



Título del Trabajo:

POBREZA: MEDICIÓN Y PRESENCIA EN EL ÍNDICE DE
DESARROLLO HUMANO Y EN LOS
OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

Autor:

Javier Surasky¹

Ponencia presentada en el

II Congreso en Relaciones Internacionales del IRI

La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina

11 y 12 de noviembre de 2004

¹ Secretario académico del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (IRI – UNLP)

1. Introducción

La discusión sobre el desarrollo y la pobreza ha estado históricamente vinculada, e incluso en las primeras etapas de la discusión sobre el desarrollo, confundidas.

Si bien hoy la teoría distingue los conceptos de pobreza y carencia de desarrollo, dentro del cuál esta ocupa un lugar de ninguna manera excluyente, la distinción no está aún clara en el ámbito de las mediciones de uno y otro, y las dificultades que afectan la medición de la pobreza impactan fuertemente sobre las estimaciones que se hacen en el campo del desarrollo.

Este trabajo es un acercamiento al tema, que esboza los primeros pasos que se están dando dentro de un proyecto de investigación denominado "Nuevos desarrollos del derecho internacional: Objetivo 1-Lucha contra la pobreza" que actualmente se está llevando a cabo en el marco del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.

2. Sobre la Medición de la Pobreza

Para comenzar debemos ponernos de acuerdo en torno a qué debe entenderse por pobreza.

La literatura sobre el tema es extensa, y aquí nos limitaremos a una referencia a cuáles son las visiones asociadas al concepto.

Paul Spicker² identifica 11 maneras diferentes de interpretar la pobreza sobre la base de:

1. Las necesidades insatisfechas;
2. El estándar de vida;
3. La insuficiencia de recursos
4. La carencia de seguridad básica;
5. La falta de titularidades;
6. Las múltiples privaciones;
7. La exclusión;
8. La desigualdad;
9. La pertenencia a una clase social; y
10. La dependencia
11. Los padecimientos inaceptables

² "Definitions on poverty: eleven clusters of meaning", en Gordon, David y Spicker, Paul (Eds) The international glossary on poverty, Zed Books, 1999

Las dos primeras concepciones señaladas son las más usuales en estudios sobre el tema, volveremos luego sobre ellas.

No obstante esta pluralidad de sentidos asignables a la idea de pobreza, cualquiera sea la concepción que se adopte el concepto mantiene un rol central en las teorías económicas, ya que está vinculada directamente con la idea de un salario de subsistencia. Tanto Adam Smith y David Ricardo como Calor Marx entendían que este salario era el que mantenía al sistema económico en equilibrio.

Para los primeros, esto ocurría ya que la tasa de crecimiento poblacional variaría en relación directa con el nivel de ingresos, mientras que el tercero afirmaba que el salario ejercía un efecto directo sobre la tasa de beneficio, la demanda de trabajo y el "ejército industrial de reserva", los lumpenproletarios antes aludidos.

Sea cual fuere la teoría, se desemboca en que la pobreza constituye un fenómeno de desequilibrio social que afectaría de manera transitoria a los marginados del proceso productivo hasta tanto el mercado recuperase su punto de equilibrio o bien "estallara" por su propia capacidad de generar exclusión económica.

En cambio, para los economistas neoclásico el salario de subsistencia tenía un rol menor, debido a que en su idea del crecimiento "por goteo" las características de los modelos de producción resultan irrelevantes

En cambio, y centrándonos en el tema que es aquí de nuestro interés, la medición de la pobreza, la comprensión que tengamos del fenómeno variará profundamente nuestro trabajo.

Limitándonos a las concepciones señaladas como "más usuales" de la pobreza, podemos identificar a cada una de ellas con indicadores y métodos de medición diferentes, según lo expresamos en el siguiente cuadro:

| Concepto de Pobreza | Indicadores para su medición | Enfoque de medición |
|---------------------------|------------------------------|---|
| Necesidades insatisfechas | Satisfacción de necesidades | Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) |
| Estándar de vida | Consumo de bienes | Línea de Pobreza (LP) |

Veamos someramente a los tres métodos de medición:

2.1. Enfoque de las NBI

- Implica la necesidad de definir previamente qué necesidades serán tomadas como básicas y determinar umbrales satisfactorios de las mismas.
- Si bien ocurre que cada estudio identifica las necesidades que van a ser consideradas, existe un núcleo común de indicadores:

- Nivel de hacinamiento (medido como cantidad de personas por habitación en la vivienda)
- Vivienda inadecuada
- Acceso a redes de agua
- Existencia de servicios sanitarios
- Asistencia a la escuela de los menores
- Algún indicador de capacidad económica (suele utilizarse el nivel educativo del jefe de hogar y la cantidad de personas a su cargo)

Para cada una de estas necesidades se determinan luego umbrales de privación que permitan calificar de "satisfecha" o "insatisfecha" a cada una de las necesidades. La información obtenida puede o no ser finalmente agregada en un índice que otorgue un valor ponderado a cada necesidad para definir si el grupo familiar, unidad natural de análisis de este enfoque, debe ser considerado pobre o no.

Otra posibilidad es no establecer ponderaciones y considerar que la insatisfacción de solo una, o de algún número dado de necesidades significa ubicar al grupo como pobre.

Este método exige mucha información, la que se obtiene por ejemplo en censos nacionales, y si bien es útil para construir mapas de pobreza y focalizar políticas sociales, no lo es demasiado para identificar la "intensidad" de la pobreza.

Este método puede ser convertido en una medición económica de la pobreza simplemente fijando valores monetarios al llenado de las necesidades definidas como básicas y generando así una "canasta básica", lo que resulta simple para ciertos bienes, como los alimentarios, pero no así para otros, como la escolaridad, en este caso nos acercamos ya al método de medición a través de la determinación de una línea de pobreza

2.2. El Método de la LP

Se comienza por determinar un monto que permite acceder a los bienes y servicios considerados indispensables para satisfacer las necesidades básicas del grupo familiar. Ese monto da origen a una línea divisoria: aquellos cuyos ingresos sean inferiores al monto identificado serán considerados pobres.

