

Número 26

EQUIDAD, BIENESTAR Y PARTICIPACIÓN

Bases para construir un desarrollo alternativo.
El debate sobre la cooperación
al desarrollo del futuro.

Alfonso Dubois

Alfonso Dubois es profesor de Economía Aplicada de la UPV/EHU y miembro del Instituto HEGOA. Su tesis doctoral versó sobre la pobreza y el bienestar. Ha trabajado en temas de desarrollo en varios países de América Latina y ha formado parte de las directivas de las Coordinadoras de ONGD del Estado y del País Vasco, así como del Comité de Enlace ONGD-CE.



Facultad de Ciencias Económicas
Avenida Lehendakari Aguirre, 83
48015 BILBAO
Tfno.: 944 47 35 12
Fax: 944 76 26 53
E-mail: hegoa@bs.ehu.es
<http://www.ehu.es/hegoa>

Manuel Iradier, 6 bajo
Tfno. y fax.: 945 13 15 87
E-mail: hegoavitoria@sarenet.es
01005 VITORIA-GASTEIZ

EQUIDAD, BIENESTAR Y PARTICIPACIÓN:
bases para construir un desarrollo alternativo.
El debate sobre la cooperación
al desarrollo del futuro.
Alfonso Dubois

Cuadernos de Trabajo de Hegoa
Número 26
Febrero 2000

D.L.: Bi-1473-91
ISSN: 1130-9962
Impresión: LANKOPI, S.A.

CUADERNOS DE TRABAJO DE HEGOA es una publicación destinada a difundir los trabajos realizados por sus colaboradores/as, así como aquellos textos que por su interés ayuden a la comprensión de los problemas del desarrollo y las relaciones internacionales.

ÍNDICE

I	Una comprensión tridimensional de la cooperación al desarrollo	7
	1. <i>El punto de partida</i>	7
	2. <i>La dimensión ética</i>	8
	3. <i>La dimensión política</i>	10
	4. <i>La dimensión económica</i>	12
	5. <i>Un marco de referencia para los modelos de cooperación al desarrollo</i>	14
II	El modelo dominante de cooperación al desarrollo	15
	1. <i>La hegemonía de un nuevo enfoque</i>	15
	2. <i>La visión optimista de la globalización</i>	16
	3. <i>Una visión minimalista de la cooperación al desarrollo</i>	18
	4. <i>La renegociación de Lomé y la crisis de la cooperación</i>	20
III	Pobreza y desigualdad al finalizar la década de los noventa	23
	1. <i>Los datos de la creciente desigualdad y la persistente pobreza</i>	23
	2. <i>La percepción de la desigualdad y la pobreza en los organismos donantes</i>	25
	3. <i>El paradigma de Washington: evolución de la agenda internacional de pobreza y desigualdad en el Banco Mundial (BM)</i>	27
	4. <i>El paradigma de las Naciones Unidas</i>	31

IV	La construcción de la cooperación solidaria	37
	1. <i>Las relaciones entre la desigualdad y la pobreza</i>	37
	2. <i>Los principios para la nueva cooperación al desarrollo</i>	38
V	El bienestar como referencia de la cooperación	41
	1. <i>De la pobreza al bienestar</i>	41
	2. <i>El enfoque alternativo del bienestar</i>	43
VI	La participación	49
	1. <i>La evolución en la percepción de los pobres como sujetos activos</i>	49
	2. <i>La participación como factor del desarrollo</i>	50
	3. <i>El debate sobre el contenido y alcance de la participación</i>	51
	4. <i>Las claves de la participación</i>	53
	5. <i>Los contenidos para una consideración de la participación como factor integral del desarrollo</i>	55
VII	A modo de conclusión	57
	Bibliografía	61

El papel de la cooperación internacional al desarrollo se encuentra actualmente en pleno debate. La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se plantea rebajar los objetivos que la caracterizaron en anteriores décadas, para convertirse en una simple política de acción social frente a las situaciones de pobreza y de desastre, abandonado la pretensión de ser un instrumento de desarrollo. Esta pérdida de protagonismo se manifiesta en la evolución decreciente de los montos de la cooperación al desarrollo como tendencia general: el porcentaje de la AOD sobre el PNB de los países donantes se ha situado en el nivel más bajo de la historia al finalizar los noventa, con un descenso constante de este porcentaje desde 1993.

Más allá de las cifras, el papel de la cooperación, y en concreto el de la AOD, se cuestiona ante los cambios producidos en el escenario internacional. La cooperación al desarrollo ha sido una construcción histórica que nació en un contexto determinado y, por ello, nada más normal que tenga que acomodarse a las nuevas realidades. No se pone en duda que la cooperación al desarrollo tenga que realizar sus propios ajustes, pero sí se cuestionan las propuestas que hoy se presentan desde las instituciones donantes sobre la forma y contenidos de ese ajuste. Este cuaderno de trabajo pretende analizar y clarificar parte de ese debate y proponer algunas referencias desde las que plantear la vigencia de una concepción de la cooperación al desarrollo concebida desde la equidad.

I. UNA COMPRENSIÓN TRIDIMENSIONAL DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

1. El punto de partida

El concepto cooperación al desarrollo no tiene una definición única, sino que ha evolucionado de acuerdo al pensamiento y los valores dominantes en la sociedad. Así, la cooperación al desarrollo se ha ido cargando y descargando de contenidos a lo largo del tiempo, por lo que para conocer su significado hay que seguir su trayectoria. A la hora de precisar qué es la cooperación al desarrollo, no es posible ofrecer una definición ajustada y completa, válida para cualquier tiempo y lugar.

Por eso, analizaremos la evolución del concepto desde la propia estructura formal de su denominación. El enfoque con que se va a realizar esta reflexión parte de considerar los dos elementos básicos que componen ese concepto: *cooperación* y *desarrollo*. El

término *cooperación* hace ver que se trata de una relación entre personas u organizaciones caracterizada por la existencia de intereses comunes entre quienes la conforman y, en principio, por una ausencia de jerarquía o explotación de una parte sobre la otra. Pero lo anterior no dice mucho del contenido de esa relación. Pueden darse relaciones cooperativas para fines muy diversos, incluso cabe la cooperación para delinquir, como se recoge en muchos códigos penales. Por eso, resulta fundamental el segundo término: el *desarrollo*, que define el objetivo que persigue esa relación y que marca decisivamente los contenidos y el alcance que pueda tener la cooperación. La cooperación al desarrollo implica, pues, la conjunción de los dos componentes: uno que establece una relación formal entre las partes, la cooperación y, otro, que llena de significado el objetivo y contenido de esa relación, el desarrollo.

Recuadro 1. Elementos de la cooperación al desarrollo



Para identificar cuáles son las características de cualquier forma histórica de entender y practicar la cooperación, las tres preguntas básicas a realizar son las siguientes:

- 1. ¿cuál es el concepto de desarrollo del que se parte? ¿qué prioridades establece?*
- 2. ¿cómo se forma la relación de cooperación entre donante y receptor? ¿a quiénes se considera, en ambas partes, como agentes protagonistas de la cooperación?*
- 3. ¿cuáles son los contenidos éticos que definen los objetivos del desarrollo y cuál es el grado de responsabilidad que asumen los donantes en el cumplimiento de los mismos?*

A estos dos elementos hay que añadir un tercero, que es transversal a ambos: el grado o intensidad de compromiso o de carga ética con que se entiende tanto la relación de cooperación como los objetivos del desarrollo. Este tercer elemento es esencial para el enfoque desde el que se pretende analizar la cooperación. Nuestro objetivo no es realizar un análisis aséptico o neutral de los contenidos y formas de cooperación al desarrollo, sino preguntarse por el papel que puede y debe desempeñar en la construcción de las nuevas estrategias de desarrollo para el futuro.

Desde esta perspectiva, las diferentes formas de entender la cooperación al desarrollo se caracterizan por sus formas de responder a tres preguntas centrales: ¿qué entienden por desarrollo?; ¿qué relación de cooperación proponen?; ¿qué grado de exigencia o de compromiso o de responsabilidad plantean? Aunque en las tres esferas tienen cabida las tres dimensiones que vamos a señalar, no resulta forzado convenir que la dimensión económica es la dominante a la hora de considerar el desarrollo; la dimensión política, cuando se trata de la relación; y la dimensión ética o solidaria o de justicia, cuando se plantea la cuestión de la exigencia o responsabilidad.

Estas tres referencias marcan la pauta de nuestra reflexión, que busca entender la cooperación al desarrollo como parte integrante importante de cualquier propuesta económica que se quiera formular para el nuevo escenario. A lo largo de la evolución de los modelos de cooperación siempre se ha dado una tensión entre considerar la cooperación como parte de la propuesta de desarrollo o, por el contrario, entenderla como una mera política social, en cuyo caso apenas tiene nada que decir sobre los objetivos del desarrollo, que le vienen ya dados. Esta observación es pertinente ahora cuando las tendencias dominantes de la cooperación oficial parten del supuesto que la cooperación al desarrollo se desliga de su estrecha relación con los objetivos del desarrollo y se limita a cooperar a paliar los efectos negativos de pobreza.

En la situación actual de cambio del contexto global, las tres dimensiones de la cooperación han experimentado fuertes cambios y se han adecuado de diversa manera al nuevo escenario. A continua-

ción se examinan los contenidos de cada una de las dimensiones y cómo configuran las diferentes propuestas de cooperación.

2. La dimensión ética

Cualquier discurso que se haga de la cooperación al desarrollo incluye la solidaridad como una de sus características centrales. Pero este término no se utiliza siempre con el mismo significado. Por eso, cuando planteamos que la dimensión ética es una referencia central para definir la cooperación hay que precisar de qué solidaridad se habla.

Si se atiende simplemente a la frecuencia con que aparece en los medios la expresión solidaridad internacional, puede extraerse la impresión de que realmente funciona una comunidad moral internacional y que en las relaciones entre países existe un código de valores solidarios, lo que se halla muy lejos de la realidad. La cuestión no es preguntarse si hoy en día se dan en nuestras sociedades actitudes y compromisos donde la gratuidad domina, sino en conocer el alcance de esa solidaridad. Expresado más directamente, si esa solidaridad se concibe con la pretensión de modelar la sociedad o se conforma con acudir ante las manifestaciones extremas y concretas de desgracia; y, en el caso de esta última opción, si esa solidaridad se fundamenta en la simple caridad o en la obligación.

Lo que se quiere desentrañar es, como se ha dicho antes, si cabe pensar en la existencia de una solidaridad que cumpla una función protagonista en la formación del nuevo espacio global. Una reflexión que tiene especial sentido en este final de década en el que, a pesar de esa imagen superficial solidaria, los resultados de la interdependencia mundial plantean muchas dudas de que la convivencia entre los estados y las personas se rija por criterios de cooperación.

El uso ambiguo y exagerado de la palabra solidaridad ha hecho que su contenido real pierda fuerza y que haya pasado a considerarse poco más que un mero sentimiento noble de la persona

hacia sus semejantes.¹ Dicho de forma esquemática: se siente más que se trabaja la solidaridad. Pero en la raíz del concepto original de la solidaridad está una especial vinculación con las otras personas. La solidaridad alcanza sentido en el momento en que se asume la “empresa” del otro; supone adherirse a la causa del otro; tener una obligación en común². La solidaridad no consiste, simplemente, en que cada persona se manifieste de la manera que crea más adecuada desde su subjetividad, sino que implica un compromiso real y objetivo con un fin que viene marcado por la situación y los problemas de las demás personas. El centro de atención no se encuentra en quien se solidariza, sino en las personas con las que se realiza la solidaridad. Poner el énfasis en los demás más que en uno o una misma, no quiere decir que haya que permanecer pasivos frente a la situación que se combate y que los objetivos y los instrumentos de la acción a emprender vienen predeterminados desde fuera, como si no quedara margen de maniobra para intervenir en la configuración de sus contenidos. Al contrario, solidarizarse supone asumir la tarea activamente, participando en esa empresa que se considera justa. No cabe pensar en una solidaridad pasiva, estática, que se limite a aceptar sin más lo que otros proponen.

Entendida así la solidaridad, hablar de la dimensión ética implica hablar de los fundamentos de la cooperación al desarrollo. ¿Por qué debemos sentirnos obligados a acudir a resolver los problemas de otros, a plantearnos que sus problemas lo son también nuestros? La solidaridad nace, pues, de lazos éticos que, aunque puedan producir sentimientos favorables hacia determinadas causas o personas, están más allá de que los mismos se experimenten o no. Esto quiere decir que la solidaridad no es espontánea, sino que tiene que ser alimentada y trabajada. Es un esfuerzo conjunto de comprensión y deseo, de voluntad y práctica, de sensibilidad y estudio, de lucidez y de compromiso.

La primera consecuencia de esta comprensión es que la solidaridad se define desde la realidad o no es nada. Su existencia se encuentra en las situaciones que exigen nuestro comportamiento solidario con otros. Hablar de la solidaridad implica establecer los principios normativos que rigen nuestra conducta y en base a ellos determinar esas situaciones que exigen nuestra acción.

En segundo lugar, esa reflexión desde la realidad debe hacerse con una actitud diligente. Los problemas de quienes sufren o padecen una situación inhumana no siempre afloran por ellos mismos, sino que muchas veces, la mayoría, se encuentran impedidos de expresarse y es necesario desentrañarlos. La solidaridad no es la mera reacción frente a los infortunios o las adversidades, sino un estado de preocupación, una referencia ética global, una actitud de alerta que entiende no debe permitir que se den las condiciones bajo las que alguien pueda ser conducido a que su calidad como persona resulte amenazada.

En resumen, se parte de una solidaridad entendida desde referencias históricas concretas, pensada desde el presente y con capacidad de proyectarse, operativa y con un papel protagonista. Una solidaridad que penetre como criterio del quehacer y que forme parte de la esperanza histórica de nuestra sociedad.

Esta declaración choca con la percepción actual de la solidaridad que carece de potencialidad creadora y no constituye una referencia clave a la hora de priorizar y diseñar nuestros proyectos individuales y colectivos. En el pensamiento dominante, tanto público como privado, se da por sentado que la lógica de la solidaridad y la lógica de la economía tienen caminos diferenciados. Una diferenciación que no es neutra, ya que al establecerla se presupone la valoración de la importancia de cada una. La lógica económica es la decisiva, la que legitima; mientras que la lógica de la solidaridad queda relegada a un segundo plano, condicionada y mediatazada por la primera.

¹ Gasper (1999:9) considera que la mayoría de la ayuda, incluso la no gubernamental, se ha basado más en razones de caridad que por un sentido de obligación ética.

² Las definiciones que los diccionarios dan de solidaridad contienen los siguientes significados: modo de derecho u obligación en común; adhesión a la causa de otro; comunidad total de intereses, aspiraciones y responsabilidades.

La solidaridad, así entendida, se convierte en la formulación moderna de la caridad, ya que ambas sólo se plantean ejercer una función de complemento. Su papel no va más allá de actuar como mecanismo de corrección de determinadas situaciones que el modelo económico y social no puede solucionar por muy bien que funcione. El terreno que se concede a la solidaridad resulta acotado a los excesos, las situaciones extremas, los acontecimientos imprevisibles y puntuales.

Desde este planteamiento, la solidaridad no está llamada a cambiar nada. El protagonismo, la función de motor y cambio se encuentra en la economía. La economía produce, la solidaridad no. Aun admitiendo la necesidad de matizar estas consideraciones, este planteamiento no es muy lejano de lo que pueda ser el substrato con el que funciona nuestra sociedad.

Esa solidaridad entendida como mero complemento del sistema no plantea muchos problemas, ni exige complejas divagaciones. En cualquier escenario posible se producirán, aun en el diseñado desde la cooperación y el encuentro, situaciones que requieran una actitud solidaria bajo esa perspectiva. Siempre serán medidas complementarias, necesarias para aliviar sufrimientos, pero indiferentes para el desarrollo del modelo. Si éste es creador de desigualdad, la solidaridad paliará sus manifestaciones extremas, pero no revertirá su curso.

En conclusión, partimos de una idea de solidaridad que enfatiza la convicción y el compromiso sobre la espontaneidad y la emotividad; la acción sistemática y continua sobre la coyuntural y reactiva; la capacidad transformadora y creadora sobre la mera complementariedad y la suplencia.

3. La dimensión política

En la dimensión política se consideran las relaciones que se establecen entre los estados, las institu-

ciones, las organizaciones y las personas que participan en ambos polos de la relación de cooperación, en sus múltiples variantes. ¿Cuáles son los vínculos que unen a los actores de la cooperación? ¿Qué papel juegan unos y otros?

Desde sus inicios la cooperación al desarrollo no se caracterizó por la igualdad y la colaboración mutua. La relación entendida bajo la visión donante-receptor fue la que marcó el vínculo. La idea de donación implica la no obligatoriedad, y, en ese sentido, establece una posición de inferioridad en quien recibe, que no concede derecho alguno a reclamar, y sólo le queda esperar que el donante decida cuándo y cómo exprese su voluntad de dar.

En esta visión de la cooperación, la idea de esfuerzo común o conjunto es muy débil, y la relación sólo surge de la voluntad incontrolable de quien dona. Para entender por qué ha resultado este funcionamiento, hay que conocer cuáles son los factores que llevaron a los donantes a constituirse como tales y no a considerar la posibilidad de establecer otro tipo de relación en la que resultaran comprometidos de alguna forma.

Desde su origen, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la cooperación al desarrollo quedó marcada por dos hechos claves. El primero, la guerra fría, que fue decisiva en la determinación de Estados Unidos de aportar recursos a terceros países. No se puede entender el comportamiento de la cooperación externa norteamericana sin tener al lado como referente su rivalidad militar, política y económica con el bloque soviético³. En el caso europeo, el pasado colonial tuvo un gran peso en la formación de esa voluntad, ya que creó una cierta responsabilidad al verse que los resultados de la intervención metropolitana anterior no fueron muy positivos, dadas las enormes dificultades que tuvieron que enfrentar los países a la hora de iniciar su vida independiente.

³ En otro caso, resulta imposible pensar que se produjera la ayuda masiva que se ofreció después de la Segunda Guerra Mundial, donde Estados Unidos fue el principal donante bilateral. Desde el Plan Marshall en 1947 hasta la posterior creación de un régimen internacional de ayuda que se ofreció en nombre de la cooperación al desarrollo, no se habría conseguido el apoyo político necesario para realizarlos de no haberse dado la retórica anticomunista y la rivalidad de las superpotencias en el marco de la Guerra Fría (Wood, 1996:19-35).

En uno y otro caso, la dimensión política tuvo un peso sustancial en la concreción de la relación de cooperación. Sin embargo, hay que reconocer que para los europeos el término cooperación tuvo otros contenidos. Los acuerdos de Lomé, pieza central de la cooperación comunitaria, supusieron un intento por establecer una relación paritaria, donde los países receptores expresaban sus prioridades y negociaban, en algún sentido, la cuantía y el destino de los recursos.

Donde la carencia de una colaboración real entre los países donantes y receptores adquiere todo su relieve es en la existencia y en el funcionamiento de las condicionalidades. La ayuda al desarrollo nunca se ha concedido incondicionalmente, de manera que el receptor no quede obligado con el donante a tener algún comportamiento determinado. Pero la determinación del alcance y la forma de establecer las condiciones puede variar mucho. La mera exigencia, o condición, de que el receptor utilice los recursos de manera eficiente, aplicándolos al objetivo previsto, parece legítima y no hay razón para cuestionarla. Con esa exigencia, ambas partes resultan favorecidas y no debe, en principio, verse como un factor contrapuesto a una relación de colaboración. Pero las condiciones han ido mucho más allá.

La concepción de las condicionalidades ha ido evolucionando de manera significativa a lo largo de las últimas décadas. Hasta mediados de los setenta, se consideraba que lo más adecuado para conseguir los objetivos de la cooperación era canalizar los recursos de acuerdo a las prioridades sectoriales (salud, educación, saneamiento, producción, etc.) y a los grupos objetivo que se identificaban como los principales beneficiarios (campesinos, madres en sectores rurales, etc.). Las condiciones consistían, básicamente, en determinar las prioridades que las iniciativas de cooperación debían tener en cuenta. Se consideraba que la mejor forma de hacer efectiva la ayuda era asegurar la relación entre objetivo concreto o grupo destinatario y recursos. Y, para ello, el instrumento más adecuado que se conocía era el proyecto. El proyecto establecía los objetivos concretos que se perseguían, los medios que se debían

poner en juego, los agentes responsables del mismo y los resultados esperados (Stokke, 1996:92-4).

El gran cambio se da cuando la condicionalidad se centra en otros objetivos, como imponer que los países receptores realicen determinadas reformas económicas. Ahora la ayuda no busca tanto aliviar o solucionar problemas concretos, sino conseguir el cambio de orientación en las políticas económicas de los países receptores, por entender los donantes que esas reformas son las únicas que pueden garantizar el desarrollo.

El cambio de estrategia tuvo evidentemente implicaciones para los modos de cooperación. A fines de los años setenta y, sobre todo, en los años ochenta, muchos de los países en desarrollo vivieron situaciones de grave crisis económica. Buen número de ellos fueron impelidos a realizar profundas reformas, aunque la caída en esa situación se debiera tanto al fallo de sus políticas internas como al profundo cambio del entorno internacional.

En esas circunstancias, la AOD se plantea de manera abierta la condicionalidad como algo inherente a la ayuda, con lo que ésta va a convertirse en un instrumento más para manejar la crisis. En la adopción de esta concepción, el liderazgo asumido por la actuación coordinada de las instituciones multilaterales, el FMI y el Banco Mundial, marca una forma de entender y practicar la cooperación que llega hasta nuestros días y ha influido en todos los países donantes, que han adoptado la práctica de la condicionalidad tal como éstas la entienden.

A fines de los ochenta y principios de los noventa se dio un paso más en la intervención, al extenderse a la esfera política. Es lo que se ha venido en llamar segunda generación de las condicionalidades, que puede sintetizarse en las tres siguientes: democracia, derechos humanos y buen gobierno. Estos nuevos objetivos no se hallan desconectados de los de la primera generación; por el contrario, guardan una estrecha relación con ellos ya que se les consideraba necesarios para que las reformas estructurales económicas

propuestas consiguieran la instauración de una economía abierta de mercado.⁴

Lo paradójico es que esta acumulación de condiciones impuestas a los países receptores por mor de la cooperación al desarrollo crea una mezcla explosiva de contradicciones entre las condiciones políticas que presionaban hacia los objetivos de buen gobierno y de respeto a los derechos humanos, y aquellas condiciones económicas que imponen medidas de austeridad tan duras que tienen como resultado una desigualdad tan profunda que sólo puede ser controlada por políticas carentes en absoluto de contenido democrático⁵.

Las condiciones no tienen por qué ser evaluadas siempre de manera negativa. Incluso cabe pensar que, en algunos casos, son necesarias. El error se halla en equiparar el hecho de perseguir un objetivo que se considere, hasta de buena fe, necesario para el desarrollo, con la justificación de imponer cualquier mecanismo para conseguirlo. En primer lugar, porque se ha demostrado la ineficacia de las condiciones impuestas, cuando el receptor de la ayuda no ha participado en la definición de los objetivos que se marcan y considera las condiciones como una carga de la que intentará zafarse, cumpliéndola formalmente en el mejor de los casos. En segundo lugar, porque la condicionalidad corre el peligro de exportar valores y resultados que responden a una determinada concepción cultural, pero que no tienen por qué ser lo más adecuado para otras sociedades. Incluso, como ocurrió en el caso de las políticas económicas, se cometieron enormes errores al recetar remedios válidos en determinadas sociedades pero que resultaron ineficaces o incluso perjudiciales en otras con diferentes características.

