

CAPÍTULO UNO

INTRODUCCIÓN

UN MUNDO DESIGUAL

UN MUNDO DESIGUAL

La inmensa pobreza y la obscena desigualdad son flagelos tan espantosos de esta época (en la que nos jactamos de impresionantes avances en ciencia, tecnología, industria y acumulación de riquezas) que deben clasificarse como males sociales tan graves como la esclavitud y el *apartheid*.

NELSON MANDELA, LONDRES, 2005

Desde que nace hasta que muere lo más probable es que la vida de una persona esté dominada por los niveles extraordinarios de desigualdad que caracterizan el mundo moderno. Una niña nacida en Noruega llegará con casi toda certeza a la vejez.¹ Pero si naciera en Sierra Leona, tendría una posibilidad entre cuatro de morir antes de cumplir los cinco años. Una niña noruega irá a un buen colegio, después a la universidad, tendrá salud y recibirá atención hasta la vejez. En Sierra Leona, sólo dos de cada tres niñas empezarán a ir a la escuela, y muchas de ellas lo dejarán, desalentadas por la «tasa de uso» que impone la escuela o por los pobres estándares de educación, o porque se ven obligadas a quedarse en casa a cuidar de sus hermanos o a ir a trabajar para mantener a sus familias. Sólo una de cada cuatro mujeres sabe leer y escribir. La universidad no es más que un sueño inalcanzable.

El grado de desigualdad en el mundo es impresionante. Las 500 personas más ricas del mundo tienen más ingresos que los 416 millones de personas más pobres.² Cada minuto, en el mundo en vías

de desarrollo, una mujer muere al dar a luz o durante el embarazo, y 20 niños por enfermedades evitables como la diarrea o la malaria.³ Los Gobiernos gastan menos en sanidad allí donde más falta hace.⁴

Quizá uno de los mayores retos a los que se enfrenta el siglo XXI es terminar con la «lotería del nacimiento». Y este reto concierne a todas las naciones, porque en un mundo globalizado, la pobreza y el sufrimiento no saben de fronteras y se expanden por todas partes en forma de guerras, emigración y degradación medioambiental.

La desigualdad es mucho más marcada en todo el mundo que en cualquier país concreto. Una injusticia tan tremenda probablemente provocaría un cataclismo social y político si existiese en cualquier país individual. Una consecuencia de la globalización es que el mundo se parece cada vez más a una comunidad unida por medios de transporte y comunicaciones cada vez mejores. Pero el precio político de una desigualdad continuada no puede más que subir.

Según un cálculo realizado por Oxfam, basado en los datos de distribución de los ingresos del Banco Mundial, si se pudiera reducir la desigualdad global a incluso la de Haití (que es uno de los países con más desigualdad del mundo), el número de personas que viviría con menos de 1 dólar al día se reduciría a la mitad: unos 490 millones. Es más, si se alcanzara una distribución de los ingresos de un país medio (en términos de desigualdad), como Costa Rica, la pobreza de 1 dólar al día bajaría a 190 millones (un quinto del total actual).

Incluso dentro de los países, las desigualdades son grotescas desde el punto de vista global de la probabilidad de seguir vivos. Los niños nacidos entre el 20 por ciento de familias más pobres de Ghana o Senegal tienen el doble o el triple de probabilidad de morir antes de los cinco años que los niños nacidos entre el 20 por ciento de familias más ricas. En el Reino Unido, el *Scientific Reference Group on Health Inequalities* (Grupo de referencia científica sobre desigualdades de salud) dedujo que la esperanza de vida en las zonas más ricas del país era de siete a ocho veces superior a la de las zonas más pobres.⁵

La desigualdad se agrava con la discriminación por motivos de sexo, raza, clase social o casta, y a menudo se debe a esta discrimi-

minación. En Brasil, los negros tienen el doble de probabilidad que los blancos de morir por causas violentas y tienen tres veces menos probabilidades de ir a la universidad.⁶ En Guatemala, la proporción de niños de ascendencia europea que mueren antes de cumplir cinco años es del 56 por mil, mientras que entre los niños indígenas es del 79 por mil. En los estados indios de Uttar Pradesh y Bihar, la matriculación en la escuela primaria de niñas sin castas y sin tribus es del 37 por ciento, mientras que el de las niñas de castas establecidas es del 60 por ciento.⁷ La matriculación de niños varones de castas establecidas es del 77 por ciento.⁸