Nuevamente el problema de que necesidades serán consideradas irrumpe en el diseño del método, al que ahora se agrega la dificultad de su valorización monetaria.

La fijación de una línea de pobreza es usualmente realizada mediante una valorización de los alimentos capaces de satisfacer las necesidades

nutricionales de las personas, es lo que se conoce como "canasta básica de alimentos" y cuyo costo fija una línea de pobreza, denominada para el caso línea de indigencia, que califica a la población entre indigentes y no indigentes. A esta canasta básica se agrega el costo de otros bienes y servicios básicos (vivienda, educación, transporte, etc) y tenemos una segunda línea, de valor superior a la primera, que será la que permita calificar a la población como pobre o no pobre

Es decir que todos los indigentes serán pobres, pero no todos los pobres serán indigentes.

Este método falla en identificar las necesidades que requieren atención prioritaria para enfrentar la pobreza, excepto el caso de la necesidad alimentaria a través de la línea de indigencia, pero permite a cambio medir la intensidad de la pobreza entendida como la distancia entre los ingresos y la línea de pobreza

Tanto la identificación de las necesidades básicas como la valoración económica de las mismas puede ser realizada de forma absoluta (normativa) o relativa, partiendo de las necesidades y valoraciones que de las mismas se hace en cada sociedad en cada momento histórico.

3. Sobre la medición del desarrollo

Si la discusión sobre el concepto de pobreza es amplia, no lo es menos la controversia sobre qué debe entenderse por desarrollo.

Dado el centro de interés de este trabajo nos limitaremos aquí a asumir el concepto de desarrollo como desarrollo humano en la definición de Amartya Sen, es decir como el proceso de ampliación de las posibilidades de elección (libertad) de las personas.

El método más aceptado a nivel universal de medición del desarrollo es el Índice de Desarrollo Humano, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y que no dedica atención a la pobreza en ninguna de sus concepciones sino el nivel de bienestar de las personas.

Para ello consideraba 3 dimensiones, las que se medían originalmente de la siguiente manera:

1. Longevidad, medida como esperanza de vida al nacer;
2. Educación, medida como tasa de alfabetización;
3. Logro de un nivel de vida decente, medido por el ingreso per cápita

El IDH fue presentado por primera vez en 1990 y desde entonces se publica anualmente en forma ininterrumpida.

La concepción original del IDH fue modificada en varias oportunidades:

En 1991 la dimensión de la educación pasa a construirse sobre un promedio que pondera en dos tercios la tasa de alfabetismo en adultos y en un tercio el promedio de años de educación.

En 1994 se corrige un defecto que afectaba la capacidad de comparar los resultados a lo largo del tiempo, fijando un máximo y un mínimo a cada variable. En el mismo año la medición del ingreso per cápita pasa a ser considerada de acuerdo a un cálculo de paridad de poder adquisitivo (PPA).

Un año más tarde el IDH reemplaza la medida del promedio de años de escolaridad por la tasa de matriculación primaria, secundaria y terciaria, combinadas.

El año 1999 introduce un nuevo cálculo para el indicador del nivel de vida decente con el objeto de aproximarlos más a la realidad, ya que hasta entonces la operatorio, que consistía básicamente en descontar el ingreso por encima del umbral del ingreso mundial medio para reflejar el hecho de que el logro de una vida decente no requiere ingresos ilimitados, pero con ello se "castigaba" en el resultado final a los países con ingresos superiores al umbral medio.

Desde entonces, y sobre la base de los trabajos realizados por Sen y Anand, se utiliza una fórmula que descuenta de manera proporcional todo el ingreso y no sólo el ingreso por encima de cierto nivel. La metodología puede graficarse de la siguiente manera:

$$W(y) = \frac{\log y - \log y_{\min}}{\log y_{\max} - \log y_{\min}}$$

El IDH se construye luego, determinando valores máximos y mínimos para cada una de las 3 variables que lo componen, la que se cruza con los resultados obtenidos en cada país para cada área analizada según la siguiente fórmula:

$$I_{ij} = \frac{(X_{ij} - X_{\min j})}{(X_{\max j} - X_{\min j})}$$

Donde: i = cada variable contemplada
 j = cada país

Así obtenemos un resultado que variará entre 0 y 1 para cada variable en cada país, el promedio simple de las tres nos da la ubicación del país de referencia en el IDH.

4. Medición de la Pobreza Humana, el IPH

Desde 1997, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo incluye en su Informe de Desarrollo Humano un nuevo índice, el Índice de Pobreza Humana (IPH), que un año después se desdobló según considere la situación de países en desarrollo (IPH-1) o en países industrializados (IPH-2).

El cálculo del IPH-1 es igual al del IDH, pero en él se modifican los contenidos que conforman cada variable.

En el IPH-1:

- La variable longevidad queda aquí referida a la vulnerabilidad ante la muerte a una edad temprana, y se mide a través del porcentaje de la población que morirá antes de cumplir 40 años;
- La variable educación se refiere a la posibilidad de quedar excluido del mundo de la lectoescritura, medida a través del porcentaje de adultos analfabetos;
- La variable nivel de vida decente hace referencia aquí al aprovisionamiento económico se mide como la ponderación entre el porcentaje de personas sin acceso a agua potable, el porcentaje de personas sin acceso a servicios de salud y el porcentaje de niños menores de cinco años de edad con peso moderada o severamente insuficiente.

En el IPH-2 en cambio se agrega una cuarta variable: la exclusión social.