En conclusión, la condicionalidad marca de manera decisiva la relación de cooperación, al establecer

una situación de dependencia que no tiene nada que ver con la cooperación entendida como esfuerzo conjunto. La condicionalidad pone de manifiesto que la cooperación al desarrollo en sus manifestaciones históricas ha sido, y es, la respuesta de los países desarrollados a las necesidades de los países en desarrollo, pero vistas éstas desde la jerarquía y con la interpretación de las urgencias y valores de los primeros.

Esta práctica de la cooperación al desarrollo pone sobre el tapete una carencia central de una auténtica dimensión política: la falta de participación de los receptores. Se practica una cooperación en la que a la otra parte sólo se le pide el asentimiento o el mero acatamiento. Desde nuestro enfoque, la participación se convierte en tema central para la construcción de una cooperación internacional de futuro, definida como esfuerzo común para la superación de la pobreza y consecución de un desarrollo viable.

4. La dimensión económica

La tercera dimensión es la económica, que abarca la determinación de las prioridades del desarrollo. ¿Cuáles son esas prioridades?, ¿cómo se establecen? El concepto de desarrollo ha sido objeto de un amplio debate desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y no resulta fácil resumir en pocas palabras su evolución. Durante las primeras décadas, los cincuenta y sesenta, las prioridades del desarrollo se centraron en el crecimiento económico y en la modernización de las infraestructuras. Gran parte de la cooperación al desarrollo se limitó a cumplir tareas asistenciales con la esperanza de que el mismo crecimiento conseguiría por sí mismo el desarrollo social de las sociedades. Pero a pesar de los logros en materia de crecimiento y de las

⁴ Para justificar este nuevo tipo de intervención política se arguyó el descrédito y carencia de legitimidad democrática de muchos gobiernos de los países en desarrollo. Es cierto que los gobiernos despóticos y los regímenes represivos y autoritarios fueron, lamentablemente, bastante comunes en algunas regiones. Pero también hay que recordar que gran parte de su poder provenía del control que ejercían sobre el sector moderno de la economía de sus países y que, por eso, durante mucho tiempo fueron aceptados por los donantes como socios aceptables y necesarios. Hasta muy recientemente, estos mismos regímenes fueron consentidos por algunas agencias multilaterales y considerados por los gobiernos como interlocutores y contrapartes para el impulso de proyectos y programas económicos.

⁵ Cita de Hamelink, 1997:15, tomada de Gasper (1999:7)

mejoras en ciertos indicadores sociales como la esperanza de vida, el alfabetismo, salud, saneamiento y agua potable, las estrategias de desarrollo económico mostraban sus carencias en dos grandes temas que no eran capaces de resolver: la pobreza y la desigualdad. Ya en 1969, un gran economista del desarrollo, Seers, cuestionaba la visión oficial al proponer que las tres referencias para saber si un país había avanzado en su desarrollo eran la pobreza, el empleo y la desigualdad.

Para los países recién llegados a la independencia no era tan evidente que las previsiones de un desarrollo compartido se cumplieran y pensaban que, aunque así ocurriera, no era indiferente la demora con que se producía. El Movimiento de los Países No-Alineados fue la réplica a la visión dominante occidental. Plantearon la necesidad de crear un espacio donde el desarrollo se convirtiera en la prioridad de todos los esfuerzos. Denunciaron que las reglas de juego estaban marcadas y que la cooperación al desarrollo no solucionaba sus problemas. Por ello, exigieron la creación de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) que diera oportunidades a los países pobres para dejar de serlo, que les permitiera participar. El NOEI fue una propuesta, ciertamente más programática que pragmática, para establecer una situación que permitiera el desarrollo real de todos los pueblos.

Al tiempo que dominaba la visión oficial, en las sociedades de los países ricos empezaron a darse señales de disconformidad y surgió el movimiento de asociaciones privadas, las conocidas organizaciones no gubernamentales, cuya visión del desarrollo se alejaba cada vez más de la influencia del pensamiento hegemónico y asumía la mayoría de las reivindicaciones de los propios países en desarrollo.

En la década de los setenta este esfuerzo por ofrecer una plataforma alternativa alcanza su punto máximo. Por primera vez se incluye en los foros internacionales el diálogo Norte-Sur y se ponen sobre la mesa de negociación propuestas que contradicen la ortodoxia económica. El objetivo de la transferencia del 0.7% del PIB de los países ricos a los pobres, la concesión de preferencias comerciales a los países menos industrializados para que pudieran acceder a los mercados de los países

industrializados, el objetivo de acortar las desigualdades internacionales y otras más fueron todas ellas cuestiones que se plantearon en ese contexto.

No es una casualidad que esta revisión del desarrollo coincidiera con el despertar de los países recién independizados. La convicción de que el orden económico surgido en la posguerra respondió a los intereses de los países desarrollados y que, en consecuencia, les favorecían las reglas del juego vigentes, animó a buscar nuevos fundamentos teóricos a políticas que tuvieran en cuenta con mayor fuerza la concepción de desarrollo que ponía mayor énfasis en la dimensión social y política. En este contexto nace el marco de cooperación de Lomé, que responde a la nueva sensibilidad sobre el desarrollo y a la posición relevante del bloque de los países en desarrollo, lo que explica las especiales características de estos acuerdos.

En esta apretada revisión se llega, por último, al surgimiento de una nueva fase, a comienzos de los ochenta, en la que se produce un fuerte cambio en la percepción del desarrollo, y se consolida un enfoque económico marcado por los siguientes énfasis: a) el mercado como el mecanismo clave para la asignación de recursos; b) el protagonismo del sector privado como el motor de la economía y la reducción del sector público; c) la inserción en el mercado mundial, como objetivo de la estrategia de ajuste de las economías; d) el rechazo a lo que se llamó la *duoeconomía*, es decir, negar una economía específica del desarrollo, y defender la aplicación de un mismo análisis económico a unas y otras economías.

En la rápida difusión de este enfoque hay que destacar la gran influencia que tuvo la necesidad de responder urgentemente a la crisis de la deuda externa, a mediados de los ochenta, en un momento en que la correlación de fuerzas se caracterizaba por la debilidad del Tercer Mundo, de los denominados países en vías de desarrollo, frente a los países desarrollados. Los primeros habían perdido su cohesión y con ello su fuerza como frente reivindicativo en los foros internacionales, lo que facilitó el giro definitivo en la percepción del desarrollo por parte de las instituciones internacionales. La fuerza con que se impuso y expandió este paradigma supuso que, en poco más de una década, la mayo-

ría de los países en desarrollo tuvieron que cambiar sustancialmente sus políticas económicas para acomodarlas a los nuevos criterios.

5. Un marco de referencia para los modelos de cooperación al desarrollo

La conjunción de estas tres dimensiones permite establecer una clasificación formal de modelos de cooperación, según cómo se integren las diferentes intensidades o modalidades que caben dentro de cada una de ellas. Se han elaborado cuatro posibles modelos, cuya ordenación se realiza en función de la graduación con que se da en cada uno los ele-

mentos que constituyen las tres dimensiones. La dimensión ética se mide en función de la intensidad y presencia del concepto de solidaridad; la dimensión política se establece según la relación evoluciona de mayor a menor dependencia de los receptores, o al revés, de menor a mayor participación; y, la dimensión económica según se integren los objetivos de desarrollo de los países más necesitados como prioridad de la cooperación. Es probable que no se haya producido hasta el momento una situación histórica que se encuadre totalmente en uno de los modelos y que cualquiera que se considere contenga elementos de dos o más. Pero, en cualquier caso, esta formalización de modelos permite utilizarlos como guía de caracterización y como referencia para detectar hacia dónde evolucionan las tendencias.

Cuadro 1. Modelos formales de cooperación

Modelos	Dimensión ética	Dimensión política	Dimensión económica
<i>Política exterior</i>	Inexistente.	Condicionabilidad máxima. Priman intereses del donante.	No tiene en cuenta objetivo de desarrollo de los receptores.
<i>Asistencial</i>	Sufrimiento humano. Situaciones extremas.	Condicionabilidad determinada por: • carácter de emergencia; • prioridad política; • repercusiones sobre seguridad.	Consideración mínima de objetivos de desarrollo.
<i>Políticas sociales</i>	Principio de solidaridad.	Condicionabilidad variable, pero impuesta.	Colabora con los objetivos de desarrollo planteados por los donantes, para amortiguar choques sociales.
<i>Cooperación</i>	Solidaridad real.	Relación de asociación. Condicionabilidad pactada.	Se integra en la propuesta de desarrollo. Objetivos de equidad.

II. EL MODELO DOMINANTE DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

1. La hegemonía de un nuevo enfoque

La hegemonía de la dimensión económica del actual modelo de cooperación al desarrollo no puede entenderse simplemente como la expansión del pensamiento neoliberal que sustituye al consenso keynesiano, sino que hay que encuadrarla en el seno de otro proceso trascendental de cambio de nuestros días, como es la globalización. Al hablar de globalización es necesario distinguir el proceso de globalización que viene impulsado por la revolución de las tecnologías de la información, comunicación y transporte, de las formas concretas en que se plasma. Las posibilidades que los descubrimientos tecnológicos ofrecen para la internacionalización creciente de la economía no tienen una dirección única. Dependerá del marco regulatorio existente y de los objetivos pretendidos para que adquiera una u otra forma.

El hecho histórico es que la globalización tal como se conoce se ha producido bajo la hegemonía del neoliberalismo. De ahí que se identifique la globalización con la manifestación concreta actual de la misma, impulsada por el capitalismo y entendida desde la hegemonía del pensamiento neoliberal,

que ha adoptado la liberalización como política emblemática⁶. Según esta concepción, la globalización exige liberar los viejos y los nuevos mercados, los mercados nacionales y mundiales, en la creencia de que las corrientes libres de comercio, finanzas y de información producirán condiciones para un relanzamiento sostenido del crecimiento económico y, en consecuencia, del bienestar humano.

A los efectos que nos interesa, hay que destacar la presunción dominante en las instituciones internacionales y gobiernos de la OCDE de que esta forma de construir el proceso de globalización es la que ofrece mejores perspectivas de crecimiento económico para todos los países, y que también servirá para reducir la pobreza⁷.

La concepción de cuál será la relación entre países donantes y receptores queda marcada por esta visión de la globalización, así como por la desaparición del bloque socialista. Ambas conjuntamente pueden considerarse las dos causas centrales de la crisis de la cooperación al desarrollo y, en especial, de la nueva forma de entender los vínculos entre los estados. La caída del rival político principal hizo que dejara de tener sentido el acicate histórico más influyente de la cooperación: servir de instrumento para conseguir la alianza de países en desarrollo

⁶ Nederveen (1995:12) expresa muy atinadamente esta confusión: "Se estrecha el concepto de globalización al identificarlo con el internacionalismo del mercado. Según esta visión, la globalización no es más que una palabra actual para expresar el capitalismo moderno. Es el neoliberalismo presentado como un momento global."

⁷ Esta afirmación de relación directa e inequívoca entre globalización/liberalización y mejora general del crecimiento y el bienestar es objeto de muchas críticas. El PNUD (1997:92) achaca cómo esa relación se presenta con un "aire de inevitabilidad y convicción abrumadora".

antes que cayeran bajo la influencia del bloque soviético. Y la globalización así entendida añade nuevos elementos al debilitar la consideración específica de los países en desarrollo como grupo a tener en cuenta, ya que pone en cuestión que éstos necesiten de una consideración especial.

Si la fórmula para alcanzar el desarrollo se encuentra en aceptar la actual forma de globalización como la exigencia de nuestros tiempos de la que nadie se puede escapar, no queda más remedio que caminar en la senda de una apertura de todos los países hacia la inserción en los mercados globales. La prosperidad y el desarrollo pasan por esta alineación, por la puesta en sintonía con este nuevo mundo en el que las barreras se han difuminado. La cooperación al desarrollo, si todavía puede llamarse así, para el neoliberalismo no es sino la cooperación a la inserción en el mercado global. Desde la visión del mercado totalmente liberalizado como instrumento clave, la cooperación al desarrollo, entendida como la transferencia de recursos al margen del mercado, no sólo no tiene sentido, sino que además es perjudicial.

2. La visión optimista de la globalización

Ya se ha señalado que una característica central de este enfoque es la perspectiva optimista con que encara el futuro y que, lógicamente, va a determinar las prioridades y las políticas con que analizar el desarrollo y, en consecuencia, la concepción de la cooperación al desarrollo. La visualización de un escenario favorable en todos los sentidos para la economía mundial como resultado de la aplicación de las reformas que se propugnan ha sido una constante en los análisis del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial en las dos últimas décadas.

Esta percepción se ha expresado de forma contundente en un estudio realizado por la OCDE (1997), cuyo título (*Toward a New Global Age*) es reflejo claro de su contenido. La visión de la OCDE del nuevo

escenario global es que se está conformando en la economía mundial una “nueva Edad Global”. En ella, los gobiernos democráticos y el avance de las economías basadas en el mercado se están expandiendo por todas partes; los cinco grandes, –Brasil, China, India, Indonesia y Rusia–, emergen como jugadores destacados de la economía mundial, así como en la escena medioambiental y política.

El presupuesto es que la globalización constituye una ventana abierta de nuevas oportunidades, en la que cabe el crecimiento conjunto tanto de los países OCDE como de los no-OCDE. Los lazos que se establecen entre ellos son cada vez más estrechos y mutuamente beneficiosos. Así, muchas economías de países no-OCDE están alcanzando a las OCDE. Se da ahora una coincidencia histórica de intereses entre los dos grupos para crear una verdadera economía global, en la que todos los países sean jugadores activos. Aunque reconoce que se levantan algunas voces críticas a la globalización, por parte de quienes se ven marginalizados, que le achacan la creación de desempleo, desigualdad de renta, degradación del medio ambiente...

Plantea dos escenarios posibles para los próximos 20 años. El de resultados mejores no es un mero pronóstico, sino que se toma como una probabilidad real si los gobiernos emprenden un amplio abanico de reformas económicas necesarias: libre comercio y libertad de movimiento de capitales, equilibrio fiscal, reformas estructurales... ¿Qué ocurrirá si se hace caso de estos consejos? El escenario que resultará para el año 2020 ofrece unos resultados realmente espectaculares, donde destaca sobre todo la disminución de la desigualdad mundial de manera importante (ver recuadro 2).

La concepción del desarrollo ha ido evolucionando desde el fin de la Segunda Guerra Mundial en torno a un cierto movimiento pendular entre el énfasis en los objetivos de crecimiento económico y la preocupación por los objetivos de desarrollo social.⁸ La década de los noventa supone un momento de claro retorno al primero de los polos

⁸ Si se toma como referencia el Banco Mundial, pueden señalarse, en grandes trazos, cuatro momentos de definición de paradigmas, caracterizados por establecer la prioridad en: a) las necesidades de capitalización básica; b) la satisfacción de las necesidades sociales básicas; c) el ajuste estructural; y, d) la fase actual en que propugna la reducción de la pobreza como objetivo central.

Recuadro 2. Los pronósticos optimistas para el 2020

- a) *Descenso del desempleo;*
- b) *Prosperidad mayor, especialmente en el mundo no-OCDE: la renta per cápita de los países OCDE será un 80% más alta que la actual, mientras que en los países no-OCDE aumentará un 270%.*
- b) *Acercamiento de las economías no-OCDE a los niveles de desarrollo OCDE, pero el PNB per cápita OCDE será tres veces el de la zona no-OCDE.*
- c) *Gran cambio en la estructura económica mundial: los países no-OCDE pasarán de representar el 40% del PNB en 1995 al 60% en 2020, y alcanzarán a significar la mitad del comercio mundial en lugar de la tercera parte actual.*
- d) *Los cinco grandes (Brasil, China, India, Indonesia y Federación Rusa) sumarán más de la tercera parte del PNB mundial.*

del péndulo, el que se dio en los años sesenta. Se aprecia un fuerte paralelismo entre las visiones de ambos periodos que se manifiesta en la identificación del desarrollo con el crecimiento económico y en la formulación del proceso de desarrollo como un proceso lineal. Sin embargo, estas concepciones ya mostraron sus debilidades en los años setenta, cuando su aplicación no ofreció los resultados esperados y hubo que reforzar la dimensión social ante el alarmante panorama del crecimiento de la pobreza mundial.

Sin entrar en una crítica detallada de las conclusiones del informe de la OCDE, hay que destacar la ausencia en el análisis de factores decisivos para asegurar el crecimiento económico, y que se han manifestado en la evolución reciente de la economía de los países en desarrollo. Así, pensar en un desenvolvimiento lineal y sin involuciones del crecimiento choca con la experiencia de las crisis de México, Brasil y de los países del Sureste asiático, cuyas economías se han manifestado muy vulnerables ante la volatilidad de los mercados de capitales; o las dificultades de Rusia para emprender la senda del crecimiento ante la complicada situación política y social interna; o la marginalización creciente de países en diversas regiones del mundo, especialmente de África al Sur del Sahara o del Sur de Asia, para integrarse a la economía internacional.

No puede pensarse que estas situaciones se superen o reviertan si no son objeto de una consideración particular, que contemple la adopción de las medidas oportunas que en modo alguno pueden ser las mismas para unos casos que para otros. Esta

simplificación del análisis se manifiesta en la división que se hace del mundo entre OCDE y no-OCDE, que no se corresponde con la realidad actual, al ocultar la complejidad y diversidad existentes dentro de cada grupo, sobre todo en el segundo. Desde luego esta visión no ayuda a que la prospectiva que se haga sea correcta si incluye en un mismo grupo a los países del África Subsahariana, con los de Asia del Sur y América Latina, estableciendo tendencias semejantes de comportamiento en todos los casos.

Igualmente, los comentarios positivos a cerca de las economías del grupo de los cinco grandes pueden inducir a engaño, ya que las cifras agregadas en países con cientos de millones de personas esconden la realidad de la pobreza y el crecimiento de la desigualdad entre los sectores sociales. Aunque los datos macroeconómicos ofrezcan resultados favorables, no indican mucho del verdadero desarrollo interno, especialmente en el caso de varios de los países de este grupo, como Brasil y China que presentan las estructuras más desiguales del mundo de distribución interna de la renta.

Al final la gran pregunta es saber por qué en este contexto de la globalización, el crecimiento económico va a ser capaz de revertir la tendencia hacia la desigualdad que se ha venido agudizando en las últimas décadas; qué es lo que ha cambiado en los mecanismos distributivos que permita garantizar que los resultados van a ser ahora más equitativos. El informe desde luego no lo explica y se limita simplemente a manifestar su esperanza de que así sea.

3. Una visión minimalista de la cooperación al desarrollo

Siendo ésta la perspectiva dominante acerca del camino que debe seguir el desarrollo, es lógico que la cooperación experimente un importante cambio respecto a sus postulados anteriores. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), formado por los principales donantes que son miembros de la OCDE,⁹ representa la máxima instancia de los países desarrollados en la formulación de las estrategias de cooperación, aunque en el campo de las ideas sobre las prioridades del desarrollo la influencia del Banco Mundial sea decisiva. El CAD reconoce que éstos son años de transición para la cooperación, que debe transitar desde una época dominada por la Guerra Fría hacia una nueva era de progreso humano compartido para el siglo XXI. Pero ¿cómo se plantea ese camino? ¿cómo se idea el destino? En la respuesta a estas preguntas se encuentra la clave del futuro y el contenido de la cooperación.

La estrategia del CAD se recoge en el documento *Shaping the 21st Century...*, donde lo más significativo de su propuesta son los nuevos objetivos que plantea a la cooperación para el siglo XXI, que pueden verse en el recuadro 3.

¿Cómo evaluar esta definición estratégica de objetivos? En primer lugar, hay que reconocer la tras-

cendencia de las metas marcadas, respecto de las cuales nadie podrá negar que sean objetivos necesarios para cualquier modelo de desarrollo. Pero, al mismo tiempo, resultan insuficientes, ya que la cooperación queda restringida a participar en un área muy limitada de lo que constituye el desarrollo. Conseguir la reducción de la pobreza absoluta y alcanzar las metas de desarrollo social previstas suponen, sin duda, una mejora de la calidad de vida de las personas.

Esta determinación de los objetivos de la cooperación plantea dos grandes cuestiones. Una, cuál es el concepto de pobreza del que se parte. Aun cuando en los últimos años se ha producido un amplio debate en torno al concepto de pobreza, y progresivamente se va introduciendo en algunos organismos donantes una visión más amplia de lo que debe entenderse por la misma, el hecho es que en este caso los objetivos marcados toman como referencia la definición más estrecha posible: 1 dólar por persona al día como umbral para determinar cuando una persona entra o sale de la situación de pobreza.

Dos, la delimitación precisa de los objetivos que corresponden a la cooperación supone establecer una frontera divisoria entre lo que se considera que puede y debe ser alcanzado por la vía de la ayuda externa y lo que corresponde al mercado. De hecho, la idea de la cooperación al desarrollo, tal como se la entendió desde las propuestas de las

Recuadro 3. Los objetivos de la estrategia de cooperación al desarrollo del CAD

- a) de cara al bienestar económico: reducir a la mitad el porcentaje de pobres hasta el 2015;
- b) en la esfera del desarrollo social: extender la educación primaria en todos los países (2015); eliminar la disparidad de género en educación primaria y secundaria (2005); reducción de las tasas de mortalidad de niños e infantes en 2/3 y la materna en 3/4; el acceso al sistema de atención primaria de salud, incluyendo la planificación familiar; y, por último,
- c) de cara a la sostenibilidad medioambiental y regeneración: revertir las tendencias actuales de pérdida y fomentar estrategias de desarrollo sostenible.

⁹ Para una información del funcionamiento y objetivos del CAD ver: www.oecd.org/dac. El CAD está formado por los países donantes miembros de la OCDE, además de la presencia como observadores del Fondo Monetario, el Banco Mundial y el PNUD. Es un foro clave de los principales donantes bilaterales, por no decir de todos, donde establecen normas de funcionamiento y criterios para apoyar la consecución de lo que consideran objetivos prioritarios del desarrollo de los países a quienes ayudan.

décadas del desarrollo lanzadas por las Naciones Unidas a partir de los años sesenta, surgió como un mecanismo para contrarrestar lo que el mercado no era capaz de proporcionar. Era el reconocimiento de la necesidad de poner en marcha instrumentos distintos del mercado si se quería realmente conseguir el desarrollo de los pueblos y reducir la brecha Norte-Sur. Lo que el mercado ofrece de manera suficiente no necesita de cooperación al desarrollo; sería una redundancia inútil. La cooperación tiene sentido cuando se producen deficiencias en la provisión de recursos en aspectos vitales, sin los cuales ese desarrollo no se dará o se dará malformado. La cooperación es la corrección necesaria para garantizar que el desarrollo alcance determinados resultados que se consideran fundamentales.

