (2001-2003).

El PAEBANIC recoge la experiencia acumulada en diferentes países en materia de gestión y de organización. Por ello, su estructura es muy similar a la de países donde se ejecutan otros PAEBA. Pero se nutre y se apoya firmemente en la tradición y experiencia desarrollada en la Cruzada Nacional de Alfabetización, llevada a cabo en el país en 1980.

### 3.2. *Sus objetivos*

Es un programa que si bien fue iniciado antes de que de el país dispusiera de una Estrategia de reducción de pobreza, está dirigido claramente a apoyar ese objetivo, en la medida que es precisamente la población más pobre la que enfrenta un mayor nivel de analfabetismo. Y es esa población, la principal beneficiaria de este programa.

Los objetivos del programa están dirigidos a *mejorar los índices de alfabetización y educación básica de la población nicaragüense con edades comprendidas entre los 15 y los 60 años*. Enfatizando el segmento de población entre 15 y 24 años que está fuera del sistema educativo formal y cuya preparación es clave y de efectos rápidos para la superación de la pobreza.

Un segundo objetivo se orienta a *la formación laboral de los egresados*. Se busca que los jóvenes y adultos puedan adquirir las habilidades y destrezas necesarias para el desempeño de un oficio que les brinde oportunidades de crear y generar empleo, contribuyendo a su desarrollo personal, familiar y social.

El tercer objetivo ha estado dirigido *al reforzamiento de las estructuras de educación de adultos en el país*.

A comienzos de los años noventa, el énfasis del MECD estuvo colocado en el cambio en el sistema de gestión de los centros escolares y en fortalecer la educación primaria regular, con lo cual la educación de adultos sufrió una disminución en los recursos asignados. Esta restricción hizo disminuir el número de adultos atendidos y sobre todo, afectó la capacidad técnica de su área de educación de adultos. Por ello, el objetivo del PAEBANIC de fortalecer la capacidad técnica y de gestión de esta área adquiere una importancia fundamental, teniendo en cuenta que el programa tiene una duración definida y que a partir de su término, será la Dirección de Educación de adultos del MECD quien asuma plenamente la responsabilidad por el cumplimiento de los objetivos del programa.

En el cuadro 7.10 es posible observar la disminución en la asignación a todos los programas educativos, como resultado de la restricción a que ha estado sometido el sector público nicaragüense en razón del cumplimiento de los compromisos de control presupuestario asumidos con las instituciones financieras internacionales después de la firma del ESAF I y del ESAF II<sup>11</sup>. Sin embargo, la asignación al programa de educación de adultos fue más afectada que los otros programas educativos en esos años. De ahí la importancia que el PAEBANIC revistió a efectos de cubrir este importante objetivo de ofrecer una educación básica a jóvenes y adultos que no pueden ingresar al sistema educativo formal.

---

<sup>11</sup> ESAF Servicio Reforzado de Ajuste Estructural, constituyen un marco acordado con las IFI de aplicación estricta de medidas esencialmente financieras que señalan determinado

GASTO PÚBLICO EDUCATIVO. Índice año 1993=100			
Programa	1993	1995	1996
Educación de Adultos	100	75.61	58.96
Subtotal Programas	100	93.02	87.31

Fuente: Ministerio de Finanzas. Presupuesto General de la República, años correspondientes

### 3.3. La ejecución del Programa

La primera fase del PAEBANIC (1997-2000) incluyó una etapa de preparación y otra de ejecución y expansión en los años 1998 a 2000. La segunda fase, actualmente en ejecución comprende de 2001 a 2003.

La primera fase inició en cuatro departamentos del país localizados en la zona del Pacífico, la más densamente poblada. En 1999 se incorporaron seis departamentos más. En 2000 y 2001 se integraron 5 adicionales, abarcando 15 de los 17 departamentos del país. Los departamentos denominados Región Autónoma del Atlántico Norte y Sur no han sido incluidos pues forman parte de los programas de educación bilingüe ejecutados directamente por el MECD en la región (véase mapa).

El modelo pedagógico curricular del PAEBANIC se desarrolla en tres niveles, el primero de los cuales es la alfabetización y corresponde a los primeros dos grados de la primaria regular<sup>12</sup>. El segundo nivel corresponde a los grados tercero y cuarto y el tercer nivel cumple con los objetivos asignados para el quinto y sexto grado de primaria regular. Al concluir los tres niveles, se obtiene una certificación del nivel de primaria. Cada nivel se cubre en un período de ocho meses, con lo cual, bajo este programa, es posible obtener un certificado de primaria en tres años.

La expansión progresiva de cobertura del programa ha permitido alcanzar un número significativo de estudiantes, como muestran los siguientes cuadros:

<sup>12</sup> La primaria regular en Nicaragua consta de 6 grados. La edad de ingreso es generalmente a los 7 años y se concluye en seis años.

**Cuadro 7.11. PAEBANIC. Número de estudiantes por año y por niveles**

	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Nivel I	14,394	27,313	23,345	15,866	15,090	96,008
Nivel II	0	12,647	20,592	17,994	14,940	66,173
Nivel III	0	0	8,374	13,999	16,458	38,831
Totales	14,394	39,960	52,311	47,859	46,488	201,012

Fuente: MECD, Dirección de Educación de adultos

La actividad educativa se organiza en círculos de estudio, que agrupan a unos veinte alumnos. Cada círculo es atendido por un (a) facilitador (a) que puede ser un maestro de primaria, un estudiante universitario, o alguna persona que llene los requisitos establecidos por el programa.

**Cuadro 7.12. Número de círculos por niveles según zona, 2002**

Niveles	Rurales	Urbanos	Total
Nivel I	566	240	806
Nivel II	589	216	805
Nivel III	590	291	881
Total	1,745	747	2,492
Porcentaje	70.0	30.0	100.0

Fuente: MECD, Dirección de Educación de adultos

El programa ha permitido la ampliación de la oferta de alfabetización, lo que es una necesidad apremiante en el país, donde, pese a los avances logrados, no se ha podido erradicar completamente el analfabetismo.

**Cuadro 7.13. Nicaragua. Tasa de analfabetismo de la población mayor de 10 años (%)**

Medición	Censos nacionales				EMNV	
	1950	1963	1971	1995	1998	2001
Tasa de analfabetismo	62.6	49.2	42.2	24.6	20.9	20.5

En 2001 se estimaba que la población mayor de 10 años analfabeta era de 779,504 personas. El grupo de 10 a 24 años lo constituyen 239,336 personas.

Por otra parte, existe un segmento importante de la población, quizá tan numeroso como el anterior, que si bien declara saber leer y escribir, no ha terminado sus estudios de primaria. A este grupo, el MECD los considera “analfabetos funcionales” pues el nivel de conocimientos alcanzados no les permite una adecuada comprensión de la lectura, esto es, recibir la información, procesarla, analizarla e incorporarla a sus actividades laborales. De tal manera que solamente puede dedicarse a tareas rutinarias y de baja calificación. Este es otro estrato de la población potencial o real usuaria del PAEBANIC.

Los resultados obtenidos a través del PAEBANIC, tanto en términos cuantitativos como cualitativos han hecho que el programa se convierta en la propuesta pública de alfabetización y educación básica de adultos en el nivel no formal. Su organización y sus contenidos curriculares marcan la pauta en materia de alfabetización y educación básica de adultos.

Gracias a los resultados alcanzados, el MECD está buscando nuevo financiamiento para lograr una ampliación del programa que permita una mayor cobertura. La meta, como se ha venido haciendo con el PAEBANIC, no es solamente alfabetizar, sino que incluye a un amplio sector que no ha podido concluir los estudios de primaria, a fin de que los culminen.

Una ejecución exitosa de la ampliación prevista permitiría dar un salto significativo en el nivel educativo de la población nicaragüense.

### 3.4. *Algunos elementos distintivos del Programa*

1. *La oportunidad.* El PAEBANIC se inició en un momento sumamente oportuno. El Censo nacional de 1995<sup>13</sup> había mostrado que el analfabetismo estaba recuperando terreno, sobre todo en el sector rural. Por ello, era urgente iniciar un programa que cubriese a este importante sector de la población, que no estaba siendo atendido por el sistema educativo formal. En especial, se buscó atender a jóvenes entre 15 y 24 años que por razones de trabajo no podían concurrir a las aulas regulares, pero que sí podían asistir a clases impartidas en horario nocturno.

---

<sup>13</sup> El Censo Nacional de 1995 fue el primero realizado en el país desde 1971.

2. *Un currículo dirigido para la educación de personas adultas.* Se han elaborado cuadernos de trabajo para los estudiantes de cada nivel, además de guías metodológicas para uso de los facilitadores del primer nivel. Sobre todo se ha mantenido un proceso permanente y sistemático de capacitación a todos los niveles. Esto ha permitido alcanzar una formación especializada tanto en el personal de la estructura central, como el de las delegaciones departamentales y municipales que tienen a su cargo las diferentes etapas del proceso educativo. De manera especial *se ha cuidado que los aprendizajes respondan a los intereses de los educandos, a fin de que puedan convertirse en aprendizajes significativos para su desarrollo personal, laboral y social.*
3. *El apoyo de la comunidad.* Los maestros o facilitadores, no siempre son titulados, a veces es necesario recurrir a las personas de mayor nivel educativo de la comunidad, quienes de forma voluntaria - pues apenas reciben un estipendio - ofrecen sus servicios a los estudiantes agrupados en los círculos. Por otra parte, el local no siempre es la escuela del lugar. A veces es una casa particular, alguna iglesia o algún local que voluntariamente la comunidad acondiciona para que sean impartidas las clases.
4. *El costo.* Las condiciones de operación señaladas, en especial el apoyo recibido por la comunidad, que permite que las clases sean impartidas en locales facilitados por los pobladores y con maestros voluntarios, hacen que el programa funcione a costos reducidos. Con un presupuesto anual de US \$ 2,000.000, el costo por estudiante asciende a un promedio de US\$ 40-45 anual, menor que el costo por estudiante en la primaria regular, cuyo monto se estima en US\$ 53 anual para gastos corrientes.
5. *El aporte que el programa ha significado para las vidas de las personas que han concluido sus estudios es sumamente revelador.* Diversos estudios han mostrado la estrecha relación entre la educación, sobre todo de las madres y las condiciones de salud de la familia. De igual manera lo expresan las mujeres egresadas del PAEBANIC. El aporte de los estudios para el desempeño de su actividad laboral también ha sido ampliamente señalado (Recuadro 7.1), lo mismo que ha mejorado su participación ciudadana y una mayor comprensión de la importancia de proteger el medio ambiente y mejorar sus relaciones

"Ahora puedo llevar mis cuentas correctamente" expresó un egresado que tiene un pequeño negocio.

"Soy albañil y ya puedo tomar las medidas con exactitud", expresó un adulto egresado del III Nivel.

"Los patrones nos respetan más y nos pagan más justamente"

"Ahora siento mayor seguridad al hablar frente a los demás".

Tener acceso a un mayor nivel educativo implica que las condiciones de vida han mejorado.

### 3.4. Las perspectivas

El traspaso que el PAEBANIC está haciendo de sus funciones a las estructuras organizativas del MECD es un reto a la capacidad de gestión del órgano gubernamental a cargo del sistema educativo nacional.

Ya en 2002, el cincuenta por ciento del costo del Programa fue asumido por el MECD y en 2003 es un setenta y cinco por ciento del costo que es cubierto con fondos locales. Sin embargo, aún falta un traspaso del total de activos, tareas y responsabilidades.

Es de esperar que la experiencia acumulada permita realizar un traspaso ordenado y sobre todo, garantizar que los objetivos del Programa se sigan cumpliendo en beneficio de los sectores más pobres de la sociedad nicaragüense, como son aquellos excluidos del sistema educativo formal y cuyo acceso a la educación se da tardíamente. Las perspectivas son alentadoras. La búsqueda de nuevos fondos permite prever que se va a disponer de los recursos para seguir adelante con la tarea de ofrecer una educación de calidad a jóvenes y adultos bajo la modalidad no formal.

## 4. Iniciativas de cooperación en apoyo directo a la reducción de pobreza (2). Centro de orientación familiar y educación sexual Xochitl Acatl, Malpaisillo, Nicaragua

### 4.1. Sus orígenes

Xochitl Acatl es una organización perteneciente al Movimiento de Mujeres de Nicaragua que trabaja impulsando proyectos de desarrollo humano, con el objetivo de contribuir a la eliminación de la subordinación y la discriminación de las mujeres mediante el empoderamiento de las mismas y la incidencia en la sociedad. De ahí que los programas que impulsa vayan encaminados a que las mujeres tengan las condiciones necesarias

para tomar sus propias decisiones, mejorar sus ingresos, organizarse para luchar por sus derechos y contribuir a la eliminación de la opresión y discriminación de género<sup>14</sup>.

El centro nació en 1991 como una clínica ginecológica para dar respuesta a problemas de salud reproductiva de las mujeres de la comunidad de Malpaisillo, cabecera del municipio de Larreynaga, departamento de León, en el occidente de Nicaragua. Con el paso de los años, las vivencias y la participación cada vez más activa de mujeres jóvenes y adultas, se ha convertido en una experiencia que ha transformado la vida de cada una de ellas y de cientos de mujeres de la comunidad, que han sentido su influencia, su apoyo y su solidaridad.

