

**ECUADOR**

# **Debate**

## **CONSEJO EDITORIAL**

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,  
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,  
Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

## **DIRECTOR**

Francisco Rhon Dávila  
Director Ejecutivo CAAP

## **EDITOR**

Fredy Rivera Vélez

## **ECUADOR DEBATE**

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

## **SUSCRIPCIONES**

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: S/. 110.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 10

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 40.000

## **ECUADOR DEBATE**

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 568452

e-mail: Caap1@Caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

## **PORTADA**

Magenta Diseño Gráfico

## **DIAGRAMACION**

Sonia Navarrete

## **IMPRESION**

Albazul Offset

# ECUADOR DEBATE

# 51

Quito-Ecuador, diciembre 2000

## PRESENTACION

### COYUNTURA

**Nacional:** La crisis en el Ecuador en el contexto de las reformas financieras

7 - 22 / Wilma Salgado

**Política:** "Pugna de intereses" y desconsolidación de la democracia / 23 - 32

Equipo Coyuntura CAAP

**Conflictividad socio-política:** Julio - Octubre 2000 / 33 - 42

### TEMA CENTRAL

La ruptura geopolítica y epistemológica del paradigma del desarrollo / 43 - 74

César Montúfar

Dispensar la pobreza desde la exclusión / 75 - 96

José Sánchez Parga

Cómo se construyen la pobreza y sus discursos / 97 - 122

Francoise Houtart

Francois Polet

La falacia de la solidaridad y neoliberalismo / 123 - 138

J. de Olano

### ENTREVISTA

Historia y Literatura

Entrevista realizada a Héctor Aguilar Camín por Hernán Ibarra / 139 - 142

**PUBLICACIONES RECIBIDAS / 143 - 154**

## **DEBATE AGRARIO**

Clase, género e identidad: la United Fruit Company, "Hacienda Tenguel", y la reestructuración de la industria del banano / 155 - 178

Steve Striffler

Agricultura de exportación y etnicidad en la frontera México - Estados Unidos / 179 - 206 / Carmen Martínez Novo

## **ANALISIS**

La Justicia en Tiempos de la Ira:

Linchamientos Populares Urbanos en América Latina / 207 - 226

Eduardo Castillo Claudett

Democracia, estabilización económica y arreglos normativos: Argentina ... ¿una experiencia exitosa. ? / 227 - 256

Laura C. Pautassi

## **CRITICA BIBLIOGRAFICA**

Las relaciones externas de la Comunidad Andina. Entre la globalización y el regionalismo abierto / 257 - 265

Comentarios de Angel Ma. Casas Gragea

# COMO SE CONSTRUYEN LA POBREZA Y SUS DISCURSOS \*

Francois Polet \*\*

Francoise Houtart \*\*\*

*La reflexión que ha presidido la elaboración del tema de la pobreza parte de una constatación ampliamente compartida: la coexistencia, en un mundo decisivamente paradójico, de posibilidades técnicas y científicas siempre más impresionantes, y el mantenimiento de amplias partes de la humanidad en la indigencia más revulsiva. ¿Cómo es posible que el género humano haya conseguido tal nivel de dominio y control de la naturaleza, incluida su propia constitución biológica, y que para más de un cuarto de la humanidad la simple sobrevivencia siga viendo un desafío cotidiano? La pobreza bajo todas sus formas permanece más que nunca como un problema actual.*

**E**sto atestigua el reciente interés de la temática social en el centro de las más altas instancias internacionales. Esto mismo no deja de mostrar las grandes encuestas estadísticas sobre el desarrollo humano con sus alarmantes series de cifras: ¿La hora del nuevo orden mundial, cuya jerarquía de prioridades y de reglas de funcionamiento se encuentran aparentemente fuera del alcance de un control democrático elemental, la precariedad y falta de participación política continua

a excluir decenas de millones de familias a través del mundo.

Inútil de extenderse sobre un diagnóstico cifrado de esta situación; las estadísticas han sido (felizmente) muy difundidas. Basta recordar que la fortuna de las 200 personas más ricas del mundo supera el ingreso acumulado de un grupo de países que reúne el 4% de la población del planeta; que una contribución anual del 1% del patrimonio de estas 200 personas (entre 7 y 8

\* Este artículo, traducido especialmente para Ecuador Debate apareció en Francés bajo el título La pauvreté à l'aube du troisième millénaire, en la Revista Alternatives Sud, Cahiers trimestriels Vol VI 1999.

\*\* Profesor emérito de la Universidad de Lovaina Director del Centro Tricontinental y de la Revista Alternatives Sud.

\*\*\* Sociólogo belga. Colaborador del Centro Tricontinental

mil millones de dólares) permitiría escolarizar todos los niños en edad de frecuentar la educación primaria. De la misma manera que la dinámica de la investigación y de la innovación competitiva y privatizada requiere que los cosméticos y los tomates de maduración lenta figuren en la lista de prioridades sobre una vacuna contra el paludismo o que los cultivos resistentes a la sequía destinados a tierras poco productivas (PNUD, 1999).

Esta constatación nos invita naturalmente a estudiar la organización actual del sistema mundial a fin de descubrir y reconocer los mecanismos responsables de la reproducción, del agravamiento de las desigualdades entre países y al interior de ellos. ¿cuál es la configuración actual de la arquitectura económica actual, cuáles los principios de su funcionamiento? ¿en qué son compatibles con una disminución substancial de la miseria? Se trata de explorar las interacciones entre orientación socio-económica y bienestar general, a través de los diferentes continentes, y de reconocer las barreras y los soportes de una real emancipación de las poblaciones. Frente al drama de la gran pobreza, la indignación es general y, aunque la voz de las grandes instituciones internacionales cubre la de los otros, existen combinaciones alternativas, menos unilaterales y más abiertas a la participación y a la creatividad de las colectividades concernidas. Ya que hoy la pobreza no es sólo una cuestión de tenencia material, su concepción se ha complejizado.

## **LA POBREZA: UN CONCEPTO CONTROVERSIAL**

### **Apuestas terminológicas de un uso mal definido**

La palabra pobreza es de las que utilizadas corrientemente parecen no exigir explicación alguna. Produce sentido en el espíritu de cualquiera, y detenerse en ella se supondría superfluo. Sin embargo, mirándola de cerca, parece que su significación está muy lejos de hacer objeto de un consenso, y la impresión de una cierta vaguedad predomina. ¿No se coloca un gran número de realidades, difícilmente comparables, bajo una misma noción? Antes, la idea de pobreza se asimilaba esencialmente a una carencia material. Hoy, otras dimensiones son tenidas en cuenta ligadas a la educación, a la participación, a la integración y al desarrollo de los seres humanos.

Con la finalidad de poner orden en este universo terminológico, es preciso reconocer y constatar una confusión, originada en el tipo de intención del discurso sobre la pobreza. La utilización que hará el funcionario, el economista, el periodista, por ejemplo, procede de regímenes discursivos, que hay que distinguir, pues remiten a modos de aprehensión diferentes.

Con Godfried Engbersen podemos distinguir cinco tipos de lenguajes sobre la pobreza, que cuando coexisten indiferenciadamente crean una amalgama (G. Engbersen, 1999). Hay ante

todo el lenguaje burocrático, que trata de definir técnicamente quién es el pobre y quién no lo es. El lenguaje moralizador, que juzga sobre el comportamiento de los pobres y que se declina sobre diferentes modos: meritocrático, paternalista y miserabilista. Hay también un lenguaje dramático, más emocional, concreto y expresivo, que busca sensibilizar al receptor. Diferente es el lenguaje académico, que trata de describir, medir y conceptualizar ciertos fenómenos, siempre respetando la diversidad de situaciones encontradas. Hay, en fin, el lenguaje de los mismos pobres, llevado al seno de la esfera pública por intermediarios de todos los tipos, que a veces la deforman voluntaria o involuntariamente.

Una vez aclarado este primer nivel de ambigüedad, se verifica que el desorden terminológico reina también en el seno de cada uno de estos lenguajes. Con frecuencia adopta la forma de enfrentamientos, ya que las definiciones defendidas se encuentran con frecuencia sostenidas por una posición ideológica o por una opción metodológica que no aceptan concesión alguna. Estas diferentes tomas de posición tienen consecuencias considerables, pues exponiendo la interpretación de una realidad compleja, determinan de una u otra manera, la percepción que de ella se hacen los mundos político, mediático y de rebote la opinión pública y por consiguiente, la forma como la realidad de la pobreza será tratada por cada una de estas esferas.