Así, para el IPH-2 tenemos que:

- La variable longevidad queda aquí referida a la vulnerabilidad ante la muerte a una edad temprana, y se mide a través del porcentaje de la población que morirá antes de cumplir 60 años;
- La variable educación se refiere a la posibilidad de quedar excluido del mundo de la lecto-escritura, medida a través del porcentaje de adultos funcionalmente analfabetos de acuerdo a la definición que del término hace la OCDE³;
- La variable nivel de vida decente hace referencia aquí al aprovisionamiento económico se mide por el porcentaje de personas viviendo

³ Según la OCDE son analfabetos funcionales aquél que, sabiendo o no leer y escribir, es incapaz de comprender y utilizar la información impresa en actividades cotidianas, en el hogar, en el trabajo y en la comunidad.

por debajo del límite de pobreza fijado como la mitad de la media del ingreso per cápita disponible;

- La variable de la exclusión social se mide por la tasa de desempleo de largo plazo en la totalidad de la población activa.

5. Un nuevo(¿?) reto, los Objetivos de Desarrollo del Milenio

5.1 Breve introducción sobre el camino hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio

A lo largo de la década de 1990 se realizaron una serie de conferencias mundiales convocadas por la Organización de las NNUU en las que se trataron diferentes temas de interés especial para el mundo en su conjunto. En todas ellas, de una forma u otra, se produjeron avances y se asumieron compromisos en pro del desarrollo de los Estados no desarrollados:

Así en la Conferencia de Río de Janeiro (ECO 92) reunida en junio de 1992, quedó definitivamente establecido el vínculo entre medio ambiente y desarrollo, y se formuló el concepto de desarrollo sustentable:

*“el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”*⁴

En 1993, reunida en Viena la Conferencia sobre derechos humanos, quedó indisolublemente sellada la unión entre Desarrollo y respeto de los derechos humanos y aún más, se reafirmó allí que el Derecho al Desarrollo es un derecho humano:

*“La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma el derecho al desarrollo (...) como parte integrante de los derechos humanos fundamentales”*⁵

En la Conferencia de El Cairo de 1994 sobre Población quedó en claro que la dimensión poblacional era una de las centrales del concepto de desarrollo, y se reafirmaron las ideas precedentes:

“El derecho al desarrollo es un derecho universal e inalienable, que es parte integrante de los derechos humanos fundamentales, y la persona humana es el sujeto central del desarrollo (...) El derecho al desarrollo debe ejercerse de manera que se satisfagan equitativamente las necesidades ambientales de desarrollo y demográficas de las generaciones presentes y futuras”

y

⁴ Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, 3 al 14 de junio de 1992, de 14 de junio de 1992, principio número 3

⁵ Declaración de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 14 al 25 de junio de 1993, de 25 de junio de 1993. Párrafo 6

*“Los objetivos y políticas de población son parte integrante del desarrollo social, económico y cultural, cuyo principal objetivo es mejorar la calidad de vida de todas las personas”.*⁶

Copenhague fue en 1995 sede de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Social donde temas tales como la pobreza, el desempleo y la cooperación internacional fueron objeto de discusión.

*“Nosotros, Jefes de Estado y de Gobierno, declaramos que sostenemos una visión política, económica, ética y espiritual del desarrollo social que está basada en la dignidad humana, los derechos humanos, la igualdad, el respeto, la paz, la democracia, la responsabilidad mutua y la cooperación...”*⁷

Lo mismo podríamos decir de cada una de las conferencias posteriores, entre las que cabe destacar la conferencia de Beijing sobre la Mujer de 1995, y las que abordaron los temas relativos a Asentamientos Humanos, la Cumbre Alimentaria Mundial, los Pequeños Estados Insulares, Infancia y Desastres Naturales, entre otras.⁸

Los documentos resultantes de esos encuentros, bajo al forma de declaraciones, agendas o planes de acción, fijaron una serie de *objetivos internacionales de desarrollo*, la mayor parte de los cuales debían ser alcanzados para el año 2015, y que pueden ser enmarcados en 4 grandes grupos:

1. Bienestar económico:

1.1. Reducción del porcentaje de población en situación de extrema pobreza en 1990 en un 50% (para el año 2015)

2. Desarrollo social;

2.1. Brindar acceso universal a la educación básica y asegurar su curso completo (para 2015)

2.2. Eliminar la discriminación sobre la base del sexo en la educación primaria y secundaria (para 2005)

2.3. Reducir la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años en dos tercios respecto de la de 1990 (para 2015)

2.4. Reducir la mortalidad materna en tres cuartos respecto de la de 1990 (para 2015)

⁶ Programa de Acción, Conferencia sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, 5 al 13 de septiembre de 1994, de 13 de septiembre de 1994, principios 3 y 5 respectivamente

⁷ Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social, Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 6 al 12 de marzo de 1995, de 12 de marzo de 1995. Párrafo 25

⁸ Para un seguimiento de los principales avances realizados a lo largo de estas conferencias en materia de desarrollo se recomienda el artículo “Reforma de las Naciones Unidas: seguimiento integrado de las Conferencias Globales de las Naciones Unidas de los años 90” de SERSALE DI SERISANO, C. en Revista Relaciones Internacionales, Ed. Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina, año 7, número 13, junio-noviembre 1997. Páginas 161 a 180

2.5. Brindar acceso universal a los servicios de salud reproductiva (para 2015) y lograr la disminución de la incidencia del HIV/SIDA (antes de 2015)

3. Medio ambiente;

3.1. Invertir la tendencia a la devastación de recursos naturales (para 2015)

3.2. Poner en acción estrategias nacionales de desarrollo sostenible (para 2005)

4. Participación democrática

4.1. Lograr un desarrollo participativo

4.2. Democratizar las sociedades

4.3. Lograr una buena gestión de los asuntos públicos (governance)

Con la llegada del año 2000, el mundo entero se vio envuelto en un proceso de análisis de éxitos y fracasos del último siglo.