No resulta, pues, aventurado deducir que el CAD considera que los demás objetivos propios del desarrollo, no contenidos entre los que establece como prioritarios, pueden y deben alcanzarse con la aplicación de las políticas económicas correctas. La cooperación sólo es necesaria a efectos de reducir la pobreza extrema, mejorar la educación básica y en algunas cuestiones, no muy precisas, para la preservación del entorno. Pero otros objetivos, como la equidad, la potenciación de los recursos humanos, avanzar en la igualdad de oportunidades, etc., no se plantean como meta de la cooperación. Si éstos no deben considerarse como elementos constitutivos del desarrollo, habrá que precisar claramente qué es lo que se formula como referencia normativa para evaluar si el modelo económico cumple o no satisfactoriamente su misión. En este punto se encuentra el dilema actual entre quienes plantean que el desarrollo lo dará el mercado por sí mismo y quienes piensan que es necesario establecer mecanismos que garanticen que las necesidades de las personas son cubiertas por encima de otros objetivos menos prioritarios.

Los objetivos de la estrategia no se plantean de manera impositiva, sino como un marco de diálogo, dentro del cual cada país debe fijar sus metas particulares. El CAD pone especial énfasis en que la estrategia de desarrollo debe ser el resultado del diálogo del gobierno con su población, mientras que a los socios externos sólo cabe apoyar esas decisiones. Otra cuestión es si en la práctica este ofrecimiento de participación a los destinatarios se

cumple o no. En todo caso, la oferta de relación entre donantes y receptores se limita a encuentros siempre de carácter bilateral, abandonando cualquier planteamiento de foros multilaterales. Este punto tiene mucha relevancia, pues aunque parezca meramente procedimental, implica negar que los problemas de la pobreza y del subdesarrollo guardan relación con el entorno externo, y que, por lo tanto, deben buscar la solución dentro de los esfuerzos de cada país.

Hay que destacar, por otro lado, que por primera vez el CAD se propone objetivos concretos e indicadores de resultado a la hora de establecer la estrategia a largo plazo. Esto es importante porque permite evaluar de manera precisa los resultados de la cooperación oficial. Pero el compromiso para alcanzarlos queda debilitado al no establecer paralelamente cuáles son las obligaciones financieras que contraen los países donantes para garantizar el cumplimiento. Los donantes hacen siempre referencia al fenómeno de la renovada afluencia de fondos privados hacia los países en desarrollo para justificar la disminución tanto de los fondos concesionales como de los fondos públicos para el crédito. Sin embargo, aun cuando ha sido realmente espectacular la afluencia de fondos privados hacia los países en desarrollo, el destino de éstos se distribuye de forma muy desigual entre ese grupo de países, concentrándose en un reducido número que ven cubiertas sus necesidades de financiación, mientras que la mayoría siguen sin poder acceder a los recursos financieros necesarios en el mercado de capitales. En consecuencia, no se garantiza que los países más necesitados encuentren en el mercado internacional de capitales los fondos que necesitan para su desarrollo.

Desde la dimensión propuesta de la solidaridad, este modelo es susceptible de críticas profundas, algunas de las cuales ya se han formulado, que pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- a) la cooperación se centra en una estrecha visión del desarrollo, basado en un concepto restringido de las necesidades básicas y de la pobreza como mera supervivencia (370\$/año/persona), ya que su objetivo central se limita a la reducción de la pobreza absoluta;

-
- b) no establece responsabilidades para los países donantes miembros de la OCDE; no se reconoce ninguna relación entre el comportamiento de éstos y los procesos de empobrecimiento o estancamiento de los países en desarrollo;
 - c) no se proponen metas de equidad;
 - d) falta de compromisos concretos sobre los montos de flujos AOD y una mayor condicionalidad exigida a los posibles destinatarios;
 - e) falta de compromisos de coherencia entre las diferentes políticas de los países desarrollados;
 - f) carencia de foros multilaterales para considerar los problemas globales; recuerda la estrategia seguida con la deuda externa, donde se huye de cualquier planteamiento que implique negociación y se opta por las conversaciones bilaterales;
 - g) como corolario de lo anterior: falta de estrategia para la cooperación multilateral, aun reconociendo la necesidad de reformar las actuales instituciones y la necesidad de enfrentar desafíos globales.

Este enfoque restringido del campo de la cooperación y de la responsabilidad o exigibilidad de un cambio de conducta a los países donantes encuentra su explicación en la endeble base ética con que el CAD enfrenta la cooperación. En el propio documento citado, cuando explicita la razón de ser donante, ésta se expresa como un imperativo moral fuerte de los países desarrollados hacia la pobreza extrema y hacia el sufrimiento humano. En definitiva, la solidaridad se limita a las situaciones extremas y el desarrollo como objetivo no se incluye dentro de la tarea de la solidaridad.

4. La renegociación de Lomé y la crisis de la cooperación

Los acuerdos de Lomé merecen siquiera un breve comentario por el significado que tienen para Europa. No hay que perder de vista que, con todas las prevenciones que se quiera, Lomé ha constituido la mesa de negociación más relevante en el campo de la cooperación al desarrollo, en la que han partici-

pado el mayor grupo de países pobres del mundo, por un lado, y el grupo de países ricos más activo, por el otro. También hoy se produce la revisión de estos acuerdos al expirar en el año 2000 su vigencia. En definitiva lo que se halla en juego en esta revisión es la continuidad de una forma de entender cómo se debe afrontar la cooperación. Con esto no se defiende una posición de mantener a toda costa un determinado marco de cooperación, ya que resulta evidente que los tiempos han cambiado y que determinados mecanismos de Lomé no han funcionado, sino de preservar el espacio del diálogo y la asociación.

Lomé ha llevado a la práctica una perspectiva de la cooperación distinta de la Estados Unidos e, incluso, de las políticas bilaterales de muchos países europeos. En ese sentido, puede decirse que ha sido una construcción propiamente europea. Los puntos centrales de esa novedad han sido: el diálogo como base de la determinación de acuerdos, el establecimiento de una asociación entre donantes y receptores, la previsibilidad de la ayuda, —es decir, no sometida a revisiones periódicas anuales que impiden establecer proyectos estratégicos—, y la inclusión en los acuerdos de temas que afectan al comercio entre los países.

Conviene dejar claros estos puntos a la hora de hacer el balance, ya que hoy en día se hacen especiales esfuerzos por destacar los puntos flacos de Lomé. No hay por qué dejar de reconocer los muchos aspectos críticos que cabe hacerle, pero admitirlos no implica renegar de todo lo conseguido. A la hora de revisar Lomé hay que saber diferenciar la necesidad de la reforma técnica con la adecuación de fondo, que son aspectos relacionados pero diferentes. Una cosa es que se haya dado una excesiva multiplicidad de objetivos e instrumentos, que se han producido problemas de gestión que han hecho que muchos de los recursos no se hayan podido utilizar, o, que no ha habido complementariedad y coordinación en la ayuda. Hasta cabe reconocer que se ha fracasado en el cumplimiento de determinados objetivos de desarrollo y que tal vez se han creado lazos de dependencia en los países beneficiarios por las ventajas comerciales que no han producido la diversificación productiva que se pretendía.

Pero todo ello no lleva de manera unívoca a concluir en la inconveniencia de continuar con el enfoque de cooperación que puso en marcha Lomé. Aunque haya que reconocer que no toda la ayuda de Lomé haya sido lo eficaz que debiera, desde luego no puede decirse que haya sido en vano. La ayuda europea merece una especial consideración por su enfoque único, su antigüedad y su eficacia en determinados sectores. Su vulnerabilidad no se encuentra tanto en ella misma, sino en la falta de complementariedad y de coherencia con las demás políticas, en la debilidad administrativa de la Comisión y en la ausencia de voluntad política en los estados miembros.

El debate de fondo no es un problema exclusivo de la continuidad de los acuerdos de Lomé, sino del sistema general de la cooperación al desarrollo. Los países donantes han ido consensuando un marco general de estrategia de cooperación al desarrollo, que progresivamente ha convergido con las posiciones de las instituciones financieras internacionales. La mayoría de los gobiernos que ahora renegocian Lomé han participado en la elaboración de la estrategia aprobada por el CAD para el siglo XXI, que recoge los principios generales de la visión dominante en los donantes y no es pensable que la revisión de los acuerdos se haga conforme a criterios muy distintos.

Otra cuestión es que las especiales relaciones que han mantenido los países ACP con los países euro-

peos suponga tener que mantener determinadas situaciones y que, en ese sentido, se sigan planteando mecanismos de cooperación característicos de Lomé. Los compromisos contraídos no pueden borrarse de un plumazo y en todo caso será necesario un periodo de transición, ya que una ruptura brusca de los instrumentos contenidos en Lomé puede suponer un quebranto enorme para muchos países. Pero no se percibe una voluntad política ni un proyecto claro que tengan como objetivo el establecimiento de un nuevo marco de cooperación al desarrollo. Por el contrario, las grandes líneas de fuerza en los donantes apuntan hacia un debilitamiento de lo que supuso Lomé y de la cooperación al desarrollo en general.

En resumen, la cooperación al desarrollo comunitaria se encuentra ante un dilema: continuar con los principios de la ayuda al desarrollo o evolucionar hacia otro tipo de relación con los países más pobres. El dilema de Lomé puede presentarse como un dilema entre los discursos modernistas y posmodernistas del desarrollo. Hay una desconfianza en la modernización de la posguerra y en el proyecto de desarrollo característico de ese periodo en su conjunto, no sólo respecto del modelo de cooperación europeo. La tentación del abandono de Lomé, el estandarte de la cooperación al desarrollo, se inserta en este contexto.

III. POBREZA Y DESIGUALDAD AL FINALIZAR LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

1. Los datos de la creciente desigualdad y la persistente pobreza

Las expectativas optimistas anunciadas por los organismos internacionales no se están cumpliendo. Los resultados no son ni mucho menos los esperados y la globalización junto con las reformas impulsadas desde el neoliberalismo presentan un panorama de ganadores y perdedores. Los datos actuales muestran una globalización sesgada, desigual, empobrecedora para grandes sectores de la población. Sin que esto sea óbice para reconocer otros aspectos positivos que se han producido en varios indicadores sociales como alfabetismo, salud y educación.

La tendencia de un rápido ascenso de la desigualdad en los últimos años tanto al interior de los países como entre ellos a escala global ha sido puesta de manifiesto por muchos estudios¹⁰. La desigualdad global es mucho mayor al terminar el siglo que en sus inicios. Aunque, en general, la información disponible sobre la desigualdad sea más incompleta y menos fiable que la existente sobre la pobreza, pueden señalarse sin miedo a errar algunas tendencias generales.

Un reciente proyecto impulsado por la Universidad de Naciones Unidas (UNU/WIDER) en colabora-

ción con el PNUD, ha recogido de forma sistemática todos los datos que pueden encontrarse sobre la desigualdad en los países¹¹. La muestra comprende información de 77 países y ofrece las suficientes garantías para extraer las siguientes líneas centrales:

- a) la desigualdad ha aumentado en 45 de los países y sólo en 16 hay evidencia de un descenso;
- b) en términos de población, el dato anterior se traduce en que la desigualdad aumentó o dejó de disminuir para el 79 por ciento de la población, mientras que sólo disminuyó para el 16 por ciento;
- c) la desigualdad experimenta un claro repunte a partir de los años ochenta, si bien con intensidades variables según regiones, mientras tuvo una tendencia a disminuir en el periodo de la “edad de oro” después de la segunda guerra mundial.

Este aumento de la desigualdad se ha producido de forma inesperada en las situaciones más diversas que puedan darse en las economías: desde los países más desarrollados, como Estados Unidos y Reino Unido, y, en general, en la mayoría de los países de la OCDE, hasta las economías en transición de la Europa del Este y de la ex-URSS, al igual que en China (PNUD, 1999:3).

¹⁰ En: www.iadb.org/oce y www.worldbank.org/poverty/inequal/read se contienen amplias referencias de trabajos recientes sobre desigualdad.

¹¹ La Universidad de Naciones Unidas (UNU/WIDER-UNDP) en Helsinki se encuentra actualmente realizando un programa con el título *World Income Inequality Database (WIID)*, que puede consultarse en la dirección: www.wider.unu.edu/wiid/wiid.htm.

La preocupación por la desigualdad entre los países y su introducción en el debate de las instituciones internacionales ha sido debida en gran parte al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En los *Informes sobre desarrollo humano* ha destacado la progresiva desigualdad de nuestro mundo, un proceso que se ha acelerado en las tres últimas décadas. En su último informe (PNUD, 1999:36-38), destaca cómo la relación entre país más rico y país más pobre ha ido creciendo progresivamente: 3 a 1 en 1820; 11 a 1 en 1913; 35 a 1 en 1950; 44 a 1 en 1973; y, 72 a 1 en 1992¹². El Banco Mundial reconoce que la relación de la renta per cápita entre los países más ricos en relación a los más pobres se ha incrementado de 11 a 1 en 1870, a 38 a 1 en 1960 y a 52 a 1 en 1985. Y posteriormente, hay pruebas de que el aumento del coeficiente de Gini sobre la distribución de la renta en el mundo ha aumentado entre mediados los años ochenta y los noventa¹³.

La evolución de la pobreza en el mundo ha sorprendido igualmente, por su resistencia a disminuir de manera significativa en las dos últimas décadas y por su reciente agudización en varias regiones. Desde finales de los ochenta, el tema de la erradicación, o alivio, de la pobreza, ha estado presente en los foros internacionales y ha sido considerada como el objetivo central de las estrategias de cooperación. Sin embargo, los datos no ofrecen base para mantener una perspectiva favorable para conseguir resultados positivos para su eliminación (tabla 1).

Aunque la medida convencional de la pobreza (el porcentaje de población que vive por debajo del umbral de 1 dólar/día) presenta ciertas mejoras a partir de mediados los noventa, el número absoluto de pobres ha aumentado en los dos últimos años¹⁴. Los comportamientos de la pobreza por regiones son diversos y en ellos se destaca:

Tabla 1. Población por debajo de 1 dólar /día en economías en transición y en desarrollo, 1987-1998. (en millones de personas)

	1987		1990		1993		1996		1998	
	nº pobres	%	nº pobres	%	nº pobres	%	nº pobres	%	nº pobres	%
<i>Asia Este y Pacífico</i> (Excluyendo China)	415,1	26,6	452,4	27,6	431,9	25,2	265,0	14,9	278,0	15,3
	109,2	22,9	76,0	15,0	66,0	12,4	45,2	12,4	55,6	9,6
<i>Europa Este y Asia Central</i>	1,1	0,2	7,1	1,6	18,3	4,0	23,8	5,1	24,0	5,1
<i>América Latina y Caribe</i>	63,7	15,3	73,8	16,8	70,8	15,3	76,0	15,6	78,2	15,6
<i>Oriente Medio y Norte de África</i>	25,0	11,5	22,0	9,3	21,5	8,4	21,3	7,8	20,9	7,3
<i>Asia del Sur</i>	474,4	44,9	495,1	44,0	505,1	42,4	504,7	40,1	522,0	40,0
<i>África Sub Sahariana</i>	217,2	46,6	242,3	47,7	273,3	49,6	289,0	48,5	290,9	46,3
<i>Total</i>	1.196,5	28,7	1.292,7	29,3	1.320,9	28,5	1.179,9	28,5	1.214,2	24,3

Fuente: www.worldbank.org/poverty/data

¹² Estas desigualdades son aún mayores si se comparan los ingresos del 5 por ciento más alto con el 5 por ciento más bajo, cuya relación pasó de ser 78 a 1 en 1988, a 123 a 1 en 1993.

¹³ Datos recogidos de: www.worldbank.org/poverty

¹⁴ El presidente del Banco Mundial, Wolfensohn, ofrecía unas cifras más elevadas al señalar que durante 1998 había aumentado el número de pobres en 400 millones de personas, lo que elevaba su número total a 1.700 millones (El País, 23.04.1999)

- a) el aumento importante del porcentaje y el número de pobres en Asia del Este y Pacífico en los dos últimos años, como consecuencia de la crisis que afectó a varios de los países de esta región desde fines de 1997;
- b) la persistencia del porcentaje de pobres en América Latina, donde a pesar de haberse implementado en la mayoría de los países las reformas estructurales no se han conseguido resultados positivos en la reducción de la pobreza, con el agravante de que, además, no ha dejado de aumentar el número absoluto de pobres;
- c) algo similar ocurre en Asia del Sur, donde aunque ha habido un ligero descenso del porcentaje, éste se ha ralentizado, y ha sido insuficiente para contener el número total de personas en situación de pobreza;
- d) los países de Europa del Este y antigua URSS son lo que han experimentado el mayor aumento tanto del porcentaje como del número absoluto de pobres, que casi se multiplican por cuatro en la década de los noventa, pasando de 7 millones a 24 millones;
- e) África Subsahariana continúa siendo la región donde la incidencia de la pobreza es mayor, ya que a penas ha variado en la última década (46.6% en 1987 y 46.3% en 1998).

Este panorama de la pobreza en el mundo ha llevado a que su reducción vuelva a situarse en el centro de la agenda del Banco Mundial, sobre todo a partir de su *Informe sobre desarrollo mundial 1990*. Sin embargo, como se ha visto, los resultados de esa preocupación, que compartieron muchos de los gobiernos donantes, no muestran un éxito de las medidas implantadas. Ello ha hecho que se hayan puesto en revisión algunos de los presupuestos con que se afrontó en los noventa lo que se ha dado en llamar la estrategia de la lucha contra la pobreza.

2. La percepción de la desigualdad y la pobreza en los organismos donantes

Hoy las manifestaciones de la desigualdad y de la pobreza adquieren una dimensión internacional o global. No es posible comprenderlas como fenómenos particulares de cada país, es necesario encuadrarlas en el proceso de interdependencia y globalización de la economía mundial. La pobreza y la desigualdad constituyen un fenómeno transversal que cruza las fronteras y plantea problemas económicos y de inestabilidad política tanto a los países que la sufren como al entorno general. Cada vez más se percibe a la pobreza y desigualdad como resultado del juego de las fuerzas económicas internacionales y como un elemento fundamental de la seguridad internacional ¿Cómo entender este proceso? ¿Con qué categorías hay que analizarlo?

Una lectura de los recientes informes de las agencias internacionales o gubernamentales que tratan del desarrollo muestra que la desigualdad y la pobreza se hallan presentes en todos ellos¹⁵. Veamos cuál es la percepción que tienen los agentes que elaboran las políticas anti-pobreza a escala internacional. Esto es fundamental para entender la génesis, evolución y forma de implantar los procesos de reformas, ya que las ideas de los actores internacionales dominantes son las que determinan los contenidos y objetivos de las políticas económicas (White, 1999)¹⁶. La concepción que tengan de la pobreza, de los objetivos que debe perseguir el desarrollo, es decir del bienestar posible y deseable, de cuáles son las referencias para evaluar la actividad económica, todo ello determina el diseño, el ritmo y la intensidad de la aplicación las políticas que se ponen en práctica.

La elaboración de estos conceptos requiere largos procesos y los cambios en los mismos no se pro-

¹⁵ Murphy (1999) analiza las posiciones de ocho informes de organizaciones internacionales de un abanico muy variado y todos hacen referencia a la creciente desigualdad económica tanto dentro de las naciones como entre ellas.

¹⁶ Los cambios producidos en el pensamiento y formas de operar de las instituciones, en la comprensión de cuál es su misión en la regulación de la actividad económica, en los procedimientos de decisión y en las reglas básicas de funcionamiento, pueden ser más significativos que los incrementos espectaculares en las transacciones internacionales (Biersteker, 1998:17).

ducen repentinamente. En todo caso, su comprensión exige tener presente las referencias históricas. Desde esta perspectiva hay que destacar el cambio que han experimentado las referencias de la pobreza y la desigualdad en el periodo que va desde la finalización de la segunda guerra mundial hasta nuestros días (Thérien, 1999). Durante las décadas de los cincuenta a los setenta, la división Norte-Sur constituía la referencia obligada no sólo de las organizaciones internacionales, sino de políticos y académicos. Esa división incluía dos propuestas centrales para comprender la percepción que se tenía de la desigualdad: primera, que los países pobres eran capaces de alcanzar a los ricos y para conseguirlo sólo debían seguir el camino de desarrollo de éstos; segunda, que las unidades de comparación eran los estados-nación, es decir, había países pobres y países ricos. Los objetivos de mejorar la desigualdad se formulaban directamente en la conocida expresión “cerrar la brecha Norte-Sur”, que implicaba acercar los ingresos per capita entre los países.

Pero a partir de los ochenta, ese paradigma se diluye hasta perderse, siendo sustituido por otras visiones que pugnan por convertirse en la nueva referencia¹⁷. En el nuevo escenario de la globalización, la comprensión de las ideas que dominan los proyectos y las políticas de los actores internacionales encuentra una referencia obligada en lo que se ha venido en llamar el Consenso de Washington. Su hegemonía ha sido total en la década

de los ochenta y gran parte de los noventa, y aunque ha experimentado diversas modificaciones, no se ha producido una alteración sustancial de sus principios básicos. Recientemente, desde su propio campo se le han formulado una serie de críticas, pero que sólo en parte han sido reconocidas por el Banco Mundial.

Por otra parte, han surgido otras corrientes de pensamiento de las que cabe preguntarse si han adquirido la coherencia y consolidación suficientes para convertirse en un nuevo paradigma. Hacemos referencia al concepto de desarrollo humano impulsado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que ha tenido una amplia difusión y que ha sido adoptado, con distintos énfasis, por varias agencias del Sistema de Naciones Unidas. Así, se plantea el análisis desde dos grandes bloques: el paradigma de Washington y el paradigma de Naciones Unidas¹⁸.

El factor que más destaca como elemento diferenciador de los dos paradigmas, y que justifica la contraposición de ambos, es su diferente visión de las perspectivas que ofrece la globalización para resolver los problemas de la pobreza y la desigualdad mundial. El paradigma de Washington tiene una consideración positiva, mientras que el paradigma de Naciones Unidas es más crítico. Un resumen de las características principales de la actual percepción de los actores internacionales y las diferencias entre ellos y con el anterior paradigma se contiene en el cuadro siguiente.

¹⁷ Estamos de acuerdo con Thérien (1999:725) en situar el fracaso de la Cumbre de Cancún, en 1981, como el punto que marca el fin del diálogo Norte-Sur y la vigencia de los principales postulados que lo animaron. Aunque su progresivo debilitamiento hay que explicarlo en la conjunción de una serie de procesos que arrancan de la segunda mitad de los setenta.

¹⁸ Esta propuesta de división no desconoce las diferencias que se dan entre las instituciones que soportan uno y otro paradigma, y hay que prevenir de hacer una lectura que acepte demasiado simplemente la contraposición y no se preocupe de ver las diversas tendencias que conviven dentro de cada uno de ellos. En el grupo del paradigma de Washington se incluyen: el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial de Comercio (OMC). El otro grupo, el de Naciones Unidas, lo conforman el discurso y la práctica de las agencias cuyo mandato principal se conecta con los problemas no sólo económicos sino también socio-políticos (OIT, ECOSOC, PNUD, UNICEF,...).