Para los pobres, tales desigualdades anulan las ventajas de vivir en una sociedad más rica. Los ingresos medios son tres veces superiores en Brasil que en Vietnam. Aun así, el 10 por ciento de la población más pobre en Brasil gana menos que el 10 por ciento de la población más pobre de Vietnam.⁹ En este caso, los países ricos no tienen motivos para presumir. La tasa de mortalidad infantil entre los nativos americanos canadienses es, como media, de dos a tres veces superior a la tasa media nacional, y la esperanza de vida media de estos nativos es 20 años más corta que la media en Canadá.¹⁰

En cuanto a regiones mundiales, destaca el nivel de desigualdad de América Latina que es «extendida, generalizada y persistente»,¹¹ así como el excepcional porcentaje de riqueza nacional que está en propiedad de los más ricos. Las estadísticas afirman que en EEUU la distribución de los ingresos y la riqueza muestra problemas parecidos (que está empeorando).¹² Las investigaciones en África sugieren que, al menos en cuanto a los ingresos, las desigualdades son tan marcadas como en América Latina, algo que puede sorprender a quienes dan por sentado que, con los niveles de pobreza de África, hay bastante igualdad. En Asia hay países con bajos niveles de desigualdad (Taiwán, Vietnam) y otros, como China, en los que la desigualdad se acerca a marchas forzadas a la de América Latina, EEUU y África.¹³

No hay nada en lo que la injusticia de la desigualdad sea más evidente que en el fenómeno de las «mujeres desaparecidas». A causa de la discriminación contra niñas y mujeres, la población femenina de la tierra es inferior a la que debería ser en comparación con la masculina. La discriminación comienza incluso antes del naci-

miento, mediante el aborto selectivo, y continúa con la desatención que sufren las niñas en nutrición y atención sanitaria con respecto a sus hermanos varones. Según estimaciones recientes, el número de mujeres desaparecidas es de 101,3 millones (más del número total de muertos en todas las guerras del terrible siglo XX). Ochenta millones de ellas son indias o chinas: un pasmoso 6,7 por ciento de la población femenina prevista de China y un 7,9 por ciento de la de India.¹⁴

POR QUÉ IMPORTA LA DESIGUALDAD¹⁵

Oxfam y otras ONG llevan mucho tiempo poniendo de relieve lo repugnantes que son moralmente las enormes diferencias sociales y económicas del mundo. Un sistema que permite que haya 800 millones de personas hambrientas es profundamente injusto, y más cuando hay epidemias de obesidad que afectan a millones de vidas en los países ricos (y se están extendiendo a ciudades de países en vías de desarrollo).

La desigualdad extrema es causa de escándalo y condena, ya que anula la idea ampliamente aceptada de que todas las personas, sin importar dónde estén, disfrutan de ciertos derechos básicos. Abordar el problema de desigualdad es crucial si los países pretenden cumplir sus obligaciones con el marco internacional de derechos humanos establecido por la ONU para garantizar los mismos derechos civiles y políticos y comprometerse con la «consecución progresiva» de los derechos económicos, sociales y culturales.¹⁶

Con todo, la desigualdad y la redistribución llevan muchos años sin estar de moda entre quienes toman las decisiones en los países ricos, y apenas merecen una mención en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que surgieron en los años 90.¹⁷ Sometidos a la perspectiva del Consenso de Washington, que afirmaba que «una marea alta levanta todos los barcos», los líderes de los países ricos creyeron que el mero crecimiento económico bastaría para abordar la desigualdad. En 2005, lo evidentemente erróneo de esa afirmación provocó un alud de publicaciones de alto perfil por parte del Banco Mundial, y la ONU defendió que enfrentarse a la desigualdad es una de las tareas más urgentes de nuestro tiempo.¹⁸

Las publicaciones académicas solían enfatizar el potencial positivo de la desigualdad para premiar a los «creadores de riqueza» y fomentar así la innovación y el crecimiento económico. Hoy día, los economistas afirman que lo que necesita el crecimiento es *igualdad*, y que ese crecimiento es más eficaz si se reduce la pobreza:

La desigualdad desperdicia talento. Si se excluye a las mujeres de los mejores puestos, se desperdicia la mitad del talento de un país. Según una estimación, si todos los estados de India tuvieran el mismo rendimiento que el mejor (Karnataka) a la hora de erradicar la discriminación por sexo en el trabajo, los resultados nacionales aumentarían un tercio.¹⁹ Cuando los bancos se niegan a prestar dinero a personas pobres, se están perdiendo buenas oportunidades económicas.

La desigualdad socava la sociedad y sus instituciones. En una sociedad desigual, a las élites les resulta más sencillo «controlar» los gobiernos y otras instituciones, con lo que podrán labrar sus fortunas privadas sin preocuparse del bien económico general.