Como es obvio, las NNUU no fueron ajenas a ese proceso, aunque la denominada "Asamblea el Milenio", en la que se reunieron en la sede de las NNUU en Nueva York cerca de 150 Jefes de Estado y de Gobierno, haya resultado en nuestra opinión, una chance desaprovechada para tomar medidas enérgicas y alcanzar compromisos jurídicos que permitieran soñar con un mundo que avanzaba hacia un nuevo siglo, más conciente de lo estrecho de los vínculos entre todos los que habitamos este planeta.

No obstante sí surgió del encuentro una Resolución de la Asamblea General en la que participaron los Jefes de Estado y de Gobierno presentes que lleva por título "Declaración del Milenio".⁹

El mérito de esta resolución en el área que es de nuestro interés pasa por una puesta al día, con visos de novedad, de los objetivos internacionales de desarrollo.

En ella los Jefes de Estado y de Gobierno, tras afirmar que

"la tarea fundamental a la que nos enfrentamos hoy es conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo, ya que (...) en la actualidad sus beneficios se distribuyen de forma muy desigual al igual que sus costos (reconocen que) los países en desarrollo y los países con economías en transición tienen dificultades especiales para hacer frente a este problema fundamental".

Por ello consideran se deben desplegar esfuerzos para lograr una mundialización incluyente y equitativa, esfuerzos que deben incluir

⁹ AG, Resolución 55/2 Declaración del Milenio, de 13 de septiembre de 2000.

*“la adopción de políticas y medidas, a nivel mundial, que correspondan a las necesidades de los países en desarrollo y de las economías en transición y que se formulen y apliquen con la participación efectiva de esos países y esas economías”*¹⁰

Luego reconocen “un grupo de valores esenciales para las relaciones internacionales en el siglo XXI”, ellos son la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a la naturaleza y la responsabilidad común. Más tarde volveremos en este trabajo sobre el significado de una axiología común entre los diferentes Estados y sus consecuencias en la organización mundial.

Tras realizar las afirmaciones precedentes, la Declaración del Milenio da un importante paso al aseverar que:

*“Para plasmar en acciones estos valores comunes, hemos formulado una serie de objetivos clave a los que atribuimos especial importancia”*¹¹

Estamos ante los llamados Objetivos del Milenio (ODMs).

5.2 Objetivos, metas e indicadores

Los ODMs buscan trazar las prioridades de las agendas de cooperación de los Estados. Cada uno de estos objetivos (generales) se descompone en metas (particulares) que son las que cuantifican el contenido de los objetivos. Veamos a unos y otras:

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Metas asociadas:

- Reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día
- Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre

Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal

Metas asociadas:

- Velar por que todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria

Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer

Metas asociadas:

- Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para 2015

¹⁰ Declaración del Milenio, párrafo 5

¹¹ Ídem, párrafo 7

Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil

Metas asociadas:

- Reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años

Objetivo 5: Mejorar la salud materna

Metas asociadas:

- Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes

Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades

Metas asociadas:

- Detener y comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA
- Detener y comenzar a reducir la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves

Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

Metas asociadas:

- Incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales; invertir la pérdida de recursos del medio ambiente
- Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable
- Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020

Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

Metas asociadas:

- Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Ello incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional
- Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Ello incluye el acceso libre de aranceles y cupos para las exportaciones de los países menos adelantados, el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que hayan mostrado su determinación de reducir la pobreza
- Atender a las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo
- Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo

- En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo
- En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo
- En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular, los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones

Enmarcando las metas dentro de los mismos grupos que nos sirvieron para catalogar los objetivos internacionales de desarrollo tenemos:

1. Bienestar económico:

1.1. Reducir a la mitad las personas con ingresos menores a un dólar estadounidense diario respecto de 1990 (para el año 2015)

1.2. Reducir a la mitad la proporción de personas que padecen hambre respecto de 1990 (para 2015)

2. Desarrollo social:

2.1. Conseguir que el 100% de las niñas y los niños finalicen sus estudios primarios (para 2015)

2.2. Eliminar las diferencias de género en el acceso a la educación primaria y secundaria (para 2005) y en todos los niveles educativos (antes de 2015)

2.3. Reducir en dos tercios la tasa de mortalidad en niños menores de cinco años respecto de 1990 (para 2015)

2.4. Reducir en tres cuartos la tasa de mortalidad materna respecto e 1990 (para 2015)

2.5. Detener e invertir el avance del HIV/SIDA (para 2015)

2.6. Detener e invertir el avance del paludismo y otras enfermedades graves (para 2015)

3. Medio ambiente

3.1. Integrar los principios de desarrollo sostenible en las políticas nacionales y revertir la tendencia a la devastación de recursos naturales (para 2015)

3.2. Reducir en un 50% la cantidad de personas sin acceso sostenible al agua potable (para 2015)

3.3. Mejorar considerablemente la vida de por lo menos cien millones de personas que habitan en tugurios (para 2020)

4. Participación democrática:

4.1. Desarrollar un sistema comercial y financiero abierto, regulado, predecible y no discriminatorio

4.2. Tener en especial consideración las necesidades de los países menos adelantados

4.3. Tener en especial consideración las necesidades de los países mediterráneos y de los pequeños Estados insulares en desarrollo

4.4. Abordar con detenimiento el problema del endeudamiento externo de los países en desarrollo de manera tal que se adopten medidas en los planos nacional e internacional que hagan a la sostenibilidad de la capacidad de pago a largo plazo

4.5. Desarrollar y poner en marcha estrategias de trabajo productivo y formal para jóvenes

4.6. Proporcionar el acceso a medicinas a los países en desarrollo

4.7. Hacer accesible para los países en desarrollo el acceso a las nuevas tecnologías, especialmente en materia de información y comunicaciones.