Cuadro 2. Enfoques globales de la pobreza y desigualdad mundial

	Enfoque Norte-Sur	Paradigma de Washington	Paradigma de Naciones Unidas
<i>Visión global</i>	División bipolar entre ricos y pobres.	Globalización total: progresiva integración de todos los países. Integración económica. Optimismo sobre tendencia positiva en la reducción de la pobreza.	Globalización gradual (dos niveles): aumenta las desigualdades. Exclusión social. Pesimismo sobre evolución de la reducción de la pobreza mundial.
<i>Geografía de la pobreza</i>	Países en desarrollo.	Países Menos Adelantados.	Países desarrollados y países en desarrollo.
<i>Determinantes de la pobreza</i>	Factores externos (medio económico dominado por los países desarrollados).	Factores internos (no aplican políticas favorables al mercado).	Factores externos e internos (conflicto entre objetivos económicos y necesidades sociales). Falta de cooperación internacional.
<i>Propuesta política</i>	Nuevo Orden Económico Internacional.	Liberalización de los mercados. Competencia entre las empresas.	Desarrollo humano sostenible: subordinar la economía mundial a objetivos de equidad social e intergeneracional.

Fuente: En base a Thérien, 1999:737, con modificaciones del autor.

3. El paradigma de Washington: evolución de la agenda internacional de pobreza y desigualdad en el Banco Mundial (BM)

En el reparto de funciones a las instituciones internacionales, al BM se le asignaron las correspondientes a los problemas del desarrollo. Más aún, el Banco se ha caracterizado por realizar una importante tarea en el campo de la investigación y la difusión de las ideas y políticas del desarrollo. Por eso, el análisis de las posiciones del BM en materia de pobreza y desigualdad sirve de referente para conocer el pensamiento del conjunto de instituciones que componen el paradigma de Washington.

Desde hace algunos años, se puede apreciar una progresiva asunción por parte del BM del objetivo de la lucha contra la pobreza como seña de identidad de su actividad. Tras las críticas recibidas por los fuertes impactos sociales producidos por los programas de ajuste, sobre todo tras la aparición

del Informe de la UNICEF (*Ajuste con Rostro Humano*) en 1987, el Banco inició un proceso de integración del tema de la pobreza dentro de sus actividades. Al final de la década de los ochenta, esa preocupación se concretó en lo que se vino a llamar la “dimensión social del ajuste”, que tenía como objetivo una serie de políticas sociales para paliar los efectos negativos del ajuste. No constituía propiamente una iniciativa coherente, con objetivos bien definidos y con una estrategia coherente de políticas, sino un mero listado de proyectos de contenido social.

Más adelante, en su *Informe sobre el desarrollo mundial 1990*, dedicado a la pobreza en el mundo, el Banco propuso su estrategia de lucha contra la pobreza basada en tres puntos: aumentar las oportunidades de los activos de los pobres, especialmente el empleo; aumentar el acceso a los servicios sociales; y, crear redes de seguridad social focalizadas en los sectores más vulnerables. La preocupación del BM por la pobreza se ha caracterizado por abordarla desde las medidas políticas, eludiendo revisar el concepto.

El BM mantiene una definición de la pobreza que considera exclusivamente la dimensión económica, que se basa en considerar la renta que permite satisfacer los mínimos de supervivencia, con un escaso análisis de las causas o de la intensidad de la pobreza. Ese concepto estrecho de pobreza se traduce en una medición muy simplificada que no permite conocer los procesos de empobrecimiento. La conocida medida de umbral de pobreza de un dólar por persona al día ha sido la referencia para evaluar la evolución de la pobreza mundial.

El enfoque pragmático de la pobreza adoptado por el BM, con su evolución en las propuestas de políticas, ha sido seguido por las demás organizaciones internacionales, y lo que hoy puede considerarse el “nuevo consenso de la pobreza”, vigente en el paradigma de Washington responde a las propuestas del Banco (Lipton, 1997) (recuadro 4).

¿Hay indicios de que ese consenso esté siendo revisado? El BM se halla preparando el Informe sobre el desarrollo mundial del año 2000-2001

que tendrá como tema la pobreza y el desarrollo, siguiendo la línea de dedicar cada diez años, como lo hiciera en 1980 y 1990, el informe anual a cuestiones relacionadas con la pobreza. En el proyecto de Informe parecen adivinarse algunos cambios en cuanto al concepto y a la medición de la pobreza, al reconocer el carácter multidimensional de la pobreza, superando así su visión tradicional que la constreñía a meras referencias de consumo e ingreso¹⁹. Como resultado de este proceso, plantea una reconsideración de la pobreza, en la que incluye como elementos constitutivos: la educación, la salud, el riesgo y la vulnerabilidad y el acceso a la toma de decisiones en el plano local y nacional. Pero habrá que esperar a su publicación para conocer cómo se concretan esos elementos y su grado de exigencia para poder afirmar si se ha producido realmente un cambio en su enfoque.

En lo que se refiere a la desigualdad, el BM no ha presentado propuestas específicas, ni la considera una de las prioridades en su concepto de desarro-

Recuadro 4. El “nuevo consenso” de la pobreza

El ‘nuevo consenso’ se concreta en seis puntos y no supone ninguna modificación sustancial de su enfoque tradicional:

- I) *una definición de pobreza absoluta en base al consumo privado que se encuentra por debajo de una determinada línea de pobreza y que se concreta en la media del dólar por día y persona como frontera;*
- II) *la medición de la pobreza a través de tres indicadores: incidencia (porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza), intensidad (distancia entre el ingreso de los pobres y la línea de pobreza) y severidad (compuesto por los dos anteriores);*
- III) *favorecer las políticas que supongan el crecimiento de procesos de producción que requieran trabajo intensivo;*
- IV) *que las medidas que se adopten no empeoren la distribución del ingreso;*
- V) *la necesidad de la intervención del Estado para garantizar la mejora del capital humano, especialmente en materia de salud y educación;*
- VI) *la creación de redes de seguridad que mitiguen la situación de las personas más vulnerables.*

¹⁹ Según el BM, en esta ocasión el estudio parte de conceder un mayor protagonismo a los mismos pobres a la hora de establecer las dimensiones principales de la pobreza y los resultados de esta participación han permitido comprender mejor la vida de los pobres. Los *Participatory Poverty Assessment* han sido los instrumentos utilizados para promover esta participación de los pobres en la nueva definición de la pobreza.

llo²⁰. Entre los objetivos sociales de la nueva estrategia internacional de desarrollo, –consensuada entre el BM, la OCDE y Naciones Unidas– no se contempla la consecución de resultados de equidad²¹. La reducción de la pobreza, la mejora de la educación, la reducción de la mortalidad infantil, la disminución de las diferencias de género y algunas cuestiones con el tratamiento del medio ambiente son los seis temas para los que se han fijado objetivos precisos para el año 2015²². Tampoco en el *Informe sobre el desarrollo mundial, 1999-2000*, donde el BM hace una revisión de su concepción del proceso de desarrollo, plantea la equidad como uno de los principales desafíos (BM, 1999:1).

Cuando el BM aborda el tema de la desigualdad lo hace en el marco local de los países y, muy ocasionalmente, trata de la misma en el contexto internacional, aunque reconoce la agudización, experimentada en las últimas décadas, de las diferencias entre países pobres y ricos. El Banco admite que la desigualdad afecta a la reducción de la pobreza, ya que hay mayor evidencia de su relación con el crecimiento económico al dificultar la mejor asignación de los recursos y crear un clima poco favorable para la estabilidad y la cohesión social²³. Por otra parte, el acercamiento del BM a los planteamientos institucionales ha abierto el horizonte de las implicaciones de la desigualdad, al reconocer la estrecha vinculación existente entre la desigualdad del poder económico, sobre todo en la distribución de recursos, y la participación en el poder político.

En definitiva la consideración de la desigualdad se limita, para el BM, a dos supuestos en que actúa como obstáculo: uno, para el mejor desempeño de la actividad económica; dos, para la reducción de la pobreza, en cuanto que resulta imposible conseguir los objetivos propuestos sin modificar las

estructuras extremadamente desiguales. Pero no hay una propuesta de cuáles deban ser los parámetros o las referencias de una adecuada distribución del ingreso.

Lo más destacable, tanto en la concepción y las estrategias de la pobreza como de la desigualdad, es la casi total ausencia de la dimensión internacional²⁴. En ellas hay una falta explícita de compromisos y políticas que aborden la cuestión, así como de planteamientos sobre nuevas instituciones internacionales. Toda la estrategia de reducción de la pobreza se basa en que los gobiernos locales adopten estrategias antipobreza o redistributivas que alivien el número de pobres. Los países desarrollados deberán ayudar a cumplir esos objetivos apoyando con recursos la implementación de las medidas en aquellos países que manifiesten compromisos serios por cumplir con los objetivos previstos.

La responsabilidad de la reducción de la pobreza está en las estrategias nacionales. El BM, paradójicamente con su denominación, desconoce la dimensión mundial o global que traspasa las fronteras. Una de las críticas más profundas que se han hecho al Consenso de Washington es la que detecta que no había previsto la globalización. Pero en las más recientes propuestas de instrumentos para abordar el desarrollo, tampoco aparecen indicios de introducir esa dimensión. Así, el Marco Integral de Desarrollo (MDI) lanzado por el BM para establecer una relación más estrecha con otros actores para mejorar la eficacia de las políticas de desarrollo no contempla una visión global de las dificultades de los países más pobres, sino que se centra en la consideración aislada y particular de cada país por separado. La nacionalización del desarrollo sigue siendo la perspectiva desde la que se plantean los objetivos y las estrategias.

²⁰ Se hace referencia a las dos últimas décadas, ya que no hay que olvidar las propuestas de *Redistribución con crecimiento*, que patrocinó en 1974 y que propugnaban la redistribución de la renta y de los activos a favor de los grupos más pobres.

²¹ Véase: *Statement of Commitment to Eradicate Poverty* (1998).

²² Estos objetivos son idénticos a los adoptados por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE en su documento “*Shaping the 21 century...*”, aprobado en 1996. Hay que recordar que el PNUD y el BM forman parte del CAD.

²³ Ver: www.worldbank.org/poverty/inequal.

²⁴ Esta ausencia de la dimensión transversal internacional se hace patente no sólo en el tema de la pobreza o la desigualdad. Ya en el informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997 no hacía alusión alguna al papel que desempeñaron las agencias internacionales o el propio BM en el debilitamiento de la capacidad de los estados de los países en desarrollo con la aplicación de los programas de ajuste estructural, en un momento en que modificaba su visión del papel de los estados y ahora enfatizaba la necesidad de su fortalecimiento en determinadas funciones.

En el borrador del Informe sobre Desarrollo Mundial 2000-2001 –en el capítulo 9 titulado *Las fuerzas mundiales y los pobres*– se atisba un primer y somero análisis de las dimensiones globales de la pobreza. De manera general reconoce que el cambio tecnológico puede favorecer tanto a los pobres como agudizar la desigualdad, pero en ese resultado incide de manera decisiva cuál sea la evolución del comercio internacional y de los flujos de capital que inciden en la inestabilidad de los países en desarrollo. Sin embargo, las propuestas que propone, además de vagas, no contienen la creación de instituciones supranacionales, ni establecen objetivos conjuntos que puedan servir de referencia para conseguir que los resultados se decanten por la equidad. Así, por un lado, a los países desarrollados les plantea la necesidad de que aumenten las inversiones públicas

internacionales dirigidas al desarrollo, que mantengan su actitud expansiva y que abran sus mercados a las exportaciones de los países en desarrollo. Por otro, plantea también la necesidad de mecanismos internacionales de ayuda, de coordinación en temas laborales y ambientales, y de compensación a los países en desarrollo a fin de que preserven los espacios naturales en detrimento de su crecimiento. En definitiva, las políticas de los países desarrollados no son corresponsables de la situación de desigualdad y pobreza creciente, y no sólo no se propone ninguna medida a adoptar para coadyuvar a los objetivos estratégicos del desarrollo internacional, sino que desconoce la necesidad de mecanismos supranacionales para regular la dimensión global de los mercados.

Recuadro 5. El paradigma de Washington

El tratamiento dado a la pobreza y la desigualdad en los años noventa se sintetiza en los siguientes puntos:

- a) el abandono de las dimensiones globales: no hay un problema de desarrollo internacional, sino problemas propios de los países en desarrollo;*
- b) la comprensión de los efectos de la globalización a partir de cada estado por separado, sin considerar la necesidad de agrupar a quienes tienen problemas comunes;*
- c) la focalización de las propuestas, negando planteamientos globales o integrales; solamente en casos extremos se admite el agrupamiento de países, como son los países menos adelantados o los gravemente endeudados, pero aun en estos casos las soluciones políticas no se tratan colectivamente con el grupo sino caso por caso;*
- d) aunque se reconoce que la eliminación de la pobreza es el desafío principal, no considera que su resistencia a reducirse tenga que ver con la existencia de una estructura asimétrica sesgada en contra de los países en desarrollo y a favor de los países desarrollados.*

El diagnóstico proclama que la causa principal de la pobreza y la desigualdad se encuentra en la inadecuación de las políticas de los países al nuevo escenario internacional, inadecuación que puede y debe superarse y cuya solución se encuentra, fundamentalmente, en manos de los propios países. Si éstos aplican convenientemente las políticas económicas, verán desaparecer progresivamente la dimensión de su pobreza. Desde esta posición, las propuestas que hacen se reducen a impulsar la adopción de las medidas de liberalización y demás políticas consideradas sanas y a promover políticas sociales focalizadas. En resumen, aceptación de las reformas estructurales y diseño de estrategias nacionales, sin necesidad de revisión especial de las reglas internacionales para con-

seguir mejores resultados de distribución del ingreso y pobreza. De hecho se ha aceptado con preocupante indiferencia el reciente fenómeno de concentración de la renta por parte de las mismas instituciones que propugnan la erradicación de la pobreza.

La pobreza y al desigualdad no plantean ninguna corresponsabilidad internacional porque hay una explicación económica, que achaca a las falencias de quienes las padecen las causas de su existencia, y porque tampoco se reconoce una carga moral que plantee la necesidad de asumir colectivamente, solidariamente, su superación. Desde esta percepción se comprende la falta de interés por la construcción de nuevas instituciones internacionales que hagan frente a los problemas globales. Si no se reconoce la existencia de estas transversalidades, difícilmente se verá la necesidad de poner en marcha las nuevas instituciones.

4. El paradigma de las Naciones Unidas

En el marco del sistema de las Naciones Unidas se han celebrado, durante los años noventa, una serie de conferencias internacionales que han abarcado los temas centrales del desarrollo y han establecido nuevas prioridades ante el escenario de interdependencia que caracteriza nuestro mundo. Desde la conferencia de Río de Janeiro sobre medio ambiente y desarrollo en 1992, temas como los derechos humanos, la mujer, la población, los asentamientos urbanos y el desarrollo social han sido objeto de otras tantas citas internacionales. De alguna manera, han modificado la visión hegemónica del paradigma de Washington al resaltar precisamente dimensiones que éste dejó a un lado. La preocupación por la erradicación de la pobreza o, en un sentido más amplio, los objetivos del desarrollo social, y, la especial atención a las personas como destinatarios principales de los beneficios del desarrollo, pueden señalarse como las principales características y novedades que comparten las conclusiones de estas conferencias.

En este sentido se plantea la posibilidad de considerar la existencia de un paradigma alternativo. El PNUD afirma que puede hablarse de un nuevo consenso como resultado de estos encuentros que sintetiza en cuatro principios claves: sostenibilidad, empoderamiento, participación y equidad. Sin embargo, hablar de la existencia de un paradigma supone algo más que un discurso, implica voluntad política de traducirlo en políticas y experiencias suficientemente amplias de aplicación de sus propuestas. Si no, por muy bien intencionado que sea el discurso no deja de ser una mera declaración programática de buena voluntad. No hay duda que el paradigma de Washington reúne los elementos para calificarlo como tal. Pero, ¿puede decirse lo mismo del paradigma de Naciones Unidas?

Hay que distinguir entre lo que es una corriente de pensamiento que propugna un nuevo concepto de desarrollo, como es el del desarrollo humano, de su traducción en una propuesta de políticas viables derivadas del mismo o de simples propuestas sectoriales circunscritas a determinados aspectos del desarrollo como puedan ser la salud o la educación. Para

hablar de un paradigma habría que analizar si realmente se da un conjunto de políticas alternativas, o suficientemente críticas, de las que hace el Consenso de Washington. Ahí se encuentra el punto central para determinar el alcance de los resultados de esta actividad propositiva de Naciones Unidas.

En lo que se refiere a los temas de la pobreza y la desigualdad, el punto de partida para analizar la existencia de un paradigma es la Cumbre de Desarrollo, celebrada en Copenhague en 1995. En ella se establecieron unos compromisos, de los que se ha hecho escaso seguimiento y que casi han quedado en el olvido. Una visión crítica, y pesimista, de los resultados de la cumbre, limitaría los mismos a un mero énfasis en los objetivos de lucha contra la pobreza proclamados por el Banco Mundial, la OCDE y Naciones Unidas, a los que antes se ha hecho referencia. Si eso fuera así, poco más habría que hablar del pretendido paradigma.

Pero sería inexacto, e injusto con Naciones Unidas, quedarse en esta crítica, por mucho que tenga elementos ciertos. Los contenidos y conclusiones de la Cumbre Social, así como el enfoque de desarrollo humano impulsado por el PNUD tienen un potencial alternativo que merece una consideración más precisa. Para avanzar en esta línea, hay que hacer una primera advertencia, y es que resulta siempre artificial hablar de Naciones Unidas cuando no existe un referente institucional que se arroge la representación total del sistema. Cualquier afirmación que se haga sobre la existencia de una propuesta del sistema de la ONU no dejará de ser una construcción analítica que intente captar las diferentes posiciones de las agencias que la componen y deducir una cierta línea dominante o significativa. Desde este relativismo, sin embargo, cabe asignar al PNUD una posición de líder del paradigma emergente y representante del enfoque que siguen otras agencias. La realidad es que sus propuestas han alcanzado en los últimos años una relativa buena acogida en muchos sectores académicos, organismos de cooperación internacionales y bilaterales y, sobre todo, en las organizaciones sociales preocupadas por los problemas de los sectores populares, muchos de los cuales se han basado en sus análisis para impulsar políticas de desarrollo más adecuadas a los nuevos objetivos.

En consecuencia, analizaremos las propuestas actuales del PNUD sobre la pobreza y la desigualdad. Para ello, se utilizarán los dos últimos documentos que tratan estos temas: *UNDP Poverty Report, 1998*; e, *Informe sobre Desarrollo Humano, 1999*. El primero se centra en la pobreza, mientras que el segundo aborda la desigualdad en el marco de la globalización.

4.1. Pobreza y desarrollo humano

Cuando el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) inició sus Informes de Desarrollo Humano, al comienzo de la década de los noventa, partía de un punto de arranque distinto, ofreciendo el concepto de desarrollo humano como referencia alternativa para la concepción del bienestar. Aunque parezca extraño, el PNUD no elaboró expresamente un concepto de la pobreza desde ese enfoque hasta el informe correspondiente al año 1996. Ese año propuso el índice de privación de las capacidades, que no prospera, y el año siguiente establece un nuevo indicador que difiere bastante del anterior que denomina índice de pobreza humana, abandonando el primero.

Desde la reformulación radical del bienestar que supone el desarrollo humano, lógicamente, el concepto de pobreza va a experimentar una correlativa revisión. La pobreza se plantea ahora como la carencia de las capacidades en las personas o el fracaso en conseguir esas capacidades a niveles mínimamente aceptables. La referencia de la pobreza ya no es el ingreso o la renta, sino el proceso por el cual las personas alcanzan o no el bienestar. Ello supone entender la pobreza como un concepto relativo, como un proceso más que como un resultado y con un contenido pluridimensional.

Si el BM no se había preocupado por abrir el debate del concepto de la pobreza, limitando sus componentes a considerar el ingreso o consumo necesarios para los mínimos de supervivencia; el PNUD, por el contrario, plantea una visión integral de la pobreza, a la que considera más un proceso que una condición de la persona. Estas dos referencias

marcan, desde el punto de vista conceptual, un desmarque claro sobre la posición del BM ante la pobreza. Un concepto multidimensional que comprende aspectos que van mucho más allá del ingreso o consumo y un enfoque que prima los procesos de pobreza, es decir, las causas y canales de transmisión de la misma frente a entenderla como algo que es propio de determinadas personas, a las que se denomina y considera pobres.

Ahora bien, una vez que se dispone de esta nueva conceptualización del bienestar y de la pobreza, ¿cómo se miden desde las capacidades el bienestar o el desarrollo y, su contrario, la pobreza? Este es un aspecto central, ya que de nada valdría reformular las bases del bienestar y de la pobreza si, al mismo tiempo, no se consigue producir un indicador que permita evaluar con los nuevos criterios la realidad social. La medición del concepto alternativo de bienestar es fundamental. Sin una referencia concreta de qué es el bienestar, que permita medirlo y, así, insertarlo en el análisis económico, el enfoque perderá su operatividad y con ello su pretensión de alternativa.

Por eso, la prueba de fuego de las grandes definiciones se encuentra en los índices en que se expresan. Cuando se proponen conceptos complejos, esa tarea se dificulta enormemente. A pesar de pretender captar las carencias de oportunidad real para vivir una vida valiosa y valorada, el Informe reconoce la dificultad de integrar en el índice dimensiones críticas de la pobreza humana como son la libertad política, la participación en decisiones, la seguridad personal, las amenazas a la sostenibilidad y la equidad intergeneracional (PNUD, 1997:19).

Las dimensiones básicas del concepto de pobreza, que plantea como referencia, y sus indicadores se plasman en el siguiente cuadro.

El PNUD establece dos indicadores de pobreza humana, el anterior, que se recoge en el cuadro 3, para los países en desarrollo y otro de niveles más exigentes en los indicadores para los países desarrollados²⁵. Aunque esta distinción puede conducir

²⁵ La especificación de ambos indicadores se encuentran en las notas técnicas de cualquier Informe de Desarrollo Humano. Para diferenciarlos, el índice de pobreza humana para los países en desarrollo se denomina IPH-1, mientras que el IPH-2 corresponde a los países desarrollados.

Cuadro 3. Índice de Pobreza Humana

Dimensiones básicas	Indicadores
Longevidad	% de gente que se estima morirá antes de los 40 años de edad
Conocimientos	% de adultos analfabetos
Nivel decente de vida	Acceso a servicios de salud y agua potable % de menores de 5 años desnutridos

a un debate importante sobre la conveniencia de establecer un indicador universal y las consecuencias que tiene la diferenciación de indicadores, a efectos de lo pertinente para nuestro análisis es suficiente la consideración de las dimensiones e indicadores que integran el índice de pobreza humana.

La mayor crítica no se refiere tanto a la selección de las dimensiones que conforman la pobreza, como a la simplificación excesiva que suponen los indicadores mínimos que definen el umbral de pobreza. Realmente resulta difícil que pueda pensarse que el cumplimiento de esos indicadores garantice que las personas superan la situación de pobreza. Además, los resultados de extensión de la pobreza que ofrece el IPH-1 del PNUD no difieren mucho de los que resultan del concepto de pobreza del BM. Aun reconociendo que la comparación no puede establecerse de manera directa, cabe concluir que la propuesta de pobreza del PNUD pierde fuerza como indicador alternativo y resulta, sin más, un concepto ampliado de la pobreza tradicional.