La pobreza: definiciones múltiples para una realidad difícil de fijar

El ejemplo del ámbito de las ciencias humanas es sintomático. Durante largos decenios la pobreza había sido considerada únicamente como resultante de una situación de penuria económica en una categoría de la sociedad. Este empleo monolítico del indicador del ingreso estaba a veces temperado por la existencia de dos umbrales, que remitían a dos órdenes de pobreza: una física y absoluta, amenazando la substancia misma del organismo, y la otra más psicológica, relativa, que mira la dignidad del individuo. A fin de reunir más estrechamente las características de las poblaciones concernidas, los investigadores han poco a poco combinado esta variable del ingreso con otras vinculadas sobre todo a la educación (P. Bourdieu, 1970), a las redes relacionadas con la morbilidad, la salud, etc.

Este afinamiento de la mirada científica coincide con la gradual transformación de la idea de pobreza. Desde ahora ya no es esta amenaza absoluta, física, que pesa sobre la existencia sino una situación en la cual nadie llega a alcanzar los estándares habituales de la sociedad en la cual se vive y no se logra participar. Según Amartya Sen (Premio Nobel de Economía 1998), el bienestar no depende sólo de elementos materiales, como la alimentación y el hecho de gozar de una morada, sino también de realizaciones sociales más complejas como el hecho de participar

en la vida de la comunidad, de poder aparecer en público sin vergüenza, etc. (A. K. Sen, 1992: 110). Nuevas dimensiones, que es difícil con frecuencia de formalizar o conceptualizar, deben ser tenidas en cuenta.

Además, la extensión de la idea de pobreza hace surgir esta cuestión importante: la pobreza debe ser aprehendida de la misma manera, según las diferentes sociedades? Se puede realmente colocar en una misma categoría experiencias tan heterogéneas como la del hambre en el Sahel, del trabajador clandestino en Bruselas, del minero rumano, de los campesinos sin tierra brasileños?

### **La exclusión, un concepto adecuado?**

Esta complejización de la problemática de la pobreza ha contribuido para la emergencia de nociones concurrentes tales como exclusión social, marginalización precariedad, etc. El empleo de la primera de estas nociones ha ganado considerable importancia los últimos diez años, particularmente en los campos institucional y científico, su éxito no es fortuito, y refleja nuevas maneras de pensar y juzgar el fenómeno de la pobreza.

Los primeros en utilizar el concepto de exclusión han sido los sociólogos franceses. En el pensamiento republicano, dicho concepto remite a un proceso de descalificación social o de desafiliación social, conducente a una fisura en la

relación entre el individuo y la sociedad. El hecho que la idea de relación o de vínculo social sea al menos tan importante como la de posesión, para juzgar el bienestar de un individuo, es ciertamente lo que da a este concepto su carga más atractiva. En el seno de la Comunidad Europea particularmente el concepto se ha impuesto, a la vez por razones políticas y conceptuales. En el plano político, los Estados miembros han expresado ciertas reservas en cuanto a la utilización del término pobreza. El concepto de exclusión social traicionaría menos al aspecto estructural de los problemas sociales en cuestión. El concepto de pobreza ha sido también juzgado inadecuado, en razón de la existencia en Europa de "Estados Welfare" que garantizan un ingreso mínimo y un acceso a los servicios básicos. Una noción de pobreza fundada sobre el ingreso es considerado demasiado estrecha y estática para responder a los problemas sociales.

Estas afirmaciones merecen evidentemente comentarios críticos. De hecho, la seguridad económica está lejos de ser una adquisición para el conjunto de la población de la Unión Europea como se ha sugerido; todo lo contrario. La utilización política de una tal noción corre el riesgo entonces de encubrir más de lo que descubre. Otra desventaja del concepto es que se arraiga en un conjunto de preocupaciones propias a los países de la Unión Europea. Sería entonces de muy poca utilidad para dar cuenta de las situaciones vividas en los países fuera de la

zona económicamente privilegiada que representa la Unión Europea. A pesar de estas imperfecciones flagrantes, numerosos son quienes estiman que no hay que arrojar el bebé con el agua del baño, particularmente en el mundo de las ciencias sociales.

Según Ajit Bhalla y Frederic Lapeyre, el hecho de integrar las dimensiones económicas (en términos de ingreso) y sociales (relacionales) en el mismo concepto de exclusión social, le confiere una agilidad para describir fenómenos en principio extraños. La exclusión social debe ser definida en referencia a estos dos aspectos. La dimensión económica tomará más importancia en los países subdesarrollados, sin redistribución ni protección social, donde predominan mecanismos de solidaridad, basados en redes como la familia ampliada o la aldea. Por el contrario, en el caso de los países industrializados, el aspecto relacional será preponderante, la cualidad de la relación entre el individuo y la sociedad estará en el centro del fenómeno de la exclusión social (A. Bhalla & F. Lapeyre, 1997: 424). Lo esencial según estos autores es tener en cuenta las normas sociales y culturales a fin de disponer de instrumentos de medida indicables según los diferentes contextos. Pero se trata de un problema lejos de ser simple.

### **UNA REALIDAD DIFÍCIL DE MEDIR**

El ajuste de un concepto más elaborado y más pertinente es una cosa y otra distinta forjar los instrumentos ca-

paces de determinar quienes son los individuos que deben ser recogidos bajo la categoría de pobres. Nos encontramos aquí en la intersección del lenguaje burocrático (de las políticas sociales) y el lenguaje científico (el mundo más neutro de la investigación); el primero refiriéndose con frecuencia al segundo para ayudarlo a determinar la fuga de población, que debe ser objeto de medidas de asistencia.

Es tradicionalmente el criterio del ingreso, que se retiene, cuando se emprende este tipo de medida, no solo porque parece el más objetivo y por ello administrativamente manejable, sino también porque la pobreza sigue siendo con frecuencia únicamente comprendida en términos de posesión material. Hay dos maneras de concebir el umbral de pobreza. La primera relativa, la calcula en función del ingreso medio nacional. Esta permite juzgar de la equidad en la distribución tales riquezas, pero informa poco sobre el nivel de vida concreta de los más pobres. La segunda, más operacional administrativamente, la calcula de manera empírica en función de la suma de dinero estimado necesario para acceder a una vida decente.

En seguida se percibe la importancia política e ideológica de este género de estimación. Los recientes debates en torno a la revisión de la "línea de pobreza" en los Estados Unidos lo atestiguan. En efecto, el nuevo enfoque de la Oficina del Censo revisa a la alza el umbral de ingreso que permite vivir dig-

namente. Para una familia de 4 personas pasaría de 16.000 a 19.000 dólares, lo que elevaría a 46 millones o 17% de la población el número oficial de pobres, lejos de los 12.7% anunciados en septiembre de 1999, como siendo el nivel más bajo después de diez años.

Sin embargo, desde hace algunos años, hay quienes se esfuerzan en encontrar una traducción en términos de indicadores de las nuevas percepciones y conceptualizaciones de la pobreza. Estas tentativas se arraigan igualmente en una renovación de las concepciones del desarrollo. Las evoluciones aparecidas en el seno del Informe Mundial sobre el Desarrollo Humano del PNUD de los últimos años son significativas, constatando que la pobreza significa más que la ausencia de lo que es necesario para el bienestar material; es la negación de las oportunidades y posibilidades más esenciales de elección para el desarrollo humano. El Informe de 1997 ha introducido el indicador de la pobreza humana (IPH), que intenta conjugar, en un Índice compuesto, los diferentes aspectos de la privación en la existencia humana, reconociendo que el concepto de pobreza humana va más allá de esta medida, siendo difícil de captar la totalidad de los aspectos en un solo indicador cifrado aunque compuesto.

Al año siguiente, el Informe del PNUD afina aún más sus instrumentos de medida, creando un indicador de la pobreza humana para los países indus-

trializados: el IPH2. Estos esfuerzos acompañan a los de investigadores como A. Bhalla y F. Lapeyre, que intentan ajustar sus medidas, carencias y déficits, variando en función del contexto económico y social de una comunidad o de un país. Pero el hecho de distinguir, de situar y localizar la pobreza, no debe conducir a una visión demasiado fragmentada de ella en el mundo. La pobreza es en efecto resultado de circunstancias socio-económicas, cuya variedad no debe ocultar la pertenencia a un mismo sistema y a sus modos de regulación. Las diferentes formas de miseria emergen cuando las presiones, internas o externas, imponen a la colectividad un uso y una redistribución de las riquezas, que no tienen por objetivo satisfacer las necesidades básicas del conjunto de sus miembros. La mundialización del capitalismo de mercado corresponde perfectamente a esta lógica.