La desigualdad mina la cohesión social. La «desigualdad vertical» entre individuos va asociada al aumento del delito, mientras que la «desigualdad horizontal» (por ejemplo, entre diferentes grupos étnicos) aumenta la probabilidad de que surjan conflictos que pueden retrasar el desarrollo de un país durante décadas.

La desigualdad limita la influencia del crecimiento económico en la pobreza. Un punto porcentual de aumento en el crecimiento beneficiará más a los pobres en una sociedad con igualdad que en una con desigualdad.

La desigualdad transmite la pobreza de generación en generación. Lo más cruel es que la pobreza de una madre puede arruinar la vida de sus hijos. En los países en vías de desarrollo, nacen cada año unos 30 millones de niños con problemas de crecimiento por una mala nutrición durante el desarrollo fetal. Los bebés nacidos con poco peso tienen muchas más probabilidades de morir y, si sobreviven, será más probable que tengan una vida llena de enfermedad y pobreza.²⁰

Aunque se está prestando más atención a la desigualdad en los últimos años, quienes toman las decisiones en los países ricos re-

húyen la idea de una redistribución generalizada, como la que tuvo lugar en Europa tras la Segunda Guerra Mundial o en el New Deal de Roosevelt en EE UU. El Banco Mundial aboga por la igualdad de *oportunidades* (por ejemplo, acceso a la educación, no discriminación, igualdad ante la ley), pero menciona una mayor igualdad de *ingresos* cuando habla de evitar una privación absoluta. La redistribución de activos, a través de sistemas tributarios progresivos o reformas agrarias radicales, se trata con mucha cautela, mientras que sí se resaltan continuamente sus riesgos (por ejemplo, desalentar a los inversores). Cuando el mundo rico habla de desarrollo, se siente más cómodo hablando de pobreza que de desigualdad y prefiere la desigualdad a la redistribución.

Es más, la desigualdad tiene la llave de la pobreza que existe en todo el mundo. La idea de acabar con la pobreza no es nueva, la diferencia es que la economía global dispone ahora de recursos para hacerlo. El siglo XX trajo consigo un progreso extraordinario en salud, educación, democracia, tecnología y crecimiento económico. Cada año, la economía global produce unos 9.543 dólares en bienes y servicios por hombre, mujer y niño (25 veces más que los 365 dólares anuales que definen la «pobreza extrema» de mil millones de seres humanos).²¹ Hay de más que de sobra para todos. De acuerdo con la ONU, 300 mil millones de dólares al año bastarían para que toda la población del planeta quedase por encima del umbral de pobreza extrema de 1 dólar al día.²² Eso no es más que un tercio de los gastos militares globales.

POBREZA, LA CONSECUENCIA HUMANA DE LA IGUALDAD

En el extremo de la mala distribución de poder, activos y oportunidades están los mil millones de personas que viven en una pobreza extrema. La pobreza es mucho más que unos bajos ingresos, lo que queda particularmente claro cuando se les pide a las personas que viven en la pobreza que la definan por sí mismas. Es una sensación de impotencia, frustración, agotamiento y exclusión de la toma de decisiones, sin mencionar la inaccesibilidad relativa a servicios públicos, servicios financieros y prácticamente cualquier otra fuente de ayuda oficial. El académico Robert Chambers habla de un mundo

dividido en «los de arriba» (*uppers*) y «los de abajo» (*lowers*), una descripción que encaja en muchos aspectos de la pobreza, ya sea en la subyugación de las mujeres por parte de los hombres, los desequilibrios de poder entre grupos étnicos o entre clases sociales.²³

Las diferentes dimensiones de la pobreza se refuerzan entre sí. Los pobres son discriminados, pero mucha gente cae en la pobreza por sufrir algún tipo de discriminación. En el sur de Asia, las familias que se enfrentan a la discriminación por su religión, su etnia o su casta son mucho más vulnerables a ser explotadas laboralmente y a la servidumbre por deudas que otras familias económicamente pobres.

En 2000, el Banco Mundial publicó *Voices of the Poor*, un extraordinario intento de comprender la pobreza desde dentro, basado en conversaciones con 64.000 pobres de todo el mundo.²⁴ De estas entrevistas surgió un informe complejo y humano de la pobreza, que abarca asuntos que se suelen pasar por alto en las publicaciones académicas, como la necesidad de tener buen aspecto y sentirse querido, la importancia de poder darles a los hijos un buen comienzo en la vida o la angustia mental que acompaña casi siempre a la pobreza. La conclusión global fue que «una y otra vez, la impotencia parece estar en el centro de una mala vida».

