



La guerra mundial contra

Prakash Loungani

“**E** L GOBIERNO de Estados Unidos declaró la guerra a la pobreza y fue la pobreza la que ganó.” Así se expresaba el ex Presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan, refiriéndose a los escasos progresos en la lucha contra la pobreza en Estados Unidos tras la “declaración de guerra” del Presidente Johnson en 1964, quien afirmó que había emprendido esta guerra por tratarse de algo justo y razonable y porque, por primera vez en la historia del país, era posible vencer la pobreza.

¿Cuándo se declaró la guerra *mundial* contra la pobreza, cuáles son sus objetivos y quién la va ganando?

Objetivos a escala mundial

La reducción de la pobreza en todo el mundo —especialmente en los países en desarrollo— ha sido un objetivo de los gobiernos y de la comunidad internacional por lo menos desde la segunda guerra mundial, pero en 1973 Robert S. McNamara, en aquel entonces Presidente del Banco Mundial, pidió que, para finales del siglo XX, se erradicase la extrema pobreza:

“Fue Bob [McNamara] quien, en su famoso discurso pronunciado en Nairobi en 1973, propuso el término “pobreza absoluta”. . . para calificar una situación de privación que se sitúa por debajo de cualquier definición de decencia humana. Para todos los que formamos parte de la comunidad del desarrollo, todavía resuena en nuestros oídos su llamado a la acción en la lucha contra la pobreza”, señaló James Wolfensohn.

En el año 2000, la comunidad internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, acordó los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el primero de los cuales establece un indicador en la guerra mundial contra la extrema pobreza:

Objetivo número 1: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a US\$1 por día.

¿Tenemos la victoria al alcance de la mano?

Treinta años después del discurso de McNamara, los informes del Banco Mundial y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) indican que, a diferencia de lo que opinaba Reagan sobre la guerra contra la pobreza en Estados Unidos, a escala mundial esa guerra está dando muy buenos resultados.

Aunque no se alcanzara el objetivo fijado por McNamara —erradicar la pobreza extrema en el mundo para el año 2000— el PNUD en su *Informe sobre el Desarrollo Humano* de 1997 señalaba que, en los últimos 50 años, la pobreza en el mundo se había reducido más que en los 500 años anteriores, y añadía que la humanidad se encontraba ya en el segundo gran despegue (el primero fue la rapidez con que prosperaron Estados Unidos y Europa como consecuencia de la industrialización iniciada a finales del siglo XVIII).

En su *Informe sobre el desarrollo mundial 2004*, el Banco Mundial prevé que, para el año 2015, la incidencia mundial

de la extrema pobreza —el porcentaje de la población con ingresos medios de menos de US\$1 al día— se situará por debajo del 15%, la mitad que en 1990. Así pues, ya es factible alcanzar el primero de los ODM (gráfico 1, izq.).

Estos informes han desencadenado toda una gama de respuestas. Algunos acusan al Banco Mundial de arrancar la derrota a la victoria, señalando que el objetivo de erradicar la pobreza ya se ha alcanzado (véase Zettelmeyer, “Bhalla frente al Banco”, en la edición de junio de 2003 de *F&D*). Otros se preguntan por qué se contradicen los sucesivos informes del Banco Mundial respecto al alcance de la reducción de la pobreza e instan a que los datos puedan someterse a escrutinio para garantizar la credibilidad (véase Deaton, “¿Se está reduciendo la pobreza?”, en la edición de junio de 2002 de *F&D*).

Pero, incluso sin entrar en estos debates, hay motivos para preocuparse por la posibilidad de que muchos miembros de la sociedad civil consideren la consecución del primer ODM como una victoria hueca. ¿Por qué? Porque, según el economista Ravi Kanbur, de la Universidad de Cornell y otros, los conceptos básicos que utilizan los economistas respecto a la pobreza difieren de los que parecen naturales para la sociedad civil. Tres son las principales diferencias:

Contar a los pobres

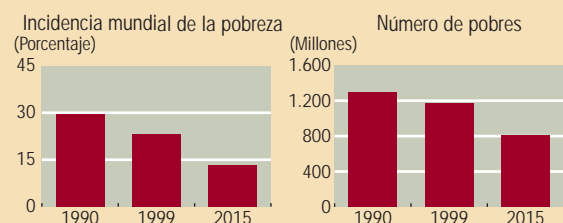
En primer lugar, mientras que los economistas se centran en la *incidencia* de la pobreza, es la decir, el porcentaje de la población que son pobres, los activistas de la sociedad civil pueden prestar más atención a las cifras absolutas. No se puede demostrar que ninguno de los dos enfoques sea el adecuado y, dependiendo del que se adopte, los informes de situación sobre la guerra mundial contra la pobreza pueden variar sensiblemente.

Si las proyecciones del Banco Mundial resultan acertadas, el número de pobres en 2015 será de 800 millones (gráfico 1, der.). Esta cifra coincide con la que citaba Robert McNamara en su discurso de 1973 al estimar el número de pobres hace 30 años. Para la mayoría de los economistas, (y para muchos otros) lo notable es que el número de pobres no haya aumentado a pesar de que la población mundial ha crecido más de un 50% desde entonces.