En los años ochenta se había iniciado alguna colaboración y acciones de solidaridad por parte de la cooperación del País Vasco. A partir de 1990, mediante la gestión de dos concejales del municipio, se obtuvo un pequeño apoyo financiero para apoyar a un grupo de mujeres en iniciativas relativas a promoción de salud.

De esa manera, se inició la atención ginecológica a mujeres mediante una clínica móvil para atender las necesidades de mujeres de las comunidades rurales de la localidad de Malpaisillo. Alrededor de la clínica se organizaron consejos locales que recibían la clínica móvil. Junto con la clínica iniciaron lo que llamaron reflexiones educativas. Mediante las actividades educativas, *“hemos pretendido que las mujeres tengan acceso a conocimientos que les han sido vedados por haber estado históricamente encerradas en el ámbito doméstico”* (Murguialday, 2000:14).

A mediados de 1993, a partir del trabajo en el área de salud y educación, se analizó la baja sostenibilidad que tendría el proyecto en comunidades con altos niveles de desempleo, derivados sobre todo de la reducción del cultivo del algodón, que había sido la principal fuente de empleos en la región.

#### 4.2. *El diagnóstico inicial*

Como resultado, iniciaron la búsqueda de un enfoque que impactara más directamente en la vida de las personas. Se realizó un diagnóstico participativo, donde las mujeres tuvieron la oportunidad de reflexionar a partir de los problemas que ellas mismas constataron en diferentes campos:

---

<sup>14</sup> Sofía Montenegro y Elvira Cuadra (2002). *Las claves del empoderamiento. Sistematización*



bajo nivel educativo, una deficiente alimentación, falta de acceso a programas de salud, alcoholismo, violencia. Todo lo cual, se gestaba y reproducía en un entorno donde prevalecían altos niveles de pobreza. La nutrición de los niños y niñas era uno de los problemas más graves, junto a su baja capacidad de decisión en el hogar.

*“...los resultados del diagnóstico llevaron al Centro a definir futuras estrategias y líneas de trabajo y a implementar programas coherentes con las prioridades de las mujeres. ...decidieron implementar programas de: servicios de salud reproductiva; capacitación de las parteras, capacitación en tecnología alternativa y adecuada al medio; reforestación alfabetización; educación de género con base en la reflexividad sobre la propia vida y para la autotransformación en sujeto; fomento de la cooperación entre mujeres” (Montenegro y Cuadra, 2002:33).*

El diagnóstico les señaló la necesidad de profundizar en el tema productivo. La comunidad de Malpaisillo está localizada en el municipio de Larreynaga, departamento de León, en una región eminentemente rural, donde su población reside en comunidades dispersas. Las mujeres participantes en el diagnóstico llegaron a la conclusión de que contaban con algunas fortalezas, entre ellas, su fuerza de trabajo y la disponibilidad de agua que, bien aprovechada, les permitiría producir todo el año. De esa manera podían cosechar frutas y hortalizas de patio.

Organizaron un Consejo Directivo integrado por 8 mujeres. Elaboraron una estrategia productiva con énfasis en la pequeña producción. Las mujeres que se organizaron alrededor del proyecto eran mujeres de muy escasos recursos. Iniciaron un proyecto piloto de crianza de cabras en comunidades con alto índice de desnutrición. Lidiando con los prejuicios, han logrado avanzar en sus propósitos, produciendo leche, hortalizas y mejorando la alimentación familiar.

La primera tarea fue la seguridad alimentaria. El programa productivo ha permitido un mayor acercamiento a otras mujeres. En la medida que observan nuevas capacidades productivas, se incorporan otras mujeres de la comunidad.

Uno de los retos más relevantes ha sido la transformación de su propia identidad: de obreras agrícolas a productoras. La cultura campesina había desaparecido y volver a fomentarla ha sido parte del trabajo del proyecto. Se busca la incorporación de la familia, formando unidades de producción donde participen otros miembros, además de las mujeres.

*...”el programa productivo tiene que ver con el tema de la autonomía económica de las mujeres y con el mejoramiento de las condiciones materiales de vida. La decisión de impulsarlo no fue ajena a los resultados del diagnóstico, el cual nos visibilizó que el grave problema de la desnutrición estaba ligado a la falta de ingresos, porque la desaparición del algodón ha impactado muy negativamente en estas mujeres que de jornaleras agrícolas han pasado al desempleo, es decir, a no tener ninguna fuente de ingresos, nada de nada...” (Murguialday, 2000:47).*

Mediante el apoyo del Centro, se promueven tecnologías que reduzcan el tiempo de trabajo de las mujeres y de sus hijos pequeños y aumenten el rendimiento de los recursos productivos. A la fecha, el Centro tiene presencia en 20 comunidades, con 400 mujeres productoras, propietarias de parcelas de diferentes tamaños. Mediante el crédito por tareas que han recibido, han realizado inversiones en tecnologías de agua, energía, pilas y potreros.

Para el acompañamiento a las actividades productivas se cuenta con 5 técnicas: una técnica veterinaria; una zootecnista y 3 técnicas agrícolas. Cada técnica cuenta con su motocicleta y tiene un territorio asignado. Se hace mucho esfuerzo en capacitación en técnicas de cultivo orgánico y mejoramiento de la tierra. Se busca la explotación racional con diversificación agropecuaria. Este es un tema particularmente relevante en una zona donde las prácticas del cultivo del algodón en forma intensiva en el uso de fertilizantes y pesticidas químicos, dejaron como herencia terrenos agotados, desforestados y azotados por recurrentes tolváneras.

Realizan en forma permanente labores experimentales para estudiar adaptaciones de cultivos. Han realizado campañas de vacunación para animales a nivel municipal. Promueven el mejoramiento de la ganadería de la zona y el rol de las técnicas veterinarias también cambió.

*“Los elementos anotados confirman que las mujeres que participan en estos programas se han apropiado no solamente de los recursos, sino de un nuevo rol como productoras, generadoras de riqueza y ciudadanas de sus comunidades. Están conscientes de sus capacidades y del poder que tienen para modificar su situación y la de su familia, así como la posibilidad de modificar las condiciones de pobreza y miseria en que se encon-*

#### 4.3. *Los aportes del proyecto*

Mediante el desarrollo de las distintas actividades promovidas en cada uno de los componentes del proyecto, el Centro de orientación familiar y educación sexual Xochitl Acatl ha contribuido con las mujeres participantes en lograr un giro significativo en sus vidas. Brevemente expuestas, las principales actividades se pueden sintetizar en:

*Acompañamiento; crédito en especies y en dinero, sin interés.* Los recursos financieros les han permitido la capitalización de tierras que habían estado ociosas, desde que a mitad de los años ochenta, prácticamente desapareció el cultivo del algodón. Mediante el aporte del proyecto se les entregaron 2 vacas, bajo el compromiso de que a los cuatro años devuelven 2 hijas cubiertas o paridas que permiten ampliar el proyecto a otras mujeres.

Son alrededor de 400 mujeres dueñas de parcelas de diferentes tamaños, las que han formado parte en su componente productivo. Más de 100 mujeres tienen vacas y cabras. 200 tienen cabras. La combinación de vacas y cabras ha resultado muy positiva, porque al mismo tiempo que les permite una relación con el mercado, les reporta dinero en efectivo y mejora la nutrición de la familia. La leche de cabra es para el consumo doméstico y la de vaca para el mercado.

El acompañamiento ha incluido un espacio para la alfabetización. Entre las primeras mujeres incorporadas, no hay analfabetas. La mayoría están terminando la primaria o el bachillerato. Solamente entre las nuevas, quedan algunas analfabetas. En estas tareas han coordinado sus acciones con el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes y el Programa Nacional de Alfabetización Básica de Adultos de Nicaragua (PAEBANIC), reconociendo la necesaria sinergia entre los diferentes proyectos alrededor de objetivos comunes.

Como parte del proceso formativo se incluye un espacio para la reflexión de su vida y para la reflexión en género. Sin este espacio, es posible que el esfuerzo del proyecto no fuese tan fructífero. *Es en la capacidad de autorreflexión, de formación de una nueva identidad de mujeres productoras, con capacidades para emprender y desarrollarse en distintos campos, donde radica su verdadera fuerza,* coinciden las promotoras de este proyecto.

Se cuenta con un equipo de seis educadoras, provenientes del mismo grupo, que actualmente estudian en la universidad.

En el ámbito organizativo, se han tratado los problemas con la comunidad y con las otras mujeres. Desde sus problemas cotidianos han ido

abordando otros temas de su vida y su organización. El objetivo es que las mujeres adquieran conciencia de sus potencialidades y de sus capacidades, por ello, el Centro procura dar un seguimiento personalizado a cada mujer. Los proyectos a implementar surgen de la relación directa con ellas, quienes van marcando las pautas hacia aquellos que van a serles de mayor utilidad..

El proyecto inicial de trabajo de la clínica, se ha enriquecido con:

- *Educación.* Ha sido un factor fundamental para el desarrollo de las personas y del centro. Se ha buscado una elevación sistemática del nivel educativo de cada una de las integrantes del grupo, también de su familia. Los hijos e hijas de las mujeres participantes por lo menos tienen el título de bachiller.
- *Empoderamiento;* el desarrollo de las capacidades y potencialidades de las mujeres, mediante procesos permanentes y sistemáticos de autorreflexión y de capacitación, ha sido uno de los logros más importantes del proyecto. Muchas se encuentran desarrollando tareas que nunca soñaron que podían ser ejecutadas por ellas: albañilería, técnicas agrícolas, veterinarias, productoras de sus propias parcelas.
- *Patrimonio,* mediante la legalización de tierras y bienes inmuebles propios del Centro.
- *Democratización del trabajo doméstico.* La incorporación del esposo y los hijos a las tareas del hogar, ha sido otro logro importante del trabajo desplegado con las mujeres ligadas a las actividades del centro.
- *Cuidado del medio ambiente.* Es permanente su preocupación por la parte ambiental y el cuidado de los animales. Han reforestado parte de las parcelas y están en permanente búsqueda de métodos innovadores que permitan la protección de sus frágiles tierras.

De manera especial, *han ganado autonomía y su lugar en la familia se ha modificado favorablemente,* logrando la incorporación de otros de sus miembros al esfuerzo de trabajo en las parcelas. También *su papel en la comunidad se ha modificado,* ocupando cada vez en mayor medida lugares destacados como dirigentes. Han solicitado dinero para invertir en ga-

venuen servicios y han formado microempresas para obtener autonomía para el mantenimiento y operación del centro.

El aporte externo ha sido de alrededor de US\$ 600,000 anuales en los últimos años, más un fondo de US\$ 200,000 para inversión en infraestructura productiva.

#### 4.4. *Perspectivas y retos futuros*

Son múltiples los desafíos y retos que enfrentan las mujeres participantes en los programas que impulsa el Centro Xochitl Acatl. Pero tienen confianza y también tienen sueños. No es casualidad que a las participantes en los espacios de reflexión les han llamado “las soñadoras de futuro”. Ahí definen metas, preparan estrategias.

La formación de las jóvenes es una de las tareas a las que se les reconoce alta prioridad. Actualmente su organización alcanza a 200 jóvenes del municipio, pero aspiran a involucrar un mayor número.

Otra de sus metas es el proyecto de Participación ciudadana, que busca la formación de una escuela para líderes comunitarios, con la participación de mujeres y hombres interesados en promover la democracia en distintos ámbitos, tanto en el plano doméstico como en el ámbito público, de sus organizaciones, partidos y órganos de gestión local y municipal. Aspiran a la construcción y ejercicio pleno de la ciudadanía, lo que implica el ejercicio de sus derechos y participación en la toma de decisiones..

Para ello, reconocen la importancia de continuar con los programas productivos que les han dado oportunidad no solo de superar en alguna medida los altos niveles de pobreza en que se encontraban, sino también de formarse una nueva identidad: la de productoras. Los programas educativos y de reflexión que les han llevado a adquirir nuevos conocimientos y nuevas técnicas, pero también una clara identidad de género y de su rol en la familia y en la sociedad. De esta manera, les será posible trascender el ámbito individual para actuar de una manera más firme en el plano de la comunidad, del municipio, y poder incidir como ciudadanas con plenos derechos en los distintos ámbitos que afectan sus vidas.

Cuentan con la experiencia adquirida, con la fuerza de la organización y con el apoyo de la cooperación externa para continuar mejorando su nivel y su forma de vida, la de sus familias y comunidad.

## NOTAS TÉCNICAS

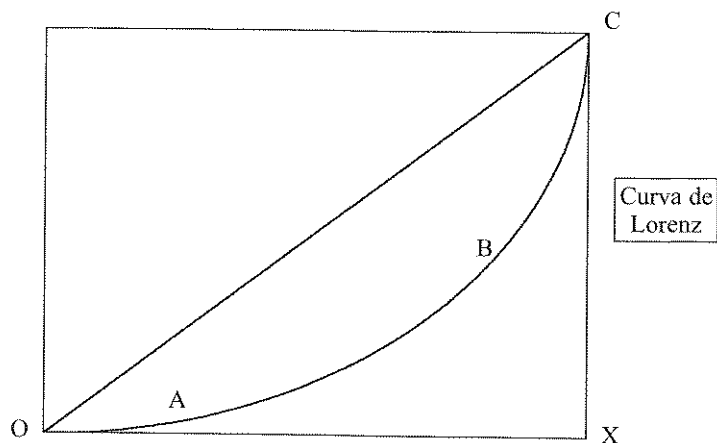


## Nota técnica 1. La Curva de Lorenz y el Índice de Gini

### La Curva de Lorenz

En el eje horizontal se representan los porcentajes de población (en deciles o quintiles) ordenados de más pobres a más ricos, y en el eje vertical se representan los porcentajes de renta disfrutados por cada porcentaje de población. Los porcentajes de la población y de las rentas se acumulan, de modo que, por construcción, si la distribución del ingreso es igualitaria, la Curva de Lorenz coincide con la diagonal del cuadrado. En el extremo opuesto, si todos los ingresos se los apropia una sola persona, la Curva de Lorenz tendrá la forma representada por OXC.