Lo contrario a esta pobreza «multidimensional» no es simplemente la riqueza (aunque los ingresos son importantes), sino una noción más amplia del bienestar, que se consigue gracias a la salud, la seguridad física, un buen trabajo, conexión con la comunidad y otros factores no monetarios. Por eso, las buenas prácticas para el desarrollo se basan en las habilidades, los puntos fuertes y las ideas de las personas que viven en la pobreza (o sus activos), en lugar de tratarlos como receptáculos vacíos para la caridad.

Aunque esta visión multidimensional de la pobreza es ampliamente aceptada en teoría, en la práctica, la atención se centra en la pobreza de ingresos, que se suele definir más a menudo como el umbral de «pobreza extrema» internacional de 1 dólar al día. Esta es la base del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM): reducir a la mitad la población mundial que vive en la extrema pobreza antes del 2015.²⁵ Se considera que cualquiera que viva por debajo de ese umbral no puede alimentarse por sí mismo. El «umbral de pobreza»

de 2 dólares al día se tiene como el mínimo necesario para conseguir alimento, ropa y alojamiento.

La pobreza de ingresos extrema está bajando con el tiempo. Entre 1990 y 2004, el número de personas en todo el mundo en países en vías de desarrollo que vivían con menos de 1 dólar al día bajó de 1.250 millones a 980 millones. La proporción de personas que vivían en la pobreza extrema bajó de casi un tercio (un 32 por ciento) al 19 por ciento en el mismo periodo.²⁶ Sin embargo, la tasa de mejora se ha ralentizado en los últimos años.²⁷

La naturaleza y la ubicación de la pobreza también están cambiando. La ONU observa una «mayor tendencia a la existencia de gente que entra y sale de la pobreza, una subida en la pobreza urbana y un estancamiento en la rural, y aumentos en la proporción de trabajadores informales entre los pobres urbanos y en el número de pobres sin empleo».²⁸ En 2007, la población urbana de la Tierra superó a la rural por primera vez en la historia, principalmente por el crecimiento de las ciudades en los países en vías de desarrollo. De los tres mil millones de residentes urbanos que hay hoy en el mundo, mil millones viven en suburbios y son vulnerables a la enfermedad, la violencia y la exclusión social, política y económica. ONU-Hábitat estima que la población mundial en suburbios se doblará en 30 años, superando la tasa prevista de urbanización.²⁹

Globalmente, los logros alcanzados en la reducción de la pobreza de ingresos se pueden atribuir en gran medida al despegue económico de China e India. A pesar de haber empeorado en cuanto a desigualdad, China en particular ha hecho progresos extraordinarios, y ha reducido la proporción de la población que vive en la pobreza extrema de dos tercios en 1981 (634 millones de personas) a solo un diez por ciento (128 millones de personas) en 2004. Muchos países han mostrado cómo hacer frente a las demás dimensiones de la pobreza. Egipto ha experimentado una de las disminuciones más rápidas en tasas de mortalidad infantil en el mundo desde 1980. Bangladesh, Honduras, Nicaragua y Vietnam también han progresado rápidamente.³⁰

Por supuesto, hay que celebrar estos avances y debemos aprender de ellos, pero no hay que permitir que encubran la situación grave de muchos países y sectores en los que el progreso ha sido lento o

inexistente y en los que, en muchos casos, la pobreza ha ido incluso a peor. En el África subsahariana, la pobreza extrema ha aumentado en 58,3 millones entre 1990 y 2004.

Y más allá de lo que es la pobreza de ingresos, no podemos decir que el vaso esté, ni de lejos, medio lleno. En comparación con la posición de 1990, ahora hay 30 millones menos de niños sin escolarización primaria, pero aún hay 70 millones que no reciben educación alguna, un 57 por ciento de los cuales son niñas. Hoy en día, hay 2,8 millones menos de muertes de niños que en 1990, pero aún mueren 10 millones de niños cada año.³¹ Y casi todas esas muertes son evitables. Cada minuto, y sólo de malaria, mueren dos niños.³²

El rápido auge de la inmunización global desde 2001 a través de la Alianza Global para Vacunas e Inmunización (GAVI, por sus siglas en inglés) también ha reducido la mortalidad, al salvar, según lo estimado, medio millón de vidas. Aun así, enfermedades como el sarampión, la difteria y el tétanos, que se pueden evitar con una simple vacunación, son responsables de entre 2 y 3 millones de muertes infantiles al año. Por cada niño que muere, muchos más enfermarán o dejarán de ir a la escuela, atrapados en un círculo vicioso que une una mala salud en la infancia con la pobreza en la edad adulta. Como sucede con las 500.000 mujeres que mueren anualmente por causas relacionadas con el embarazo, más del 98 por ciento de los niños que mueren cada año vivían en países pobres.³³ Que algunos países pobres hayan conseguido poner fin a este dolor y a este sufrimiento hace que estas muertes sean aún más inaceptables.