## MUTACIONES ESTRUCTURALES Y POBREZA

Generalmente los media y en particular la TV no proporcionan los elementos, que permiten hacer inteligible el fenómeno de la pobreza. Esta es con frecuencia presentada de manera ilusoria como un acontecimiento catastrófico casi natural. Pensamos el interés del que fueron objeto las víctimas del huracán Mitch en América Central, o los del temblor de tierra en Turquía. Pero las víctimas cotidianas de situaciones socialmente producidas, dejadas a cuenta de un juego económico, que ca-

da vez toma menos en consideración a los más desprotegidos, estos no merecen más que raramente la atención de los depositarios del espacio público. El examen de las variables estructurales componen un paisaje económico y social del mundo, que es sin embargo necesario para atender las lógicas que producen y reproducen la marginalización social y la miseria. E incluso si es difícil, para la explicación de las pobreza contemporáneas, de poner a parte lo que releva de las estructuras de desigualdades milenarias de las sociedades humanas o las dinámicas del actual capitalismo, el estudio de las mutaciones recientes conocidas por este último, ofrecen claves de comprensión indispensables.

### **Hacia un mercado mundial integrado**

Las recientes transformaciones del sistema económico mundial, aunque sujetas a dominaciones diferentes remiten a interpretaciones vecinas. Así por ejemplo, en el medio francófono, los términos de mundialización de la economía y de globalización. Los primeros se refieren más bien a una visión en clave espacial de la expansión del sistema económico capitalista a los límites del espacio mundial, mientras que el segundo se inscribe más en el grado de integración de los diferentes

actores del sistema. Estas diferencias no son sin embargo tan netas, y un autor como Jacques Adda, definiendo la globalización de la economía, evoca también el dominio del capitalismo sobre el espacio mundial, y la integración creciente de las partes constitutivas de la totalidad de la economía mundial (J. Adda 1996:35). Más allá de las nociones y de los usos, es importante actualizar la naturaleza y la significación de las mutaciones en curso, analizar esta mundialización o globalización como un proceso de esquivamiento, de disolución y, finalmente, de desmantelamiento de las fronteras físicas regulatorias, que obstaculizan la acumulación del capital a escala mundial.

Generalización de las ideas y de los programas de retorno al mercado (liberalización, privatización y desregulación), integración financiera mundial, crecimiento de las firmas multinacionales (fusiones, prácticas empresariales tendientes a reducir los efectivos, las estrategias globales), innovaciones tecnológicas (revolución en los dominios de la información y de la comunicación), son los principales motores de un nuevo capitalismo, liberado de los obstáculos y constreñimientos puestos por los Estados y las colectividades. Existe hoy una abundante literatura sobre estos diferentes temas<sup>1</sup>. Combinados, provocan un profundo recuestio-

---

1 Es importante notar la persistencia de esta visión en el seno de las clases superiores y de los medios dirigentes. Abstrayendo los obstáculos a la ocupación propios de la estructura del mercado de trabajo, consideran que la pobreza es el producto de una cultura y de una estructura de comportamiento inherente a ciertos grupos sociales. La solución del problema de la pobreza tiende entonces

namiento de las instituciones, normas y modelos, cuya función histórica es garantizar o esforzarse por garantizar los derechos políticos y sociales juzgados fundamentales. Los efectos nefastos sobre el nivel de vida de los grupos socialmente más expuestos son considerables.

### **Un proceso con efectos variables**

Las consecuencias de la globalización en términos de pobreza no se dejan resumir en pocos trazos. Son diferentes de un país a otro y de un continente a otro. Los antiguos axiomas (Norte/Sur, Primer-Segundo-Tercer Mundo, países industrializados o no, desarrollados o subdesarrollados) pierden poco a poco su pertinencia, frente a las transformaciones geo-económicas de estos últimos años. A fin de juzgar, con un mérito de discernimiento, las grandes tendencias concernientes a la pobreza actual, hemos creído conveniente proceder a un recortamiento del mundo, algo ciertamente arbitrario en diferentes zonas. Se trata de poner en perspectiva diferentes mecanismos pauperógenos, ligados directamente a la mundialización, inscribiéndolos en aquellas partes del mundo donde sus efectos se dejan sentir con más fuerza. Distinguiremos los países no industrializados, los países industrializados financieramente dependientes y los paí-

ses de la triada (EE.UU., Europa y Japón). Esta clasificación vale lo que vale, pero pensamos que nos permitirá precisar nuestro objetivo, insistiendo sobre las perspectivas socio-económicas generales y clasificando diferentes declinaciones de la problemática mundialización / pobreza.

### **La pobreza en los países no industrializados**

Este primer conjunto geográfico parece el marco más pertinente para reflexionar las interacciones entre programas de ajuste estructural y pobreza, aun cuando sea necesario tener en cuenta que de una parte estas medidas no constituyen la única fuente de precarización de las condiciones de vida en estas regiones, y que de otra parte, estas mismas regiones no son las únicas concernidas por las consecuencias sociales más dramáticas de estos programas.

La cuestión de los ajustes estructurales en los países no industrializados y de sus consecuencias sobre el nivel de vida de las poblaciones concernidas ha sido ya ampliamente debatido en los cenáculos universitarios, asociativos y políticos. Dicha cuestión también ha ocasionado la implementación de organismos (como el Structural Adjustment Participatory Review International Net-

---

a orientarse hacia políticas de enderezamiento y reeducación de los pobres (es necesario darles el gusto por el trabajo) infantilizantes y culpabilizantes, cerrando toda posibilidad de una reflexión global sobre las causas estructurales del desempleo

work) encargados de evaluar el impacto social, económico, cultural y ambiental de las reformas en cuestión. Recordemos rápidamente los rasgos principales de estos programas de ajuste estructural.

Históricamente ligados a la crisis de la deuda, aparecida en los países del Sur a inicios de los años 1980, fueron elaborados por las Instituciones de Bretton Woods (FMI y Banco Mundial) a fin de implantar las condiciones de crecimiento económico vigoroso en los países afectados por este fracaso financiero. Estas medidas condicionan las posibilidades de nuevos préstamos o acompañan los informes sobre plazos y reestructuración de la deuda. En la óptica del FMI, la coincidencia de estas condiciones con un sano desarrollo (esencialmente definido en términos económicos: progreso técnico y crecimiento del producto global) presupone un fundamental cuestionamiento del papel del Estado en cuanto actor monetario, económico y social. Se trata de sanear el entorno monetario y financiero (equilibrio de la balanza de pagos y de finanzas públicas, control de la inflación), lo que impone a los Estados un rigor presupuestario incompatible con las políticas sociales realmente eficaces. Esto les obliga también a liberalizar el sector económico, exponiendo a las empresas de estos países deudores a la competitividad internacional, para un desmantelamiento de los proteccionismos, pero también desregulando y flexibilizando los mercados, liberalizando los precios y privatizando

las grandes empresas nacionales. Políticas de austeridad y de liberalización combinadas, provocarán una masiva fragilización de amplios sectores de estas sociedades.

Las dimensiones de esta inseguridad son múltiples y tocan numerosos sectores: reducción de puestos de trabajo en la función pública, supresión de las subvenciones a los empleos en las actividades formales y concomitante crecimiento del sector informal, quiebras de pequeñas empresas rurales bajo la presión de la concurrencia internacional, disminución de los salarios y desaparición de los derechos sociales, degradación de los sistemas de salud pública, de educación y de transporte público, fin de la seguridad alimentaria, etc; son el lote de la mayor parte de los países, que han adoptado las políticas preconizadas por el FMI. Sobre todo cuando son precipitadas, estas reformas afectan gravemente los poderes de compra, hasta acorralar a los más modestos en la desesperación. Recordemos los tumultos del pan a Harare (Zimbabwe), al Cairo o a Casablanca, los asaltos a los supermercados en Caracas o en San Pablo, y más recientemente los desórdenes en Indonesia... (P. Lowenthal, 1999: 37).

Estas degradaciones de las condiciones económicas de existencia han adquirido tales proporciones que las instituciones de Bretton Woods han sido obligadas a reconocer los efectos socio-económicos contrarios de los programas de ajuste, y a proponer el

establecimiento de redes de seguridad, durante lo que estiman serán los períodos de transición estructural, a fin de minimizar los costos sociales. No es la prueba más irrefutable del proceso social de estas políticas, que supuestamente aportarían el bienestar y progreso a los Estados más desvalidos, integrándolos quieran o no quieran a los circuitos del mercado internacional.

Es importante notar que el peso de la deuda constituye un formidable medio de presión en las manos de los gestores del Banco Mundial y del FMI para imponer la visión de una economía performante e integrada, cada vez más ceñida por las medidas restrictivas de los planes del FMI. Así es, por ejemplo, cómo Tanzania consagra nueve veces más dinero al reembolso de su deuda que a la atención de la salud.

### **La pobreza en los países industrializados funcionalmente dependientes**

Nos ha parecido interesante distinguir los países que gozan de un desarrollo industrial notable, pero que se han vuelto fuertemente inestables por su dependencia respecto a los capitales especulativos a corto plazo. Pensamos aquí en países de historias tan diferentes como México, Indonesia o Rusia, donde una nueva clase de pobres, víctimas de las recientes crisis financieras, han hecho su aparición. Habiendo alimentado su despegue con ayuda de inversiones extranjeras o dejando un sistema económico ya ampliamente desarrollado en manos de accionistas

privados, estos países han enfrentado todas las incertidumbres ligadas a evoluciones de los flujos financieros internacionales.