Para evaluar el logro de estos objetivos, la comunidad internacional ha definido una serie de indicadores capaces de evaluar el nivel de progreso para cada una de las metas, aunque aún continúa el trabajo sobre este particular que, por cierto, no está ausente de discusiones ni de dificultades.
12

6. La lucha contra la pobreza: el ODM 1

La reducción de la pobreza en todo el mundo ha sido un pretendido objetivo de la comunidad internacional desde la segunda guerra mundial.

Corría 1973 cuando el por entonces presidente del Banco Mundial, Robert. McNamara, pedía que, para finales del siglo XX, se erradicase la extrema pobreza y proponía la utilización término "pobreza absoluta".para calificar una situación de privación que se sitúa por debajo de cualquier definición de decencia humana.

Veintisiete años más tarde la comunidad internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, acordó los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs), el primero de los cuales se orienta a erradicar la pobreza extrema y el hambre.

La primera meta es clara: reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día.

¹² Se recomienda ver el sitio web del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, donde se debate el uso y la diagramación de estos indicadores: www.oecd.org/dac/indicators.html

Ante todo, ¿por qué el valor de un dólar por día? Este valor, aporte del Banco Mundial, se logra tomando la media de las diez líneas de pobreza más bajas del mundo en sus valores a 1990.

¿Cómo evaluar los progresos que se están realizando en la materia? A través de los indicadores seleccionados para el seguimiento de la misma. Estos son:

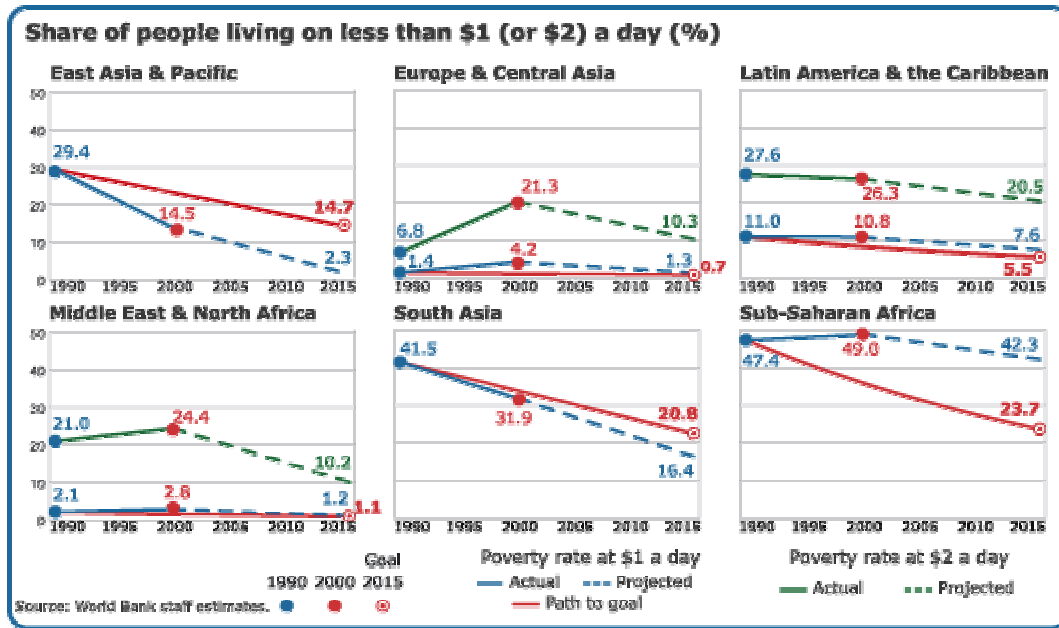
1. Porcentaje de la población con ingresos inferiores a 1 dólar por día a paridad del poder adquisitivo (PPA);
2. Coeficiente de la brecha de pobreza, medido como la incidencia de la pobreza multiplicada por la gravedad de la pobreza;
3. Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población.

Los datos necesarios son provistos por el Banco Mundial sobre la base de información generada por los propios países.

Pero, como ocurre siempre, los datos pueden ser leído e interpretados de manera muy diferente, y en el caso particular del primero de los ODMs esto es particularmente visible.

Veamos, el Banco Mundial afirma en el Informe sobre Desarrollo Mundial 2004 que para 2015 la incidencia mundial de la pobreza se ubicará en una cifra menor al 15%, cuando en 1990 rondaba el 28%¹³, dando lugar al logro del objetivo propuesto. A continuación se presenta un gráfico que ilustra esta situación en cada región, que permite ver las diferencias que en este proceso se dan entre ellas.

¹³ Cifras del Banco Mundial, pueden consultarse en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPA/0,,contentMDK:20153855~menuPK:435040~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:430367,00.html>



Fuente: IDH 2004

Ahora bien, si en lugar de considerar la incidencia de la pobreza tomamos números absolutos, encontramos que la realidad es diferente, ya que entonces hallamos que en 1990 el total de personas viviendo en la pobreza absoluta era de 1219 millones, y se estima que para 2015 se habrá reducido hasta aproximadamente 800 millones. Obviamente el objetivo queda lejos de ser realizado.

Esta realidad es aún más grave si consideramos algunos datos que las cifras globales esconden: en el África Subsahariana, la incidencia de la extrema pobreza ha aumentado desde 1990 y se prevé que en 2015 más del 45% de su población será pobre, lo que en números absolutos significa que habrá allí aproximadamente 400 millones de pobres cuando se revise finalmente el éxito logrado en la consecución de los ODM, contra los aproximadamente 240 millones que había en 1990.

Por otro lado, la meta de reducción de la pobreza no hace distinción alguna dentro del sector identificado como pobre, es decir no hay ninguna mención a la intensidad de la pobreza, lo que implica que el objetivo se verá cumplido aún cuando se logre hacer que sean los más pobres aquellos que paguen el precio necesario para sacar de la pobreza a aquellos que, también pobres, se encuentran más cerca de la línea del dólar diario.