La mala salud se ve agravada por el agua sucia. Otros 1.200 millones de personas han conseguido tener acceso a agua limpia en la última década, pero aún hay 1.100 millones que no tienen acceso a agua segura y 2.600 millones que no pueden acceder a sistemas mejorados de alcantarillado.³⁴ Las enfermedades transmitidas por el agua o por las aguas fecales son la segunda mayor causa de muerte entre los niños en todo el mundo, tras las infecciones del tracto respiratorio. Se estima que la mortalidad total es de 3.900 niños cada día.³⁵

El hambre se suma a la mala salud para debilitar los cuerpos y minar el futuro de los pobres. Más de 880 millones de personas, lo que incluye a uno de cada cuatro niños en edad preescolar, sufren de

malnutrición, y eso que el mundo tiene alimentos suficientes para toda su población. Estas cifras son espantosas humana y económicamente, ya que cada año que el hambre sigue en estos niveles, la muerte prematura y la discapacidad arrebatan a los países en vías de desarrollo unos 500.000 millones de dólares de pérdidas en productividad y ganancias.³⁶

Aunque la pobreza se está reduciendo desde 1980, el VIH y el sida han hecho presa en los países más pobres del mundo y el sida ha pasado a afectar mayoritariamente a las mujeres en los países en vías de desarrollo. Se estima que en 2007 murieron 2,1 millones de personas de esa enfermedad y que 2,5 millones se infectaron con el VIH. Casi todas estas muertes se produjeron en el mundo en vías de desarrollo, el 77 por ciento en África. Actualmente, hay unos 33,2 millones de personas con el VIH, 22,5 millones de las cuales viven en el África subsahariana.³⁷

Algunas de las mil millones de personas que viven con menos de 1 dólar al día son más pobres que otras. Muchas de ellas entran y salen de la pobreza, en función de los caprichos del clima, las circunstancias personales y la economía. Una encuesta de Oxfam sobre los habitantes de los suburbios de la ciudad india de Lucknow mostró que, en un periodo de tres años, entre 424 familias, 110 permanecieron en la pobreza, 162 superaron el umbral de la pobreza y el resto (algo más de un tercio), entraban y salían de la pobreza.³⁸

En todo el mundo, de 340 a 470 millones de personas constituyen la «pobreza crónica», atrapadas por debajo del umbral de la pobreza y con muy pocas esperanzas de escapar de ella. La pobreza crónica existe en todas las regiones, pero se concentra marcadamente en el sur de Asia y el África subsahariana. La pobreza crónica afecta particularmente a los niños, a las personas mayores y a las personas con discapacidades, que se enfrentan a discriminaciones sociales a menudo basadas en la etnia, la religión o el idioma.³⁹

Cuando hay varias privaciones, se refuerzan entre sí. Los niños indígenas que van a colegios en los que se habla un idioma que no conocen no consiguen adquirir la educación necesaria para encontrar trabajos decentes con los que salir de la pobreza, incluso aunque no haya prejuicios raciales que les nieguen las mismas oportunidades. Para estas personas, reducir el grado de su exclusión social y

política, así como su vulnerabilidad a choques, es más urgente que el crecimiento económico (ya que muchas de ellas no tienen trabajo y es probable que sigan sin tenerlo).

CIUDADANÍA ACTIVA Y ESTADOS EFICACES

Como dice Nelson Mandela, la pobreza y la desigualdad extrema van de la mano de la esclavitud y el *apartheid* como males que se pueden derrotar. Este libro aboga por una redistribución radical de las oportunidades, pero también del poder y de los activos, para romper el círculo de pobreza y desigualdad.

Está claro que las personas que viven en la pobreza necesitan oportunidades como el acceso a una educación digna, atención sanitaria, agua y alcantarillados, así como asistencia para soportar los choques de la vida diaria. Los pobres necesitan tener poder sobre su propio destino y sobre los factores que les influyen, como la política, el sistema judicial y los mercados de la tierra, trabajo y bienes y servicios.