Aunque tales incertidumbres sean con frecuencia relacionadas con interpretaciones que enfatizan los factores internos (falta de transparencia del sector bancario, crisis de sobreproducción), la explicación de la reciente crisis financiera asiática por factores resultantes de la flotalización financiera (flujos de capitales extranjeros, cambios en la percepción de los inversionistas internacionales, interdependencia de las economías y sus contagios) se impone naturalmente. La supresión de toda barrera a la circulación de capitales ha generado una nueva arquitectura financiera mundial, cuya inestabilidad, nacida de la especulación desenfrenada es la principal característica, que pone en peligro de brutal recesión las economías emergentes. Los daños sociales son considerables.

Antes del inicio de la crisis, los Tigres del Asia del Este eran abundantemente citados como ejemplo por los partidarios de la integración del capitalismo mundial; estos países no sólo lograban un éxito, en términos de ingreso per cápita, sino que igualmente llegaban a reducir de manera substancial sus tasas de pobreza. Tal "success story" ha cedido brutalmente el sitio a una verdadera pesadilla, cuando algunos operadores financieros decidieron que las condiciones de un crecimiento sostenido, del que se habían beneficia-

do estos países, no podían mantenerse por más tiempo, lo que arriesgaría el no procurar rendimientos tan generosos a sus capitales.

El desempleo súbita y dramáticamente ha aumentado en la región. Su consecuencia más inmediata ha sido la caída del ingreso de los trabajadores afectados, puesto que los subsidios al desempleo están generalmente ausentes (a excepción del Japón y de Corea del Sur). Hay que notar, además que esta fragilización de los ingresos familiares acarrea el crecimiento del sector informal, la prostitución, el trabajo de los niños con los efectos que se pueden imaginar sobre el nivel general de la educación. Hay que notar también el aumento de los precios, en particular de los bienes de consumo básico como la alimentación y la reducción de los gastos en los sectores de la salud y de la educación. En estas circunstancias, son masas de personas, del orden de muchas decenas de millones (40 millones solo para la Indonesia), que la crisis ha precipitado en la miseria. Como lo estipula el Informe del PNUD de 1999, la crisis económica asiática es responsable de las más grandes regresiones del desarrollo humano registradas en el curso de los últimos años; y afirmar que esta crisis solo es pasajera, invocando el retorno de los indicadores macro-económicos más importantes, es olvidar que las economías se restablecen más rápidamente que las personas. Como lo señala este Informe, si el crecimiento de la producción requiere el promedio de un año para volver a su

nivel anterior a la crisis, el crecimiento de los salarios necesita alrededor de cuatro años para restablecerse, y el del empleo unos cinco años (PNUD, 1999: 40).

En cuanto a la situación en Rusia, otro país financieramente dependiente de un capital internacional versátil, es todavía más dolorosa, por el hecho que la crisis financiera se conjugue con otra crisis más profunda: la de una transición anárquica de la propiedad pública de los medios de producción a la propiedad privada. Después de 1991, las medidas de liberalización, las privatizaciones y la libertad sin restricciones del mercado no han beneficiado más que a una ínfima capa de la población; la que dispone de los medios necesarios para reconvertirse a operaciones político financieras tan dudosas como jugosas, y a los actores privados extranjeros, multinacionales, bancos y fondos de pensión, que se aprovechan de la liquidación de los activos del patrimonio nacional a precios irrisorios. Según numerosos expertos, la crisis financiera del mes de agosto de 1998 fue la consecuencia lógica de reformas que permitieron un verdadero pillaje de las riquezas, y que condujo al país a la bancarrota monetaria. Esta catástrofe financiera ha ampliado el derrumbamiento de la economía rusa, cuyo PIB se redujo un 6% en 1999. Esto igualmente ha aumentado la inseguridad socio-económica de las poblaciones abandonadas. Según el Centro para el Estudio del nivel de vida, 79 millones de rusos, el 53% de la población, viven por deba-

jo del umbral de pobreza y la esperanza de vida masculina ha caído al nivel de la del Sahel. Una serie de comportamientos de sobrevivencia, que van de la jardinería al mercado negro, pasando por la prostitución, permiten a una parte de estos habitantes mantener la cabeza por encima del agua, mientras que los otros se sumergen en la más espantosa indigencia.

### **La pobreza en los países de la Triada**

Los países de la triada, a saber Europa Occidental, América del Norte y Japón son los que disponen de todas las ventajas económicas, financieras, tecnológicas y políticas capaces de orientar los flujos de inversiones y de obtener el mejor partido del gigantesco movimiento de integración del capitalismo mundial. Sin embargo, la temática de la pobreza no ha desaparecido en ellos. De ello testifica la actual renovación de las preocupaciones relativas a las nuevas pobrezas y a la exclusión social. No todo el mundo parece haber aprovechado de las nuevas oportunidades del mercado global.

A. Bhalla y F. Lapeyre escriben a este propósito: "... en particular en estos últimos años, en un contexto de globalización y de cambio de las condiciones económicas, la exclusión social está ligada a las reestructuraciones económicas profundas, exigidas por el crecimiento de la competitividad en el seno de la economía global emergente" (A. Bhalla, F. Lapeyre, 1997: 415). Así,

incluso en los países ricos cuyas poblaciones se han beneficiado de una importante elevación del nivel de vida, del establecimiento de estructuras de solidaridad relativamente eficaces, durante muchas décadas, ven una parte sus ciudadanos reencontran una pobreza, que se hubiera deseado desaparecida para siempre. Los principales motores del resurgimiento de esta pobreza son el producto de un nuevo orden económico competitivo: desaparición de empleos, flexibilidad del mercado de trabajo y desmantelamiento del Estado-providencia. El Informe del PNUD de 1999 nota que con la desagregación del Estado-providencia, los habitantes de los países industrializados están en situación de fragilidad y precariedad crecientes, triturados o marginalizados por las fuerzas del mercado, y ven su sobrevivencia amenazada (p. 93). Frente a las presiones, que conocen sus respectivos mercados de trabajo, los diferentes países no hacen las mismas opciones.

Los Estados Unidos y Gran Bretaña, por ejemplo, han optado por un brutal remplazo de la red de la seguridad social por los mecanismos del mercado del trabajo: es la reacción neoliberal. Las orientaciones tomadas por Alemania o Francia no son fundamentalmente muy diferentes, pero se distinguen del modelo anglo-sajón en el ritmo adoptado por los gobiernos para racionalizar la seguridad social y moderar el mercado de trabajo. La nueva cuestión social se cristaliza hoy en torno a una mutación del mundo del tra-

bajo, no dejando aparentemente a los gobiernos más alternativa: restringió drásticamente los derechos sociales garantizados por el antiguo contrato social (condiciones de trabajo, salario mínimo garantizado, ayudas sociales, igualdad de oportunidades, etc), para preservar una tasa de empleo elevada, o aceptar una tasa de desempleo más importante, pero garantizando a los abandonados un mínimo de cobertura social. Nuestras sociedades fabrican al mismo tiempo excluidos del empleo y excluidos por el empleo. Los primeros son los desempleados y los segundos todos aquellos que ocupan un empleo fuera de normas, precario, a la vez parcial, flexible y sin protección social.

Algunos estiman que la vía emprendida por los países anglo-sajones es la vía del futuro: habrían sabido adaptar su legislación del trabajo y sus políticas sociales, a fin de hacerlas más eficientes en un contexto de competitividad global. La vieja Europa continental, replegada sobre sus conquistas sociales de otras épocas, pagaría una tasa de desempleo creciente, una concepción del trabajo claramente arcaica en tiempos de movilidad, de la adaptabilidad y de la flexibilidad laborales. Parece sin embargo que estos viejos reflejos han evitado a los estratos más modestos de estos países una regresión tan brutal en materia de nivel de salarios, de salud pública de protección de la infancia, de duración del trabajo, de vacaciones pagadas y de indemnización del desempleo. Si las pérdidas de empleos son más rápidamente com-

pensadas al otro lado del Atlántico que en otros lugares, es mayoritariamente en provecho de actividades menos bien pagadas que las precedentes, beneficiando de una menor protección social. En efecto, la mano de obra licenciada a consecuencia de las re-estructuraciones económicas está obligada a dirigirse hacia empresas y sectores de bajos salarios (comercio de ganado, restaurantes de cocina rápida, hotelería, turismo), mientras que las tecnologías de punta en constante avance, crean en realidad pocos puestos de trabajo. Sobre los 38 millones de americanos, que viven bajo el umbral de pobreza, 22 millones disponen, sin embargo, de un empleo o están vinculados a una familia, uno de cuyos miembros trabaja. La sociología ha podido crear así una nueva categoría: la de los trabajadores pauperizados.