Se señalaba que las diferencias del PNUD con el BM en la propuesta de pobreza se encontraban en la multidimensionalidad y en su concepción como proceso. Si en la primera la diferencia se atenúa, veamos qué sucede con la segunda. De nuevo, las propuestas teóricas son ambiciosas. Reconoce que la pobreza se halla inserta en las relaciones socio-económicas y en los desequilibrios estructurales que han permanecido durante décadas. Por eso, plantea que las estrategias anti-pobreza requieren la convergencia de tres niveles fundamentales: políticas macroeconómicas, cambio institucional meso e intervenciones micro; y señala que ha sido precisamente la desconexión entre ellos una de las

mayores debilidades de los programas anti-pobreza (UNDP, 1999:18-9).

Si se aplicara este enfoque al diseño de las estrategias de lucha contra la pobreza, no cabe duda que la propuesta del PNUD implica un enfoque alternativo. Pero, nuevamente, se debilita a la hora de llevarlo a la práctica. Este debilitamiento se produce de dos maneras. La primera, al no tener en cuenta en la dimensión macro las políticas internacionales. De hecho, todo el esfuerzo de diseñar estrategias anti-pobreza se limita al ámbito nacional. La segunda, porque, incluso dentro del espacio nacional, se relativiza el papel de los gobiernos como creadores de entornos que posibiliten la eliminación de la pobreza y se enfatiza que la principal fuerza para su erradicación reside en el potencial de la acción colectiva de los propios pobres.

Resulta un falso dilema tener que optar entre los cambios estructurales de los marcos que establecen las reglas de juego de producción y distribución de los recursos, por una parte, y el esfuerzo de las personas, individual y colectivamente, por otra, a la hora de establecer las estrategias. Ambos son necesarios y no debe desestimarse ninguno. Más aún, hay que huir de cualquier ilusión de creer que los meros cambios desde arriba puedan ser la solución; sin lugar a dudas, las personas tienen que ser, en última instancia, las hacedoras de su superación. Pero el problema surge cuando se sesga el planteamiento y se insiste en el protagonismo de la acción colectiva de los pobres. Si se parte de considerar que las personas no pueden calificarse de pobres como si la pobreza fuera una condición ligada a ellas, sino que son personas que se encuentran en situaciones de pobreza que les impiden acceder a otros recursos, en cualquier estrate-

gia anti-pobreza debe incluirse un objetivo claro y preciso de modificar esa situación, y eso supone actuar a nivel macro y meso. Sin esa actuación específica, difícilmente puede darse esa benéfica y liberadora acción colectiva.

4.2. Desigualdad y desarrollo humano

El Informe de Desarrollo Humano 1999 analiza la globalización y su relación con el desarrollo humano. De manera más gráfica, plantea la necesidad de encontrar el “rostro humano” de la globalización. ¿Qué implica humanizar la globalización? Su posición es crítica con la forma en que se está llevando y ello implica un desmarque nítido de la visión acrítica y fundamentalmente positiva con que la presenta el paradigma de Washington. Los dos aportes críticos más importantes del Informe son la denuncia de la desigualdad y la afirmación clara de la necesidad de una arquitectura global mundial de gobierno.

La denuncia que hace de la desigualdad resultante es muy directa y expresiva y ha producido un importante impacto en los medios de comunicación. Los datos que aporta y el manejo que hace de los mismos resultan muy gráficos y facilitan su difusión. Las cifras de la creciente desigualdad y de la progresiva concentración de la riqueza, así como los ejemplos de las diferencias entre las personas de distintos países muestran sin reparo alguno su posición contraria al actual proceso globalizador. Hay que resaltar la importancia que tiene el que repercuta en la opinión pública la realidad de un mundo tan profundamente desigual, que no resulta tan evidente cuando se trata de su dimensión global; y el hecho de que la fuente sea una institución pública “respetable” añade un punto a su credibilidad y difusión. Este reconocimiento y positiva valoración del papel de denuncia de la desigualdad debe quedar patente.

Sin embargo, la consideración de la desigualdad se limita a los resultados. Pero las situaciones de desigualdad, como de pobreza, no pueden entenderse simplemente como hecho dados, sino que hay que entender por qué se han producido. Los mecanis-

mos, los procesos, los canales, las causas, éstas son las cuestiones centrales que van a explicar el verdadero carácter de la desigualdad y, sobre todo, van a posibilitar diseñar políticas eficaces. Dicho más simplemente, denuncia lo que falta, pero no por qué falta.

La distinción que hace el PNUD entre los componentes tecnológicos y los cambios normativos como factores de la globalización abría las puertas a un análisis de estos últimos. Pero a pesar del reconocimiento expreso de que la actual globalización no es un proceso impuesto por exigencias de las nuevas tecnologías, sino que ha sido conducida en una determinada dirección a través de la liberalización y desregulación de los mercados nacionales e internacionales, apenas se denuncian esos procesos reales (PNUD, 1999:25). Más aún, se presenta asépticamente a los principales actores de la globalización. Aunque se afirma que los acuerdos internacionales son productores de las nuevas normas, que vinculan a los gobiernos nacionales y limitan sus opciones normativas internas, no aparece señalado ningún acuerdo u organismo como causante de la desigualdad (PNUD, 1999:35).

Incluso, la consideración de buscar las raíces de la desigualdad en las estructuras internacionales se debilita con otras afirmaciones que, de alguna manera, contradicen esa primera visión y reconducen la responsabilidad de los resultados de las reformas a la iniciativa adoptada por cada país de manera libre, sin presiones o imposiciones externas²⁶.

Donde la posición del PNUD se muestra más contundente es en su reclamo de que la ética, la equidad, la inclusión, la seguridad humana, la sostenibilidad y el desarrollo se contemplen como referencias del desarrollo. Esta exigencia de desmercantilizar –sacar del mercado– los aspectos esenciales de la vida humana supone poner barreras a las pretensiones ilimitadas de expansión de los mercados, tal como se viene proponiendo desde otras instituciones multilaterales. Frente a la ausencia de carga ética en los conceptos de pobreza y desigualdad del paradigma de Washington, esta declaración supone una diferencia cualitativa y profunda.

²⁶ Así, habla de que un número creciente de países en desarrollo adoptó un régimen de libre comercio, impulsados por los tecnócratas, con el apoyo del FMI y el BM; o que los países del Este de Europa iniciaron la dramática transición (PNUD, 1999:29-30).

Pero, una vez más, esta declaración no se concreta en objetivos cuantificables o referencias precisas, lo que la inhabilita para evaluar las políticas que impulsan las organizaciones internacionales y los gobiernos. La denuncia de la desigualdad pierde fuerza si no se especifican las referencias que establecen cuándo resulta intolerable. Desde la convicción ética con que el propio PNUD define su posición, cabe esperar una definición que permita orientar la acción pública. Pero ésta no se da, si se exceptúa la referencia del concepto de pobreza humana. Salvo ésta, que como ya se ha dicho establece unos mínimos que no garantizan que su cumplimiento permita un desarrollo real de las personas, no hay una formulación de qué pudiera ser el bienestar hoy deseable y posible de manera general.

El enfoque del desarrollo humano descansa en el profundo convencimiento de que la persona es el destinatario central de la actividad económica y que, en consecuencia, sólo la certeza de que el bienestar de las personas concretas ha mejorado es la medida de que el desarrollo ha avanzado. Se pue-

de comprender, por tanto, la trascendencia que tiene el vacío de una adecuada definición de cuáles son las situaciones insostenibles de las personas, que plantean la necesidad de superarla con toda la fuerza de la exigencia categórica ética, frente a la cual las pretendidas exigencias de la economía debieran ceder.

En resumen, los últimos documentos del PNUD decepcionan como elementos de construcción de un paradigma alternativo. Las razones para hacer este juicio se han repetido a lo largo de la exposición: las ideas claves del enfoque no se traducen en mecanismos de análisis y políticos precisos y claros, con lo que los conceptos se diluyen y pierden operatividad. Sin embargo, no puede dejarse de reconocer la carga crítica que plantea a la visión optimista de la liberalización como eje de la globalización, que defiende el paradigma de Washington. En este sentido el PNUD ejerce de defensor de algunas de las reivindicaciones de los países en desarrollo y si bien es algo necesario, resulta insuficiente.

IV. LA CONSTRUCCIÓN DE LA COOPERACIÓN SOLIDARIA

1. Las relaciones entre la desigualdad y la pobreza

En principio desigualdad y pobreza son dos conceptos distintos que recogen dos manifestaciones diferenciadas de la realidad y que es preciso no confundir. Desde un frío análisis conceptual, cabe plantear que existan situaciones de profunda desigualdad y, sin embargo, no se produzcan situaciones de pobreza, por entender que todas las personas cubren sus necesidades básicas. Y, por otro lado, puede pensarse en una sociedad plenamente igualitaria en la que todas las personas sean pobres, siempre desde esa concepción anterior de pobreza. Pero, al mismo tiempo, se hallan fuertemente relacionados tanto a la hora de analizar los procesos en que ambas magnitudes aumentan o disminuyen, como en la determinación de los límites de la desigualdad.

Desde un planteamiento de mera lógica formal, la pobreza encontraría una fácil solución poniendo en práctica una política redistributiva radical, de manera que los activos de los ricos se pusieran a disposición de elevar las rentas de los más pobres. Evidentemente, para conseguir eliminar la pobreza habría que partir de que el conjunto de recursos producidos por esa sociedad fuera suficiente para cubrir las carencias de las personas a las que se considera pobres. En

cualquier caso, la aplicación de medidas distributivas que afecten a los pobres producirá efectos directos sobre la reducción de la extensión de la pobreza o, por lo menos, de su intensidad o gravedad²⁷.

Por otra parte, cualquier política efectiva de erradicación de la pobreza exige algún tipo de reajuste redistributivo, lo que ratifica que una cierta relación entre desigualdad y pobreza es inevitable. De hecho en todas las experiencias de países que han mejorado sus indicadores de pobreza de manera estable, se realizaron profundas reformas conducentes a conseguir una mayor equidad en la distribución de los activos productivos o en el acceso a los bienes y servicios. El caso de los países del sureste asiático es el ejemplo más relevante de esto último.

El crecimiento económico es un factor clave en la reducción de la pobreza, pero su eficacia dependerá decisivamente de cuál sea la estructura de distribución existente. Una mayor desigualdad supone una mayor ineficacia del crecimiento en el objetivo de reducir la pobreza. En una de las regiones más desiguales del mundo, como es América Latina, la rémora de su distribución tan inequitativa implica que para algunos países, a pesar de conseguir una tasa de crecimiento del 3 por ciento anual per capita, se necesitará más de doscientos años para eliminar la pobreza extrema²⁸. Esta tardanza no se explica porque la brecha de la pobreza –la canti-

²⁷ El PNUD (1999:37) ofrece ejemplos de lo que teóricamente pudiera lograrse a nivel global si se aplicaran determinadas medidas que afecten a la distribución de la riqueza de las mayores fortunas del mundo.

²⁸ Nora Lustig y Ruthanne Deustch (3/98, POV-101r, E, S); *Poverty and IDB. The Inter-American Development Bank and Poverty Reduction: An Overview* (Revised Version).

dad necesaria para que las personas pobres alcancen la línea de pobreza— sea enorme y requiera de un crecimiento económico extraordinario, ya que sería suficiente una transferencia entre el 0.5% y el 1% del PNB de estos países, sino por la extrema inequidad de la estructura distributiva. Esta hace que los beneficios del crecimiento económico no alcancen a los sectores más pobres o lo hagan en una proporción mínima, mientras que los sectores de mayores ingresos captan la mayor parte de los mismos.

La teoría económica no ha ofrecido explicaciones convincentes de este aumento reciente de la desigualdad y su relación con la reducción de la pobreza. Las explicaciones de la desigualdad del ingreso basadas en los factores tradicionales —concentración de la tierra, recursos naturales, acceso a la educación y sesgo urbano— no son suficientes, lo que no quiere decir que no tengan importancia y que no haya que seguir interviniendo sobre ellas con políticas adecuadas. La “nueva” desigualdad se debe a la aparición de nuevos factores que es preciso analizar, como: la aceleración del avance tecnológico, la implantación de programas de ajuste estructural que favorecen la intensidad de capital sobre el trabajo, la liberalización comercial, el impacto de la liberalización financiera sobre la distribución, el debilitamiento del papel del estado en sus funciones redistributivas y otros. Y estos nuevos factores guardan una estrecha relación con las reformas propuestas por el llamado Consenso de Washington (Cornia, 1999).

Pero donde los conceptos de pobreza y desigualdad se encuentran profundamente relacionados es a la hora de precisar los objetivos que debe perseguir una política redistributiva. La realidad de una determinada desigualdad por sí misma no permite deducir ningún juicio o evaluación sobre su bondad o perniciosidad, salvo que se parta de plantear el igualitarismo absoluto como la única referencia de modelo de la sociedad. En este caso, cualquier desviación de la igualdad absoluta implica una valoración negativa y su intensidad se hará en función de su distanciamiento de la misma. Pero salvo este caso, en principio no tienen por qué ser negativas o valoradas como injustas muchas situaciones de desigualdad. Incluso una distribución no igualitaria de la renta a priori no tiene por qué ser

evaluada como peor que otra estrictamente igualitaria. Actualmente, los datos del PNUD expresan una creciente desigualdad internacional que se ha más que duplicado en los años recientes y, sin embargo, no parece sentirse una especial urgencia por plantearse políticas estructurales a nivel internacional que la reviertan.

Por eso hay que hacerse la pregunta: ¿dónde la desigualdad se hace problemática y requiere de la intervención? Un principio que cabe formular para la aceptación universal es que esa intervención se justifica cuando el resultado distributivo produce que una serie de personas quedan sumidas en una pobreza extrema, entendida en el sentido tradicional que supone poner en riesgo su vida, sin posibilidad de salir de ella. Difícilmente se pondrá en duda la necesidad de implementar mecanismos redistributivos en esa situación, especialmente si de la misma se deduce que la propia vida humana se encuentra en peligro. Entonces la determinación de la desigualdad no admisible se traslada a la cuestión de establecer cuáles son esas situaciones que reclaman revisar las reglas de distribución o, por lo menos, paliar sus resultados para evitar que las personas sigan siendo pobres.

2. Los principios para la nueva cooperación al desarrollo

Paralelamente a los cambios que ha ido experimentando la economía mundial, el pensamiento y la política sobre el desarrollo ha tenido que revisar sus propuestas. Es difícil resumir cómo se ha producido este proceso de revisión de la teoría, pero puede decirse que en los últimos años se ha pasado de la preocupación por la modelización a preocuparse por ver qué conceptos permiten interpretar y criticar la realidad, de manera que se pueda conocer mejor las dinámicas que mueven el complejo proceso de cambio. Y en el campo específico de la teoría del desarrollo, las implicaciones de estos cambios intelectuales suponen que deben dejarse a un lado las pretensiones de legitimación de los expertos en base a su autoridad, a favor del diálogo entre los teóricos, los políticos y los actores del Primer Mundo con los del Tercer Mundo.

El concepto mismo de desarrollo ha sido objeto de debate. La progresiva apertura del mismo desde un enfoque predominantemente económico hacia la integración de las dimensiones políticas y éticas ha llevado a que surjan propuestas alternativas al concepto tradicional como es el caso del enfoque del desarrollo humano. Más aún, existe una corriente de pensamiento que rechaza la idea misma de desarrollo²⁹. En definitiva, el desarrollo participa de las complejidades de la condición humana y no puede entenderse fuera o por encima de ella. Por lo tanto, si la cooperación se definía en función de los objetivos de desarrollo que consideraba prioritarios, poco cabe añadir para argumentar que la necesidad de reformular la cooperación se hacía inevitable.

Si hay que preguntarse por los fundamentos de la cooperación al desarrollo nadie duda que hay que replantear profundamente su contenido ante la importancia de los profundos cambios producidos y que han desembocado en un incremento de la interdependencia global muy intensa, en muchos casos manifestada unilateralmente como mera dependencia. Negar la necesidad de una nueva cooperación sería negar la realidad de la interdependencia y eso supone no sólo ser ciego, sino suicida. Pero de ahí no se deduce la aceptación ciega de una específica forma de globalización, sino que la cooperación pretende otra idea de lo que puede y debe ser la globalización.

Desde el concepto de cooperación al desarrollo que se plantea la dimensión solidaria exigente, la equidad como objetivo prioritario del desarrollo y la participación como base para establecer la relación, la alternativa ante las posiciones hoy en día hegemónicas se construye en torno a tres grandes ejes:

- a) frente a la globalización regida por los criterios de mercado, la necesidad de construir las instituciones y fomentar los valores que garanticen que la actividad económica cumple con la función central de ofrecer los recursos suficientes y el acceso a los mismos para que las personas puedan desarrollarse como tales;
- b) frente a los estrechos objetivos de reducción de la pobreza, entendida como mera superación de los mínimos de supervivencia, la propuesta de un concepto de bienestar amplio, que garantice que se ofrece a las personas la posibilidad de desarrollar sus capacidades;
- c) frente a un concepto de globalización uniformadora y que impone desde arriba los objetivos y los instrumentos para conseguirlos, el énfasis en la participación de las personas, las organizaciones y las sociedades en el diseño de sus políticas y la determinación de sus prioridades.

La principal crítica que se formula contra la propuesta dominante de globalización es que concibe la interdependencia fundamentalmente a través de los mecanismos de mercado y descuida las instituciones imprescindibles que acotan y conducen el funcionamiento del mercado. No se tiene en cuenta la dimensión internacional de las instituciones que es imprescindible para conseguir los mejores resultados posibles para el desarrollo de las personas. Este vacío supone una asimetría total en la aplicación de los supuestos de partida a la hora de considerar unos países y otros, y los mercados nacionales frente a los transnacionales.

Cualquier país capitalista, por muy liberal que se afirme, donde el mercado es la institución que articula la economía, éste nunca llega a dominar arbitrariamente la sociedad. Hay una serie de acuerdos, muchas veces no escritos, pero profundamente arraigados, que establecen qué dimensiones fundamentales de la vida no se ponen en manos del mercado. Se presupone que las sociedades tienen instituciones, valores, actitudes, prioridades... que forman parte de su forma de vida, de su concepción de lo que debe ser la convivencia y el ser humano, que están por encima de otros intereses y valores como la rentabilidad o la eficiencia. El modelo social europeo es un ejemplo de fuerte articulación de las exigencias del mercado con las convicciones de un modo de convivencia, que se diferencia de los modelos de Estados Unidos o Japón.

²⁹ En Kiely (1999) se ofrece una visión crítica de esta corriente posdesarrollista.

El modelo de desarrollo, tal como se ha aplicado a nivel mundial, no ha respetado los valores y el derecho de las sociedades de los países pobres a optar por diferentes ritmos, prioridades y procesos. Más aún, en los mercados globales no existen los controles formales ni informales imprescindibles para el funcionamiento del mercado como institución. Sin ellos, las personas no significan nada en cuanto tales, no existen para el mercado, salvo cuando se convierten en demandantes. El mercado no es sensible a las necesidades de las personas, sólo reconoce las demandas de los que intervienen en el mercado, que son quienes tienen capacidad de compra. Si la lógica del mercado domina el escenario mundial, al estado se le achican sus funciones, y hay una crisis de las instituciones internacionales, ¿qué referencias pueden limitar el mercado?

Esta es la propuesta: la construcción de ese marco institucional internacional que permita la expresión de los intereses y las opciones de los pueblos; que

asegure el respeto de los valores fundamentales de las personas; que potencie la creación de sociedades organizadas donde las personas se expresen y participen; que busque fórmulas nuevas de instituciones supranacionales. La cooperación internacional encuentra aquí todo su sentido y razón de ser. La definición y defensa comprometida de cuáles son los valores que se entiende están más allá del mercado es la gran tarea de la cooperación al desarrollo: profundizar en una concepción actual, coherente con el mundo global en que vivimos, de los derechos de las personas; y garantizar que esa formulación sea el resultado del consenso de todas las culturas y pueblos son dos pilares sobre los que construir la cooperación al desarrollo.

En los dos apartados siguientes, se desarrollan dos cuestiones que son centrales en esta pretensión de crear la nueva cooperación al desarrollo: un nuevo concepto de bienestar y una reformulación de la participación.

V. EL BIENESTAR COMO REFERENCIA DE LA COOPERACIÓN

1. De la pobreza al bienestar

En la reciente historia de la evolución del concepto de la pobreza ha predominado la preocupación por la medición. En la mayoría de los estudios realizados después de la II Guerra Mundial, el objetivo central ha consistido en medir su alcance o extensión. Hay varias razones que pueden explicar este hecho. Una de ellas, y no la menos importante, es el carácter reactivo con que se han elaborado esos estudios: el resurgimiento, o el “redescubrimiento”, de los fenómenos de pobreza ha sido el factor que los ha impulsado. Este carácter reactivo ha sido una constante en el desarrollo de la investigación sobre la pobreza, que durante largos períodos permanecía prácticamente inactiva volviendo con fuerza cuando la realidad sorprendía con una dimensión del problema de la que no se era consciente. Por otro lado, la hegemonía de los economistas en el tratamiento de la pobreza que, por sus características profesionales y metodológicas, y sobre todo por el predominio de un concepto utilitarista del bienestar, se acercaron a la pobreza para medirla preguntando a la gente cuál era su nivel de ingresos. Esto no quiere decir que no se reconociera que la pobreza implicaba otras dimensiones más allá de la renta, pero la dificultad para medir éstas hizo que “hubiera” que limitarse a los datos más fácilmente disponibles: la renta o el ingreso.

No se puede desconocer la utilidad de estos trabajos que han cuantificado la extensión y evolución de la pobreza en los distintos países, pero esta

excesiva preocupación por determinar cuántos resultan ser afectados por falta de ingresos, ha oscurecido las otras dimensiones y la complejidad de la pobreza. Ello ha redundado en perjuicio de un mejor conocimiento y, sobre todo, de diseñar políticas eficaces para reducirla.

Pero, aun cuando ése haya sido el enfoque dominante, no ha sido el único. Las referencias que diferencian las distintas concepciones de pobreza, permiten agruparlas en dos grandes enfoques. Uno, que analiza la pobreza desde sus síntomas; otro, que se preocupa de conocer las causas de esas manifestaciones. A partir de este arranque, ambos enfoques presentan otras diferencias en la forma de abordar la pobreza, ofreciendo dos propuestas metodológicas. Si se parte de los síntomas, la medición y las políticas sociales focalizadas hacia los pobres serán sus preocupaciones. Si se parte de las causas, el análisis se centrará en conocer los procesos donde se originan esas situaciones de carencia.

La hegemonía de la primera concepción de pobreza ha sido evidente en las últimas décadas y se corresponde con la mantenida por los organismos internacionales. Curiosamente, la preocupación por el debate sobre su concepto sólo se ha producido cuando se refería a las sociedades desarrolladas. La pobreza de los países en desarrollo no fue objeto de un debate paralelo, como si las grandes miserias fueran evidentes en sí mismas y no necesitaran de mayores refinamientos. El estudio de la pobreza en los países en desarrollo se ha producido desde la distancia y desde la preocupación por determinar

su extensión: ¿cuántos son?, ¿aumenta o disminuye el número de pobres? La fuerza expresiva del indicador del número de pobres ocultó preguntarse: ¿a quiénes llamamos pobres?