Recientemente, una combinación de presión desde abajo y de liderazgo desde arriba ha producido algunos ejercicios notables de redistribución. En varios países de Asia oriental, por ejemplo, las élites se han adherido a la causa a largo plazo de la igualdad, para evitar la división social y para avivar una economía floreciente. Taiwán y Vietnam han combinado un crecimiento asombroso con altos niveles de igualdad. Indonesia y Malasia han conseguido reducir la desigualdad durante un periodo extenso a través de una redistribución y una generación de empleo dirigidas por el Gobierno.⁴⁰

En Brasil, bajo los Gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva, los movimientos populares han arrastrado a las élites empresariales en la redistribución de la riqueza y de las oportunidades en una sociedad hasta entonces espantosamente desigual. En la última década, Brasil ha logrado bajar en la clasificación mundial de desigualdad del segundo al décimo puesto, gracias a una mezcla de buena gestión económica (por ejemplo, controlando la inflación, que por regla general hace más daño a los más pobres) y de redistribución de ingresos entre los pobres a través de diversos planes gubernamentales como la *Bolsa Família*, que paga a las familias

pobres un estipendio mensual si demuestran que sus hijos asisten a la escuela y son vacunados.⁴¹ Durante el primer mandato de Lula, el 10 por ciento más pobre de la población aumentó sus ingresos en un 7 por ciento al año, mientras que los ingresos del 10 por ciento más rico se estancaron. Como consecuencia, unos cinco millones de brasileños salieron de la pobreza y la desigualdad alcanzó el nivel más bajo en 30 años.⁴² Se puede contar una historia parecida del progreso basado en la presión popular y la acción del Estado de Sudáfrica desde el final del *apartheid*.

Este libro explora estos y otros esfuerzos para hacer frente a la desigualdad y a la pobreza en tres áreas clave: política, mercados y vulnerabilidad. En cada uno de los casos, se ve que la mejor forma de lograr el desarrollo, y en particular los esfuerzos por combatir la desigualdad, es a través de una combinación de ciudadanos activos y Estados eficaces.

Al decir ciudadanía activa, nos referimos a esa combinación de derechos y obligaciones que vinculan a los individuos con el Estado, lo que incluye pagar impuestos, acatar las leyes y ejercitar toda la gama de derechos políticos, civiles y sociales. Los ciudadanos activos utilizan estos derechos para mejorar la calidad de la vida política o cívica, mediante la implicación en la economía formal o en la política formal, o a través de una acción colectiva que, a lo largo de la historia, ha permitido a los pobres y a los grupos excluidos hacerse oír. Para quienes no disfrutaban de los derechos de la ciudadanía, como inmigrantes o (en algunos casos) mujeres, el primer paso a menudo es organizarse para hacer valer esos derechos.

Al decir Estados eficaces, nos referimos a Estados que puedan garantizar la seguridad y el cumplimiento de la ley, y que puedan diseñar e implementar una estrategia eficaz para asegurar un crecimiento económico que incluya a todos. Los Estados eficaces, conocidos a menudo como «Estados desarrollistas», deben rendir cuentas ante los ciudadanos y garantizar sus derechos.

¿Por qué centrarse en los Estados eficaces? Porque la historia demuestra que ningún país ha prosperado sin un Estado que pueda gestionar activamente el proceso de desarrollo. Las extraordinarias transformaciones de países como Corea del Sur, Taiwán, Botsuana, o Mauricio han sido dirigidas por Estados que aseguran salud y edu-

cación para todos y que promueven y gestionan activamente el proceso de crecimiento económico. Tras veinte años de erosión por la ausencia de regulación, «programas de ajuste estructural», comercio internacional y acuerdos de ayudas, muchos Estados se debilitan o desaparecen. Pero no hay atajos, y ni la ayuda ni las ONG pueden sustituirlos: el camino al desarrollo debe guiarlo el Estado.

¿Por qué ciudadanía activa? Porque las personas que trabajan unidas para determinar el curso de sus vidas y que luchan por los derechos y la justicia en sus propias sociedades son cruciales para conseguir que los Estados, las empresas privadas y otros acepten sus responsabilidades. La ciudadanía activa tiene méritos inherentes: las personas que viven en la pobreza tienen voz para decidir su propio destino, en lugar de ser tratados como receptores pasivos de acciones de acción social y del Gobierno. Es más, el sistema (gobiernos, poderes judiciales, parlamento y empresas) no puede combatir la pobreza y la desigualdad tratando a los pobres como «objetos» de la acción del Gobierno o de otros. Lo que debe hacer para que los esfuerzos den fruto es reconocer a las personas como «sujetos», conscientes y activamente exigentes de sus derechos.

Los ciudadanos activos, por supuesto, no son únicamente personas que viven en la pobreza. Los miembros de la clase media suelen desempeñar un papel fundamental en el apoyo a las organizaciones de base, al prestarles ayuda para tratar con los que tienen el poder y retar las actitudes y creencias consolidadas entre las élites.