Para que esto se entienda imaginemos una sociedad de 12 personas en la que 6 viven con menos de un dólar diario en 1990, es decir que se lograría el objetivo con que tres de los pobres lograsen ganar más de un dólar diario. Imaginemos ahora que en el grupo de 6 pobres 3 ganan 0,80 dólar día y otros 3 ganan 0,60 dólar día, si consiguiéramos que de esa suma 0,30 dólar pasaran por día hacia los tres pobres "menos pobres" tendríamos que estos

ganarían 1,10 dólar día, y el objetivo de reducir a la mitad la pobreza extrema se habría cumplido, aunque ahora los 3 pobres "más pobres" deban vivir con 0,30 dólar día.

Esta situación también se hace patente si modificamos la línea de pobreza de uno a dos dólares diarios. Halaríamos entonces que a nivel mundial la incidencia de la pobreza extrema sería hoy de más del 50%, y que para 2015 este porcentaje se habrá reducido sólo en un 10%. Si consideramos al África Subsahariana, tal como lo hicimos antes, hallamos que la pobreza medida con la vara de los dos dólares diarios es hoy de más del 70%, y va en crecimiento.

Evidentemente las buenas intenciones, como lo han hecho históricamente, siguen demostrando su inutilidad en la lucha contra la pobreza, y los sistemas de medición siguen diciéndonos que debemos estar atentos tanto a lo que muestran como a aquello que esconden.

7. Una referencia a compromisos cuantitativos internacionalmente asumidos en materia de financiación del Desarrollo

Nuevamente las declaraciones aparecen creando un catálogo de buenas intenciones y se va sugiriendo que los recursos necesarios para su concreción difícilmente estarán a disposición de quienes los necesitan.

Decimos "nuevamente" ya que estamos ante una realidad repetida hasta el hartazgo en la escena internacional: basta ver las resoluciones que dan origen a cada uno de los cuatro decenios para el desarrollo que impulsaron las Naciones Unidas para ver como el segundo es una explicación de los motivos de fracaso del primero, y de igual manera sucede en cada uno de los casos posteriores.

Es bueno, en consecuencia poder aquí detenernos en dos compromisos que la comunidad internacional ha asumido en momentos anteriores en materia de financiación del Desarrollo, y ver que sucedió con ellos, ya que su cumplimiento seguiría siendo, aún hoy, de suma necesidad.

7.1. El compromiso 0,7

A fines de la década de 1960, la ayuda internacional al Desarrollo atravesaba un proceso de crisis y cambio. Fue precisamente en 1967, a consecuencia del importante descenso en los flujos que la integraban, que el entonces presidente del Banco Mundial, George Woods, decidió convocar una comisión especial presidida por un ex Primer Ministro canadiense llamado Lester Pearson.

La "Comisión Pearson" presentó en 1969 su informe¹⁴ en el que constataba que, no obstante una transferencia sin precedentes de recursos financieros y asistencia técnica a países de bajos ingresos, la brecha entre éstos y los países desarrollados se había incrementado. Entre las varias innovaciones presentes en el informe para superar esta situación, nos interesa particularmente la recomendación de que los países ricos utilizaran el 0.7% de su PNB como AOD. Esta idea fue hecha propia por la AG en 1970¹⁵, y siete años después vuelve a aparecer en el marco de un informe presentado por el Club de Roma¹⁶, y desde entonces viene siendo continuamente repetida.

No obstante, este compromiso es sistemáticamente incumplido por los países dadores de cooperación.¹⁷

7.2. La iniciativa 20/20

*"El acceso a los servicios sociales básicos no sólo forma el núcleo del desarrollo económico y social, sino que también es un derecho humano fundamental"*¹⁸

Estas palabras sirven para ilustrar la razón última de la iniciativa que ahora vamos a conocer.

A diferencia del compromiso anterior, la Iniciativa 20/20, implica un acuerdo entre donantes y receptores de ayuda con el objeto de incrementar el gasto en servicios sociales básicos. Es, en consecuencia, una herramienta dirigida a la lucha contra la pobreza y orientada hacia los más pobres dentro de cada Estado en desarrollo, y su implementación es un elemento clave en el camino hacia la concreción de los objetivos del Milenio.

Su origen se encuentra en el Plan de Acción resultante de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social (Copenhague, 1995) donde los donantes acordaron destinar, en promedio, el 20% de la AOD y los receptores el 20% de sus presupuestos nacionales a programas sociales básicos, entendiendo por tales aquellos que tienen por fin aumentar el acceso a la educación básica, la atención médica primaria¹⁹, la nutrición, el acceso al agua potable y el saneamiento.

¹⁴ El informe llevó por título "Partners in Development: Report of the Commission on International Development"

¹⁵ AG, Resolución 2626 (XXV) Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 24 de octubre de 1970

¹⁶ "Reshaping the International Order. A Report to the Club of Rome"

¹⁷ El mínimo histórico se dio en el año 1993 en que el término medio de la AOD otorgada por los países miembros del CAD representó el 0.30% de su PNB.

¹⁸ LEWIS, S: Hacia el acceso universal a los servicios sociales básicos. El artículo puede verse en el sitio web de la UNESCO: <http://www.unesco.org/issj/rics162/lewisspa.htm>

¹⁹ Incluye programas de salud reproductiva y de población.

El objetivo de esta iniciativa es el de otorgar financiación sobre bases predecibles y sostenibles, que contribuya a garantizar el acceso de la población de los países en desarrollo a los servicios básicos, en el corto y mediano plazo.