Esta visión estrecha de la pobreza se plasma, de manera resumida, en las siguientes características:

a) La pervivencia de un concepto estático de pobreza, entendida desde un referente absoluto: la mera sobrevivencia biológica. A pesar de los cambios tan profundos y de todo tipo experimentados desde principios de siglo, la referencia de los mínimos de sobrevivencia apenas ha sido modificada para definir la pobreza. Los mínimos que fijaron Rowntree y Booth a fines del siglo XIX probablemente no difieren gran cosa del umbral de pobreza todavía vigente del Banco Mundial que establece el conocido dólar-día como referente de la pobreza.

b) No es una casualidad esa continuidad, si se tiene en cuenta que la gran preocupación del tratamiento de la pobreza fue su medición. Medir implica distanciarse y requiere una referencia clara y precisa: fijar las condiciones básicas para sobrevivir. Aquí se pone de manifiesto la falta de una preocupación normativa que plantee mayores exigencias a la hora de definir cuáles son las situaciones de pobreza que pueden y deben ser superadas.

c) La determinación de cuáles son los requisitos para la sobrevivencia no requiere ninguna definición previa de bienestar. Al contrario, su referencia es meramente negativa y responde a la pregunta: ¿cuáles son las condiciones imprescindibles para que las personas no mueran? Así, la responsabilidad del modelo –la exigencia normativa– no va más allá de garantizar que la personas no se mueran. Esto implica que los aspectos positivos del desarrollo, es decir, del bienestar, no se tienen en cuenta. El bienestar es una referencia de futuro, más difícil de establecer y medir, y, sobre todo, plantea una exigencia mucho mayor de objetivos a cumplimentar.

d) Ya se ha dicho que el debate sobre la pobreza presentaba connotaciones diferentes en el caso de los países desarrollados que en el de los países en desarrollo. Estas diferencias se hacen especialmente patentes a la hora de establecer las referencias normativas en uno y en otro caso. En el primero, en los países desarrollados, se avanza desde una concepción absoluta de pobreza a una relativa, donde se plantea la necesidad de definir el umbral de pobreza en función de los niveles alcanzados por la sociedad. Es decir, las exigencias de lo que se considera como pobreza van cambiando de acuerdo a las posibilidades materiales que la sociedad ofrece. En cambio, para las sociedades en desarrollo la referencia normativa se mantiene básicamente inalterable³⁰. En definitiva, se compartimentaliza el concepto de pobreza según las características de cada sociedad.

Esto es explicable si se viviera una situación en la que la disponibilidad de los recursos impidiera plantearse objetivos más ambiciosos de niveles colectivos de bienestar. Es decir, cuando la consecución de un objetivo determinado de reducción los niveles de pobreza de determinados sectores implicara tener que empobrecer a otros sectores. Pero en un contexto de disponibilidad suficiente de recursos y de progresiva interdependencia, la diferenciación de niveles de pobreza debe ser objeto de especial atención. Una cuestión es plantear la imposibilidad de alcanzar inmediatamente objetivos comunes, y otra cuestión es negar por principio determinados objetivos que son alcanzables. Es decir, una cosa es reconocer las limitaciones que se presentan a la hora de pensar en logros posibles; y otra es que en la determinación de esos logros posibles se parta de concepciones diferentes de lo que es la pobreza para unos y otros países, en definitiva de una discriminación del horizonte al que deben aspirar las personas.

e) A efectos no solo de medición sino de precisión de qué se entiende por pobreza, resulta inevita-

³⁰ Esta afirmación de la inalterabilidad del concepto de pobreza en los países en desarrollo hay que entenderla en el sentido que todas las mediciones de la pobreza se han realizado siempre desde la defición de las líneas de pobreza. Ciertamente, los requerimientos de la pobreza han variado de un país a otro e, incluso, dentro de cada país; pero lo que no se ha alterado es el principio básico de considerar que el concepto de pobreza se define en base a los mínimos vitales, sin referencia alguna a otros criterios relativos de bienestar.

ble determinar un umbral de pobreza, es decir, precisar los límites a partir de los cuales se entiende que una persona se encuentra en situación de pobreza. La fijación del umbral plantea dos cuestiones: la primera es la forma de calcularlo: cómo se fijan los mínimos, en base a qué criterios; la segunda, qué papel juega el umbral en el posterior tratamiento y conceptualización de la pobreza. Desde este enfoque, el umbral es una frontera decisiva y excluyente. No hay matices de pobreza –salvo las diferencias entre extrema pobreza o indigencia y pobreza moderada– con lo cual, la pobreza es o no es.

El umbral cumple una función de ordenación, de clasificación. Parece interesar más identificar, señalar, quiénes son pobres, que preguntarse por qué son pobres. La consecuencia de esta concepción es que desconecta el análisis de los pobres de quienes no son pobres. Al entenderse la pobreza más como una categoría de ordenación que de relación, el análisis de la pobreza se concentra, se focaliza en quiénes han sido clasificados como tales. El problema se ha aislado. La pobreza se corresponde con la dimensión de ella que nos preocupa: el número de pobres, más que la gravedad con que sufren la necesidad. Lo que preocupa es la cantidad, porque esa es la amenaza. La definición del umbral y la clasificación son necesarias. La crítica no se dirige contra el umbral como referencia de clasificación, sino en cuanto esa referencia, que no era mas que un instrumento para conocer la pobreza, se convierte en el objetivo central de estudio.

2. El enfoque alternativo del bienestar

El punto de inflexión de un enfoque a otro se produce cuando la preocupación de cuál es el objeto central del conocimiento pasa de la situación de pobreza a explicar sus causas. En el desarrollo del nuevo enfoque hay que destacar dos categorías conceptuales que lo caracterizan: la pobreza relativa y los procesos de empobrecimiento. Nos centraremos especialmente en el primero.

El desarrollo del nuevo enfoque se produce al plantearse la necesidad de adecuar el concepto de

pobreza a las nuevas circunstancias y de buscar una definición que contemple los valores que se reconocen a la persona. Parte de la preocupación por encontrar la norma de pobreza ajustada a nuestro tiempo, superando la estrecha concepción de las líneas de pobreza. Las nuevas realidades exigen nuevas conceptualizaciones. En ese contexto, la pobreza se manifiesta a través de procesos en continuo cambio, cuya comprensión y análisis requieren categorías e instrumentos nuevos. El interés se centra en conocer las causas de la pobreza, lo que lleva a plantear una acotación del objeto de estudio totalmente distinto. Estos elementos: pluridimensionalidad, concepto relativo de pobreza, instrumentos analíticos novedosos, contenido normativo, adecuación a la realidad cambiante y análisis de las causas, se combinan para conformar un nuevo enfoque que se ha desarrollado especialmente en esta década.

El paso de un concepto de pobreza absoluta a otro de pobreza relativa supone algo más que una simple modificación de los criterios para establecer el umbral de pobreza. Si se reconoce que la pobreza no tiene una referencia fija, sino que ésta puede cambiar, por eso precisamente se dice que es relativa y se hace imprescindible introducir la consideración normativa. Es decir, aunque sea en su expresión más sencilla, no queda más remedio que preguntarse cuál es la nueva referencia. Si ya no se tiene como referencia a los mínimos de supervivencia, que se afirmaba, o se pretendía, que podían fijarse de manera objetiva, ¿cuáles serán ahora los criterios para determinar el umbral de pobreza? Ello lleva a preguntarse por el bienestar; a determinar cuándo las personas no disfrutaban de bienestar y, en consecuencia, son pobres.

En la formulación del nuevo concepto de bienestar la aportación de Sen ha tenido una gran influencia. Su propuesta supone una crítica profunda a la economía del bienestar convencional vigente y pone de relieve las reducidas bases en torno a las que se ha construido la idea de bienestar y de calidad de vida: renta, elección y sentimientos. La apertura del concepto de bienestar hacia dimensiones más allá de las meras satisfacciones personales supone una visión alternativa del bienestar que se traduce en conceptos igualmente alternativos de desarrollo y pobreza. No nos detendremos en

exponer la propuesta de concepto de bienestar de Sen por ser bien conocida, ya que sirve de base al concepto de desarrollo humano del PNUD. En resumen, afirma que el espacio crucial para evaluar la calidad de vida se encuentra en las capacidades de las personas, ya que éstas captan el alcance de sus libertades positivas; por lo que el bienestar lo constituye la expansión de las capacidades de las personas para poder optar ante diferentes opciones.

Sin embargo, a la hora de hacer operativa la propuesta de Sen surgen las dificultades, hasta el punto de que tal como él la formuló resulta insuficiente para realizar la evaluación de la actividad económica. Sin una referencia suficiente de qué es el bienestar, cómo medirlo y cómo insertarlo en el análisis económico, el enfoque pierde su operatividad y con ello su pretensión de alternativa. Pero, ¿cómo definir el bienestar?

Para avanzar en la formulación básica de bienestar de Sen, seguimos a Nussbaum ya que su preocupación es encontrar una formulación del bienestar que sea operativa. Conviene precisar que el concepto de bienestar que se plantea no supone definir el objetivo último ideal que deban alcanzar las personas o el horizonte hacia el que se deba tender como aspiración, sino establecer en qué condiciones las personas pueden desarrollarse como tales. Dicho de otra manera, cuándo las personas dejan de estar mal y pueden empezar a estar bien. En definitiva, no es otro el concepto de pobreza sino saber cuándo un ser humano tiene o no la oportunidad de desarrollar su potencial como persona. Consiste en definir en positivo los funcionamientos y capacidades mínimas para que cada persona ponga en marcha su particular e indelegable búsqueda de forma de vida que le satisfaga.

El objetivo prioritario es asegurar que las personas pueden vivir como tales. ¿Hasta dónde se puede llegar en esa pretensión? Esa es otra cuestión. Determinar cuándo una persona empieza a ser persona no implica vislumbrar el resultado último,

ni siquiera la gama de posibles estados deseables que ella puede tener. De hecho habrá muchos posibles grupos o paquetes de objetivos diversos a conseguir. Se deja de ser pobre no tanto porque se avance en uno de esos posibles paquetes; por ejemplo disponiendo de mucho alimento o de vivienda mejor. La pobreza se define en cuanto se precisa cuando la persona dispone o no de las capacidades para emprender el camino que le lleve a elegir la combinación deseable y a esforzarse por conseguir los recursos necesarios para que se haga realidad.

Formulado así, definir dónde empieza y dónde acaba la pobreza implica establecer qué capacidades básicas y qué funcionamientos son los realmente necesarios y valiosos para que la persona se realice. La gran cuestión es cómo definir ese nuevo umbral de pobreza.

En primer lugar, ¿cabe determinar la pobreza desde un referente universal? O, ¿no queda más remedio que cada sociedad, cada cultura, establezca de acuerdo a sus criterios dónde se encuentra ese umbral? Según sea la respuesta que se de, la forma de entender la definición del umbral varía sustancialmente. No se está planteando una definición de bienestar para unas sociedades determinadas, sean éstas desarrolladas o en desarrollo. Se busca una referencia universal, válida para cualquier persona³¹.

Nussbaum es tajante al respecto y sostiene la necesidad de afirmar la existencia de una referencia normativa objetiva de carácter universalista. En la misma línea, Doyal y Gough (1994:74) tienen un similar punto de partida, con un pronunciamiento decidido de la universalidad de las necesidades básicas. Su conclusión es que si las necesidades dependieran exclusivamente de las preferencias culturales o individuales, una situación como la del mundo feliz de Huxley no plantearía objeción alguna. Si no hay referencias objetivas, nada cabe aducir ante un escenario en el que subjetivamente las personas se encuentran

³¹ Kiely (1999:48) se pronuncia asimismo por un genuino universalismo, pero basado históricamente. Frente a las teorías del posdesarrollismo que sustentan el relativismo, considera que el universalismo es esencial. A este respecto cita los trabajos de filósofos como O'Neill, Sen, Cohen y Nussbaum.

satisfechas aunque se haya llegado a él por medio de una manipulación externa que no anule las capacidades personales. Las necesidades son mucho más que meras descripciones de estados empíricos y conllevan una fuerza normativa que no puede ignorarse y que es tan objetiva y universal como ciertas manifestaciones descriptivas que no tienen contenido moral.

Un debate como el que se plantea sobre el relativismo o el esencialismo no puede zanjarse en unas pocas líneas. Pero sin pretender haberlo agotado, nos decantamos por la afirmación del esencialismo, aunque creemos necesario matizarla para evitar una comprensión cerrada³².

Primero, ratificar que la búsqueda de un referente ético absoluto no debe identificarse con la pretensión de formular un ideal universal de lo que debe ser la vida buena. Segundo, sostener que el esencialismo no implica defender una formulación ahistórica y cerrada, acabada; al contrario el esencialismo implica la continua búsqueda de las concreciones históricas que definen ese bienestar. Es decir, el “descubrimiento” de los principios se nos desvela a través de las manifestaciones humanas en todo tiempo y lugar, expresadas en una diversidad fantástica³³. Tercero, el hecho de que se definan los rasgos humanos centrales no va en contra de sostener al mismo tiempo el pluralismo. Si se parte de que el proceso de búsqueda de los rasgos humanos centrales implica la indagación en la experiencia personal y colectiva de los seres humanos, y que el mismo no tiene sentido sin la participación y el diálogo, se entenderá que, paradójicamente, el esencialismo que se propugna no termina nunca de definirse.

Desde estas precisiones, el esfuerzo de Nussbaum por precisar las funciones y capacidades que constituyen el ser humano, se plasma en dos listas o niveles, que, a nuestro juicio, suponen un sustancial avance, al abrir un escenario que hace operativo el concepto de bienestar. Su listado de capacidades y funcionamientos no es un bloque cerrado y dogmático, sino más bien una propuesta susceptible de ser perfeccionada. Pero lo decisivo, es que ahora se dispone de una conceptualización universal, consistente y profunda del ser humano, desde la que es posible orientar la acción pública.

De cumplirse satisfactoriamente estos objetivos, se dispondría de una referencia para determinar en qué condiciones las personas pueden desarrollarse como tales. Y, en definitiva, no es otro el concepto de pobreza, que saber cuándo un ser humano no tiene la oportunidad de desarrollar su potencial como persona. Por eso, la definición en positivo de los funcionamientos y capacidades mínimas para que la persona ponga en marcha su particular búsqueda del vivir es, al mismo tiempo, la definición de pobreza.

Nussbaum propone hacer un bosquejo de las funciones y capacidades más importantes del ser humano, donde la vida humana queda definida (cuadro 4).

Esta relación es más una propuesta para generar debate que una lista acabada, es una lista que se debe trabajar. En ella se encuentran dos tipos de elementos: límites y capacidades. Estas últimas expresan los aspectos positivos a desarrollar. La falta de alguna de las capacidades implicaría una vida tan empobrecida que no podría considerarse huma-

³² La argumentación de Nussbaum (1998:47-51,92-98) para defender el esencialismo puede resumirse así: a) hay un esencialismo metafísico realista que ha sido fuertemente combatido por los relativistas y cuya crítica comparte, pero el rechazo de un determinado esencialismo no implica que no haya otros esencialismos válidos, en concreto el esencialismo internalista; para defender la posibilidad de realizar una investigación evaluadora de qué es lo más profundo e indispensable en nuestras vidas no se necesita de una referencia metafísica externa; b) si no se dispone de la base que permite establecer cuáles son las necesidades y funciones básicas de los seres humanos, se carece de fundamento y legitimación suficientes para propugnar la justicia social; esa base es imprescindible para una ética global; c) por último, si no se admite el esencialismo como válido para definir las características centrales del ser humano, las actitudes de la comprensión y el respeto quedan tan debilitadas que desaparecerán prácticamente de la sociedad, al menos en su significado más profundo.

³³ Esta posición es diferente de los comunitaristas que rechazan todo vínculo universalizable y que defienden que sólo puede formarse aquello que cada sociedad expresa y experimenta, sin que quepa sostener que hay una forma de vida mejor que otra. Pero aún entre las posiciones relativistas se llega a reconocer la existencia de un núcleo de moralidad que se elabora de forma distinta en las diferentes culturas. En el seno de las diferentes manifestaciones se da una moral “densa”, culturalmente integrada y totalmente significativa, si bien nunca se puede dar de manera separada de una concreta expresión cultural, siguiendo a Walzer. Esa densidad y significación moral que subyace en toda experiencia moral humana es una forma de entender lo que queremos señalar con la esencia de la naturaleza humana.

Cuadro 4. Nivel uno de la concepción del ser humano: la conformación de la forma humana de vida.

- I) Mortalidad.
- II) El cuerpo humano:
 - 1. hambre y sed: necesidad de alimento y bebida,
 - 2. necesidad de abrigo o vivienda,
 - 3. deseo sexual,
 - 4. movilidad.
- III) Capacidad para el placer y el dolor.
- IV) Capacidad cognoscitiva: percibir, imaginar, pensar.
- V) Desarrollo temprano de la infancia.
- VI) Razón práctica.
- VII) Afinidad o sociabilidad con otros seres humanos.
- VIII) Sentido de relación con otras especies y con la naturaleza.
- IX) Humor y juego.
- X) Diferenciación o separación.
- XI) Diferenciación profunda.

Fuente: Nussbaum, 1996:76-79.

na. La lista de las capacidades supone un nivel mínimo, de la concepción del bien. Pero este marco no es suficiente, con lo que las cosas se complican al tener que complejizar los elementos que forman parte de la condición humana suficiente. La lista anterior delimita un primer umbral de capacidad para funcionar, que si no se alcanza la vida quedaría tan empobrecida que no sería en absoluto humana. Por ello plantea un segundo umbral más alto, por debajo del cual la vida que se desarrolle no puede pensarse como una vida buena o plena.

Este esfuerzo por precisar las capacidades básicas de las personas no parte de una preocupación académica, sino al contrario, de la convicción de que se necesita una concepción del ser humano y del funcionamiento humano que sirva de guía de referencia para la política pública. La elaboración que persigue este trabajo no tiene otra razón de ser, por muy teórica que pudiera parecer.

El diagnóstico de que la existencia de la pobreza y la desigualdad no es una casualidad, sino que encuentra su causa en la debilidad de las convicciones éticas sobre la corresponsabilidad en la salvaguarda de la dignidad humana, lleva a la necesi-

dad de reflexionar profundamente, desde las expresiones de vida incompletas y cercenadas, para disponer de la referencia necesaria de los valores de la vida humana. El objetivo central es una conceptualización universal, consistente y profunda –y al mismo tiempo operativa–, que sirva de fundamento para diseñar políticas que tengan en cuenta la discriminación y eleven la situación de quienes la sufren. (Nussbaum, 1995:86).

En definitiva, se trata tanto de evaluar la calidad de vida en los países en desarrollo como la de las sociedades desarrolladas. La cuestión no es plantear una teoría general sobre cómo deben satisfacerse las necesidades de los hombres y mujeres de cara a que alcancen las capacidades necesarias para tener una vida digna, sino que sólo pretende saber si efectivamente se ha producido o no el nivel necesario de desarrollo de esas capacidades, independientemente de los modelos o instrumentos a través de los que se hayan conseguido. La pregunta, además, plantea que esa potenciación de las capacidades se haga dentro de la igualdad, que todos y todas puedan superar el umbral de la segunda lista, que da acceso a poder desarrollar una vida digna.

La vinculación del enfoque de las capacidades con el terreno político se plantea a través de un argumento ético que es clave para entender la propuesta y para considerarla adecuada o no como fundamento para la conceptualización de la pobreza. “La intuición básica de la que parte el enfoque de las capacidades es que las capacidades humanas ejercen una exigencia o reclamo moral para que sean desarrolladas. Los seres humanos son criaturas que, si se les proporciona el apoyo material y la educación adecuada, pueden llegar a ser totalmente capaces de las funciones humanas más importantes, y traspasar el primero y el segundo umbral.” (Nussbaum, 1995:88).

Si las personas tienen dentro de sí unas capacidades potencialmente mejorables y susceptibles de proporcionar mejores resultados y situaciones, no cabe pensar que sea bueno o correcto que las mismas no desenvuelvan y expresen su potencial. Si no, ¿para qué están? De alguna manera, la cuestión es: ¿tienen o no tienen todas las personas el derecho a ser felices? La disquisición no puede ser tachada de metafísica, por el contrario es una reflexión que afecta a la vida cotidiana de todas las personas. Esta intuición está profundamente arraigada en nuestra conciencia, aun cuando luego se propongan planteamientos y se aduzcan condicionamientos que tiendan a olvidar la pregunta y a desviar la atención a temas secundarios.

Nussbaum pone un ejemplo nítido para expresar esta convicción: cuando un niño muere antes de alcanzar su madurez sentimos que ha sido una muerte trágica porque se ha truncado esa potencialidad que tenía ese ser de desarrollar capacidades y conseguir logros. El mismo argumento puede aplicarse cuando esa imposibilidad se produce en las personas que aun cuando no mueran, su vida transcurre en una dimensión pobre porque no se les ha dejado poner en juego sus capacidades. Es este argumento el que reclama que la acción pública resulta exigida a plantearse como objetivo central que las personas que, por una u otra circunstancia, entran dentro de la competencia de su jurisdicción, puedan disponer de las capacidades necesarias para realizar una vida humana.

Hay, pues, una base empírica para determinar que todo ser es alguien al que nuestra concepción normativa y los deberes que implica tienen que aplicarse. Es ese vacío entre la humanidad en potencia y su realización plena lo que ejerce la exigencia moral (Nussbaum, 1995:89). La discriminación de la mujer es el ejemplo más patente de esta exigencia, ya que en ella se manifiesta ese vacío entre su potencialidad y la realidad. Y ese vacío, se dé donde se dé y con quien se dé, es siempre un grito de inhumanidad. O se aborda o, en última instancia, se les está denegando su condición humana. Las implicaciones políticas son evidentes.

VI. LA PARTICIPACIÓN

El acceso de las personas a los recursos que les procuran el bienestar, implica que tengan capacidad de iniciativa y que encuentren espacios donde ejercer sus actividades. Todas las consideraciones que se hagan sobre el bienestar carecen de sentido, si las personas concretas no realizan efectivamente sus derechos y no participan activamente en la economía, la política y la sociedad. La dimensión de la participación es fundamental. La participación no es un mero mecanismo de conseguir recursos, aunque sirva para cumplir esa función, sino que, sobre todo, forma parte del concepto mismo de bienestar.

1. La evolución en la percepción de los pobres como sujetos activos

Como se ha señalado anteriormente, el hecho de que la concepción de la pobreza permaneciera inalterada durante largo tiempo hizo que, asimismo, la visión que se tenía de los pobres no cambiara aunque las políticas sociales experimentaron modificaciones. Cuando en los años setenta se per-

cibió que el crecimiento económico no alcanzaba a los pobres, la respuesta no se basó en un cambio de las relaciones de los pobres con el modelo, preguntándose cómo esas personas eran susceptibles de integrarse en el mismo y apoyarlo³⁴. Por el contrario, se siguió considerando a los pobres como pobres, es decir, como personas no integradas. Las soluciones no partían de plantearse cómo conseguir que los pobres modificaran su falta de acceso, sino simplemente tenían como objetivo la eliminación de las carencias resultantes. La ayuda asistencial era el prototipo de las políticas sociales. No cabía preguntarse qué podían ofrecer al proceso de crecimiento, sino qué era necesario darles para que dejaran de ser pobres, sin que se planteara su integración real como objetivo.