Como los primeros grupos de población considerados (los quintiles de menores ingresos) cuentan con una porción de ingresos menor -por ejemplo, el 20% más pobre ingresa el 5% de las rentas, lo que se representa en el punto A-, la Curva de Lorenz se encontrará por debajo de la diagonal, siguiendo la forma OABC. Como los grupos están ordenados de menor a mayor ingresos, la pendiente de la curva irá creciendo hasta hacerlo de forma muy pronunciada en el último tramo (el último quintil de la población, en este ejemplo, supone un desplazamiento del punto B al C).



### El Índice de Gini

El Índice de Gini determina en qué medida se separa la *Curva de Lorenz* de la línea de igualdad de 45 grados (la diagonal del cuadrado OC). Para ello se calcula la razón o proporción entre el área OABC y el área del triángulo OXC, es decir, la relación del área comprendida entre la diagonal y la *Curva de Lorenz*, dividida por el área total que queda por debajo de la diagonal. Si esta razón es igual a 1, la máxima posible, ello indica que el área OABC y el área OXC son iguales, lo que supone que la Curva de Lorenz coincide con OXC y, por tanto, que una sola persona concentra el 100% de las rentas. Si la razón es igual a 0, la mínima posible, ello indica que la Curva de Lorenz coincide con la diagonal (el área OABC es 0 en ese caso) y que los ingresos se distribuyen de forma igualitaria (la igualdad en la distribución de ingresos es total). El Índice de Gini tiene, pues, un valor comprendido entre 0 (máxima igualdad) y 1 (máxima desigualdad). (La fórmula para calcu-



## Nota técnica 2. Cálculo de la Curva de Lorenz y del Índice de Gini<sup>1</sup>

La *Curva de Lorenz* y el *Índice de Gini* son medidas estadísticas de concentración que ponen de relieve el mayor o menor grado de igualdad en el reparto de los valores que toma una variable.

Para mostrar el cálculo de cada una de ellas se ofrece una explicación general y, a continuación, como ejemplo, la Curva de Lorenz y el cálculo del índice de Gini correspondientes a la distribución de la renta de Nicaragua en 2001.

Supongamos que " $x_i$ " representa los ingresos percibidos por cada porcentaje de la población " $n_i$ " y que ordenamos de menor a mayor los valores de la  $x$ . Por su parte, " $N_i$ " representa el porcentaje de población que se va acumulando por tramos, es decir,  $N_i = n_1 + n_2 + \dots + n_i$ . " $N$ " representa la población total.

Por otra parte, definimos " $p_i$ " como el porcentaje acumulado de individuos con ingresos menores que  $x_i$ . Es decir,

$$p_i = \frac{N_i}{N} \times 100 = \frac{n_1 + n_2 + \dots + n_i}{N} \times 100$$

Definimos " $q_i$ " como el porcentaje acumulado del ingreso total que disfruta el grupo de individuos con ingresos menores que  $x_i$ , es decir:

$$q_i = \frac{x_1 n_1 + x_2 n_2 + \dots + x_i n_i}{x_1 n_1 + x_2 n_2 + \dots + x_i n_i + \dots + x_k n_k}, \quad \text{o también,}$$

$$q_i = \frac{u_i}{u_k} \times 100,$$

siendo  $u_i$  el ingreso acumulado de los grupos de individuos con ingresos menores a  $x_i$ , es decir,

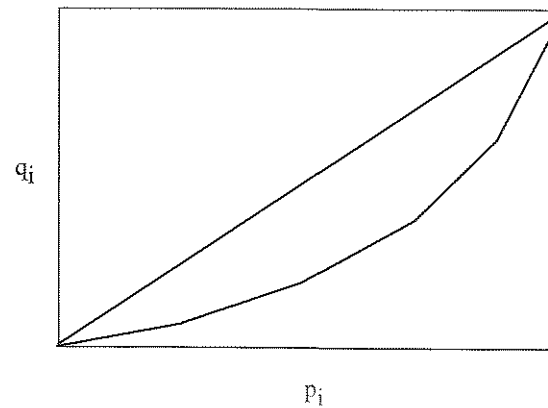
$$u_i = x_1 n_1 + x_2 n_2 + \dots + x_i n_i$$

Podemos obtener la siguiente tabla:

<sup>1</sup> Para la elaboración de esta nota técnica nos hemos ayudado del *Curso Práctico de Estadística* de José María Sarabia Alegría. Biblioteca Civitas Economía y Empresa.

Ingresos	Población	$x_i n_i$	$N_i$	$p_i$	$u_i$	$q_i$	$p_i - q_i$
$x_1$	$n_1$	$x_1 n_1$	$N_1 = n_1$	$p_1$	$u_1$	$q_1$	$p_1 - q_1$
$x_2$	$n_2$	$x_2 n_2$	$N_2 = n_1 + n_2$	$p_2$	$u_2$	$q_2$	$p_2 - q_2$
...	...	...	...	...	...	...	...
$x_i$	$n_i$	$x_i n_i$	$N_i = n_1 + \dots + n_i$	$p_i = (N_i / N) \times 100$	$u_i = \sum x_j n_j$	$q_i = (u_i / u_k) \times 100$	$p_i - q_i$
...	...	...	...	...	...	...	...
$x_k$	$n_k$	$x_k n_k$	$N = n_1 + \dots + n_k$	$p_k = 100$	$u_k$	$q_k = 100\%$	$p_k - q_k$

La Curva de Lorenz es la poligonal formada por los puntos  $(p_i, q_i)$ ,  $i = 1, 2, \dots, i, \dots, k$



Por su parte, el índice de Gini se calcula a partir de la siguiente fórmula:

$$IG = \frac{\sum_{i=1}^{k-1} (p_i - q_i)}{\sum_{i=1}^{k-1} p_i}$$

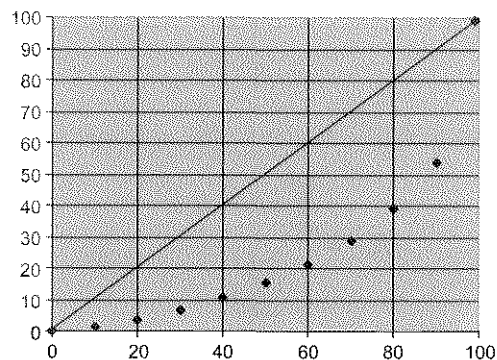
Si  $IG = 0$ , ello significa que  $\sum_{i=1}^{k-1} (p_i - q_i) = 0$ , es decir, que  $p_i = q_i$ , lo que supone un reparto igualitario, pues cada porcentaje de individuos determinado (por ejemplo, el 40%) percibe el mismo porcentaje de la renta total (el mismo 40%). En el otro extremo, si  $IG = 1$ , ello significa que el numerador y el denominador del índice de Gini tienen el mismo valor [  $IG = (99 - 0) / 99 = 1$  ] lo que implica que, mientras el 99% de la población no percibiría renta alguna, un solo individuo acumula todas.

**Nicaragua: Distribución de la renta (2001). Tabla para el cálculo de la Curva de Lorenz y el IG**

Deciles	% del ingreso captado por cada décimo de población	Porcentajes acumulados de población		Porcentajes acumulados de renta		
(n <sub>i</sub> )	(x <sub>i</sub> n <sub>i</sub> )	(N <sub>i</sub> )	(p <sub>i</sub> )	(u <sub>i</sub> )	q <sub>i</sub> = (u <sub>i</sub> / u <sub>k</sub> ) x 100	p <sub>i</sub> - q <sub>i</sub>
10%	1,3	10%	10	1,3	1,3	8,7
10%	2,3	20%	20	3,6	3,6	16,4
10%	3,1	30%	30	6,7	6,7	23,3
10%	3,9	40%	40	10,6	10,6	29,4
10%	4,8	50%	50	15,4	15,4	34,6
10%	6,0	60%	60	21,4	21,4	38,6
10%	7,7	70%	70	29,1	29,1	40,9
10%	10,2	80%	80	39,3	39,3	40,7
10%	14,6	90%	90	53,9	53,9	36,1
10%	46,1	N = 100%	100	100%	100%	0
100%	100%					Σ = 268,7

Fuente: Elaboración propia

**Curva de Lorenz de Nicaragua (2001)**



Fuente: Elaboración propia

**Índice de Gini de Nicaragua (2001)**

$$IG = \frac{\sum_{i=1}^{k-1} (p_i - q_i)}{\sum_{i=1}^{k-1} p_i} = \frac{268,7}{450} = 0,597$$

Obsérvese que la desigualdad en Nicaragua ha crecido entre 1993, cuando se registró un Índice de Gini de 0,50 (véase el Cuadro 2.3), y 2001, cuando, según nuestro cálculo, ascendió a 0,59.

### Nota técnica 3

#### **A) Erradicación de la pobreza extrema a través de la redistribución mundial de la renta**

Supongamos que se fija el objetivo a medio plazo de reducir la desigualdad internacional de tal modo que la diferencia de ingresos entre el 20% de población más rica del planeta y el 20% más pobre sea de 53 a 1, en lugar de 74 a 1, como se registró en 1994. Consideramos que el consumo medio del 20% de la población más pobre, unos mil doscientos millones de personas, asciende a 67 centavos de dólar<sup>2</sup> (algo más que el consumo promedio de la población africana en pobreza extrema: 59 centavos de dólar). Se requieren, pues, 34 centavos adicionales para que la población más pobre del planeta pueda contar con más de un dólar diario de consumo y abandonar así el estado de pobreza extrema de ingreso. Ello supone 148,9 mil millones de dólares anuales (34 centavos x 1200 millones de personas x 365 días = 148.920 millones de dólares anuales).

Consideremos que la renta mundial en 1999 ascendió a 26.893.440 millones de dólares y que el ingreso del 20% de la población más rica del planeta sumó 23.128.358 millones de \$ (el 86% de la cifra anterior)<sup>3</sup>. La exacción de 148.920 millones de dólares a esta clase más favorecida para transferir esa cifra a la población más pobre dejaría los ingresos de la población más rica en 22.979.438 millones de USA\$. El porcentaje que captará ahora este 20% de la población sobre la renta mundial será el 85,4%. Por su parte, el porcentaje que captará la población pobre se habrá elevado al 1,6%<sup>4</sup>. La relación entre los ingresos del 20% más rico y el 20% más pobre será ahora de 53 a 1 (85,4 ÷ 1,6).

#### **B) Erradicación de la pobreza moderada a través de la redistribución mundial de la renta.**

Supongamos ahora el objetivo de erradicar la pobreza extrema y moderada en el 2015. Como aproximación, supongamos que afecta a 2400 millones de

<sup>2</sup> Para llegar a esa cifra se parte del PIB mundial de 1999, unos 29.232.000 millones de dólares según el Banco Mundial (2001). A esa cifra se descuenta un 8% de amortizaciones del capital, para calcular el Producto Neto Mundial, que coincide con la Renta Mundial. A la cifra resultante se le calcula el 1,1%, que es el porcentaje de ingresos que recibe el 20% de la población más pobre y se divide entre 1200 millones de personas y entre 365 días al año.

<sup>3</sup> Para llegar a esa cifra se parte del PIB mundial en 1999, se descuenta el 8% de amortizaciones del capital para calcular el Producto Neto Mundial. Sobre esa cifra se calcula el 86%, porcentaje de ingresos que recibe el 20% de la población más rica. Para calcular la *renta per cápita* diaria de ese 20% de la población, se divide la cifra resultante entre 1200 millones de personas y entre 365 días al año.

personas (el 40% de la población mundial), con unos ingresos conjuntos de 908 mil millones de dólares anuales, es decir, 1 dólar con 4 centavos de ingresos diarios<sup>5</sup>. Para salir de la pobreza moderada se requerirían 840.960 millones de dólares adicionales (96 centavos x 365 días x 2400 millones de personas). En caso de aprobarse una transferencia de esa magnitud, el 20% de la población rica se quedaría con 22.287.398 millones de dólares (23.128.358 millones - 840.960 millones) es decir, con el 82,9% de los ingresos mundiales (22.287.398 ÷ 26.893.440). El 20% de la población más pobre, ahora por encima de la línea de pobreza moderada de 2 \$, contaría con 876 mil millones de dólares (2 dólares x 365 x 1200 millones de personas), es decir, con el 3,3% de la renta mundial (876.000 ÷ 26.893.440). En este caso, la relación entre los ingresos del 20% más rico y el 20% más pobre sería de 25 a 1 (82,9 ÷ 3,3).