Los países donantes, a través del CAD, reafirmaron su compromiso con esta iniciativa en un documento fundamental que lleva por título "Shaping the 21st. Century", aunque lamentablemente el documento no incluya acuerdo alguno sobre la asignación de recursos para ese fin, incluso en la actualidad el nivel de compromiso con esta iniciativa es bajo: entre los países en Desarrollo se destaca un grupo conformado esencialmente por gobiernos africanos tales como los de Zambia, Uganda, Malí, Tanzania, Níger, Costa de Marfil, Ghana, Malawi, Benin, Namibia, Mozambique y Burkina Faso; y entre los países ricos sólo Noruega, los Países Bajos, Alemania, Canadá y el Reino Unido parecen tener un compromiso importante con esta iniciativa.²⁰

Fueron precisamente los gobiernos de Noruega y los Países Bajos quienes convocaron, en 1996, el primer encuentro internacional destinado a lograr traducir en hechos el contenido de la Iniciativa. De esa reunión surgió el "Consenso de Oslo" que toma su nombre de la ciudad sede de la misma, donde además de definirse cuáles eran los servicios que debían ser considerados como básicos, se dejaba en claro la necesidad de mejorar el sistema de recopilación de datos sobre los mismos.

Consecuencia de ello, en 1998 se realiza la reunión de Hanoi, destinada a evaluar los progresos en la implementación de la Iniciativa 20/20, en la que se destaca la necesidad de profundizar el compromiso con ella.

*"Evidencia parcial indica que los países en Desarrollo destinan, en promedio, aproximadamente un 13% de sus presupuestos nacionales a servicios sociales básicos, en tanto los países donantes dedican alrededor del 10% de la AOD a apoyar estos servicios"*²¹

Uno de los problemas más graves que enfrenta la implementación de la Iniciativa 20/20 está dado por el estrecho margen en el que a veces quedan atrapados los países en desarrollo al momento de elaborar sus presupuestos, debido a los escasos recursos con los que cuentan y a la necesidad de honrar sus compromisos financieros internacionales.

Es de destacar que la Iniciativa 20/20 deja abierta la posibilidad para que sean los propios países receptores de ayuda quienes decidan y apliquen sus propias estrategias de desarrollo.

²⁰ WILDEMAN; Caroline: "La iniciativa 20/20 y el consenso de Hanoi", artículo publicado en <http://www.socwatch.org.uy/1999/esp/tematicos/20-2099es.htm>

²¹ "Implementando la Iniciativa 20/20. Logrando el acceso universal a los servicios sociales básicos". Publicación conjunta del PNUD, UNESCO, UNFPA, UNICEF, OMS y el Banco Mundial, septiembre de 1998. Página 10.

8. Algunas consideraciones finales

Es de actualidad en las relaciones internacionales la discusión en torno a si el conjunto de los países forma actualmente una sociedad o bien si ya podemos estar hablando de una comunidad internacional, entendiendo que esta implica una mayor confraternidad y compartir valores comunes básicos. Nos parece que si bien se ha avanzado en algunos campos hacia la construcción de una comunidad internacional, en pocos ámbitos es tan patente su carencia como en el del desarrollo.

¿Podríamos acaso afirmar que los objetivos del milenio representan esos valores comunes a los que hacía mención? Mi respuesta es claramente negativa. Los objetivos del milenio, absolutamente loables en su concepción, han concitado el interés internacional pero apenas si han logrado motorizar cambios importantes en la promoción del desarrollo. Ya estamos imaginando una cumbre en 2015 en la que se expliquen las causas por las que se ha fracasado en su consecución.

Esta realidad, como vimos en el tema de la pobreza, el eventual fracaso puede ser presentado de tal manera que no lo parezca, de aquí la importancia que asume comprometerse no solo con los temas en discusión, sino especialmente con el análisis de sus resultados, realizando una mirada crítica sobre su presentación.

Es llamativo que en finales de 2001 el Banco mundial asegurase en documentos públicos la imposibilidad de cumplir con los objetivos del milenio en las actuales condiciones de la cooperación internacional al desarrollo. Tres años después afirman lo contrario, y no vemos que se hayan producido cambios de tal magnitud que puedan actuar de base para modificar las perspectivas en un tema tan complicado y sensible.

Hasta hoy, los gobiernos donantes parecen más preocupados por definir las políticas que de acuerdo a su conveniencia nacional deben seguir los receptores, partiendo de lo puramente económico hasta alcanzar todo el universo político y comercial imaginable, que en respetar sus compromisos.

La imposición de condiciones, tal como se plantean en la actualidad, hacen que los pueblos a los que se otorga ayuda la sientan más como un peso que como un aporte, no obstante la necesidad de los gobiernos de hacerse de recursos.

Consecuencia, las políticas de promoción del desarrollo que llevan adelante los receptores de cooperación presentan poco entusiasmo entre quienes deben ser sus más conspicuos impulsores, nos referimos a la sociedad civil, sin cuya participación cualquier programa de desarrollo esta condenado fatalmente al fracaso.

Esta realidad se agrava aún más cuando consideramos la forma en que los países donantes violan las propias condiciones que ellos imponen a la ayuda, otorgando ingentes sumas a países con muy bajo compromiso con la

protección de los Derechos Humanos, regímenes de dudosa configuración o dictadores corruptos cuando circunstancias políticas ajenas a la cooperación al desarrollo así lo aconsejan.

Y aún más, los decrecientes niveles de ayuda, el continuo incumplimiento de los compromisos asumidos por los gobiernos en materia de financiación al desarrollo son demostrativos del lugar secundario que, de hecho cuanto que no en el discurso, ocupa la cooperación internacional al desarrollo en la agenda de los países desarrollados.

La cooperación internacional en la lucha contra la pobreza no está exenta de ninguno de estos vicios: incumplimiento de compromisos por el mundo desarrollado, imposición de condicionalidades, utilización como herramienta política... todo es posible aún cuando estemos hablando de luchar contra la pobreza.