No hay que concluir, sin embargo, que la Unión Europea (a excepción de Gran Bretaña) habría encontrado la combinación ideal, el sabio equilibrio entre la incitación al trabajo y el respeto de ciertos derechos. La entrada en escena de las nuevas tecnologías devoradoras de empleos, la multiplicación de localizaciones salvajes (pensamos en la fábrica Renault de Vilvoorde, en Bélgica) y de fusiones sin consideración alguna, las reformas de la seguridad social han hecho corrientes situaciones consideradas excepcionales o más o menos circunscritas hace veinte años. No se manifiestan sólo por la falta de empleo y el handicap pecuniario, sino también por la incapacidad de be-

neficiarse de elementales servicios sociales, cada vez más restringidos e inquisidores, por el aislamiento, la vergüenza, la depresión y la violencia.

## **LUCHAR CONTRA LA POBREZA HOY**

### **La disminución de la pobreza según los preceptos neo-liberales**

Hoy todo el mundo está de acuerdo para ver en la globalización actual el triunfo del neoliberalismo y de las fuerzas del mercado. En la óptica de sus promotores, el fracaso de los sistemas socialistas ha abierto la vía a la convergencia y a la universalización del libre mercado, de la democracia y de los derechos humanos. Después de un largo período de opresión (sobre los ciudadanos como sobre los empresarios), el retiro progresivo de los tentáculos del Estado fuera de la esfera económica y de la apertura al mundo del libre cambio serían a la vez factor de aumento de la riqueza producida y un incitante para la adhesión a las normas humanistas y democráticas. La adaptación de las políticas nacionales a las normas de la economía global procuraría a cada país los medios de desarrollar sus ventajas comparativas, de aumentar su potencial de crecimiento a largo plazo y de participar de los frutos de la globalización. El nuevo régimen de acumulación es una ganga para los países menos desarrollados, a condición de que mejoren su competitividad y aumenten su flexibilidad.

La privatización, la desregulación y transnacionalización del capital son juzgados deseables igualmente en el plano social. Las reformas aumentan el papel de las fuerzas privadas y, de esta manera, afirman la base del desarrollo y de un crecimiento fuerte. Ya no hay más diferencia conceptual entre desarrollo y crecimiento. De hecho, las reformas estructurales, que tienen por objetivo realizar la eficiencia y el crecimiento, suponen promover la reducción de la pobreza (C.H. Hanumantha Rao, 1996). En esta perspectiva, el desarrollo social es el desarrollo económico, y un país cuyo PIB aumenta, verá automáticamente a sus más desheredados salir de la ganga de la miseria.

Al respecto es interesante notar que este argumento del PIB, ya muy criticable en sí, no acredita las tesis neoliberales. De ello testifican ciertos estudios del Banco Mundial, concluyentes de que no hay prueba de que el aumento de la integración a los mercados financieros tenga un efecto significativo sobre el crecimiento (Levine y Zervos, 1998: 145; Banco Mundial, 1998: 146).

Mientras que en los años 1950 y 1960 el paradigma de la modernización insistía en la complejidad de las condiciones de acceso a la modernidad, en el discurso hegemónico actual, la modernización adopta la forma de una interconexión de polos competitivos a escala mundial. En estas condiciones, la única estrategia racional, en términos de eficiencia económica y social, es la

movilización de todos los recursos con la finalidad de desarrollar y consolidar estos polos de crecimiento. Este archipiélago del mercado global desempeñaría el histórico papel de difundir sus tecnologías y su productividad en el resto del mundo. Cada país se ajustaría al sistema económico global para aumentar su riqueza, cada uno de los ciudadanos de estos países habría de adaptarse, a fin de gozar de la mayor parte posible de esta prosperidad. Los mecanismos del mercado, multiplicando las oportunidades para los países como para los individuos emprendedores, la reabsorción de la pobreza y el fin de las desigualdades serían las consecuencias inevitables de las reformas liberadoras. Es en esta óptica que muchas grandes instituciones trabajan para la erradicación de la gran pobreza.

### **Las Instituciones nacionales y la pobreza**

El Banco Mundial, el FMI se asocian para reducir la pobreza (B. Stern, 1999: 5), la nueva crisis mundial es la pobreza (P. Lefevre, 1999). Con estos títulos la prensa rinde cuenta de la asamblea anual de las dos instituciones de Bretton Woods, tenida en Washington en septiembre de 1999. Los más altos responsables de estas instituciones han anunciado al unísono al mundo entero que la pobreza no había desaparecido de la superficie del planeta y que a partir de este instante esta plaga sería la mayor y constante preocupación de los dos organismos; y para mejor probar la firmeza de su

compromiso, anunciaron la inminente implementación de un programa de alivio de las deudas de los países más pobres y la puesta en marcha de una operación estratégica de lucha contra la pobreza.

En colaboración con todos los actores presentes, instituciones multilaterales, gobiernos, sector privado y sociedad civil, el presidente del Banco Mundial declara querer conducir esta batalla para la desaparición de lo que amenaza constituir una herencia, que no queremos dejar a nuestros hijos. Además de que una buena parte de las contribuciones será prelevada de los presupuestos destinados a la lucha contra el subdesarrollo, lo que consistiría en retomar con una mano lo que da otra, es necesario realizar que tras estas nubes de declaraciones de intención y de compasión, las grandes opciones económicas de los dos pilares del sistema económico mundial no han variado.

En el prefacio del último Informe del Banco Mundial (the World Development Report 1999/2000). M. Wolfenshon indica que ni hay que elogiar ni condenar la globalización y la localización (descentralización del poder político), sino más bien reconocerlos como las fuerzas que gestionan nuevas oportunidades y nuevos desafíos en términos de inestabilidad política y económica. Esta afirmación es discutible en dos puntos. En primer lugar, siempre es tendencioso presentar la globalización como un conjunto de fuerzas sui gene-

ris, que se despliegan a través de la historia y del mundo, de manera natural e ineluctable. Tanto más, y este es el segundo punto, cuando es el patrón de un organismo (con el FMI y la OMC) que más ha participado en la definición e institucionalización de las nuevas regulaciones internacionales, cuyo modelo es el sistema económico mundial actual.

En verdad, la actitud de las instituciones de Bretton Woods parece cada vez más esquizofrénica, a medida que buscan probar sus preocupaciones por las cuestiones de desarrollo, manteniéndose en un marco ortodoxo. Así es como a 4 páginas de intervalo, el Informe del Banco Mundial aboga en primer lugar por la apertura al comercio y a los flujos financieros (p. 17), para enseguida, en el seno de su nuevo Marco de Desarrollo Comprehensivo (*The Comprehensive Development Frame Work*, p. 21) defenderá la autonomía del país en las estrategias de desarrollo y la importancia de una visión colectiva y a largo plazo de necesidades y de soluciones. Buscando extinguir el fuego que él mismo ha contribuido a mantener, el Banco Mundial difícilmente oculta la paradójica coexistencia de objetivos sociales audaces (para el 2.015: reducción de la mitad de la extrema pobreza, universalización de la educación primaria, desaparición de las desigualdades de género, etc), con el respeto de los sacrosantos cánones macroeconómicos, débil inflación, déficits presupuestarios limitados y apertura comercial y financiera. No sería nece-

sario añadir a la inscripción del frontispicio del Banco Mundial: *We have a dream: a world free of poverty* (tenemos un sueño: un mundo libre de pobreza),...and thanks to the World Bank, it remains a dream ( y gracias al Banco Mundial eso seguirá siendo un sueño).

Pero si el fracaso de sus programas nos parece tan manifiesto, cómo explicar que ellos mismos parecen no tener el costo social que su higiene macro-económica inflige a las sociedades? Por qué esta realidad tan imponente no hace vacilar los postulados sobre los cuales reposan estas certezas? En general, esta cuestión del vínculo entre ajustes estructurales y pobreza es eludido de dos maneras. En primer lugar, invocando con pudor las dificultades que plantea la medida precisa de las transformaciones socio-económicas complejas, provocadas por los programas de reforma. Esta reserva reposa sobre la triple constatación siguiente: los datos sobre las condiciones de vida de las poblaciones pobres serían raros y de dudosa calidad; las políticas de ajuste constituyen un fenómeno relativamente nuevo y sus efectos sobre los indicadores sociales básicos, lentos serían todavía poco perceptibles; sería demasiado difícil establecer las causalidades, pues ello demanda separar los efectos de los programas sobre las condiciones de vida de las otras influencias que han operado antes y después del período de ajuste (N. Kakwani, E. Makonnen, J. Van der Gagg, 1993:136). Y los investigadores del Banco Mundial concluyen

que es desgraciadamente imposible saber si los programas han mejorado o deteriorado el nivel de vida de los más pobres<sup>2</sup>. Se sorprende uno de encontrar una tal prudencia metodológica en expertos habituados a matracar sus verdades a fuerza de curvas, de gráficos y otras proyecciones. Mientras que abundan los informes y estudios, demostrando los daños sociales provocados, ¿no debería esta confesión de impotencia ceder el sitio a la confesión del fracaso?