Incluso el enfoque de las necesidades básicas, en sus versiones menos radicales, fomentó esta visión pasiva de los pobres, considerándolos como simple receptores de aquellos bienes y servicios de los que carecían, más que preguntarse por qué les faltaban los recursos.³⁵ En definitiva, se partía del

³⁴ Aquí se está haciendo referencia a los países en desarrollo, ya que, paradójicamente, la preocupación por la participación surgió en Estados Unidos en los años sesenta en el conocido programa "Lucha contra la Pobreza" (War on Poverty). Un punto clave de la estrategia de este programa era conseguir la mayor participación posible de los pobres en los esfuerzos anti-pobreza. En la elaboración de los mapas socioeconómicos en ese país, cayeron en la cuenta de la existencia de enormes bolsas de pobreza en las zonas rurales y de regiones que se consideraban excluidas socialmente. Se diseñaron programas específicos para integrar estas zonas a las corrientes económicas centrales (Gaventa, 1998:52-3). Sin embargo, este enfoque participativo y esta preocupación por la exclusión de regiones y zonas geográficas no se aplicó a las estrategias de cooperación al desarrollo con los países en desarrollo.

³⁵ La elección de los indicadores sociales que se consideren más adecuados refleja la idea de cuál es la percepción que se tiene de los pobres. Así, las corrientes de necesidades básicas centradas en los indicadores de resultado revelarían un enfoque pasivo del papel de los pobres. Mientras que los indicadores de acceso permiten un análisis donde la participación de los afectados resulta importante. Por último, las corrientes que introdujeron indicadores explícitos de participación política o ciudadana reflejan el cambio experimentado en este punto.

supuesto de considerar a los pobres como una carga para el crecimiento (FIDA, 1993:3)³⁶. El cambio fundamental se produce cuando el crecimiento económico o el desarrollo nacional no pueden concebirse sin el firme desarrollo de los pobres mismos. Lo que se plantea ahora es cómo la superación de la pobreza implica: a) diagnosticar que la causa principal de la misma es el insuficiente acceso a los recursos productivos; b) que sólo podrá superarse desde la integración de los pobres mismos como sujetos activos de su desarrollo³⁷; c) que hay que entender este esfuerzo no sólo como una movilización de las iniciativas individuales, sino de la potencialidad que éstas pueden tener como fuerzas colectivas llamadas a desempeñar un nuevo papel hasta ahora negado; es la consideración de los pobres como un recurso social y económico inexplorado (FIDA, 1993:15).

2. La participación como factor del desarrollo

El concepto de participación aplicado al desarrollo apareció con motivo de la experiencia de cooperantes en proyectos sobre el terreno en las sociedades coloniales o recientemente independizadas de las metrópolis. No es extraño que el contacto directo con las comunidades y personas hiciera ver que una de las carencias fundamentales con que se enfrentaban las estrategias de desarrollo era la pasividad, la falta de empatía entre los destinatarios de los beneficios del pretendido desarrollo y los instrumentos, mecanismos e, incluso, objetivos, que se proponían para “ayudarles” a sacarles de su situación³⁸. Es importante tener presente este origen de la participación como factor de desarrollo para

entender algunas de sus manifestaciones posteriores. La participación nace teniendo como referencia la pasividad; hay que fomentar la participación para que los beneficiarios se impliquen en la actividad, para que el proyecto cumpla sus objetivos.

Esta visión de la participación resurge periódicamente cuando los escasos resultados obtenidos por los proyectos de desarrollo y la falta de asunción de los beneficiarios o de las contrapartes locales de los proyectos en que intervienen cuestionan la continuidad de los mismos. Entonces surgen las preguntas: ¿qué hay que hacer para implicar a la población en la gestión, para hacerla corresponsable en garantizar la sostenibilidad de los proyectos? Desde esta preocupación, la participación se entiende como un elemento necesario de la cooperación al desarrollo, pero hay que destacar que esta forma de entenderla implica un doble condicionamiento:

- a) Nace de una relación de poder, en la que el donante exige un comportamiento al receptor. Si esa relación se diera en el plano del diálogo, a partir de posiciones igualitarias, no tendría sentido plantear la participación, ya que ésta se derivaría como resultado natural del acuerdo. Cuando se plantean problemas de pasividad a la hora de ejecutar los proyectos es obligado preguntarse si se deben a la falta de aceptación por parte del destinatario de los objetivos o de las acciones previstas, o, si surgieron otras dificultades que dificultaron la participación.
- b) Se presupone que la participación es necesaria o que es exigible. Pero si la participación no se produce, la cuestión no tiene por qué

³⁶ El que no se haya percibido este papel dinámico de los pobres en el desarrollo económico no es una casualidad, sino una consecuencia de los intereses económicos y sociales dominantes, poco partidarios de la participación de las grandes mayorías en la actividad económica y social por la amenaza que suponía para las posiciones privilegiadas de las elites; y, de los conceptos y paradigmas teóricos de desarrollo vigentes, sobre todo de los surgidos del pensamiento ortodoxo, donde los objetivos de producción y acumulación fueron prioritarios. Sólo posteriormente surgió progresivamente la importancia de las personas como agentes de desarrollo, tanto propio como colectivo.

³⁷ La cuestión que se plantea no es tanto participar o no, sino participar en la forma adecuada. De alguna manera las gentes han “participado” siempre, aunque esa “participación” se manifieste en el desinterés o incluso en el boicot. Hay que abrir el espacio a una participación creativa y responsable, dando voz a quien no la tenía y poder a quien carecía de él. Este nuevo tipo de relación creará conflictos, pero la visión de una participación no conflictiva despierta sospechas de falta de integración real (White, Sarah C. 1996; *Depoliticising development: the uses and abuses of participation*; *Development in Practice*, Vol 6, Nº 1; febrero 1996; pags.6-15)

³⁸ Las palabras participación y participativo aparecen por primera vez en el léxico del desarrollo a fines de la década de los cincuenta (Rahnema, 1992^a:14).

formularse como un problema achacable a los receptores, sino que debe más bien dirigirse hacia el polo del donante. Así cabe preguntarse: ¿es evidente la exigencia de participación?, o, ¿cómo se plantea esa participación? Tal como se suele establecer la relación, es el donante quien determina el momento, el ritmo, la intensidad y, sobre todo, el alcance de la participación³⁹.

Aquí se encuentra la cuestión de fondo para entender qué conlleva la participación. O, dicho de otra manera, ¿de qué participación se está hablando? La definición de qué es la participación cabe hacerla desde dos referencias extremas: a) comprender la participación sólo como un mecanismo que asegura el cumplimiento de los objetivos previstos por el donante en el proyecto, –o incluso en una versión todavía más débil, considerarla como un medio de abaratar los costos de gestión al incorporar la mano de obra de los beneficiarios–; b) plantear la participación como un valor en sí misma para el desarrollo, por lo que, consecuentemente, las estrategias de desarrollo no tienen sentido si no son participadas⁴⁰.

3. El debate sobre el contenido y alcance de la participación

Considerar como punto de partida que no es algo meramente instrumental supone un cambio importante en la comprensión y la práctica de la participación: la exigencia de participar no viene exigida desde fuera sino que se entiende como un factor dinámico de las sociedades emergentes y como una condición necesaria para el cambio⁴¹. La participación adquiere entonces connotaciones reformistas y dará pie, también, a planteamientos revo-

lucionarios. La obra de Freire tuvo una gran influencia en las estrategias de acción de muchas organizaciones no gubernamentales (ONGs) que hicieron de la participación popular una seña de identidad de su actividad⁴².

En las décadas de los sesenta y setenta, la participación popular quedó circunscrita a las actuaciones particulares, y de alguna manera focalizadas, de las instancias privadas de cooperación al desarrollo. Pero más tarde, las mismas agencias internacionales de desarrollo tuvieron que reconocer que sus proyectos no estaban teniendo la efectividad necesaria y que una de las grandes fallas de los proyectos de desarrollo era la falta de consulta a los beneficiarios. Esta asunción de la participación popular por parte de la oficialidad internacional puso en primer plano el tema y ayudó a que entrara en el debate y la práctica del desarrollo. Pero tuvo como contrapartida que un concepto que implicaba un contenido novedoso y reformador quedara convertido en un concepto aguado y de alguna manera manipulado por las agencias de desarrollo. El interés de éstas por la participación se da precisamente cuando su admisión ya no supone una amenaza y puede ser controlada sin problema. Más aún, la participación tal como se entiende desde estas esferas se convierte en un slogan políticamente atractivo y un factor que puede hacer más eficaces los proyectos de desarrollo. En resumen, se da una domesticación del proceso participativo real y la participación se desenraiza de los orígenes socioculturales que la han dado vida, convirtiéndose en un mecanismo que garantice la feliz realización del proyecto concreto que se ha querido implementar, sobre todo cuando lo que se persigue es la consecución de fines económicos.

³⁹ En este punto se debe incluir el debate sobre la condicionalidad impuesta en los programas de ajuste estructural, donde cabe hablar de una participación mediatizada. La condicionalidad exige unos resultados que en principio no formaban parte de las prioridades del receptor. Para ganarse su adhesión se le ofrecen incentivos o recompensas. Sobre la eficacia dudosa de esta relación, ver Killick, T. (1997); Principal, Agents and the Failings of Conditionality. *Journal of International Development*, Vol 9, N° 4; pags.483-495.

⁴⁰ Rahnema (1992^a:32-33) ofrece una breve bibliografía comentada de las obras claves para entender la evolución del concepto de participación.

⁴¹ La distinción del concepto de participación como un fin en sí mismo o como un medio tiene relevancia para establecer la relación entre el concepto de participación y el de exclusión. Si se entiende la participación como un fin, la falta de participación es una forma de exclusión. Desde la concepción de la participación como un medio, la participación es un medio de potenciar a los excluidos (Gaventa, 1998:51).

⁴² Se hace referencia a la obra del pedagogo brasileño Paulo Freire, cuyo título más emblemático fue *La pedagogía del oprimido*, que influyó no sólo en las técnicas educativas sino en la prioridad política que se dio a la alfabetización y a la educación de adultos como clave para la transformación social.

Para las agencias multilaterales, la participación se plantea como una necesidad para garantizar la eficacia y la sostenibilidad de las acciones de desarrollo⁴³. Esta concepción se explica como resultado de una serie de factores que la propia experiencia de cooperación suministra:

- a) Las lecciones del pasado. En algunos países, el poder político no prestó la atención debida a la participación popular porque consideró que era suficiente el apoyo de determinadas categorías sociales, como empresarios, burguesía, etc., para promover el desarrollo. Pero los resultados, a veces espectaculares a corto plazo, no garantizaban el desarrollo a largo plazo y las consecuencias generadas por ese modelo de desarrollo fueron graves (deterioro medio-ambiental, migraciones masivas a las ciudades, inseguridad alimentaria, pobreza...).
- b) La participación es una condición de eficacia. Después de ensayar diversas vías y ante la falta de una visión clara de estrategia de desarrollo, la participación aparece como un instrumento que por lo menos ofrece visos de eficacia. Especialmente en el campo agrícola, el fracaso de proyectos de desarrollo integral basados en la introducción de altas tecnologías y la implantación de grandes unidades productivas ha llevado a confiar en el papel que pueden cumplir los campesinos como sujetos de desarrollo.
- c) La necesidad de enraizar las acciones de desarrollo en la población afectada. Los pla-

nes de desarrollo aplicaron muchas veces una lógica economicista desencarnada de los valores culturales de los pueblos a quienes se dirigía. Las poblaciones se sintieron extrañas a sus exigencias y provocaron serias reticencias cuando no enfrentamientos directos⁴⁴. Aun reconociendo que todo proceso de cambio conlleva desajustes y costos sociales, la evaluación de muchos planes de desarrollo puso de manifiesto que las consecuencias fueron mucho más allá de lo que pudiera considerarse el precio normal a pagar por la transformación. La participación permitiría asegurar que el desarrollo se insertaba en las sensibilidades locales y que ello sería precisamente la mejor garantía de que se produjera el cambio esperado.

Esta cooptación de la participación por parte de las agencias internacionales de desarrollo sirvió para estimular el debate sobre la participación, sobre todo ante la crisis del desarrollo que se hace patente en los ochenta. Los defensores de la participación la consideran uno de los elementos básicos para recuperar una nueva dimensión del desarrollo. Los teóricos del desarrollo alternativo colocan la participación popular como una de las claves de su concepción. Su diagnóstico es que los obstáculos que atraviesa el desarrollo se deben en gran parte a la falta de participación de las personas, la participación puede hacer que la gente se organice y ponga en marcha una dinámica en la que realmente establezca sus necesidades y sea capaz de llevar adelante su satisfacción. La participación será la llave para la creación de un desarrollo alternativo.

⁴³ La visión típica del Banco Mundial sobre la participación se limita al apoyo a los programas que pone en práctica, donde los pobres aparecen como uno de los elementos que apoyan el aparato del Banco, pero sin conceder atención al impacto que pueda tener sobre el desarrollo de la participación activa de la gente en las decisiones que afectan a su vida; o, a abrir oportunidades de acceso de los pobres, pero sin reforzar las respuestas positivas de los grupos no privilegiados. En este sentido hay que interpretar sus propuestas de participación recogidas en sus metodologías de evaluación (*Participatory Poverty Assessments* y *Participatory Rural Appraisal*). Ver: World Bank (1994); *The World Bank and Participation*, Washington, D.C.

⁴⁴ Esta falta de interés por comprender los valores culturales y las motivaciones de las poblaciones ha llevado a difundir teorías falsas sobre el comportamiento y los focos de interés de las mismas. Así, por ejemplo, en África se partía de dar por supuesto que determinadas actitudes respondían a costumbres fuertemente enraizadas cuando en realidad habían sido formas de respuesta ante las estructuras coloniales. La falta de acercamiento y los prejuicios de que partían los formuladores de proyectos de desarrollo hizo olvidar que en África al igual que en las demás partes del mundo, la gente interactúa constantemente frente a los cambios de todo tipo (climáticos, políticos, económicos, etc.) que suceden a su alrededor. La falta de sensibilidad por entender estos procesos hizo confundir lo que eran manifestaciones de respuesta ante un proceso muy concreto como manifestaciones permanentes y estructurales. El planteamiento de la participación exige el reconocimiento de que las instituciones e identidades sociales se han multiplicado y remodelado en los países africanos, por hacer referencia a uno de las regiones donde más claramente se produjo ese error de percepción, tan a menudo que incluso habría que decir que aparecen adoptando la cualidad de fluidas, ambiguas y creativas, frente a la percepción de estancadas, predeterminadas e inamovibles (Berry, 1997).

Esta visión radical relaciona directamente la participación con el poder. El empoderamiento se convierte en el aspecto central: la participación popular tiene que ver con el poder que ejerce un pueblo sobre otro, unas clases sobre otras y unas personas sobre otras. La finalidad de la participación es conseguir poder; empoderar es posibilitar la participación real.

4. Las claves de la participación

4.1. El análisis formal: los elementos básicos en la relación de participación.

De las consideraciones hechas sobre la participación puede extraerse que un proceso auténtico de participación debe resultar de la confluencia de tres elementos clave. Estos elementos, que pueden conjugarse en diferentes combinaciones posibles, son los siguientes.

a) Empoderamiento

Sin tener que suscribir las acepciones más radicales de la participación, resulta ineludible plantearse la cuestión del poder. La participación implica siempre una transacción de poder, ya que parte precisamente de que se produce la exclusión, y lo que pretende es incluir a quienes no participan por las causas que sea. Los que no participan es porque están excluidos, si se quiere que participen hay que romper esa barrera que dificulta su inserción. La exclusión no es voluntaria, sino que es consecuencia de una serie de condiciones que hacen imposible o dificultan la inclusión. Pero, aun cuando fuese voluntaria puede tener sentido plantearse la participación, ya que los voluntariamente excluidos pueden serlo por considerar que bajo las condiciones que se les ofrecen no es posible llevar adelante su proyecto con las garantías mínimas, por lo que prefieren excluirse a participar. Generalmente, los planteamientos de participación suelen enfrentarse con situaciones del primer caso, pero no es tan inusual que se den las segundas⁴⁵.

Hablar de exclusión o pretender la inclusión implica reconocer que la causa de esa situación es la falta de poder en quienes no pueden acceder. Pero es precisamente en la comprensión de cómo deban restituirse las posibilidades (los poderes) de acceder donde se plantean las diferencias profundas en el planteamiento de la participación.

I) Si A considera que hay que dar poder a B, A parte del supuesto no sólo de que B no tiene poder, sino de que A tiene la fórmula secreta de un poder en el cual B debe ser iniciado (Rahnema, 1992^a:23). Es una participación que tiene como finalidad la integración, la asimilación o cooptación. No se pone en cuestión la legitimidad o validez del poder de A, más aún la invalidez de B es la mejor muestra de que su poder no sirve y que la única forma posible de que sea algo es participando en el juego de A. De alguna manera, B deja de ser ella misma y sus activos pasan a engrosar los de A. Ello no quiere decir que la propuesta de participación se haga conscientemente con un objetivo de mera integración. Pero en la práctica, y en los resultados, los enfoques participativos han desembocado en una desvalorización de las formas propias de las poblaciones o sectores llamados a participar.

II) Pero B también tiene su poder, lo que pasa es que no puede ejercerlo, manifestarlo, y por eso a veces no se es capaz de percibirlo, lo que no quiere decir que no sea un poder tan real como el de A. Un enfoque más radical de participación sería el desvelar, actualizar, desarrollar ese poder de B. Aquí el planteamiento de la participación varía mucho con respecto al anterior. En primer lugar, la participación supone plantearse que B sea B. La participación sólo es posible cuando el otro es más otro, cuando tiene el poder de ser él mismo. Participar será recuperar, rescatar o actualizar el poder de B para que participe con el poder de A en la configuración de un nuevo modelo, unas nuevas reglas de juego en donde tengan cabida ambos poderes.

⁴⁵ Un ejemplo de esta categoría de excluidos a que se hace referencia son los que las Encuestas de Población Activa denomina como *desanimados*, que son aquellos desempleados que han desistido de buscar empleo porque entienden que no tienen posibilidad alguna de conseguirlo.

La tercera posibilidad, la utilización de la participación como mera instrumentalización para legitimar el debilitamiento progresivo de B no merece mayor consideración, sin que ello quiera decir que no se da en la práctica. Al contrario, muchos planteamientos de participación tienen contenidos meramente formales y sirven de justificación para terminar con presencias de minorías molestas.

b) Nuevo conocimiento

Un segundo elemento es la aceptación de que la participación debe conducir a resultados mínimamente novedosos. La participación del excluido siempre añadirá un mínimo adarme, si quiera puntual y finito, a lo que antes se sabía. Pero, cuanto mayor sea la participación, este elemento de novedad adquirirá mayor relevancia. Se llama al otro(s) a la participación porque se les necesita, porque es necesario superar una situación que no puede conseguirse con la única presencia de A.

En un grado superior, la participación buscará crear una dinámica nueva de conocimiento, enriquecida por la presencia no sólo de más personas, sino de personas diferentes. De alguna forma ésta era una de las legitimaciones, sino la principal, del discurso de la participación: descubrir un nuevo discurso del desarrollo ante lo gastado e ineficiente del anterior⁴⁶.

La participación tiene que encontrar los mecanismos para que se haga realidad ese nuevo conocimiento. No es un escenario fácil, porque el reconocimiento de la legitimidad del discurso de los nuevos participantes no quiere decir que todo lo que digan tenga que ser recogido. Al igual que el de los otros, sus propuestas contendrán prejuicios,

actitudes, valores, etc. negativos o reductores. ¿Quién juzga, cómo se decide? La aceptación acrítica del paradigma de B como la encarnación de lo nuevo, lo bueno, lo positivo, además de imposible para el sistema de poder de A, no conduciría a ningún proceso participativo serio y sería la expresión de mala conciencia acumulada y una salida “fácil”, evasiva, a un proceso mucho más complejo.

El dilema básico de todo fenómeno participativo se puede formular así: “¿Cómo reconciliar dos hechos: el hecho de que ninguna forma de interacción social o de participación puede llegar a ser significativa y liberadora, a menos que los individuos participantes actúen como seres humanos libres y desprejuiciados; y el segundo hecho de que todas las sociedades existentes han desarrollado credos comúnmente aceptados (religiones, ideologías, tradiciones, etc.) los cuales, a su vez, condicionan y ayudan a producir personas interiormente encadenadas y prejuiciosas?” (Rahnema, 1992^a:28).

Pero la participación real tiene que asumir este dilema y darle una respuesta si de verdad quiere aceptar el reto de producir algo nuevo y si no, no tiene sentido⁴⁷.

c) Objetivos estratégicos

Las dos consideraciones anteriores suponen que hacemos referencia a un proceso de participación que se plantea en profundidad la interacción, que se propone el trabajo conjunto a largo plazo y que, al final, casi intuye que el resultado será la desaparición de muchas de las particularidades y el surgimiento de escenarios y propuestas nuevas. La incertidumbre y el riesgo se hallan en el corazón mismo de un auténtico proceso de participación.

⁴⁶ La ampliación de la base de participación tiene importancia no sólo porque la gente tiene derecho a la participación, sino porque esa ampliación tiene efectos en la confección de la agenda del desarrollo. Una mayor participación abre nuevas visiones de lo que debe ser el desarrollo. Históricamente se puede comprobar esta experiencia en los procesos de planificación basados en la participación efectiva de los miembros de la comunidad (Gaventa, 1998:54-5). Recientemente, la experiencia de la participación popular en Bolivia en los años 1994-96 ofrece abundantes muestras que corroboran esa afirmación.

⁴⁷ Este reto no hace referencia a algo teórico o un ideal de largo plazo. Hoy en día existe una abundante experiencia de la aplicación de métodos participativos que han puesto de manifiesto logros de mejor conocimiento de la realidad al conseguir que las gentes intervengan en el análisis, diseño y ejecución de los proyectos de desarrollo. El conocido como “diagnóstico rural participativo” (*Participatory Rural Appraisal*, PRA) comprende una familia de enfoques y métodos diseñados para conseguir que la población rural pueda compartir, mejorar y analizar su conocimiento de la vida y las condiciones para planificar y actuar. La premisa básica de la que parte el PRA es que la gente tiene una capacidad mucho mayor de la que en principio se le otorga desde afuera, para conocer y decidir su propia vida. Si esto es cierto y se sabe aprovechar este potencial, el resultado será inevitablemente la producción de nuevo conocimiento.

Con esto se quiere plantear una cuestión clave: un proceso de participación debe tener una motivación convencida y firme, una voluntad decidida y un objetivo estratégico de largo plazo. Según las características y cómo se conjuguen motivación, voluntad y definición de objetivos estratégicos, la participación será o no será capaz de producir una real convivencia y una auténtica novedad del devenir social.