---

<sup>5</sup> Estas 2400 millones de personas constituyen la población de los países de bajos ingresos que, según el Banco Mundial (2001), contaron con un Producto Bruto de 987 mil millones de dólares. Calculamos un 8% de amortización de capital para llegar al Producto Neto de 908 mil millones. Se trata tan sólo de una aproximación, pues un segmento de la población de estos países no es pobre, mientras segmentos de países de mayor desarrollo relativo si lo son.

## ANEXOS



## Anexo 1. Progresos y retrasos referidos a los Objetivos del Milenio en cada país

### A1.3 Progreso hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

	Objetivo 1 Reducir el hambre y la pobreza extrema	Objetivo 2 Conseguir la educación primaria universal	Objetivo 3 Promover la igualdad de género y potenciar a la mujer	Objetivo 4 Reducir la mortalidad infantil	Objetivo 5 Conseguir la sostenibilidad ambiental
	Objetivo: Reducir la proporción de personas que padecen hambre	Objetivo: Conseguir que todos los niños puedan completar la educación primaria	Objetivo: Eliminar las diferencias entre géneros en todos los niveles de la enseñanza *	Objetivo: Reducir en dos tercios las tasas de mortalidad de menores de 5 años	Objetivo: Reducir a la mitad la proporción de personas que no tienen acceso a fuentes de agua mejorada
	Personas malnutridas (como % de la población total)	Proporción neta de matriculación primaria (%)	Niños que llegan al 5º grado (%)	Proporción de la matriculación primaria bruta femenina, como % de la proporción masculina	Proporción de la matriculación secundaria bruta femenina como % de la proporción masculina
	Tasa de mortalidad de menores de 5 años (por 1.000 niños nacidos vivos)	Populación que utiliza fuente de agua mejorada (%)			
<b>Desarrollo humano alto</b>					
77 Israel	..	..	..	..	..
78 Hong Kong, China (RAE)	..	..	..	Conseguido	Conseguido
25 Singapur	..	..	..	..	..
26 Chipre	..	Retrasado	Conseguido	Conseguido	Conseguido
27 Corea (Rep. del)	..	..	..	Conseguido	Conseguido
29 Eslovenia	..	..	..	Conseguido	Conseguido
30 Malta	..	Conseguido	Conseguido	..	..
31 Barbados	..	..	..	..	..
32 Brunel Darussalam	..	..	..	..	..
33 República Checa	..	..	..	..	..
34 Argentina	..	Conseguido	..	..	..
35 Hungría	..	Retrasado	..	..	..
36 Eslovaquia	..	..	Conseguido	Conseguido	Conseguido
37 Estonia	..	..	..	..	..
38 Chile	Conseguido	..	..	..	..
39 Bahrein	..	..	..	..	..
40 Uruguay	Conseguido	..	..	..	..
41 Bahamas	..	..	..	..	..
42 Estonia	..	..	..	..	..
43 Costa Rica	..	..	..	..	..
44 Seychelles	..	..	..	..	..
45 Santa Kitts y Nevis	..	..	..	..	..
46 Kuwait	Conseguido	..	..	..	..
47 Emiratos Arabes Unidos	..	..	..	..	..
48 Croacia	..	..	..	..	..
49 Lituania	..	..	..	..	..
50 Trinidad y Tobago	..	..	..	..	..
51 Qatar	..	..	..	..	..
52 Antigua y Barbuda	..	..	..	..	..
53 Letonia	..	..	..	..	..
<b>Desarrollo humano medio</b>					
54 México	..	..	..	..	..
55 Cuba	..	..	..	..	..
56 Belarus	..	..	..	..	..
57 Panamá	..	..	..	..	..
58 Bélgica	..	..	..	..	..
59 Malasia	..	..	..	..	..
60 Federación Rusa	..	..	..	..	..
61 Dominico	..	..	..	..	..
62 Bulgaria	..	..	..	..	..
63 Rumania	..	..	..	..	..
64 Jemahiriya Árabe Libia	..	..	..	..	..
65 Macedonia (ERY del)	..	..	..	..	..
66 Santa Lucía	..	..	..	..	..
67 Mauricio	..	..	..	..	..
68 Colombia	..	..	..	..	..



**A1.3 Progreso hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo**

Clasificación de IDU	Objetivo 1	Objetivo 2	Objetivo 3	Objetivo 4	Objetivo 5			
	Eradicar el hambre y la pobreza extrema	Conseguir la matriculación primaria universal	Promover la igualdad de género y potenciar a las mujeres	Reducir la mortalidad infantil	Conseguir la sostenibilidad ambiental			
	Objetivo: Reducir la proporción de personas que padecen hambre	Objetivo: Conseguir que todos los niños puedan completar la educación primaria	Objetivo: Eliminar las diferencias entre géneros en todos los niveles de la enseñanza *	Objetivo: Reducir en dos tercios las tasas de mortalidad de menores de 5 años y de menores de 5 años	Objetivo: Reducir a la mitad la proporción de personas que no tienen acceso a fuentes de agua mejorada			
	Personas malnutridas (como % de la población total)	Proporción neta de matriculación primaria (%) Niños que llegan al 3.º grado (%)	Proporción de la matriculación primaria bruta femenina, como % de la proporción masculina	Proporción de la matriculación secundaria bruta femenina como % de la proporción masculina	Tasa de mortalidad de menores de 5 años (por 1 000 niños nacidos vivos)	Población que utiliza fuente de agua mejorada (%)		
69	Venezuela	Retrocede	Muy retrasado	Sigue pauta	Conseguido	Conseguido	Muy retrasado	..
70	Tailandia	Sigue pauta	..	..	..	..	..	Sigue pauta
71	Arabia Saudita	..	Muy retrasado	Sigue pauta	Sigue pauta	Sigue pauta	Sigue pauta	Sigue pauta
72	Fiji	..	..	..	..	..	..	Sigue pauta
73	Brasil	Sigue pauta	..	..	..	..	..	Sigue pauta
74	Suriname	Sigue pauta	..	..	..	..	..	Sigue pauta
75	Cuba	..	..	Sigue pauta	Conseguido	..	Sigue pauta	Sigue pauta
76	Armenia	..	..	Conseguido	..	..	..	Muy retrasado
77	Filipinas	Muy retrasado	Conseguido	..	Sigue pauta	Conseguido	Sigue pauta	Muy retrasado
78	Omán	..	Muy retrasado	Sigue pauta	Sigue pauta	Sigue pauta	Sigue pauta	Muy retrasado
79	Kazajistán	..	..	Conseguido	Conseguido	Conseguido	Retrocede	Sigue pauta
80	Ucrania	Sigue pauta	..	..	..	..	..	Muy retrasado
81	Georgia	..	..	Conseguido	Sigue pauta	Sigue pauta	..	Muy retrasado
82	Peru	Conseguido	Sigue pauta	..	Sigue pauta	Sigue pauta	Sigue pauta	Retrasado
83	Granada	..	..	..	..	..	..	Sigue pauta
84	Maldivas	..	..	..	..	..	..	Sigue pauta
85	Turquía	..	..	Sigue pauta	Conseguido	..	Sigue pauta	Sigue pauta
86	Jamaica	Sigue pauta	Sigue pauta	..	Sigue pauta	Muy retrasado	..	Retrasado
87	Turkmenistán	Sigue pauta	..	..	..	..	..	Muy retrasado
88	Azerbaiján	..	..	Conseguido	Sigue pauta	Sigue pauta	..	Muy retrasado
89	Sri Lanka	Sigue pauta	..	..	..	..	..	Retrasado
90	Paraguay	Sigue pauta	Sigue pauta	Sigue pauta	Sigue pauta	Conseguido	Sigue pauta	Conseguido
91	San Vicente y las Granadinas	..	..	..	..	..	..	Muy retrasado
92	Albania	Sigue pauta	Conseguido	..	Conseguido	Conseguido	Sigue pauta	..
93	Ecuador	Sigue pauta	Sigue pauta	..	..	..	..	Sigue pauta
94	República Dominicana	Muy retrasado	..	..	Conseguido	Conseguido	Sigue pauta	Muy retrasado
95	Uzbekistán	Sigue pauta	..	..	..	..	..	Retrocede
96	China	Sigue pauta	Conseguido	Sigue pauta	Conseguido	Sigue pauta	..	Muy retrasado
97	Túnez	..	Conseguido	Sigue pauta	Sigue pauta	Sigue pauta	Sigue pauta	..
98	Irán (Rep. Islámica del)	Sigue pauta	Retrocede	..	Sigue pauta	Sigue pauta	Sigue pauta	Conseguido
99	Jordania	Sigue pauta	..	..	..	..	..	Retrasado
100	Cabo Verde	..	..	..	..	..	..	Retrasado
101	Yamalo (Occidental)	..	Sigue pauta	..	Sigue pauta	Conseguido	Sigue pauta	..
102	Kirguistán	Sigue pauta	Sigue pauta	..	Sigue pauta	Conseguido	Sigue pauta	Sigue pauta
103	Guyana	Sigue pauta	Retrocede	Sigue pauta	Sigue pauta	Conseguido	Muy retrasado	Sigue pauta
104	El Salvador	Muy retrasado	Sigue pauta	..	Sigue pauta	Conseguido	Sigue pauta	..
105	Moldova (Rep. de)	Sigue pauta	..	Conseguido	Sigue pauta	Conseguido	..	Muy retrasado
106	Argelia	Sigue pauta	Sigue pauta	..	Sigue pauta	Conseguido	..	Muy retrasado
107	Sudáfrica	..	Sigue pauta	..	Sigue pauta	Conseguido	..	Retrocede
108	Rep. Árabe Siria	..	Sigue pauta	Sigue pauta	Sigue pauta	Sigue pauta	Sigue pauta	..
109	Viet Nam	Sigue pauta	..	..	Sigue pauta	Sigue pauta	..	Retrasado
110	Indonesio	Sigue pauta	Sigue pauta	Sigue pauta	Sigue pauta	Sigue pauta	..	Retrasado
111	Gambia Ecuatorial	..	..	..	..	..	..	Sigue pauta
112	Tayikistán	..	..	..	Sigue pauta	..	..	Muy retrasado
113	Monteolio	Retrocede	..	Conseguido	Conseguido	Conseguido	Sigue pauta	..

(continuación) Anexo 1.

**A1.3 Progreso hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

Clasificación del SDG		Objetivo 1	Objetivo 2	Objetivo 3	Objetivo 4	Objetivo 5		
		Erradicar el hambre y la pobreza extrema	Conseguir la matriculación primaria universal	Proteger la igualdad de género y garantizar a la mujer	Reducir la mortalidad infantil	Conseguir la sostenibilidad ambiental		
		Objetivo: Reducir la proporción de personas que padecen hambre	Objetivo: Conseguir que todos los niños puedan completar la educación primaria	Objetivo: Eliminar las diferencias entre géneros en todos los niveles de la enseñanza <sup>1</sup>	Objetivo: Reducir en dos tercios las tasas de mortalidad de menores de 5 años	Objetivo: Reducir a la mitad la proporción de personas que no tienen acceso a fuentes de agua mejorada		
		Personas malnutridas (como % de la población total) <sup>2</sup>	Proporción neta de matriculación primaria (%)	Niños que llegan al 5.º grado (%)	Proporción de la matriculación primaria bruta femenina, como % de la proporción masculina	Proporción de la matriculación secundaria bruta femenina como % de la proporción masculina	Tasa de mortalidad de menores de 5 años (por 1 000 niños nacidos vivos)	Población que utiliza fuente de agua mejorada (%)
114	Bolivia	Retrasado	..	..	..	..	..	..
115	Egipto	Sigue pauta	Sigue pauta	..	Sigue pauta	Sigue pauta	Sigue pauta	Sigue pauta
116	Honduras	Muy retrasado	..	..	..	..	Sigue pauta	Sigue pauta
117	Gabón	Sigue pauta	..	..	..	..	Muy retrasado	..
118	Nicaragua	Muy retrasado	Sigue pauta	Muy retrasado	Conseguido	Conseguido	Sigue pauta	Sigue pauta
119	Sao Tomé y Príncipe	..	..	..	..	..	Muy retrasado	..
120	Guatemala	Retrocede	..	..	Muy retrasado	Sigue pauta	Sigue pauta	Conseguido
121	Islas Salomón	..	..	..	..	..	Sigue pauta	..
122	Namibia	Muy retrasado	Sigue pauta	..	Conseguido	Conseguido	Muy retrasado	Retrasado
123	Marruecos	Sigue pauta	Sigue pauta	Muy retrasado	Sigue pauta	Sigue pauta	Sigue pauta	Sigue pauta
124	India	Muy retrasado	..	..	Sigue pauta	Muy retrasado	Retrasado	Sigue pauta
125	Suecia	Muy retrasado	Sigue pauta	Muy retrasado	Sigue pauta	Sigue pauta	Retrocede	..
126	Rosovana	Retrocede	Retrocede	Sigue pauta	Conseguido	Conseguido	Retrocede	..
127	Myanmar	Sigue pauta	..	..	..	..	Muy retrasado	Muy retrasado
128	Zimbabue	Muy retrasado	..	..	Sigue pauta	Muy retrasado	Retrocede	Sigue pauta
129	Ghana	Conseguido	..	..	..	..	Retrasado	Sigue pauta
130	Camboya	Sigue pauta	Sigue pauta	..	..	Retrasado	Retrocede	..
131	Vanuatu	..	..	..	..	..	Sigue pauta	..
132	Lesoto	Retrasado	Retrocede	..	Conseguido	Conseguido	Muy retrasado	Sigue pauta
133	Papua Nueva Guinea	Muy retrasado	..	..	Muy retrasado	Muy retrasado	Muy retrasado	Muy retrasado
134	Kenya	Muy retrasado	..	..	Conseguido	Sigue pauta	Retrocede	Retrasado
135	Camerún	Sigue pauta	..	..	..	..	Retrocede	Sigue pauta
136	Congo	Muy retrasado	..	..	Sigue pauta	Muy retrasado	Muy retrasado	..
137	Comoras	..	..	..	..	Sigue pauta	Sigue pauta	Conseguido
Desarrollo humano bajo								.....
138	Pakistán	Sigue pauta	..	..	..	..	Muy retrasado	Sigue pauta
139	Sudán	Sigue pauta	..	..	Sigue pauta	Sigue pauta	Muy retrasado	Sigue pauta
140	Bhután	..	..	..	..	..	Sigue pauta	..
141	Togo	Sigue pauta	Sigue pauta	..	Muy retrasado	Muy retrasado	Muy retrasado	Muy retrasado
142	Nepal	Muy retrasado	..	..	Sigue pauta	Sigue pauta	Sigue pauta	Sigue pauta
143	Rep. Dem. Poblador Lao	Muy retrasado	Sigue pauta	..	Sigue pauta	Muy retrasado	Sigue pauta	Sigue pauta
144	Yemen	Muy retrasado	..	..	..	..	Muy retrasado	Muy retrasado
145	Bangladesh	Muy retrasado	..	..	..	..	Sigue pauta	Conseguido
146	Haití	Retrasado	Sigue pauta	..	..	..	Muy retrasado	Muy retrasado
147	Madagascar	Retrocede	..	..	Sigue pauta	Conseguido	Muy retrasado	Muy retrasado
148	Nigeria	Conseguido	..	..	..	..	Muy retrasado	Retrasado
149	Djibouti	..	Muy retrasado	Retrocede	Muy retrasado	Sigue pauta	Muy retrasado	Sigue pauta
150	Uganda	Muy retrasado	..	..	Sigue pauta	Muy retrasado	Retrasado	Muy retrasado
151	Tanzania (Rep. Unida de)	Retrocede	Muy retrasado	Muy retrasado	Sigue pauta	Sigue pauta	Muy retrasado	Muy retrasado
152	Mauritania	Sigue pauta	..	..	Sigue pauta	Muy retrasado	Muy retrasado	Muy retrasado
153	Zambia	Muy retrasado	Retrocede	..	Sigue pauta	..	Retrocede	Sigue pauta
154	Senegal	Muy retrasado	Sigue pauta	Sigue pauta	Sigue pauta	Muy retrasado	Muy retrasado	Sigue pauta
155	Congo (Rep. Dem. del)	Retrocede	..	..	..	..	Muy retrasado	..
156	Côte d'Ivoire	Sigue pauta	Muy retrasado	Muy retrasado	Muy retrasado	Muy retrasado	Retrocede	Sigue pauta
157	Etiopía	..	Muy retrasado	..	..	..	Sigue pauta	..