Además, cuando la coincidencia entre el período de ajuste y el derrumbamiento del nivel de vida es innegable, se acostumbra a incriminar a las instituciones de los países afectados. Estas, incapaces de aplicar los planes, muy adecuados sin embargo en su origen, serían las únicas responsables de los desastres económicos y financieros. Si la importancia de la corrupción y la falta de integridad de numerosas administraciones bancarias u otras, constituyen un problema, es por lo menos abusivo culpabilizarlos de estos males. En efecto, escamotear las causas estructurales, que reposan sobre el control regulado de estos países por una lógica ciega y sin miramientos, por parte de las nuevas formas de acumulación capitalista generada por los programas de ajuste, resulta muy fácil.

Es, sin embargo, la opinión de M. Wolfenshon, cuando estima que una mala gobernabilidad, es decir la ausencia de responsabilidad y de transparencia, la corrupción y la criminalidad, es el factor que más obstaculiza el desarrollo y la reabsorción de la pobreza (P. Lefevre, 1999). Y cuando, de boca para fuera, los analistas de las instituciones reconocen que sus programas pueden provisionalmente afectar a los pobres, se encuentra la solución no en el cuestionamiento de las políticas preconizadas, sino en la acentuación de los esfuerzos y el tratamiento de ciertas compensaciones (subsidios bien apuntados, pagos cash en lugar de subsidios, distribución de productos de base).

La mala fe y los argumentos ilusorios utilizados por estos consultores sorprenden menos cuando se consideran estas organizaciones no como instituciones neutras y universales, imagen que se esfuerzan en propagar, sino como la rama institucional de un proyecto global, defendido por los grupos que más pueden ganar con la universalización y la aceleración de los intercambios mercantiles (Alternatives Sud. vol. VI.2, sobre las organizaciones financieras internacionales). Según F. Lapeyre la hegemonía del discurso sobre la globalización resulta de la emergencia de un nuevo bloque histórico /

2 Michel Camdessus no da muestras del mismo rigor, cuando anuncia que evaluadores externos del ESAF (The Enhance Structural Adjustment Facility) han observado que los ajustes estructurales tenían en general efectos positivos sobre el crecimiento y la reducción de la pobreza y que el costo de estas reformas caían con mayor peso sobre la población más acomodada (better - off) que sobre los pobres (M. Camdessus, 1998).

comprendido por dirigentes de grandes grupos, banqueros, políticos y tecnócratas) (A. Bhalla, F. Lapeyre, 1997: 415). La rehabilitación del sistema mundial de intercambios, enmarcado por la OMC, tiene una finalidad diferente a la creación de mejores condiciones de desarrollo para los países más pobres, y tiene el objetivo de quitar los impedimentos históricos, propios de las colectividades, para el desarrollo de un capitalismo más libre.

Es en esta óptica que debe considerarse la actual supremacía de la teoría neoclásica, fundamento de los programas de ajuste, en el seno de estas instituciones. Lejos de ser socialmente neutra, llega justo para legitimar o naturalizar la aplicación de un proyecto que no es el de los pueblos, sino de algunos grupos actualmente dominantes. Estas precisiones permiten reconocer los discursos sobre la pobreza del Banco Mundial y del FMI en lo que realmente son; es decir, bombos ideológicos para la implementación de una tentativa de desenvolvimiento y de intensificación de la acumulación del capital a escala global.

La edición 1999 del Informe Mundial sobre el Desarrollo Humano del PNUD parece perfilar una nueva vía, mezclada de admiración y de temor, frente a la integración económica mun-

dial, y que puede ser resumida por la proposición siguiente: a condición de reforzar la gobernabilidad local, nacional, regional y mundial, es posible mantener los beneficios del mercado al interior de reglas y de límites, claramente definidas y de comprometer acciones voluntaristas para satisfacer los imperativos del desarrollo humano. Según estos conceptualizadores, la apertura de las economías al mercado mundial es necesaria para el desenvolvimiento de las economías nacionales, pero debe ser balanceada por medidas de seguridad, en especial frente a la inestabilidad de los mercados financieros por la distribución, el establecimiento de redes de seguridad y la provisión universal de servicios sociales. En resumen: buscar combinar la integración general de las economías con el respeto de las normas sociales. ¿Pero es realmente posible cuando la competitividad generalizada penaliza toda tentativa de controlar los flujos de riqueza?<sup>3</sup>.

Las declaraciones del nuevo patrón del PNUD, nombrado por el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, Mark Malloch Brown, antiguo vice-presidente del Banco Mundial, ilustran bien el consenso predominante, que consiste en ver en las fuerzas nacidas de la apertura de fronteras, los motores del desarrollo. Hablando de las futuras misiones del PNUD, estima

---

3 Significaría olvidar otra vez que el mercado es una relación social, y que en su versión capitalista, su lógica interna es producto de desigualdad. Para Renato Ruggiero, antiguo director de la OMC, nada puede interferir con esta lógica, ya que la última palabra, es siempre el mercado que la pronunciará (Marco Cecchini, 1999).

que "debemos ser capaces de utilizar nuestro presupuesto para poner a disposición de nuestros clientes, equipos de expertos entre los mejores del mundo;.... vamos a ser estrategias para ayudar a comprender a un país cual es su ventaja comparativa a la hora de la globalización..." (B. Stern, 1999:5).

El *i* NUD se ha comprometido también a realizar por medio del micro crédito, llamado Microstart (3/04/1996), su objetivo de alcanzar a 100 millones de familias más pobres en 50 países. Esta iniciativa es tanto más importante, que según el Administrador General del PNUD, ninguna institución de microcrédito nunca hasta ahora ha podido llegar a los pobres que viven en la extrema pobreza. Un apoyo a esta acción ha sido considerada con ocasión de la Conferencia sobre microcrédito tenida en Washington en 1997, que ha desembocado en la creación del GCAP (Grupo de consulta para la asistencia a los pobres sin recursos), que reagrupa los organismos donadores, incluidos el de las Naciones Unidas. Las mismas Naciones Unidas decretaron un "decenio para la eliminación de la pobreza (1997-2006), en 1998 adoptaron la Resolución 52/194 sobre ese papel del microcrédito en la eliminación de la pobreza.

### **Las políticas redistributivas: una estrategia obsoleta?**

Hoy las políticas de redistribución de la riqueza nacional son víctimas de un verdadero tiro cruzado por parte de los economistas cotizados portavoces del mundo patronal, fuerzas conservadoras en general y expertos de las instituciones multilaterales. Según Michel Candessus, los subsidios generalizados o las transferencias a amplios sectores de la población, no permiten alcanzar los objetivos sociales, son excesivamente costosos" (M. Candessus, 1998). Las críticas dirigidas a la acción del Estado certifican que una demasiada pequeña parte de las sumas transferidas llegan verdaderamente a los pobres; o que imponiendo taxes a los beneficios de las empresas, se reduce el crecimiento económico, comprometiendo una real reducción de la pobreza a largo plazo. Estas ideas, que constituyen la espina dorsal de la argumentación neo-liberal, han sido traducidas por las políticas reaganianas y tatcherianas ya conocidas, antes de imponerse en los debates sobre el desarrollo<sup>4</sup>.

En el seno de las nuevas orientaciones de las políticas de lucha contra la pobreza de los gobiernos latinoamericanos, las medidas redistributivas tradicionales, que se basaban sobre la ficción de los precios y de los subsidios,

4 En particular bajo el impulso del Banco Mundial y de sus tesis, como la de Gelbach y Pritchett (1997), con el evocador título de *More for the Poor is Less for the Poor. The Politics of targeting* (World Bank, 1997).

son abandonados y ceden el sitio a políticas y programas dirigidos, focalizados sobre los sectores más pobres de la población. Las políticas propuestas dan la prioridad a la eliminación de las distorsiones en el funcionamiento del mercado, asocian la "focalización" de la política social sectorial (educación, salud, etc) y la creación de programas sociales compensatorios para las situaciones más extremas de pobreza (subsídios para alimentación, planes de empleo de urgencia, distribución de pensiones, etc). La hipótesis es que los programas compensatorios y la adopción de una política social sectorial son más eficientes que los programas de carácter más universal, en referencia al objetivo más específico de reducción de la pobreza. Esta nueva opción substituye la lógica de la solidaridad entre los miembros de la nación, un conjunto de medidas especiales que se consideran paliativas de los efectos más destructores de la lógica del mercado. Lejos de atacar las raíces de la pobreza, no hace más que atenuar provisionalmente los males.