Decíamos antes que en 1973 Mc Namara al frente del Banco Mundial proponía la utilización del término "pobreza extrema" y llamaba a su erradicación para el final del siglo pasado.

No hay excusas por haber dejado pasar tanto tiempo sin dar la batalla en forma decidida.

Y nadie piense que se trata de falta de recursos, ya que para disponer de los servicios sociales básicos en todo el mundo se requeriría un 0,1 por cien del ingreso mundial.

Y más aún, se considera que las 225 personas más ricas del mundo tienen una riqueza equivalente a la del 47% de la población mundial. Sólo los 84 más ricos tienen más riqueza que el PNB de China, 3 de ellos tienen activos cuyo valor equivale al PIB de los 48 países más pobres. Según las Naciones Unidas, el gasto necesario para evitar las dimensiones más dramáticas de la pobreza humana equivale al 4 por cien de la riqueza de estas 225 personas.

Evidentemente lograr la reducción de la pobreza, como objetivo seriamente planteado y no como un remiendo humanitario, entendiendo que salir de la pobreza es un derecho humano que juega a favor de los pobres (y en un sentido más amplio, a favor de todos) y no un acto de beneficencia de los más ricos hacia los que menos tienen, exige replantear cuestiones sistémicas centrales.

Un sistema basado en la acumulación puede ser factor generador de riqueza, pero es, sin duda, generador de pobreza.

Contradiendo la etimología, no se trata de un futuro que debe ser "esperado" sino que debe ser activamente generado, actuado. Un futuro que exige protagonistas, actores secundarios y público: no todos deben decidir desempeñar los roles principales en este porvenir, ni tan siquiera puede pedirse a todos que se suban al escenario en el que se plantea el reclamo; lo que sí deben asumir todos es el compromiso de ocupar un asiento en ese

teatro y estar atentos a la obra. Lo que no puede hacerse más es mirar hacia otro lado.

Decía una mujer pobre en Moldova, en 1997: *“La pobreza duele, se siente como una enfermedad. Ataca a las personas no sólo en lo material sino también en lo moral. Carcome la dignidad y lleva a la desesperación.”*²²

Es pobre y, paradójicamente, el mundo tiene con ella una deuda enorme.

Bibliografía:

Informes Anuales

Índices de Desarrollo Humano, PNUD: Años 1990 a 2004

Informe sobre el Desarrollo Mundial, Banco Mundial: años 2000, 2002, 2003 y 2004

Documentación de las Naciones Unidas

Naciones Unidas, AG, Resolución 55/2 Declaración del Milenio, de 13 de septiembre de 2000.

Naciones Unidas, AG, Resolución 2626 (XXV) Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 24 de octubre de 1970

Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, 3 al 14 de junio de 1992, de 14 de junio de 1992, principio número 3

Declaración de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 14 al 25 de junio de 1993, de 25 de junio de 1993. Párrafo 6

Programa de Acción, Conferencia sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, 5 al 13 de septiembre de 1994, de 13 de septiembre de 1994, principios 3 y 5 respectivamente

Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social, Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 6 al 12 de marzo de 1995, de 12 de marzo de 1995. Párrafo 25

“Implementando la Iniciativa 20/20. Logrando el acceso universal a los servicios sociales básicos”. Publicación conjunta del PNUD, UNESCO, UNFPA, UNICEF, OMS y el Banco Mundial, septiembre de 1998.

²² Deepa Narayan con la colaboración de Raj Patel, Kai Schafft, Anne Rademacher y Sarah Koch-Schulte: La voz de los pobres: ¿hay alguien que nos escuche?, Banco Mundial, 2000. Página 1

Libros y artículos de revistas

Boltvinik, Julio: Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipología. En revista Sociales, revista latinoamericana de Política Social, número 1, octubre de 1999, Homo Sapiens ediciones

Deepa Narayan con la colaboración de Raj Patel, Kai Schafft, Anne Rademacher y Sarah Koch-Schulte: La voz de los pobres: ¿hay alguien que nos escuche?, Banco Mundial, 2000

Feres, Juan Carlos y Mancero, Xavier: Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura

Lerner, Bertha: América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza, grupo editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1996

Lewis, S: Hacia el acceso universal a los servicios sociales básicos. El artículo puede verse en el sitio web de la UNESCO: <http://www.unesco.org/issj/rics162/lewisspa.htm>

López Pardo, Candido: Desarrollo Humano, concepto y Medición, en Revista RESPYN Revista de salud pública y nutrición, vol 2, número 3, julio-septiembre de 2001

Sen, Amartya: Sobre Conceptos y Medidas de Pobreza, en revista Comercio Exterior, Vol. 42 número 4, México

Sen, Amartya: Desarrollo y libertad, Editorial Planeta, España, 2000

Sersale, Carlos "Reforma de las Naciones Unidas: seguimiento integrado de las Conferencias Globales de las Naciones Unidas de los años 90", en Revista Relaciones Internacionales, Ed. Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina, año 7, número 13, junio-noviembre 1997. Páginas 161 a 180

Spicker, Paul: "Definitions on poverty: eleven clusters of meaning", en Gordon, David y Spicker, Paul (Eds) The international glossary on poverty, Zed Books, 1999

Surasky, Javier; Consani, Norberto; Bono, Laura y Rial, Juan: Las Grandes Conferencias Mundiales de las Naciones Unidas 1999-2004, IRI-PNUD, 2004-11-04

Wildeman, Caroline: "La iniciativa 20/20 y el consenso de Hanoi", artículo publicado en <http://www.socwatch.org.uy/1999/esp/tematicos/20-2099es.htm>

Sitios web de referencia:

www.socwatch.org.uy

www.unesco.org

www.un.org

www.oecd.org

www.bancomundial.org

www.iadb.org