Esta situación puede enfrentarse desde motivaciones, voluntades y objetivos bien distintos. Los llamados a la participación se han efectuado en muchas ocasiones desde la preocupación por la inestabilidad y por el peligro potencial o real que puede desencadenar esa brecha. La exclusión o la no participación no tienen por qué suponer la inactividad o la pasividad. Al contrario, el mayor peligro se ve en que la progresiva diferenciación o la desesperanza absoluta activen en un sentido no deseado, peligroso, las potencialidades que siempre tienen y han tenido, aunque no se haya dejado que se expresen y realicen.

La cuestión que definitivamente marca la motivación y la voluntad es lo que se quiere conseguir. La motivación y la voluntad de afrontar la lucha contra la pobreza con el único fin de evitar las diferencias desestabilizadoras, marcará una visión de la participación⁴⁸.

5. Los contenidos para una consideración de la participación como factor integral del desarrollo

Hasta aquí la reflexión sobre la participación ha sido desde un plano de análisis formal de la relación. Pero la participación, como la cooperación, necesita un referente para darle sentido. Se puede participar, o cooperar, tanto al bien como al mal. Así, la concepción de la participación tiene que ver fundamentalmente con el concepto que se tenga de bienestar o de desarrollo, ya que se habla de participación en un objetivo deseable y positivo

La referencia de la participación con un objetivo obliga a definir los contenidos positivos de la participación. Este es el elemento diferenciador en las nuevas corrientes de concepción de la participación, que incluyen un elemento nuevo que permite avizorar motivaciones y voluntades distintas de las anteriores propuestas. La admisión de que el desarrollo es un concepto no cerrado y cuya concreción es una tarea pendiente tiene una doble consecuencia para el concepto de participación. Primero, que la búsqueda del nuevo concepto de desarrollo exige perentoriamente la participación, si se quiere encontrar un objetivo de desarrollo lo más universal posible. Segundo, dado que ese objetivo no está definido, tampoco puede prefigurarse el tipo de relaciones que componen la participación. Ambas líneas se interrelacionan. La búsqueda del contenido del desarrollo necesita de todas las sensibilidades, culturas, conocimientos y esfuerzos para garantizar la novedad del conocimiento. Y en ese mismo proceso de búsqueda se van configurando las relaciones que constituyan la participación como proceso de colaboración de las personas en la creación de su desarrollo.

En resumen, el concepto de participación obliga a relacionarlo con el objetivo del desarrollo. O dicho de otra manera, la definición positiva de la participación implica un concepto de desarrollo o de bienestar; una referencia normativa, en última instancia.

Una vez establecida esa referencia, podrán plantearse las carencias de participación, estableciendo qué formas de inserción de las personas en los procesos sociales no alcanzan el grado necesario para considerarlas como suficientes de cara al objetivo de desarrollo que se pretende, o, más directamente aún, de qué forma las instituciones sociales establecen marcos de exclusión que limitan la participación de las personas.

Desde esta perspectiva de las carencias en la participación, una persona es pobre no porque le falten cosas, sino porque no tiene la posibilidad de participar adecuadamente en la toma de decisiones que afectan a que su vida alcance los niveles que la

⁴⁸ Las llamadas a la lucha contra la pobreza basadas en el “miedo” a las consecuencias que puede tener una situación discriminatoria patente y la insostenibilidad de determinados grados de privación ha sido una característica de los organismos multilaterales, particularmente del Banco Mundial, desde MacNamara hasta el actual presidente Wolfenshön.

referencia normativa considera necesarios. La poca convicción con que se ha planteado esta percepción de la pobreza relacionada con la participación, no es sino una consecuencia de anteriores y vigentes concepciones del desarrollo centradas en la acumulación de capital, en el crecimiento y en el logro de indicadores cuantificables de producción, que no tienen en cuenta los aspectos de bienestar de las personas.

Desde la concepción positiva de participación, la única respuesta posible es crear la sensibilidad institucional que realmente se plantee como esencial la participación de los pobres de manera especial y de las personas como objetivo general. Aunque la participación no es un tema específico de la pobreza, se presenta como un tema central de la misma por el hecho de no haber considerado a los pobres como productores, con lo que la brecha entre la producción actual y el potencial productivo de los pobres sea enorme. Desde este enfoque, la crítica a las percepciones estáticas de la pobreza que plantean su existencia como un fracaso de los pobres, cuando en realidad debiera plantearse como un fracaso de los responsables de las políticas por no reconocer el potencial que tienen.

La efectiva realización del potencial económico y social de los pobres no es sólo una cuestión de políticas económicas e inversiones, sino el desarrollo de un marco social en que los pobres puedan expresar libremente sus intereses económicos y sociales y en el que encuentren una respuesta a esos intereses. Ello significa inculcar valores democráticos y participativos en todos los niveles de la sociedad. De nuevo, la necesidad de contar con la referencia normativa del objetivo de desarrollo que la sociedad se plantee como posible y deseable.

La participación no es un concepto que se defina con un calificativo: social, económico o político. Es el marco global de la participación el que está en cuestión. Lo que ocurre es que ha sido más fácil admitir la necesidad de la participación social o política que la que involucra directamente a la participación en la actividad económica⁴⁹. No debe descuidarse esta dimensión de la participación, más aún hay que recalcar que no puede entenderse sin considerarla también como un concepto eminentemente económico, en el que se contempla como tarea fundamental el reparto de los beneficios y las cargas sociales. Durante mucho tiempo la participación popular asumió la forma efectiva de una movilización de los pobres por los gobiernos que imponían sus objetivos y procedimientos. Pero estos procesos no han conseguido ser sostenibles en el tiempo.

En los análisis realizados sobre los procesos de ajuste estructural se ha tendido a prestar menos atención al marco de la organización popular que a la organización del mercado, olvidando que ésta última es el centro de interés de los grupos que disponen de bienes monetarios, mientras que la organización comunitaria es la preocupación primordial de quienes carecen de esos recursos. La organización comunitaria no debe convertirse en una alternativa a la organización del mercado, de manera que las deficiencias del modelo se suplan de manera alternativa, sino que debe convertirse en un medio para que el mercado funcione mejor y cumpla con su tarea de distribución adecuada de los recursos.

⁴⁹ Esta afirmación hay que entenderla de forma restringida, ya que la participación política era admitida sólo formalmente, con la garantía de su control por parte de las elites, sin que se diera un proceso real de empoderamiento. Más aún, en los planteamientos de las instituciones multilaterales sobre las necesidades básicas no se introdujeron las que afectaban a la participación política. Pero la introducción del concepto de participación económica en cualquiera de sus modalidades ha encontrado mucho mayor resistencia. Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional se ha negado sistemáticamente a incluir ningún indicador de distribución del ingreso entre los sectores dentro de los resultados a conseguir por las reformas estructurales que impulsa en los países en desarrollo.

VII. A MODO DE CONCLUSIÓN

En la reflexión que hemos hecho sobre el concepto de pobreza se ha pretendido descubrir la complejidad que encierra, así como la trascendencia que tiene la adopción del enfoque con el que se plantee su definición. Nuestra propuesta de romper con el enfoque dominante se basa en que contiene dos insuficiencias principales: la primera, la insuficiencia de contenidos normativos; la segunda, en gran parte derivada de la anterior, la desconexión que hace entre las estrategias económicas y las situaciones de pobreza. Este juicio no parte de una posición principista, sino que es la respuesta a la pregunta de cuál es la concepción de pobreza adecuada a las circunstancias del mundo que nos toca vivir.

Frente al presupuesto de un concepto de pobreza que se limita en función de las dificultades de medición, planteamos que la dificultad del abordaje de la pobreza no descansa en la existencia de cuestiones técnicas que no puedan resolverse o en la carencia de datos que permitan conocer los alcances de la pobreza, sino que se encuentra en la complejidad teórica que implica definir la pobreza desde categorías plurales y dinámicas y, sobre todo, en las resistencias políticas de las personas y los colectivos a aceptar las consecuencias de un planteamiento alternativo de la pobreza.

La necesidad de un cambio de paradigma se impone, si quiere afrontarse decididamente la cuestión de la pobreza. El concepto de pobreza que maneja una sociedad es un espejo de las aspiraciones que mueven a sus miembros. Desde esta preocupación hay que hacer algunas reflexiones sobre el

significado de los actuales paradigmas dominantes de la pobreza.

1. La primera es que resulta insostenible seguir equiparando la pobreza con la supervivencia. Mantener esta referencia no sólo resulta contradictorio, desde el punto de vista ético, con lo que nuestra sociedad declara sobre las persona humana; sino que además carece de todo sentido cuando la actual disponibilidad agregada de bienes y servicios, y sobre todo las expectativas que la tecnología permite avizorar de producción futura, ofrecen un escenario en que es posible plantearse el objetivo de que las personas alcancen sus capacidades mínimas.

Seguir considerando la mera supervivencia, en última instancia la muerte, como la referencia de la pobreza supone, éticamente, negar el valor de la persona humana como un proyecto, y, desde la economía, negar la capacidad de la economía para resolver el problema del bienestar o, lo que sería peor, no plantearlo como objetivo prioritario.

En un escenario donde el futuro se hace cada vez más presente en nuestras vidas y determina las decisiones que se toman cotidianamente, resulta insoportable que la pobreza siga mirando hacia atrás y tenga como referencia la muerte, y no se defina en función del futuro, la vida. Una sociedad que no es capaz de concebir la pobreza como el umbral de la vida y la ve nada más que como la defensa ante la muerte, no ha entrado en el futuro o tiene miedo a adentrarse en él y se resiste. Concebir la pobreza desde el bienestar, desde el

umbral de la buena vida, implica tener una utopía de la sociedad; concebir la pobreza desde la supervivencia refleja la reticencia a proponerse o imaginar horizontes distintos.

Tal como hoy se entiende la lucha contra la pobreza, se pone de manifiesto la debilidad o la carencia de un escenario de un futuro deseable. Los objetivos que la comunidad internacional de los donantes se plantea como erradicación de la pobreza esconden una débil apuesta por el futuro, no conducen a ningún escenario distinto.

No cabe esperar que el escenario mundial experimente ningún cambio significativo porque dentro de cuarenta años esa quinta parte de la población que hoy no dispone del dólar diario haya conseguido ingresar unos centavos más del dólar. El gran giro es definir la pobreza desde el bienestar, es reafirmar que el destino de las personas es que tengan las capacidades para desarrollarse como tales y que mientras eso no ocurra seguirá existiendo pobreza. Pensar un mundo sin pobreza es pensar un mundo distinto, es pensar una sociedad que se plantea qué es el bienestar posible y deseable.

La voluntad de definir el bienestar no es una tarea fácil y sobre todo es comprometida. El bienestar como referencia de la actividad económica y de la convivencia social implica introducir el escenario de futuro, formular lo que se quiere de las personas, establecer el debate, la tolerancia y la participación, y formular la exigibilidad de los objetivos mínimos del bienestar.

2. La segunda reflexión es que cuando se plantea la formulación del bienestar, ésta no presupone la definición de un futuro a alcanzar, una visión idílica y finalista; sino un objetivo, si se quiere, más limitado, pero no por ello menos trascendental. Lo que se afirma es que no puede haber concreciones de bienestar si las personas no disponen de las capacidades básicas. Mientras éstas falten, la consecución del bienestar resulta imposible. Cuando se dan, empieza a hacerse posible. Pero su definición será un largo y continuo proceso, siempre inacabado, en que las personas participan en la determinación, individual y colectiva, de qué quieren hacer con sus vidas.

En definitiva, el objetivo de las capacidades básicas se presenta como prioritario a cualquier otro; es el

fundamento necesario para que el bienestar sea posible. La determinación de esas capacidades básicas exige una referencia al bienestar, no entendido como visión finalista y utópica, pero sí debe expresar la figuración de lo que en cada momento se considera objetivos esenciales de la vida humana.

El bienestar así entendido es la formulación de los objetivos esenciales que debe plantearse una sociedad que, por supuesto, no agota los objetivos que ella pueda fijarse, pero que debe tener claras las prioridades. En esta definición, la pobreza tiene sentido como referencia de los límites de lo soportable para una sociedad: son pobres quienes no alcanzan los mínimos de bienestar, quienes no disponen de las capacidades básicas. La sociedad, y la economía, debe ser examinada en función de su nivel de cumplimiento de la superación de los niveles de pobreza.

Desde esta perspectiva, la definición del umbral de la vida digna debe tener un carácter universal, ya que si no se abre la puerta a la consolidación de la discriminación, admitiendo que las personas tengan derecho a vidas de calidades diferentes. Por supuesto que las realizaciones nunca serán idénticas, ni entre personas ni entre sociedades, pero el objetivo que plantea el bienestar es que precisamente haya unas capacidades mínimas que toda persona debe disponer, aunque éstas se traduzcan en recursos materiales y situaciones sociales distintas.

Hay que reconocer las enormes complejidades de todo tipo que surgen al llevar a la práctica este propósito, pero de todas ellas, tal vez la más relevante sea la que se plantea por las carencias de foros internacionales donde estas cuestiones se sometan a debates con posibilidad de definición. Es cierto que las recientes Conferencias mundiales celebradas bajo el auspicio de las Naciones Unidas han sido un primer paso, aunque insuficiente. La determinación de una propuesta de umbral de bienestar para la sociedad internacional resulta imprescindible cuando se está conformando un mercado mundial, que funciona sin los límites institucionales y controles sociales que son exigibles para el funcionamiento correcto de cualquier mercado nacional.

El regreso de la lucha contra la pobreza como objetivo de la cooperación internacional, como la gran

tarea de la solidaridad internacional que pueda servir de referencia a los agentes económicos para tomar decisiones más allá del mercado, se da precisamente con el debilitamiento de los países en desarrollo como grupo de presión en el escenario internacional. La lucha contra la pobreza es la manifestación, a escala internacional, del predominio de un enfoque muy estrecho de la pobreza, que centra todo su interés en los síntomas y se olvida de las causas.

La propuesta de una definición de bienestar universal sólo puede entenderse desde la participación real de todos los actores internacionales. La propuesta de un escenario donde se pueda dar una supervisión colectiva no implica anular la existencia de un mercado global activo. Ese escenario requiere la elaboración a través de un proceso de

abajo arriba de un nuevo entramado de organizaciones y asociaciones que aseguren la participación de las personas en el nivel de base y , progresivamente, de las distintas agrupaciones, y, por último, de las instancias gubernamentales.

Tal vez aquí se introducen elementos voluntaristas, pero no se está planteando un mundo sin conflictos, sino la aceptación de los conflictos en un marco distinto. En todo caso, no se quiere ir más allá, de concluir que la aventura de definir el umbral de vida digna de las personas exige la profundización de la democracia internacional y local, crear espacios reales de participación para que la definición del bienestar sea realmente la ocasión de preguntarse efectiva y comprometidamente por los objetivos primeros del ser humano.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL (1999); *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, Banco Mundial, Washington.
- BERRY, Sara (1997); "Tomatoes, Land and Hearsay: Property and History in Asante in the Time of Structural Adjustment", *World Development*, v.25, n.8, pp.1225-1241.
- BIERSTEKER, Thomas J. (1998); "Globalization and the Modes of Operation of Major Institutional Actors", *Oxford Development Studies*, v.26, n.1, pp.15-31.
- DEMERY, Lionel, y WALTON, Michael (1999); "Are Poverty and Social Goals for the 21st Century Attainable?", *IDS Bulletin*, v.30, n.2, pp.75-91.
- FIDA (1993); *El estado de la pobreza rural en América Latina y el Caribe*, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.
- FISZBEIN, Ariel (1997); "The Emergence of Local Capacity: Lessons From Colombia", *World Development*, v.25, n.7, pp.1029-1043.
- GASPER, Des (1999); "Ethics and the conduct of international development aid: charity and obligation", *Working Papers Series* n.297, septiembre 1999, Institute of Social Studies, La Haya, Países Bajos.
- GAVENTA, John (1998); "Participation and Social Exclusion in North and South", *IDS Bulletin*, v.29, n.1, pp.50-57.
- HANMER, Lucia; DE JONG, Nick; KURIAN, Rachel; y, MODIJ, Jos (1999); "Are the DAC Targets Achievable? Poverty and Human Development in the Year 2015", *Journal of International Development*, n.11, pp.547-563.
- KIELY, Ray (1999); "The Last Refugee of the Noble Savage? A Critical Assessment of Post-Development Theory", *The European Journal of Development Research*, v.11, n.1, pp.30-55.
- LIPTON, Michael (1997); "Are There Holes in the Consensus", *World Development*, v.25, n.7, pp.1003-1007.
- MAXWELL, Simon (1999); "International Targets for Poverty Reduction and Food Security", *IDS Bulletin*, v.30 n.2, pp.92-105.
- MOORE, Mick (1999); "Politics Against Poverty?", *IDS Bulletin*, v.30, n.2, pp.33-46.
- MOORE, Mick, y DEVEREUX, Stephen (1999); "Editorial Introduction: Nationalising the Anti-Poverty Agenda?" *IDS Bulletin*, v.30, n.2, pp.1-5.
- MURPHY, Craig N. (1999); "Inequality, Turmoil and Democracy: Global Political-economic Versions at the End of Century", *New Political Economy*, v.4, n.2, pp.289-304.
- NEDERVEN PIETERSE, Jan (1995); "The Development of Development Theory Towards Critical Globalism", *Working Papers Series*, n.187, Institute of Social Studies, La Haya.

-
- NUSSBAUM, Martha C. (1995); "Human Capabilities, Female Human Beings", en: Nussbaum y Glover (1995); *Women, Culture, and Development*. Clarendon Press, Oxford.
- NUSSBAUM, Martha C. (1998); "Capacidades humanas y justicia social", en: Riechmann (1998); *Nece-sitar, desear, vivir*, Libros de La Catarata.
- NUSSBAUM, Martha C., y SEN, Amartya (1996); *La calidad de la vida*, Fondo de Cultura Económica.
- PNUD (Varios); *Informe sobre Desarrollo Humano*
- RAHNEMA, Majid (1992^a); "La participación: ¿necesidad, mito o peligro?", *Autodeterminación*, n.13, julio 1995, La Paz. Versión inglesa: "Participation", en Sachs (1993); *The Development Dictionary*, Zed Books.
- RAHNEMA, Majid (1992^b); "Poverty", en: Sachs (1992); *The Development Dictionary*, Zed Books.
- STOKKE, Olav (1996); "Foreing Aid: What Now?", en: STOKKE (1996); *Foreing Aid Towards the Year 2000: Experiences and Challenges*, EADI Book Series n.18, Frank Class, Londres.
- THERIEN, Jean-Philippe (1999); "Beyond the North-South divide: the two tales of world poverty", *Third World Quarterly*, v.20, n.4, pp.723-742.
- TOYE, John (1999); "Nationalising the Anti-Poverty Agenda", *IDS Bulletin*, v.30, n.2, pp.6-12.
- UNDP (1999); *Overcoming Human Poverty. UNDP Poverty Report 1998*, United Nations Development Programme, New York.
- WARD, Michael (1999); "Perceptions of Poverty", *IDS Bulletin*, v.30, n.2, pp.23-32.
- WOOD, Robert. E. (1996); "Rethinking Economic Aid". En: HOOK, Steven W.; *Foreing Aid Toward the Millennium*, Lynne Rienner, Boulder and London
-

cuadernos de trabajo lan koadernoak

- 0.** Otra configuración de las relaciones Oeste-Este-Sur.
SAMIR AMIN. Junio 1989. (AGOTADO)
- 1.** Movimiento de Mujeres.
Nuevo sujeto social emergente en América Latina y El Caribe.
CLARA MURGUIALDAY. Octubre 1989. (AGOTADO)
- 2.** El patrimonio internacional y los retos del Sandinismo 1979-89.
XABIER GOROSTIAGA. Diciembre 1989.
- 3.** Desarrollo, Subdesarrollo y Medio Ambiente.
BOB. SUTCLIFFE. Enero 1990. (AGOTADO)
- 4.** La Deuda Externa y los trabajadores.
CENTRAL ÚNICA DE TRABAJADORES DE BRASIL. Mayo 1990.
- 5.** La estructura familiar afrocolombiana. *BERTA INÉS PEREA*. Junio 1990.
- 6.** América Latina y la CEE: ¿De la separación al divorcio?
JOAQUÍN ARRIOLA y *KOLDO UNCETA*. Septiembre 1990. (AGOTADO)
- 7.** Los nuevos internacionalismos. *PETER WATERMAN*. Mayo 1991.
- 8.** Las transformaciones del sistema transnacional en el periodo de crisis.
XOAQUIN FERNÁNDEZ. Septiembre 1991.
- 9.** La carga de la Deuda Externa. *BOB SUTCLIFFE*. Mayo 1992.
- 10.** Los EE.UU. en Centroamérica, 1980-1990
¿Ayuda económica o seguridad nacional?
JOSÉ ANTONIO SANAHUJA. Diciembre 1992.
- 11.** Desarrollo Humano: una valoración crítica del concepto y del índice.
BOB.SUTCLIFFE. Junio 1993. (AGOTADO)
- 12.** El imposible pasado y posible futuro del internacionalismo.
PETER WATERMAN. Noviembre 1993.
- 13.** 50 años de Bretton Woods: problemas e interrogantes de la economía mundial.
KOLDO UNCETA y *FRANCISCO ZABALO*. Septiembre 1994. (AGOTADO)
- 14.** El empleo femenino en las manufacturas para exportación de los países de reciente industrialización. *IDOYE ZABALA*. Noviembre 1995.
- 15.** Guerra y hambruna en África. Consideraciones sobre la Ayuda Humanitaria.
KARLOS PEREZ DE ARMIÑO. Abril 1996.
- 16.** Cultura, Comunicación y Desarrollo. Algunos elementos para su análisis.
JUAN CARLOS MIGUEL DE BUSTOS. Mayo 1996.
- 17.** Igualdad, Desarrollo y Paz. Luces y sombras de la acción internacional por los derechos de las mujeres.
ITZIAR HERNÁNDEZ, ARANTXA RODRÍGUEZ. Julio 1996. (AGOTADO)
- 18.** Crisis económica y droga en la región andina
LUIS GURIDI. Abril 1997.

- 19.** Educación para el Desarrollo. El Espacio olvidado de la Cooperación
MIGUEL ARGIBAY, GEMA CELORIO, JUANJO CELORIO. Agosto 1997.
- 20.** Un análisis de la desigualdad entre los hombres y las mujeres en Salud, Educación, Renta y Desarrollo
MARIA CASILDA LASO DE LA VEGA, ANA MARTA URRUTIA. Octubre 1997.
- 21.** Liberalización, Globalización y Sostenibilidad
ROBERTO BERMEJO GÓMEZ DE SEGURA.
Bibliografía Especializada en Medio Ambiente y Desarrollo
CENTRO DE DOCUMENTACIÓN HEGOA. Abril 1998.
- 22.** El futuro del hambre.
Población, alimentación y pobreza en las primeras décadas del siglo **xxi**
KARLOS PÉREZ DE ARMIÑO. Agosto 1998.
- 23.** Integración económica regional en África Subsahariana.
EDUARDO BIDAURAZAGA AURRE. Octubre 1998.
- 24.** Vulnerabilidad y Desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis de África
KARLOS PÉREZ DE ARMIÑO. Julio 1999.
- 25.** Políticas sociales aplicadas en América Latina
Análisis de la evolución de los paradigmas en las políticas sociales de América Latina en la década de los 90
IÑAKI VALENCIA. Octubre 1999.