Este cuestionamiento global de la eficacia del Estado, en términos de lucha contra la pobreza, no tiene fundamento alguno. La mayor parte de los estudios muestran que una acción voluntaria en el sentido de la participación y la solidaridad garantiza no sólo un nivel de existencia material más evidente para los más desvalidos, sino también la dignidad de gozar con pleno derecho de la prosperidad general. Pero a la hora del dumping social y de la apretada

competitividad, que se hacen los países más pobres, a fin de atraerse los favores de los grandes inversionistas, la ausencia de margen de maniobra de los gobiernos es un obstáculo de mucha talla, para implementar políticas sociales ambiciosas. Apostar en el sentido del negocio de los excluidos, sin proporcionarles los verdaderos medios en términos de ingreso, de educación y de seguridad, resulta en tales condiciones promover la jungla del sector informal como modo de integración de los marginados.

### **Pobreza y alternativas**

Frente a la degradación de las condiciones de existencia, al desempleo masivo y a la marginalización de estratos cada vez más grandes, resultado de la derrota de la cooperación internacional (que en pocos años pasó del 0.7% al 0.2% del PIB de los países ricos), a la mutilación del Estado-providencia, redistribuidor de la riqueza y regulador de la economía, las nuevas necesidades sociales y las reivindicaciones ligadas a ellas, buscan otras vías de expresión y de satisfacción. Es en este clima de creciente inseguridad y desaparición de antiguas garantías sociales, que emergen progresivamente nuevos actores, portadores de proyectos y de nuevas formas de combinar trabajo, bienestar y participación. Estas nuevas dinámicas sociales no son ni el fruto de decisiones de los poderes públicos ni el producto de los mecanismos del mercado; más bien se arraigan en un terreno cada vez más fértil, el del

mundo asociativo, que en efervescencia canaliza progresivamente la oleada del compromiso ciudadano, horrorizado por la irresponsabilidad de los mercados y desanimado por la apatía de los electores. Lo que se llama el mundo asociativo, las organizaciones no gubernamentales o la sociedad civil, evoca un conjunto de iniciativas dispersas, cuyo único punto común es salir al encuentro de las aspiraciones, que no son tomadas en cuenta por las estructuras económicas o políticas formales. La pobreza no es pues más que una de las preocupaciones, una de las visargas de este universo, al lado de muchos otras (que ella recubre), como los derechos del hombre, el lugar de la mujer en la sociedad, la protección del medio ambiente, etc. Y entre las organizaciones y asociaciones preocupadas por la lucha contra la pobreza otras distinciones hay de nuevo que hacer: existen organizaciones especializadas en las intervenciones directas y puntuales (a fin de responder a las catástrofes naturales o a las guerras civiles) y las que tratan de sostener proyectos de desarrollo a más largo plazo.

En lo concerniente a los proyectos de desarrollo durable, la visión asistencialista y paternalista, consistente en ayudar al pobre pensando en un proyecto para él, de manera que pueda al fin nutrirse y vestirse, es abatida por concepciones más participativas del desarrollo humano. Una de ellas, la economía solidaria o economía social, es una vía de desarrollo local cada vez más promovida por ciertas ONGs. Su

objetivo es romper las dependencias tradicionales, auto-organizando las marginalizadas en el seno de un proyecto o de una actividad que tenga una rentabilidad mínima. Desde las cooperativas agrícolas hasta las asociaciones urbanas de reciclaje, el objetivo no es sólo económico, sino también político o ético, pues tiende a la emancipación y a la autodeterminación de sus participantes. Tratando de responder a la exclusión por medio del compromiso y de la responsabilización de los excluidos, aboga por una recomposición de las relaciones entre lo económico y lo social. Se trata no sólo de una auto-organización individual, sino también colectiva (nuevos circuitos comerciales, difusión de innovaciones). Que se trate de una palanca, cuya acción permite reintegrar al pobre (visión más europea) o hacerlo sujeto o transformador del mundo (visión latinoamericana) la reconquista por sus miembros de su dignidad es siempre un componente central.

Sin embargo, la economía social, no está exenta de ambigüedades. Por la falta de precisión terminológica, se amalgama frecuentemente con el comercio informal y las estrategias de sobrevivencia urbanas; además, es evidente que un conjunto de vínculos con la economía moderna (capitalista) es la condición de su reproducción, en fin las tentativas de recuperación no faltan, en primer lugar por parte de los Estados, para ver en dicha economía social el medio de liberarse, con bajos costos, de sus responsabilidades; y por

parte del Banco Mundial que busca aliarse a estas iniciativas para ganar legitimidades<sup>5</sup>.

Junto a organizaciones que pretenden organizar los excluidos en base a una actividad productiva, ciertas iniciativas se dotan de objetivos más globales. Se trata para ellas de organizar políticamente los abandonados del sistema, a fin de que puedan defender sus derechos sobre la escena política y social. Pensamos aquí a los sindicatos combativos, a los movimientos sociales y a los grupos militantes. Portadores de un proyecto de sociedad, no se limitan generalmente a la erradicación de la pobreza, se esfuerzan por canalizar las energías a fin de influir en las decisiones institucionales, las políticas sociales y las grandes orientaciones societales.

Para muchos de estos movimientos la hegemonía del pensamiento neoliberal y la brutalidad de los cambios recientes (implosión del bloque soviético, rápida mutación del mapa geo-económico mundial, revolución tecnológica) han sembrado la duda y la incertidumbre; el mundo se muestra opaco y la historia parece escapar a todo control. Cecilia Lynch estima que "manifiestamente, el control sobre las tomas de

decisión ejercido por el mercado y el poder financiero a través del mundo constituye un mayor desafío a la realización de objetivos, estrategias y visión de los movimientos sociales contemporáneos.." (C. Lynch, 1998:150). En efecto, muchos consideran que las reglas del juego han cambiado: los lugares de decisión, los actores en presencia y los interlocutores centrales no son ya los mismos. En breve, las nuevas instancias de estructuración del poder, combinadas con los nuevos medios técnicos disponibles, alteran las modalidades de la acción colectiva.

Ciertos movimientos han sabido dotarse de los instrumentos de análisis y de interpretación necesarios, a fin de adaptar sus estrategias y objetivos al nuevo contexto. Estos movimientos de un nuevo tipo se arraigan en realidades sociales actuales y abandonan el territorio nacional como único marco de su acción, a fin de marcar su presencia en aquellos niveles de poder actualmente más determinantes. Esto mismo ocurre con los movimientos sociales nacionales contra el desempleo, en Europa, y de su progresiva integración al ritmo de los Mercados Europeos contra el Desempleo. De la misma manera, los movimientos sociales de los países del Sur dan progresivamente cuenta de la

---

5 Desde hace algún tiempo, las nociones de sociedad civil y de participación siembran los discursos y documentos del Banco Mundial. Sin embargo, la realidad de sus intervenciones y la rigidez de su doctrina económica hacen pensar que estos excesivos testimonios de buena voluntad son una suerte de cortina de humo ante lo que sigue siendo la clásica intervención del Banco Mundial, a saber la negociación, en donde el interlocutor es un gobierno (raramente convencido de las virtudes de la democracia directa).

globalización de los apuestos sociales actuales. Más allá de la atención internacional y de las numerosas señales de solidaridad que suscitan movimientos como el EZLN zapatista y el MST brasileño, en la importancia que acuerdan a las decisiones e instituciones internacionales, hay que descubrir las premisas del nuevo marco de acción y de lucha: el mundo.

La progresiva toma de conciencia del hecho de que formas concretas de sufrimiento social aparentemente extranjeras son en verdad el producto de un mismo proceso, la globalización del capitalismo de mercado, prefigura una nueva era de movilización. El agotamiento del campesino indígena, la rabia del desempleado francés y la desesperación del favelado brasileño pueden ser analizados tomando como medida un mismo registro de lectura, lo que permite establecer el vínculo entre las mutaciones globales y sus consecuencias locales, la urgencia de una convergencia de fuerzas sociales y sus luchas a escala planetaria es su lógica consecuencia. En respuesta a la globalización de los mercados, se bosqueja una globalización de las luchas sociales, dopada por la apropiación de los nuevos medios de comunicación, generados por el mismo sistema (F. Houtart y F. Polet, 1999).