Casi todos los profesionales del área del desarrollo reconocen el papel central de la ciudadanía y el Estado. Sin embargo, en la práctica, para muchas ONG, el desarrollo depende únicamente de la ciudadanía, mientras que para muchas agencias oficiales de donaciones y ministerios gubernamentales, el desarrollo depende sólo del Estado. Los primeros consideran a la ciudadanía activa como sinónimo del progreso, mientras que los segundos reducen su importancia a las elecciones y las «consultas» periódicas del Gobierno. De forma parecida, los segundos tienen al Estado como lo único importante en el desarrollo, mientras que los primeros consideran que el Estado se extralimita en sus funciones. Según la experiencia de Oxfam, ambos factores son esenciales para cualquier desarrollo que se precie.

Centrar la atención en los ciudadanos activos y Estados eficaces subraya la necesidad de hacer frente al papel central de la política en el desarrollo. Demasiado a menudo, los debates sobre el desarrollo se realizan basándose en políticas más que en la política. Los partidarios adoptan un enfoque del tipo «Si yo gobernara el mundo, haría X», y consideran a los líderes políticos y a los movimientos de los países en vías de desarrollo como molestias u obstáculos. En el mejor de los casos, la política se reduce a un asunto despolitizado de «gobierno». Pero son esos líderes y esos movimientos los que cambian las sociedades, para mejor o para peor, y comprender y participar en la política es esencial.

Este libro defiende que es compatible la existencia de una ciudadanía activa y unos Estados eficaces, además de deseable. El reto es combinarlos lo antes posible en el desarrollo de un país. Sin embargo, la relación entre estos dos elementos es compleja. Van a ritmos diferentes: el trabajo firme de la maquinaria del Estado contrasta con los altibajos del activismo de la sociedad civil. En muchos casos, el desarrollo a largo plazo requiere un elemento de gratificación aplazada, lo que exige que las empresas reinviertan en lugar de recoger beneficios, que los ricos acepten la redistribución de la riqueza y los ingresos por el bien de la estabilidad y el crecimiento nacionales, y que los pobres limiten las demandas de subidas de salarios y gasto social que necesitan tanto.

A su vez, esto requiere un «contrato social», un trato, ya sea explícito o implícito, que fomente la confianza entre ciudadanos y Estado. La naturaleza de la ciudadanía activa y los Estados eficaces, y su interacción se estudia en el capítulo 2, centrado en los factores que contribuyen a una ciudadanía activa: el concepto de derechos, actitudes y creencias, servicios esenciales y acceso a la información. Esta sección también trata los derechos de propiedad, la corrupción y la expansión de la democracia.

Existe un argumento para incluir los sectores privados como tercer pilar en este esquema, junto a Estado y ciudadanos, interactuando con ellos positiva o negativamente. El sector privado crea trabajo y productos, transfiere conocimientos y tecnología y contribuye con impuestos al Estado. Y algo crucial: impulsa el crecimiento económico, lo que es vital para el desarrollo a largo plazo. Sin embargo,

las corporaciones demasiado poderosas también pueden socavar los Estados (por ejemplo, a través de sobornos o por cabildeo indebido) o a la ciudadanía (al denegar derechos laborales).

Pero este libro describe un sector privado floreciente como uno de los objetivos de la interacción entre Estados eficaces y ciudadanos activos, y defiende que, entre ellos, pueden crear condiciones favorables para un tipo de actividad de sector privado equitativa y sostenible, y un crecimiento económico en que basar el desarrollo. El sector privado, junto con el papel fundamental de los mercados a la hora de enfrentarse a la desigualdad, se estudia en el capítulo 3, que presenta un esbozo de la economía necesaria para crear un desarrollo real, así como sus implicaciones para el sustento rural, el trabajo y los modelos de crecimiento.

Un papel especialmente importante para los ciudadanos y los Estados es tratar la vulnerabilidad. Las personas que viven en la pobreza son más vulnerables que quienes tienen suficientes recursos económicos a desastres personales como enfermedades o pérdida de trabajo, o en el nivel comunitario a eventos climatológicos, terremotos o conflictos bélicos que, invariablemente, causan el mayor sufrimiento entre los más pobres.

Un esfuerzo holístico para reducir la vulnerabilidad se debe basar en apoyar y fortalecer la autoorganización de las personas pobres y en proporcionar protección, ya sea estatal o internacionalmente, lo que llamamos «seguridad humana». La vulnerabilidad y la búsqueda de esa seguridad se estudian en el capítulo 4, dedicado al creciente interés en las políticas de protección social, la naturaleza de y las respuestas al hambre y las hambrunas, el progresivo impacto del cambio climático en las personas y las comunidades pobres, así como otros riesgos como el VIH y el sida, los desastres naturales, la violencia y el conflicto.