**A1.3 Progreso hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo**

Clasificación de IDH	Objetivo 1	Objetivo 2	Objetivo 3	Objetivo 4	Objetivo 5		
	Eliminar el hambre y la pobreza extrema	Conseguir la matriculación primaria universal	Promover la igualdad de género y potenciar a la mujer	Reducir la mortalidad infantil	Lograr la igualdad de género		
	Objetivo: Reducir la proporción de personas que padecan hambre	Objetivo: Conseguir que todos los niños puedan completar la educación primaria	Objetivo: Eliminar las diferencias entre géneros en todos los niveles de la enseñanza <sup>a</sup>	Objetivo: Reducir en dos tercios las tasas de mortalidad de menores de 1 año y de menores de 5 años	Objetivo: Reducir a la mitad la proporción de personas que no tienen acceso a fuentes de agua mejorada		
Personas malnutridas (como % de la población total) <sup>b</sup>	Proporción neta de matriculación primaria (%)	Niños que llegan al 5.º grado (%)	Proporción de la matriculación primaria bruta femenina, como % de la proporción masculina	Proporción de la matriculación secundaria bruta femenina como % de la proporción masculina	Tasa de mortalidad de menores de 5 años (por 1.000 niños nacidos vivos)	Población que utiliza fuente de agua mejorada (%)	
158 Benin	Sigue pauta	Sigue pauta	..	Muy retrasado	Muy retrasado	Muy retrasado	..
159 Guinea	Sigue pauta	Muy retrasado	..	Sigue pauta	Muy retrasado	Sigue pauta	Muy retrasado
160 Gambia	Sigue pauta	..	..	Sigue pauta	Sigue pauta	Muy retrasado	..
161 Angola	Sigue pauta	..	..	..	..	..	..
162 Rwanda	..	..	..	..	..	..	..
163 Malawi	Sigue pauta	..	..	Sigue pauta	Sigue pauta	Retrasado	..
164 Mali	Muy retrasado	Muy retrasado	Sigue pauta	Sigue pauta	Retrasado	Muy retrasado	Sigue pauta
165 República Centroafricana	Muy retrasado	..	..	..	..	Muy retrasado	Muy retrasado
166 Chad	Sigue pauta	Muy retrasado	Muy retrasado	Muy retrasado	Muy retrasado	Muy retrasado	..
167 Guinea-Bisáu	..	..	..	..	..	Muy retrasado	..
168 Etiopía	..	Muy retrasado	..	Retrasado	Retrasado	Muy retrasado	Muy retrasado
169 Burkina Faso	Sigue pauta	Muy retrasado	..	Muy retrasado	..	Muy retrasado	..
170 Mozambique	Sigue pauta	Retrasado	..	Muy retrasado	Muy retrasado	Muy retrasado	..
171 Burundi	Retrasado	..	..	Muy retrasado	..	Muy retrasado	..
172 Níger	Muy retrasado	Muy retrasado	Sigue pauta	Muy retrasado	Sigue pauta	Muy retrasado	Muy retrasado
173 Sierra Leona	Retrasado	..	..	..	..	Muy retrasado	..
Otros países							
Afganistán	Muy retrasado	..	..	Muy retrasado	Retrasado	Muy retrasado	..
Andorra	..	..	..	..	..	Sigue pauta	Sigue pauta
Bosnia y Herzegovina	Sigue pauta	..	..	..	..	Sigue pauta	..
Iraq	Retrasado	..	..	Muy retrasado	Muy retrasado	Retrasado	..
Kiribati	..	..	Sigue pauta	..	..	Retrasado	..
Corea (Rep. Dem. de)	Retrasado	..	..	..	..	Muy retrasado	Sigue pauta
Liberia	Retrasado	..	..	..	..	Muy retrasado	..
Liechtenstein	..	..	..	..	..	Sigue pauta	..
Islas Marshall	..	..	..	..	..	Sigue pauta	..
Micronesia (Estados Fed. del)	..	..	..	..	..	Sigue pauta	..
Maldivas	..	..	..	..	..	Sigue pauta	Sigue pauta
Nauru	..	..	..	..	..	..	..
Palau	..	..	..	..	..	Muy retrasado	..
San Marino	..	..	Conseguido	..	..	Sigue pauta	..
Somalia	Retrasado	..	..	..	..	Muy retrasado	..
Tonga	..	..	..	..	..	Sigue pauta	Sigue pauta
Tuvalu	..	..	..	..	..	Muy retrasado	Sigue pauta
Yugoslavia	Sigue pauta	..	Conseguido	Conseguido	Conseguido	Sigue pauta	..
Número de países por categorías (como % de la población mundial) <sup>c</sup>							
Objetivos conseguidos o siguen la pauta	57 (49,2)	51 (46,6)	44 (32,2)	99 (62,3)	81 (44,4)	85 (24,4)	68 (42,4)
Retrasados, muy retrasados o retroceden	43 (28,0)	24 (5,7)	9 (1,6)	14 (2,4)	20 (22,0)	81 (61,2)	25 (32,1)
No se dispone de datos	68 (8,5)	93 (38,4)	116 (51,9)	64 (19,0)	67 (19,4)	2 (6,1)	75 (10,3)

Nota: El cuadro muestra los resultados de análisis efectuados para determinar los progresos conseguidos respecto de los objetivos para el año 2015, sobre la base de una interpolación lineal de las tendencias en el decenio de 1990. Cada uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio va acompañado de múltiples subobjetivos. La selección de objetivos y subobjetivos en el cuadro se basa principalmente en la disponibilidad de datos. Para determinar la tendencia se utilizan los datos puntuales separados como mínimo por cinco años. Si se desean más detalles véase la nota técnica 1 al cuadro. Incluye a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas excepto los países de alto ingreso de la OCDE; también incluye a Hong Kong (China, RAE).

a. Los objetivos de la igualdad de géneros en la enseñanza primaria y secundaria convendría que se consiguieran para el año 2005, y como máximo para el año 2015. Los progresos efectuados respecto de los objetivos se determinan aquí sobre la base del año 2015 como objetivo.

b. Un indicador complementario para la determinación del hambre es la prevalencia de niños de peso inferior al normal, pero para ese indicador se dispone de datos muy limitados sobre tendencias.

c. Los porcentajes de población mencionados no dan un total exacto del 100% porque el análisis descarta a los países de alto ingreso de la OCDE.

Fuente: Columna 1, FAO 2001, columna 2, UNESCO 2001, columna 3, UNESCO 1999, columna 4 y 5, UNESCO 1999, columna 6, UNICEF 2002, columna 7, OMS, UNICEF y WSSC 2000.

## Anexo 2. Guía de movimientos del Foro Social Mundial de Porto Alegre

### Movimientos sociales

### Direcciones de internet

- Via campesina. Red mundial de movimientos centrados en la reforma agraria. [www.viacampesina.org](http://www.viacampesina.org)
- ATTAC. En favor de la aplicación de la Tasa Tobin y el control social de los mercados financieros. [www.attac.org](http://www.attac.org)
- Jubileo Sur. En favor de la condonación de la deuda externa. [www.jubileeesouth.org](http://www.jubileeesouth.org)
- Marcha Mundial de las mujeres. Red de movimientos feministas con cerca de seis mil organizaciones. [www.ffq.qc.ca/marche2000](http://www.ffq.qc.ca/marche2000)
- Greenpeace. Organización ecologista. [www.greenpeace.org](http://www.greenpeace.org)
- Alianza de los pueblos del Sur Acreedores de Deuda Ecológica. [www.cosmovisiones.com/DeudaEcologica](http://www.cosmovisiones.com/DeudaEcologica)
- IANSA. Red que trabaja en el control del comercio internacional de armas ligeras. [www.iansa.org](http://www.iansa.org)

### ONG internacionales

- Social Watch. La red más numerosa de ONG de Desarrollo. [www.socialwatch.org](http://www.socialwatch.org)
- Oxfam. Red que actúa en 80 países del Sur. [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)
- Médicos sin Fronteras. ONG que cuenta con dos millones de socios. [www.msf.org](http://www.msf.org)
- Amnistía Internacional. En defensa de los derechos humanos. [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)
- FIDH. Red integrada por 115 organizaciones de derechos humanos de 90 países. [www.fidh.org](http://www.fidh.org)

### Sindicatos y redes de derechos laborales y comercio justo

- CUT de Brasil. [www.cut.org.br](http://www.cut.org.br)
- CTA de Argentina [www.cta.org.ar](http://www.cta.org.ar)

**(continuación) ANEXO 2.**

**Sindicatos y redes de derechos laborales y comercio justo**      **Direcciones de internet**

- KCTU de Corea      [www.kctu.org](http://www.kctu.org)
- La CIOSL (Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales libres)      [www.icftu.org](http://www.icftu.org)
- Maquila Solidarity Network. Red que trabaja por los derechos laborales en el Sur.      [www.maquilasolidarity.org](http://www.maquilasolidarity.org)
- International Labor Rights Fund.      [www.laborrights.org](http://www.laborrights.org)
- IFAT. Impulsa la relación entre trabajo en el Sur, consumo responsable en el Norte y comercio justo.      [www.ifat.org](http://www.ifat.org)
- Clean Clothes. Igual que la anterior.      [www.cleanclothes.org](http://www.cleanclothes.org)

**Centros de investigación**

- International Forum On Globalization (IFG). Agrupa a investigadores de distintos países      [www.ifg.org](http://www.ifg.org)
- Institute for Policy Studies. Centro de Estudios de EE UU que forma parte del anterior.      [www.ips-dc.org](http://www.ips-dc.org)
- Focus on the Global South. Centro de investigación de Asia, miembro también del IFG      [www.focusweb.org](http://www.focusweb.org)
- Transnational Institute, con sede en Holanda      [www.tni.org](http://www.tni.org)
- Forum Mundial Des Alternatives, también agrupa a varios centros de investigación.      [www.forum-alternatives.net](http://www.forum-alternatives.net)

**Medios de comunicación social y sitios web**

- Le Monde Diplomatique      [www.monde.diplomatique.fr](http://www.monde.diplomatique.fr)
- Inter Press Service      [www.ips.org](http://www.ips.org)
- Sitio del Foro Social Mundial      [www.forumsocialmundial.org.br](http://www.forumsocialmundial.org.br)

Fuente y lectura recomendada: *Díaz Salazar* (2002).