Gráfico 1

Por buen camino

El objetivo de pobreza puede alcanzarse, aunque seguirá habiendo 800 millones de pobres.



Fuente: Banco Mundial.

la pobreza: ¿Quién la gana?

No obstante, la sociedad civil puede considerar el hecho de que el número de pobres se haya mantenido constante como una señal de fracaso. Dado que sigue siendo tan alto, es improbable que las ONG y otros grupos que trabajan directamente con los pobres hayan notado una disminución en el número de personas que se acercan a los comedores de caridad, o de desamparados que buscan albergue o de niños que vagan por las calles. Las ONG seguramente se mostrarán escépticas al escuchar que se han dado pasos importantes para reducir la pobreza porque la realidad que conocen es muy diferente.

Lo que ocultan las cifras agregadas

Un segundo motivo de insatisfacción es que, aunque la incidencia mundial de la pobreza esté disminuyendo, todavía se observan grandes disparidades regionales, nacionales y subnacionales.

En África subsahariana, la incidencia de la extrema pobreza ha aumentado en los últimos años, y en 2015, se prevé que casi una de cada dos personas será pobre, es decir, más del 45% según las proyecciones (gráfico 2, izq.), sin que se registre prácticamente variación con respecto a 1990. En cifras absolutas, la región tendrá 400 millones de pobres en 2015 —frente a 240 millones en 1990— y concentrará aproximadamente la mitad de la población pobre del mundo (gráfico 2, der.). En acusado contraste, tanto en porcentajes como en cifras absolutas, Asia oriental habrá registrado en 2015 los descensos más impactantes.

No solo es probable que persistan estas disparidades entre las grandes regiones, sino que también se observan diferencias muy acusadas dentro de los propios países que, en conjunto, han obtenido buenos resultados. En algunos países como Ghana se ha producido un descenso de los niveles generales de pobreza, al tiempo que han aumentado marcadamente en torno a la capital. En otros países se han observado tendencias opuestas entre las zonas urbanas y las rurales; un ejemplo fue el aumento de la pobreza en la región de Chiapas en México en un momento en que a escala nacional, los índices de pobreza estaban descendiendo. En Sudán, la reducción de la pobreza se

ha concentrado en la minoría cristiana del sur, mientras la mayoría musulmana del norte ha ido a la zaga.

Así pues, si bien es útil contar con indicadores agregados de la incidencia de la pobreza a escala mundial y nacional, y con los correspondientes objetivos, como los ODM, también es necesario trascender la perspectiva general y considerar los datos desagregados. El continuo aumento de la extrema pobreza en África subsahariana es una tragedia, con independencia de que se alcancen o no los ODM en materia de reducción mundial de la pobreza.

Cambio de parámetros

En tercer lugar, los avances en la guerra contra la pobreza son mucho menores si se cambian los parámetros y se fija el umbral de extrema pobreza en menos de US\$2 diarios (en vez de en US\$1). Conforme a esta definición, la incidencia de la pobreza extrema a escala mundial sería hoy de más del 50% y se prevé que para 2015 solo se haya reducido al 40%. En África subsahariana, el porcentaje asciende a más del 70% según esta definición.

¿Cuál debe ser el umbral de pobreza a partir del cual no se debe considerar pobre a una persona? Las opiniones varían según las ideologías y no es posible dar una respuesta objetiva. Algunos, como Donald Boudreaux, economista de la Universidad George Mason, argumentan que la pobreza debe definirse en relación con las condiciones materiales vigentes en el pasado: “Los beneficios materiales que en el pasado solo disfrutaban los muy ricos, los disfruta en la sociedad capitalista actual casi todo el mundo.”

Otros piensan de forma muy diferente. La Unión Europea (UE), por ejemplo, define como pobre a quien gana menos del 50% del ingreso medio de la Unión. Si bien con arreglo a esta definición es poco menos que imposible ganarle la guerra a la pobreza, refleja la idea de que la pobreza debe definirse en relación con otros miembros de la sociedad y no con un nivel absoluto o un punto de referencia en el pasado.

Esta divergencia de opiniones explica por ejemplo por qué los últimos aumentos de los índices de pobreza en Estados Unidos provoca reacciones tan distintas. Los del primer grupo sostienen que, a pesar de los recientes aumentos de la pobreza, las condiciones materiales de vida de casi todo el que vive en Estados Unidos son mucho mejores que las que disfrutaban incluso los más ricos en el pasado. Para los del segundo grupo, el incremento del índice de pobreza en medio de la opulencia es un escándalo, tanto mayor por cuanto que a medida que Estados Unidos se torna más rico, bastaría una pequeña transferencia de recursos de los más acaudalados para contrarrestar cualquier aumento de la pobreza en el país.

En definitiva, ¿quién va ganando? Pocos se atreverían a negar que se ha progresado en la guerra contra la pobreza, pero debido en parte a las tres diferencias de enfoque antes descritas, no hay que extrañarse de que haya opiniones encontradas cuando se trata de determinar cuánto falta todavía por hacer. ■

Prakash Loungani es Director Adjunto del Departamento de Relaciones Externas del FMI.