Aunque la historia del éxito en el desarrollo muestra que el crisis del cambio es principalmente nacional y local, tal cambio tiene lugar en un mundo cada vez más globalizado, con lazos políticos, económicos y culturales más fuertes que nunca. En un mundo así, los países, las sociedades y las corporaciones ricas tienen una gran responsabilidad. Las formas profundamente no equitativas de gobierno mundial deben revisarse de tal modo que fenómenos globales como el cambio climático, los flujos de capital, la inmigración, los conflic-

tos bélicos, el comercio y las inversiones se gestionen en el interés de la sostenibilidad humana. En otras áreas, los poderosos Gobiernos e instituciones financieras deberían hacer *menos*: por ejemplo, abstenerse de imponer ciertas políticas económicas en países en vías de desarrollo, y reconocer que los Estados eficaces y los ciudadanos activos son los actores principales de la obra del desarrollo, y que se les debe permitir experimentar, fallar, aprender y tener éxito.

Los ciudadanos y los Estados en los países ricos deben concentrarse en poner sus propios asuntos en orden, tomar medidas enérgicas contra las actividades perjudiciales, como el comercio de armas, las restricciones en el flujo libre de conocimientos y tecnología, las malas prácticas corporativas, la liberalización forzada del comercio y los mercados de capital y los niveles grotescos de emisiones de carbono perjudiciales para el planeta. Esta agenda para «dejar de hacer daño al planeta» se debe complementar con una «ciudadanía global»: una solidaridad activa por parte de personas y Gobiernos en el mundo rico con las luchas de los pobres y sus comunidades dentro de los países en vías de desarrollo. La forma en que se podría llevar a cabo esto en los sistemas internacionales para las finanzas, el comercio, las ayudas, la ayuda humanitaria y el cambio climático se trata en el capítulo 5.

La combinación de ciudadanos y Estado no tiene la intención de ser un proyecto, y aún menos un corsé intelectual. Cómo enfatiza este libro, los distintos países han seguido diferentes rutas hacia el desarrollo. Pero la experiencia de Oxfam en este campo sugiere que parte de esa combinación está en el centro de casi todos (si no de todos) los intentos de crear una ruta hacia el desarrollo humanitaria y sostenible, y es probable que desempeñe un papel vital en la lucha contra la desigualdad durante este siglo.

Quizá la mejor forma de ilustrar la compleja y sutil interacción entre ciudadanos y Estados es mediante experiencias concretas de cambio. Este libro toma ocho ejemplos en los niveles comunitario, nacional y global y explora «cómo se produce el cambio», utilizando un enfoque del que se presenta un esbozo en el Apéndice 1. Se trata de un «trabajo en curso», y son particularmente bienvenidas las sugerencias sobre cómo mejorar su metodología.

ESTE LIBRO

De la pobreza al poder es en parte la reflexión personal del autor, en parte una conversación, resultado de un estudio prolongado dentro de Oxfam y con otros muchos profesionales del desarrollo, con algunas visiones muy diferentes de las nuestras. Por su origen, el contenido del libro se concentra, como no puede ser de otro modo, en las áreas en las que Oxfam tiene más experiencia, y extrae una historia común de trabajo de campo.

El libro no es una declaración exhaustiva del pensamiento actual de Oxfam ni de las políticas oficiales acordadas de Oxfam (para esto, los lectores deben consultar el plan estratégico de Oxfam Internacional,⁴³ sino que se ha pensado como una contribución a un debate en evolución. Con este espíritu, los lectores que quieran participar en la conversación deben visitar el sitio web de Oxfam.⁴⁴

Más allá del escándalo moral que provocan tanta injusticia y tanto sufrimiento innecesarios, este libro está impulsado por la urgencia adicional del reto actual del desarrollo, cuando el propio ecosistema del planeta está amenazado. Debemos construir un mundo seguro, justo y sostenible antes de llegar al punto de no retorno. Como escribió Martin Luther King Jr. de forma profética hace 40 años:

*Debemos afrontar la cruda urgencia del ahora. El progreso humano no es ni automático ni inevitable... En este acertijo constante que implican la vida y la historia, la posibilidad de llegar tarde existe... Podemos rogarle desesperadamente al tiempo que detenga su paso, pero el tiempo es sordo a nuestras súplicas y seguirá su curso. Sobre las montañas de blancas osamentas y desperdicios de múltiples civilizaciones se observan las terribles palabras: demasiado tarde.*⁴⁵

Este libro parte de la creencia de que no es demasiado tarde, siempre que los líderes, las organizaciones y los individuos actúen. A partir de hoy.