**Anexo 3. Países y número de habitantes de las principales agrupaciones mundiales**

África subsahariana	habitantes	África subsahariana	habitantes	África subsahariana	habitantes
Angola	13.1	Guinea-Bissau	1.2	Senegal	9.4
Benín	6.3	Guinea Ecuatorial	0.5	Seychelles	0.1
Botswana	1.5	Kenya	30.7	Sierra Leona	4.4
Burkina Faso	11.5	Lesotho	2.0	Sudáfrica	43.3
Burundi	6.4	Madagascar	16.0	Swazilandia	0.9
Cabo Verde	0.4	Malawi	11.3	Tanzania (República)	
Camerún	14.9	Mali	11.4	Unida de	35.1
Chad	7.9	Mauricio	1.2	Togo	4.5
Comoras	0.7	Mauritania	2.7	Uganda	23.3
Congo (República Democrática)	50.9	Mozambique	18.3	Zambia	10.4
Cote d'Ivoire	16.0	Namibia	1.8	Zimbabwe	16.6
Eritrea	3.7	Niger	10.8		
Etiopía	62.9	Nigeria	113.9	(44 países o territorios)	
Gabón	1.2	República			
Gambia	1.3	Centroafricana	3.7		
Ghana	19.3	Rwanda	7.6		
Guinea	8.2	Santo Tomé y Príncipe	0.1		

<b>(continuación) Anexo 3. Países y número de habitantes de las principales agrupaciones mundiales</b>					
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>habitantes</b>	<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>habitantes</b>	<b>Asia y el Pacífico</b>	<b>habitantes</b>
Antigua y Barbuda	0.1	Honduras	6.4	<b>Asia Meridional</b>	
Argentina	37.0	Jamaica	2.6	Bangladesh	137.4
Bahamas	0.3	México	98.9	Bhután	2.1
Barbados	0.3	Nicaragua	5.1	India	1.008.9
Belize	0.2	Panamá	2.9	Irán (República Islámica del)	70.0
Bolivia	8.3	Paraguay	5.5	Maldivas	0.3
Brasil	170.4	Perú	25.7	Nepal	23.0
Chile	15.2	República Dominac.	8.4	Pakistán	141.3
Colombia	42.1	Saint Kitts y Nevis	0.1	Sri Lanka	18.9
Costa Rica	4.0	San Vicente/Granad.	0.1		
Cuba	11.2	Santa Lucía	0.1		
Dominica	0.1	Suriname	0.4		
Ecuador	12.6	Trinidad y Tobago	1.3		
El Salvador	6.3	Uruguay	3.3		
Granada	0.1	Venezuela	24.2		
Guatemala	11.4				
Guyana	0.1				
Haití	8.1	(33 países o territorios)			

**(continuación) Anexo 3. Países y número de habitantes de las principales agrupaciones mundiales**

Asia y el Pacífico	habitantes	Asia y el Pacífico	habitantes	Estados Árabes	habitantes
<b>Asia Oriental y el Pacífico</b>					
Brunei Darussalam	0.3	Repúb. Democrát.	5.3	Arabia Saudita	20.4
Camboya	13.1	Popular de Laos	0.2	Argelia	30.3
China	1.275.1	Samoa (Occidental)	4.0	Bahrein	0.6
Corea (República de)	46.7	Singapur	62.8	Djibouti	0.6
India	0.8	Tailandia	0.2	Egipto	67.9
Filipinas	75.0	Vanuatu	78.1	Emiratos Árabes Unidos	2.6
Hong Kong (China, RAE)	6.9	Viet Nam		Jamahiriyá Árabe Libia	5.3
Indonesia	212.1	(27 países o territorios)		Jordania	4.9
Islas Salomón	0.4			Kuwait	1.9
Malasia	22.2			Líbano	3.5
Mongolia	2.5			Marruecos	29.9
Myanmar	47.7			Omán	2.5
Papua Nueva Guinea	4.8			Qatar	0.6
				República Árabe Siria	16.2
				Sudán	31.1
				Túnez	9.5
				Yemen	18.3
				(17 países o territorios)	



<b>(continuación) Anexo 3. Países y número de habitantes de las principales agrupaciones mundiales</b>					
Unión Europea	habitantes	Europa Central y Oriental y Comunidad de Estados Independientes (CEI)	habitantes	Europa Central y Oriental y Comunidad de Estados Independientes (CEI)	habitantes
<b>Unión Europea</b>					
Alemania	82.0	Albania	3.1	Polonia	38.6
Austria	8.1	Armenia	3.8	República Checa	10.3
Bélgica	10.2	Azerbaiyan	8.0	Rumania	22.4
Dinamarca	5.3	Belarus	10.2	Tayikistán	6.1
España	39.9	Bulgaria	7.9	Turkmenistán	4.7
Finlandia	5.2	Croacia	4.7	Ucrania	49.6
Francia	59.2	Eslovaquia	5.4	Uzbekistán	24.9
Grecia	10.6	Eslovenia	2.0		
Irlanda	3.8	Estonia	1.4	(25 países o territorios)	
Italia	57.5	Federación de Rusia	145.5		
Luxemburgo	0.4	Georgia	5.4		
Países Bajos	15.9	Hungría	10.0	<b>Europa Meridional</b>	
Portugal	10.0	Kazajistán	16.2	Chipre	0.8
Reino Unido	59.4	Kirguistán	4.9	Turquía	66.7
Suecia	8.8	Letonia	2.4		
(15 países o territorios)		Litania	3.7		
		Macedonia, ERY	2.0		
		Moldova (República de)	4.3	(2 países o territorios)	

<b>(continuación) Anexo 3. Países y número de habitantes de las principales agrupaciones mundiales</b>	
Población por regiones geográficas	habitantes
África al Sur del Sahara	642
América Latina y el Caribe	509
Asia meridional	1.329
Asia oriental y el Pacífico	1.837
Europa y Asia Central	475
Oriente Medio y Norte de África	291
Subtotal países de ingreso mediano y bajo	5.084
Países de ingreso alto	891
Total mundial	5.975

<b>(continuación) Anexo 3. Países y número de habitantes de las principales agrupaciones mundiales</b>			
Países de la OCDE	habitantes	Países de la OCDE	habitantes
Alemania	82.0	Japón	127.1
Australia	19.1	Luxemburgo	0.4
Austria	8.1	México	98.1
Bélgica	10.2	Noruega	4.5
Canadá	30.8	Nueva Zelanda	3.8
Corea (República de)	46.7	Países Bajos	15.9
Dinamarca	5.3	Polonia	38.6
Eslovaquia	5.4	Portugal	10.0
España	39.9	Reino Unido	59.4
Estados Unidos	283.2	República Checa	10.3
Finlandia	5.2	Suecia	8.8
Francia	59.2	Suiza	7.2
Grecia	10.6	Turquía	66.7
Hungría	10.0		
Irlanda	3.8	(30 países o territorios)	
Islandia	0.3		
Italia	57.5		

#### ANEXO 4. ¿Cómo sabemos si estamos logrando los objetivos?

Contar con los Objetivos del Milenio (ODM) tiene ventajas, como hemos visto en el Capítulo III. Entre otras, coloca a los gobiernos ante el compromiso de su cumplimiento. ¡Pero no podemos esperar hasta el año 2015 para saber si se han cumplido o no! Necesitamos, pues, algunos instrumentos para saber con antelación si nos estamos aproximando a ellos o no.

Además, los ODM fueron escogidos para marcar un proceso *a nivel mundial*, y no exactamente para determinar los objetivos relacionados con la reducción de la pobreza *en cada país*. Sería poco edificante que un país que ya hubiera conseguido la igualdad entre niños y niñas en el acceso a la educación se diera por satisfecho en cuanto a la aspiración de conseguir la igualdad de género. Por otra parte, se necesita precisar los objetivos y metas<sup>1</sup> para distintas zonas y regiones geográficas dentro de cada país, ya que pueden estar en una situación muy distinta de pobreza, al igual que hay que fijarlos para distintos grupos sociales y étnicos, o para los distintos sexos.

Pues bien, para medir el grado de aproximación y cumplimiento de los objetivos fijados necesitamos contar con diversos *indicadores*. Estos son básicamente de dos tipos: de “resultado final” (o de “impacto”) e “intermedios” (o de “insumo”). Mientras los primeros hacen referencia a resultados finales de una intervención (por ejemplo: “se ha conseguido reducir la mortalidad infantil -o el analfabetismo- a la mitad”; “se ha conseguido reducir la malnutrición infantil -el bajo peso- en un 20%”), los indicadores intermedios se refieren a los insumos que se necesitan o utilizan para alcanzar aquellos resultados (por ejemplo: “se ha conseguido inmunizar al 80% de los niños/as”; “el número de maestros -o el de aulas- ha aumentado en un 10%”).

El desglose o desagregación de los indicadores por género, región geográfica, sector social o grupos étnicos es crucial, pues refleja la situación de la población desfavorecida que, de otro modo, quedaría oculta en promedios engañosos.

El Cuadro A-4 refleja, a título de ejemplo, algunos indicadores para medir el grado de aproximación a los *Objetivos del Milenio* referidos a pobreza, educación y salud.

Respecto a las fuentes de información –¿dónde encontrar los datos?– son variadas y dependen de cada país. En particular interesan los *sistemas de cuentas nacionales*, que incluyen datos macroeconómicos (PIB, consumo, inversión, exportaciones, importaciones...) y que suelen publicarse por el organismo encargado de la estadística a nivel central; las *encuestas sobre precios y salarios*,

<sup>1</sup> Las “metas” son los indicadores a los que se pone una fecha de cumplimiento. Por ejemplo: “Aumentar el número de maestros en un 10% en el 2005”.

publicadas habitualmente por el Banco Central o por el organismo central responsable de la estadística; y las *encuestas de hogares*, de cuya confección se encarga normalmente algún ministerio sectorial (asuntos sociales...) y que arrojan luz sobre los servicios de que disponen las familias y sobre sus ingresos y consumo.

Interesa también plantearse una segunda pregunta que complementa a la que encabeza este Anexo: **¿cómo sabemos si las estrategias de reducción de pobreza que se están impulsando son efectivas?** Y también: ¿alcanzan las medidas a los grupos desfavorecidos a los que se desea llegar?

La búsqueda de respuesta a esta pregunta nos adentra en el terreno del *seguimiento y evaluación* de las políticas de reducción de pobreza. El procedimiento de evaluación, en el que por razones de espacio no podemos extendernos aquí, obliga a recorrer varias fases:

- 1) En primer lugar hay que *seleccionar las medidas* de reducción de pobreza *que se quieren evaluar*, en función, bien del impacto esperado (las de mayor impacto), o por dirigirse a determinados grupos desfavorecidos (niños pobres, ancianos, etnias indígenas...).
- 2) Hay que tener también *claridad en cuanto a los resultados* que se persiguen y *los plazos* en los que se deben alcanzar. Por ejemplo, medir el resultado de un programa de alfabetización de adultos puede hacerse al año de su comienzo, mientras que evaluar el resultado de determinadas medidas para reducir el fracaso escolar en primaria tendrá que esperar tres o cuatro años (aunque nos fijemos en indicadores “intermedios” para tener una idea de cómo va el proceso).
- 3) Hay que definir una *metodología de evaluación* en función de lo que se quiera evaluar y de las posibilidades y recursos con que se cuente. En ocasiones se trata de comparar la situación de los beneficiarios de una medida de reducción de pobreza con la de un *grupo de control* -o de comparación- de características similares, pero que no se ha beneficiado de las mismas medidas. También se puede tratar de medir la situación de un mismo grupo de beneficiarios “antes” y “después” de las medidas que se evalúan.
- 4) La *obtención de datos* es otro momento importante en la evaluación, pues de la fiabilidad de aquellos dependerá la de esta. Lo ideal es combinar varias fuentes de datos que pueden recopilarse a través de distintos métodos (información cuantitativa, encuestas en profundidad...)
- 5) Otra fase no menos importante de la evaluación es la definición del proceso de “retroalimentación”. Hay que garantizar la provisión de los resultados y enseñanzas que se derivan de la evaluación a todas las personas interesadas en conocerlos: responsables de políticas, directores de pro-

comunicación, investigadores..., para que sirvan de injección a los trabajos que realizan con el mismo fin, en definitiva, para que la evaluación sea verdaderamente *útil*.

**Cuadro A-4. Ejemplos de indicadores**

SECTOR	INDICADORES			OBJETIVOS
	Intermedios: De insumo.	Intermedios: De producto.	Indicadores de resultado	
Pobreza y desigualdad	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Gasto público social como porcentaje del PIB.</li> <li>* Porcentaje de los impuestos directos sobre el PIB.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* % de la propiedad de activos productivos (tierra...) en manos del último decil.</li> <li>* % de la población femenina pobre que accede al crédito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Índice de Gini.</li> <li>* Porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza severa.</li> </ul>	Reducir la extrema pobreza a la mitad en el año 2015.
Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Gasto público en educación primaria como % del PIB.</li> <li>* Gasto público en educación primaria como % del gasto total en educación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Aumento en el número de maestros.</li> <li>* Aumento en el número de aulas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Porcentaje de niños y niñas que terminan el último grado de primaria.</li> </ul>	Educación primaria universal para 2015.
Salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Gasto público en el nivel primario de salud como % del PIB.</li> <li>* Gasto público en el nivel primario como % del gasto total en salud.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Aumento en el número de enfermeras de atención primaria.</li> <li>* Vacunaciones de niños/as en hogares pobres.</li> <li>* Tratamiento de infecciones respiratorias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Porcentaje de niños y niñas con bajo peso.</li> <li>* Porcentaje de niños con infecciones respiratorias.</li> </ul>	Reducir la mortalidad infantil en dos tercios en 2015.