Si su nuevo espacio de acción y de desafío es el mundo, sus nuevos adversarios son las grandes instancias internacionales de decisión responsables del nuevo orden mundial y las for-

mas multinacionales. Por eso, las grandes cumbres internacionales, oficiales como los ciclos de OMC, u oficiosos como el Foro Internacional de la Economía de Davos, son otras tantas ocasiones, para los movimientos y grupos militantes, de tejer sus vínculos y acordar sus acciones. La emergencia y la multiplicación de campañas mundiales en torno a apuestas sociales internacionales, pensemos en proyectos tan diferentes como la lucha contra la explotación de los trabajadores por las multinacionales globales como Nike o Chiquita, la campaña Jubileo 2000, para la anulación de la deuda del Tercer Mundo, la Caravana Intercontinental de los campesinos indígenas contra la cultura de la OGM, todos estos fenómenos participan de esta toma de conciencia de nuevas interdependencias económicas y sociales, y de la renovación de los espacios de lucha y de confrontación.

## CONCLUSION

El panorama parcial de la pobreza en el mundo, que acabamos de bosquejar, muestra que la complejidad de esta problemática está muy lejos de haber disminuido en el curso de los últimos años. La mundialización a ultranza y la adopción de programas de acción ultraliberales han claramente expuesto sus límites o más bien sus trabas, en materia de mejoramiento de la calidad de vida de los sectores más frágiles de las sociedades. Cuando las decisiones fundamentales, en términos de desarrollo, escapan a las colectivi-

dades, y que los intereses de las fuerzas privadas imponen el mejoramiento de las condiciones de acumulación como única vía para el mejor bienestar, el mejoramiento, de la calidad de vida de los sectores precarizados de las sociedades se vuelve una cuestión secundaria.

Y es importante, como ya fue subrayado, no interpretar esta pobreza de manera reductora viendo en ella una simple carencia material. La cuestión no radica en organizar el sistema de producción y de intercambio de manera que el conjunto de la humanidad alcance los estándares del consumo de las sociedades occidentales. El bienestar y el desarrollo de los individuos y de las colectividades es un problema complejo, que integra datos relacionales y culturales. De ello son testigo las formas de creatividad a la africana, que se despliegan al margen del sistema dominante, según una suerte de inteligencia de la astucia (J.M. Ella, 1998:3). Es ante todo el problema de los pobres mismos quienes, a pesar de la importancia de sus estrategias de sobrevivencia, raramente se encuentran asociadas a las soluciones.

Las vías de desarrollo a seguir a fin de lograr este equilibrio, siempre incierto, son heterodoxas. No consisten en la aplicación de un plan, elaborado por expertos, dotados de una conciencia o de un saber superior. Tales vías no son ciertamente deducibles de una modelización por muy elaborada que

sea; tampoco encuentran su desenlace en la piedad o el don, consagrado la capacidad, ilusoria, de quienes más poseen o más suerte tienen, para transformar los pobres en no-pobres.

Pensamos más bien, que la marcha hacia un mejor bienestar pasa por un radical cuestionamiento de los actuales vínculos entre economía y sociedad y los mecanismos que alimentan la exclusión. En tanto que la competitividad desembocada, la mercantilización y la eficiencia sean los valores claves, sobrentendidos en nuestra manera de imaginar la organización de la economía y las relaciones entre los países y los individuos, toda tentativa de un desarrollo inclusivo y duradero, a escala mundial, quedará comprometido.

Nos parece igualmente que las iniciativas alternativas, de las que hemos subrayado la amplitud y el dinamismo (economías populares y redes asociativas) nos indican caminos más razonables. Razonables, puesto que preocupados de integrar constreñimientos indispensables a un desarrollo más armonioso de las colectividades. Marcados por la solidaridad y la participación, responden más eficazmente a las necesidades locales, al mismo tiempo que se despiertan a los problemas globales. Además, generalmente abiertos y ágiles, ofrecen un marco que permite a los individuos reconquistar su dignidad, reconocimiento y dominio de un entorno. Y ser sujeto de su futuro, no es eso el inicio de la no-pobreza?

**BIBLIOGRAFIA**

- 1970 Boudieu P. La reproduction, Paris, Les Editions de Minuit.
- 1973 Kakwani N., Makonnen E., Van Der Gaag J., Living Conditions in Developing Countries, in Including the Poor (Symposium organized by the World Bank and the Food Policy Research Institute), The World Bank, Washington, D.C.
- 1992 Sen A. K., Inequality reexamined, Oxford, Clarendon Press.
- 1996 Adda Jacques, La Mondialisation de l'economie, Paris, La Découverte.
- Hanumantha Rao Ch., Economic Reforms and poverty alleviation in India, New Delhi, Sage.
- 1997 Bhalla A., Lapeyre F., Social Exclusion: towards an Analytical and Operational Framework, in Development and change, Vol. 28. World Bank Report.
- 1998 Camdessus M., Addressing concerns for the poor and social justice in debt relief and adjustment programs, 22 October 1998.
- Ella J.M., Les voies de l'afro renaissance, in Le monde diplomatique, octobre.
- Levine et Zervos, in global economic prospects and the developing countries, the World Bank.
- Lynch Cecilia, social movements and the problem of globalization, alternatives, vol. 23, n° 2. Ap-n° Ju.
- The World Bank, global economic prospects and the developing countries.
- Cecchini M., Rugiero: Ma l'ultima parola la dira il mercato, corriere della Serra, 21.11.
- Engbersen G., les langages de la détresse, in le monde diplomatique, Paris, septembre.
- Houtart F., Polet F., L'autre davos mondialisation des résistances et des luttes, Paris, L'Harmattan.
- Lefevre P., Le soir, 1er octobre.
- Lowenthal P., Les ajustements structurels dans le tiers monde, La revue nouvelle, n°7-8, juillet-août.
- PNUD, Rapport mondial sur le développement humain.
- Stern B, Le Monde, 28 septembre

# EL NUEVO MULTILATERALISMO Y LAS POLÍTICAS EXTERIORES DE AMÉRICA LATINA

Números 31-32  
Enero-Diciembre 1999

## SUMARIO

PRESENTACIÓN ..... 7

RESÚMENES/ABSTRACTS ..... 15

### ARTÍCULO INTRODUCTORIO

El nuevo multilateralismo en América Latina.  
Peter Calvert ..... 23

### I. EL NUEVO MULTILATERALISMO Y AMÉRICA LATINA

Construyendo al multilateralismo cooperativo.  
El rol de la diplomacia de cumbres.

Francisco Rojas Aravena ..... 31

Las cumbres Iberoamericanas. Una visión latinoamericana.  
Raúl Sanhueza ..... 51

Conociendo a fondo las Cumbres: Evaluación de la  
Cumbre de las Américas en Santiago y sus consecuencias.

Consejo de Liderazgo para  
las Cumbres Interamericanas ..... 71

Acceso a los mercados de bienes  
y las futuras negociaciones multilaterales.

Verónica Silva y Johannes Heirman ..... 91

### II. POLÍTICAS EXTERIORES DE AMÉRICA LATINA

Políticas exteriores latinoamericanas:  
Regiones, opciones y visiones.

Elsa Cardoso de Da Silva ..... 111

Grupo de Río: Trece años de diálogo político  
Socorro Ramírez ..... 141

El encuentro entre actores tradicionales  
y recientes en América Latina y el Caribe

Carlos A. Romero y Yubeira Zerpa Avilés ..... 151

Colombia: Política exterior en tiempos de crisis  
José Luis Ramírez León ..... 171

Continuidad y cambio en la nueva  
política exterior de Brasil-El caso de Cuba

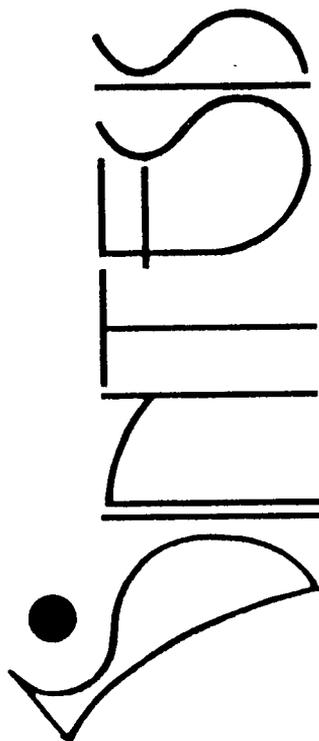
Bert Hoffmann ..... 191

### MISCELÁNEA

Reseñas ..... 211

Notas y Documentos ..... 211

La Cooperación Internacional a Debate ..... 311



Edita: A.V. SOCIEDAD EDITORIAL  
SINTESES, S.A.

Claudio Coello, 101, Bajo - Centro  
28006 Madrid ESPAÑA

Tel.: 91 577 06 40 Fax: 91 576 30 70

E-mail: info@aieti.es

Web: www.aieti.es

Suscripciones: EDISA

Torrelaguna, 60

28016 Madrid

Tel.: 902 253 540

Fax: 91 744 94 57