Fuente: Elaboración propia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramovitz, Janet (1999): "Desastres antinaturales". WorldWatch. Revista del WorldWatch Institute. núm. 9. Pp. 48–53.
- Adelantado, José (coord..) (2000): *Cambios en el Estado del bienestar*. Icaria. Barcelona.
- Alonso, J.A.; Angulo, Gloria; Atienza, Jaime; Gallardo, Raúl (1999): *Estrategia de la Cooperación Española*. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid.
- Azcuela, Michel (2002): *Erradicar la pobreza: las soluciones existen*. Mimeo.
- Banco Mundial (1992): *Informe sobre el desarrollo mundial, 1992. Desarrollo y medioambiente*.
- Banco Mundial (2001): *Informe sobre el desarrollo mundial. Lucha contra la pobreza*.
- Banco Mundial (2002): *Poverty Reduction Strategy Paper (PRPS). Progress in implementation*. En [www.worldbank.org/poverty/strategies](http://www.worldbank.org/poverty/strategies).
- Boltvinik, Julio (2001): "Opciones metodológicas para medir la pobreza en México". Revista *Comercio Exterior*. México. Octubre. Pp. 869–878.
- Booth, David, et al (2002): *Institutionalisation of PRSPs in Eight African Countries*. ODI. London.
- Claeson, M; Griffin, C.; Johnson, T ; McLachlan, M. ; Soucat, A. ; Wagstaff, A.; Yazbeck, A.: "Salud, nutrición y población". *Libro de Consulta para la elaboración del Documento de Estrategia de Lucha contra la pobreza del Banco Mundial*. [www.worldbank.org/poverty/strategies/index.htm](http://www.worldbank.org/poverty/strategies/index.htm)
- CNUMAD (1992): *Programa 21, Río 92*. MOPT, Serie Monografías, Madrid.
- CNUMAD (1992): *Rio Declaration on Environment and Development*. [www.unep.org](http://www.unep.org).
- Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (1996): *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*.
- Cook, Lisa y Sachs, Jeffrey (2000): "Los bienes públicos regionales en la ayuda internacional". En: *Bienes públicos mundiales. La cooperación internacional en el siglo XXI*. Kaul, Grunberg y Stern (editores). Oxford University Press.
- Devarajan, S; Miller, M; y Swanson, E. (2002): *Goals for Development: History,*

- Díaz-Salazar, Rafael (ed.) (2002). *Justicia Global. Las alternativas de los movimientos del Foro de Porto Alegre*. Icaria Editorial e Intermón Oxfam.
- Hernández Laos (2001): “Retos para la medición de la pobreza en México”. Revista *Comercio Exterior*. México. Octubre. Pp. 860–868.
- Iglesia–Caruncho, Manuel (1999): “Deuda externa y desarrollo. Una valoración de los programas de reducción de deuda y sus perspectivas”. *Revista Economistas* n° 81. Madrid.
- Iglesia–Caruncho, M y Atienza, J. (2003): “Soluciones inmediatas para el problema del sobreendeudamiento externo”. En: *Propuestas para erradicar la pobreza en el mundo antes de 2015*. Plataforma 2015 y más.
- Jusidman, Clara y Salles, Vanía (1998): “Privación y vulnerabilidad: las mujeres en la pobreza”. En Paloma Bonfil y Vanía Salles (comp.), *Mujeres pobres, salud y trabajo*, Gimtrap, Num. 1, México.
- Klugman, J (2000): *Introducción a los PRSP*. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- Kuznets, S (1995): “Economic Growth and income inequality”. *American Economic Review* vol. 45 n°1, Pp. 1–28.
- Landes, David S. (1998): *La riqueza y la pobreza de las naciones*. Editorial Crítica. Barcelona.
- Londoño, J.L. y Székely, M. (1998): “Sorpresas distributivas después de una década de reformas”. *Revista Pensamiento Iberoamericano*, Vol. extraordinario: América Latina después de las reformas. Pp. 195–242.
- Maddison, Angus (2002): *La economía mundial. Una perspectiva milenaria*. Ediciones Mundiprensa.
- Marope M; Mingat, A; Moock, P; Murphy, P; Paci, P; Patrinos, H; Tan, J–p; Thomas (2000): “Educación”. *Libro de Consulta para la elaboración del Documento de Estrategia de Lucha contra la pobreza del Banco Mundial*. [www.worldbank.org/poverty/strategies/index.htm](http://www.worldbank.org/poverty/strategies/index.htm)
- Medina, Fernando (2001): “La pobreza en América Latina: desafío para el nuevo milenio”. *Revista Comercio Exterior* vol. 51, núm 10. México.
- Mold, Andrew (2003): “De donde vienen y hacia donde van las políticas comerciales con los países en vías de desarrollo. Una crítica y unas propuestas”. En: *Propuestas para erradicar la pobreza en el mundo antes de 2015*. Plataforma 2015 y más.
- Monereo, M; Riera, M; Valenzuela, P. (editores) (2002): *Hacia el partido de oposición*. El viejo Topo.
- NNUU, OCDE, FMI, BM (2000): *Un mundo mejor para todos*.
- OCDE (2001): *Development Cooperation Report 2000*.
- Oppenheimer, Andrés (2001): *Ojos vendados. Estados Unidos y el negocio de la corrupción en América Latina*. Editorial Sudamericana. Buenos Aires.
- Plataforma 2015 y más (2003). *Propuestas para erradicar la pobreza en el mundo antes de 2015*. Edit. Plataforma 2015 y más.
- Pipitone, Ugo (1996): *Asia y América Latina. Entre el desarrollo y la frustración*. Edit. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. UCM. Madrid.

- Pipitone, Hugo (1999): "Siete argumentos (sin una teoría) para salir del subdesarrollo. *Claves de Razón Práctica*, núm. 92. Pp. 40–45.
- Plataforma 2105 y más (2002). *Declaración de Principios*.
- Pogge, Thomas (2003): "John Rawls: una biografía". *Claves de Razón Práctica* n° 131.
- Pritchett, Lant (1997): "Divergence, Big Time". *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11 n° 3. Pp. 3–17.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1997). *Informe sobre desarrollo humano, 1997*.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (varios años). *Informe sobre desarrollo humano*.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), CEPAL e IPEA (2002): *Meeting de Millenium Poverty Reduction Targets in Latin America*. Mimeo.
- Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (1999): *GEO-2000*. www.unep.org
- Raczynsi, Dagmar (2002): *Equidad, inversión social y pobreza. Innovar en como se concibe, diseña y gestiona la política y los programas sociales*. Documento preparado para el Seminario "Perspectivas innovativas en política social. Desigualdades y reducción de brechas de equidad", MIDEPLAN CEPAL, mayo de 2002. Mimeo.
- Ramírez, A; Ranis, Gustav; Stewart, Frances (1999): "Economic Growth and Human Development". Documentos del Congreso *Análisis de 10 años de desarrollo humano*. Bilbao feb. 1999.
- Ranis, Gustav y Stewart, Frances (2002): "Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina. Revista de la CEPAL n° 78. Diciembre.
- Rodrik, Dani (1996): "Understanding Economic Policy Reform". *Journal of Economic Literature*. Vol. XXXIV. (March, 1996). Pp. 9–41.
- Stewart, F., V. Fitzgerald and Associates (2001): *War and Underdevelopment* (two volumes), Oxford: OUP.
- Sanahuja, José Antonio (2001): *Altruismo, mercado y poder. El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*. Intermón Oxfam. Barcelona.
- Sevilla, Jose Victor (2003): "Notas para una nueva política tributaria". *Revista Claves de Razón Práctica* n° 130.
- Stiglitz, Joseph (2002): *El malestar en la era de la globalización*. Editorial Taurus.
- Todaro, Michael P. (1985): *El desarrollo económico del Tercer Mundo*. Alianza Universidad Textos. Alianza Editorial. Madrid. 3ª edición, 1988. 725 páginas.
- Vargas, Oscar René (2001): *Once años después del ajuste*. Managua, Nicaragua, Consejo Nacional de Universidades de Nicaragua.
- Watkins, Kevin (1999): *Crecimiento económico con equidad. Lecciones del Este Asiático*. Intermón. Barcelona. 252 páginas.
- Wodon, Quentin y Yitzhaki, Shlomó (2002). *Desigualdad y bienestar social*.





**BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA Y COMENTADA  
CORRESPONDIENTE AL CAPÍTULO VI.  
POBREZA Y DESIGUALDADES DE GÉNERO**

- Bernal Ballesteros, E. Citado en la Guía para la Calificación de las Violaciones a los Derechos Humanos de las Mujeres. *Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador*. San Salvador. Circa 1992.
- Cagātay, Nilufer. Trade, Gender and Poverty. N.Y. *United Nations Development Programme*. 2001. En inglés.  
[www.undp.org/mainundp/propoor/docs/pov\\_tradegenderpoverty-doc.pdf](http://www.undp.org/mainundp/propoor/docs/pov_tradegenderpoverty-doc.pdf)
- Cook, Rebecca J., Mahamoud F. Fathalla. Advancing Reproductive Rights Beyond Cairo and Beijing. *Studies in Family Planning* 22(3) N.Y: Population Council.1996. *En Fondo de Naciones Unidas para la Población*, 1997
- Elson, D. ¿Cómo esta afectando a la mujer el ajuste estructural?. La respuesta de la mujer a la crisis de la deuda. *Desarrollo* n° 16. *Revista de la Sociedad Internacional para el Desarrollo*. 1990.
- Guzmán, L. Winter. A. Los Derechos Humanos y su Vigencia para la mujer en América Latina y el Caribe. *Seminario Parlamentarias y Parlamentarios ante la Sociedad del siglo XXI*. San José de Costa Rica. 1991
- Hernández, I y Rodríguez, Igualdad, Desarrollo y Paz. Luces y Sombras de la Acción Internacional por los Derechos de las Mujeres. *Cuadernos de Hegoa, No 17*. Hegoa. Bilbao 1996
- Leary, W. E. Childbearing Deaths Underreported The NY Times, 31 julio 1996. *En Fondo de Naciones Unidas para la Población*. 1997
- López, M. I, Sierra, L.B. Integrando el Análisis de Género en el Desarrollo. Manual para Técnicos de Cooperación. Madrid. *Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación/Universidad Autónoma de Madrid. Agencia Española de Cooperación Internacional. IUDC/UCM. AECI* 2001. (Este completo manual presenta aspectos conceptuales, metodológicos e informativos sobre la teoría de género y su aplicación en las iniciativas del desarrollo. Contiene instrumentos importantes para la planificación y la evaluación de las acciones de desarrollo desde esta perspectiva y desde el enfoque del Marco Lógico. Proporciona, además útiles recursos bibliográficos comentados, documentos internacionales y acceso a direcciones diversas sobre organizaciones

zano, I., Chavez, J., Argott, M. Perez, J, y Bernal, M. La ciudadanía de las Mujeres. *Ciudadanas en Movimiento por la Democracia*, México, 2002

Murray, Christopher J L. y D. Lopez, 1996. The Global Burden of Disease, *The Harvard School of Public Health*. 1996. En Fondo de Naciones Unidas para la Población. 1997

Perez, Tremp. P. Constitución y Derechos de la Mujer. En Derechos Humanos de las Mujeres. Aportes y Reflexiones. Lima. *Asociación Manuela Ramos, UNIFEM*. 1998

Sen, A. Todos los derechos humanos para todos y todas *Emakume Internationa- listak. Dossier: Mujer y Desarrollo*

Sen, A. Many Faces of Gender Inequality. *Frontline*. Volumen 18 issue 22 oct 27 nov 09 India's National Magazine from the Publishers of the Hindu. 2001

Victory, Catalina. Gobiernos Municipales y Desarrollo Local en Iberoamérica. *Unión Iberoamericana de Municipalistas, UIM*. Serie: Síntesis, nro 6, marzo 2000. (Este documento contiene amplia y concreta información sobre la situación de los gobiernos municipales y del desarrollo local en Iberoamérica con datos sobre representatividad, autonomía, recursos, competencias y los retos para un buen gobierno y para el desarrollo de la democracia local, la participación y la ciudadanía. Sin focalizarse específicamente en las mujeres proporciona gran cantidad de instrumentos y propuestas aplicables a su situación).

Página web de la UIM: [www.eurosur.org/CEMCI/cemciuum.htm](http://www.eurosur.org/CEMCI/cemciuum.htm)

Derechos Humanos de la Mujer. Perspectivas Nacionales e Internacionales. Editado por Rebecca Cook. Santa Fé de Bogotá. *Asociación Probienestar de la Familia Colombiana.Profamília*. 1997 (Cuatro grandes capítulos recogen 26 artículos sobre los Derechos Humanos de las Mujeres desde diferentes perspectivas, visiones y en diferentes continentes y países. Los capítulos: Retos, Perspectivas Internacionales y Regionales, Perspectivas Nacionales y la Garantía de los Derechos Humanos con Especial Significado para la Mujer reúnen nuevas definiciones y conceptos, información sobre la aplicación de los DDHH en muy diferentes culturas, apreciaciones y propuestas de especialistas, de representantes de mujeres, de profesionales del derechos internacional. Los artículos de esta publicación citados en este documento son: Coomaraswamy, Radhika. Bramar como una vaca: las Mujeres, la Etnia y el Discurso

de los Derechos; Mahoney, K. Enfoques canadienses a la igualdad de derechos y a la equidad de género en los estrados judiciales).

The World's Women 2000. Trends and Statistics, N.Y. *United Nations*, 2000 (Recopilación de estadísticas y datos de las instituciones internacionales y de las demás Agencias del Sistema de Naciones Unidas. Recogidos en cinco capítulos: sobre Población, Hombres y Mujeres en el Marco de la Familia, Salud, Educación y Comunicación, Trabajo, Derechos Humanos y Representación y Decisión Política. Contiene, además gran cantidad de tablas, cuadros y definiciones matizadas de términos socio-demográficos, económicos y de salud. Editado en inglés).

PNUD. Informes de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (En 1995, coincidiendo con el año de la Conferencia Mundial de Beijing, el Informe estuvo dedicado a Género y Desarrollo Humano. Desde esa fecha publica datos y tablas sobre la situación específica de las mujeres y analiza los avances realizados y el progreso en su situación. En el año 2000 este importante documento dedicó su publicación a los Derechos Humanos y el Desarrollo Humano y en el 2002 a la Democracia).

**[www.undp.org](http://www.undp.org)**

(Es posible acceder a un CD-ROM con los Informes de Desarrollo Humano de 1990–1999 (10 años de Desarrollo Humano) con estadísticas completas en formato interactivo, una sección sobre referencias completas sobre términos clave, métodos e instrumentos. Accesible solo en inglés). Para acceder a los Informes publicados en español: **[www.mundiprensa.com](http://www.mundiprensa.com)**

FNUAP. Fondo de Naciones Unidas para la Población. (Esta publicación sobre el estado de la población mundial en 1997 fue dedicada al Derecho a Optar: Derechos de Procreación y Salud de la Reproducción. Es un amplio análisis jurídico y político sobre el derechos de las mujeres a optar libremente sobre su maternidad y el derecho a una vida sexual y sin violencia. El Capítulo 1 contiene importantes aportes al aspecto jurídico de los derechos sexuales y reproductivos en el marco de los derechos humanos y de los instrumentos internacionales. Es muy informativo y contiene indicadores sociales, demográficos y económicos de países y regiones en el mundo).

Women's Environment and Development Organization. WEDO. Women's Action Agenda for a Healthy and Peaceful Planet 2005–2015 January 2002. Editado en inglés.

**[www.Wedo.org/programs/sustainable.htm](http://www.Wedo.org/programs/sustainable.htm)** (Este grupo divulga amplia información periódica sobre sus actividades, programas, documentos y agendas de las Conferencias Internacionales donde participan y asesoran. La Agenda 2015 de

armados, la globalización, la democracia, los derechos humanos, el consumo, los recursos naturales, la dimensión de género en la sostenibilidad de las ciudades, información, comunicación, salud, nuevas tecnologías. Sus documentos contienen una gran cantidad de propuestas concretas y viables para cada apartado).

Alimentos para el Futuro: la Mujer, la Población y la Seguridad Alimentaria. N.Y. *Fondo de Población de las Naciones Unidas. s/f*

Centro de Documentación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. San José, Costa Rica. Es un importante apoyo documental e informativo sobre los derechos humanos en el continente americano. Su vía de acceso: [www.metabase.net](http://www.metabase.net)  
Para una información más directa: [documentacion@iidh.ed.cr](mailto:documentacion@iidh.ed.cr)

AMUNIC, Asociación de Municipios de Nicaragua.  
[www.femica.org.gt/hoja\\_amunic.htm](http://www.femica.org.gt/hoja_amunic.htm)

INAMU, Instituto Nacional de la Mujer. Costa Rica.  
[www.inamu.go.cr/participacion\\_politica.shtml](http://www.inamu.go.cr/participacion_politica.shtml)  
Fuente de los datos:  
[www.estadonacion.or.cr/info98/nacional4/cap1-97e.htm](http://www.estadonacion.or.cr/info98/nacional4/cap1-97e.htm)

El rostro rural del desarrollo humano. El desarrollo rural y los Acuerdos de Paz. PNUD. [www.pnud.org.gt/paginas/infos/parte2/cap1/intel.html](http://www.pnud.org.gt/paginas/infos/parte2/cap1/intel.html)

La Violencia Contra las Mujeres. Un documento informativo sobre cuestiones y respuestas internacionales. *Equipo de Estudios de Género. British Council. Child and Woman Abuse Studies Unit. University of North London. UK. 1999.* (Las dos últimas páginas cuenta con una bibliografía comentada).

## BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA CORRESPONDIENTE AL CAPÍTULO VII. ESTUDIO DE CASOS

Banco Central de Nicaragua, [www.bcn.gob.ni](http://www.bcn.gob.ni)

CEPAL (2002) *Panorama social de América Latina 2002*. [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)

Gobierno de Nicaragua, “*Estrategia Nacional de Desarrollo*”, Borrador para discusión, diciembre 2002.

IPEA (2001) Determinantes de la pobreza en Centroamérica, mimeo.

PNUD (2000) Informe de desarrollo humano de Nicaragua 2002 “*Equidad para superar la vulnerabilidad*”, Managua, Nicaragua

PNUD (2002) El desarrollo humano en Nicaragua 2002: “*Las condiciones de la esperanza*”, Managua, Nicaragua.

PNUD, CEPAL, IPEA (2002) Meeting the Millennium Poverty Reduction Targets in Latin America. Discussion draft, mayo.

PNUD (2002) *Informe sobre desarrollo humano*, Ediciones Mundi Prensa, Madrid, 2002.

SETEC (2001) *Estrategia reforzada de crecimiento económico y reducción de pobreza*, Nicaragua. Gobierno de Nicaragua.

Montenegro, Sofía y Eivira Cuadra (2002) “*Las claves del empoderamiento*”. Sistematización de diez años de experiencia del Centro de Mujeres Xochitl Acatl, Malpaisillo, Nicaragua, octubre 2002.

Clara Murguialday (2000) *Xochitl Acatl, Rebeldías y locuras de mujeres*. Una experiencia de educación, servicios, producción y organización con mujeres, Malpaisillo, Nicaragua.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (s.f) *PAEBA Programa de Alfabetización y Educación Básica de adultos en Iberoamérica. República Dominicana, Honduras y Nicaragua*. Madrid, España.



## ENLACES SELECCIONADOS EN INTERNET RELACIONADOS CON LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

### Organismos multilaterales

Banco Mundial.	<a href="http://www.worldbank.org">www.worldbank.org</a>
Banco Interamericano de Desarrollo.	<a href="http://www.iadb.org">www.iadb.org</a>
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).	<a href="http://www.eclac.cl">www.eclac.cl</a>
Comité de Ayuda al Desarrollo (DAC) de la OCDE.	<a href="http://www.oecd.org/dac/index.htm">www.oecd.org/dac/index.htm</a>
Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.	<a href="http://www.unicef.org">www.unicef.org</a>
Fondo Monetario Internacional.	<a href="http://www.imf.org">www.imf.org</a>
Fondo de Desarrollo para la Mujer de las Naciones Unidas.	<a href="http://www.unifem.undp.org">www.unifem.undp.org</a>
Organización de Naciones Unidas.	<a href="http://www.un.org">www.un.org</a>
Organización de NN UU para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).	<a href="http://www.unesco.org">www.unesco.org</a>
Organización Mundial de la Salud (OMS).	<a href="http://www.who.org">www.who.org</a>
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.	<a href="http://www.undp.org">www.undp.org</a>
Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.	<a href="http://www.unep.org">www.unep.org</a>

### Unión Europea

Comisión de las Comunidades Europeas.	<a href="http://www.europa.eu.int">www.europa.eu.int</a>
Europeaid.	<a href="http://www.europa.eu.int/comm/dgs/europeaid/index_es.htm">www.europa.eu.int/comm/dgs/europeaid/index_es.htm</a>
Oficina Humanitaria de la UE (ECHO).	<a href="http://www.europa.eu.int/comm/dgs/humanitarian_aid">www.europa.eu.int/comm/dgs/humanitarian_aid</a>

### Agencias de Cooperación bilateral

Página del CAD con enlaces a las agencias bilaterales.	<a href="http://www.oecd.org/dac/htm/dacsites.htm">www.oecd.org/dac/htm/dacsites.htm</a>
--	--

### ONGD internacionales y redes de ONGD

Oneworld (Red de ONGD del Reino Unido).	<a href="http://www.oneworld.org">www.oneworld.org</a>
Social Watch. La red más numerosa de ONG.	<a href="http://www.socialwatch.org">www.socialwatch.org</a>
Oxfam. Red que actúa en 80 países del Sur.	<a href="http://www.oxfam.org">www.oxfam.org</a>
Médicos sin Fronteras.	<a href="http://www.msf.org">www.msf.org</a>
Amnistía Internacional. En defensa de los derechos humanos.	<a href="http://www.amnesty.org">www.amnesty.org</a>
FIDH. Red integrada por 115 organizaciones de derechos humanos de 90 países.	<a href="http://www.fidh.org">www.fidh.org</a>



**ONGD en España.**

Coordinadora de ONGD del Estado Español.	<a href="http://www.congde.org">www.congde.org</a>
ONGD miembros de la Plataforma 2015 y más.	
• ACSUR Las Segovias.	<a href="http://www.acsur.org">www.acsur.org</a>
• Asamblea de Cooperación por la Paz.	<a href="http://www.acpp.com">www.acpp.com</a>
• Fundación CEAR.	<a href="http://www.fundacioncear.org">www.fundacioncear.org</a>
• Cooperacció.	<a href="http://www.cooperaccio.org">www.cooperaccio.org</a>
• Economistas sin Fronteras.	<a href="http://www.ecosfron.org">www.ecosfron.org</a>
• IEPALA.	<a href="http://www.iepala.es">www.iepala.es</a>
• IPADE.	<a href="http://www.fundacion-ipade.org">www.fundacion-ipade.org</a>
• ISCOD.	<a href="http://www.ugt.es/iscod">www.ugt.es/iscod</a>
• MPDL.	<a href="http://www.mpd.org">www.mpd.org</a>
• Paz y Tercer Mundo.	<a href="http://www.ptmhirugarren.org">www.ptmhirugarren.org</a>
• Paz y Solidaridad.	<a href="http://www.ccoo.es/pazysolidaridad">www.ccoo.es/pazysolidaridad</a>
• Solidaridad Internacional.	<a href="http://www.solidaridad.org">www.solidaridad.org</a>

**Centros de estudios sobre desarrollo**

Overseas Development Institute (ODI).	<a href="http://www.odi.org.uk">www.odi.org.uk</a>
Institute of Development Studies (Sussex) (IDS).	<a href="http://www.ids.ac.uk">www.ids.ac.uk</a>
International Forum On Globalization (IFG).	<a href="http://www.ifg.org">www.ifg.org</a>

(Véanse otros centros en el Anexo 2)

**Centros Académicos españoles.**

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (UCM).	<a href="http://www.ucm.es/info/IUDC">www.ucm.es/info/IUDC</a>
Instituto Complutense de Estudios Internacionales (UCM).	<a href="http://www.ucm.es/infor/icei">www.ucm.es/infor/icei</a>
Centro de Investigación para la Paz (CIP).	<a href="http://www.cip.fuhem.es">www.cip.fuhem.es</a>
Centro de Información y documentación Internacional de Barcelona (CIDOB).	<a href="http://www.cidob.es">www.cidob.es</a>
HEGOA (Universidad del País Vasco).	<a href="http://www.ehu.es/hegoa">www.ehu.es/hegoa</a>

## ACRÓNIMOS

- ADPIC. Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.
- AECI. Agencia Española de Cooperación Internacional.
- AOD. Ayuda Oficial al Desarrollo.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo.
- BM. Banco Mundial.
- CAD. Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.
- CEDAW. Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- DERP. Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza.
- ERCERP. Estrategia reforzada de crecimiento económico y reducción de pobreza de Nicaragua.
- ESAF. Servicio Reforzado de Ajuste Estructural del FMI.
- FAD. Fondo de Ayuda al Desarrollo.
- FMI. Fondo Monetario Internacional
- IDG. Índice de Desarrollo relativo al Género elaborado por el PNUD.
- IDH. Índice de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD.
- IFI. Instituciones financieras internacionales.
- OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- ODM. Objetivos del Milenio
- OMC. Organización Mundial de Comercio.
- ONGD. Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo.
- PAC. Política Agrícola Comunitaria.
- PAE. Programas de Ajuste Estructural.
- PAEBANIC. Programa de alfabetización y educación básica de adultos de Nicaragua.
- Países HIPC. 41 países con alta deuda y bajos ingresos –High Indebted and Poor Countries-.
- PED. Países en Desarrollo.
- PIB. Producto Interior Bruto.
- PNUD. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PMA. Países Menos Adelantados.
- PMD. Países de Menor Desarrollo.
- TLC. Tratado de Libre Comercio (que incluye a EE UU, Canadá y México).

