

## LA RESPONSABILITAT DELS GOVERNS DEL NORD, DEL FMI I DEL BANC MUNDIAL

### Alfonso Dubois

President d'HEGOA. Professor de Ciències Econòmiques de la Universitat del País Basc

*(versió preliminar)*

De què hem de parlar quan ens preguntem per la responsabilitat dels organismes internacionals i dels països rics en la lluita contra la pobresa? Té sentit plantejar-se qüestions teòriques i revisions conceptuals al voltant de la pobresa? No és una pèrdua de temps? Per què fer-ho quan, d'una banda, sembla evident quina és la realitat de la pobresa; i, per altra, si es contempla l'escàs impacte de tants discursos sobre la pobresa a l'hora d'aconseguir la seva eradicació, no sembla tenir molt de sentit continuar en aquesta línia. Aquests interrogants formen part no només de la percepció que existeix en una gran majoria de persones, sinó també d'una primera reacció personal. Resulta sensat pensar que si se centrés el debat en com augmentar el compromís per eradicar la pobresa, al marge de consideracions teòriques, hi hauria més possibilitats de ser més eficaços i, per tant, tota la resta no fa sinó ocultar aquest punt crucial i serveix de cortina per tapar aquesta manca de voluntat política.

Recollint aquesta percepció no pretenc desqualificar-la, sinó afrontar-la. Sens dubte el reforçament del compromís és necessari, més encara constitueix la base insubstituïble, però també s'ha d'afirmar que resulta insuficient. La meua proposta defineix la importància de conèixer críticament els plantejaments o els pressupostos des dels quals els països rics i els organismes internacionals estableixen l'estratègia de lluita contra la pobresa. I per fer-ho, l'eix d'aquesta presentació serà reflexionar sobre el fet de que és precisament la pretensió de legitimar com a adequats els seus enfocaments de la pobresa, la causa principal de la ineficàcia de la seva estratègia i de perpetuació. Per això, resulta oportú i pertinent plantejar a què hem d'anomenar pobresa avui dia, o, millor, com ha d'afrontar-se realment.

Aquesta presentació la divideixo en dues parts. A la primera exposaré el marc des d'on analitzar el paper dels organismes internacionals, per la qual cosa es farà una revisió de les resistències que aquests presenten i el debat actual sobre el desenvolupament i la pobresa. A la segona presentaré els elements que componen l'actual estratègia internacional de lluita contra la pobresa.

### Primera part

#### El marc de referència sobre la pobresa

Plantejo una qüestió prèvia i bàsica per a la comprensió de la naturalesa de la pobresa. La idea de pobresa es troba present a, pràcticament, totes les cultures i a cadascuna d'elles ha adoptat formes diferents. Però si pot assenyalar-se una regla general en la seva manifestació, és que sempre es dona la divisió entre els que es troben a dalt i els que es troben a baix. I, evidentment, els que es troben a baix constitueixen l'expressió de la pobresa, siguin quines siguin les diferents accepcions que es facin d'ella a les diferents societats.

La diferència entre els de dalt i els de baix, expressada de manera simple, és que els segons tenen menys accés als recursos, es troben privats de béns i serveis dels quals els altres gaudeixen. I, a la majoria dels casos, aquest millor accés a recursos dels de dalt no es limita als aspectes materials, sinó que porta aparellat el control sobre els que es troben a sota. Un control que assoleix la seva expressió més forta quan, a més, s'arroguen el dret a definir el que ha de considerar-se bona o mala conducta, el que és correcte i el que no ho és.

L'expressió més clara d'aquest control es troba en la pobresa. D'aquí que les descripcions de la pobresa no reflecteixin tant la realitat, com la representació dels interessos dels de dalt. Enfront d'aquesta representació, els de baix, els pobres, tenen poques ocasions de defensar-se per si

mateixos. Aquesta tradició s'ha mantingut fins als nostres dies. El món abstracte dels pobres pertany, en gran manera, als no pobres.

La conseqüència central d'aquesta consideració és la dificultat d'apropar-se de forma neutra, en el sentit d'objectivitat, de falta de prejudici, a la pobresa. En última instància, l'única definició de pobresa és aquella que la identifica amb els límits de tolerància que cada societat estableix sobre el que és suportable en relació a les condicions de vida de les persones. Aquests límits s'han marcat i es marquen a les societats des d'uns interessos determinats. La pobresa forma part de l'ordre social, per la qual cosa alterar aquests límits trobarà moltes resistències. Així, no resulta fàcil realitzar un afrontament "net" de la pobresa, tant a les societats desenvolupades, respecte d'altres menys fortes econòmicament, com dins de cada societat en els sectors privilegiats respecte dels menys afavorits.

Per això, en pocs temes com en el de la pobresa, la reflexió científica ha vingut marcada per connotacions polítiques. Abordar la pobresa no és una tasca indiferent, ja que implica posar al descobert la necessitat de realitzar reformes que afecten les posicions dels sectors més poderosos. La pobresa comporta una important dimensió política, per la influència que tenen els interessos dels diferents grups en els models de distribució i en l'existència de la pobresa. El projecte de reduir la pobresa desafia inevitablement els privilegis dels poderosos. Aprofundir en les arrels de la pobresa suposa plantejar qüestions difícils i conflictives, el que fa que si en tot coneixement hi ha una tendència a desviar-se de la veritat en una direcció oportunista, què hem de dir en la recerca del coneixement de la pobresa on el sorgiment de reticències i rebuigs, quan no enfrontaments, és més que previsible si es plantegen determinades propostes. La teoria de Malthus, en el seu famós escrit sobre el banquet de la naturalesa i els seus convidats, és una mostra significativa de com és possible trobar una legitimitat científica i religiosa per a la defensa d'ordres socials injustos.

Però no només des d'aquesta perspectiva es creen resistències. Una altra manifestació d'aquesta construcció de les actituds enfront de la pobresa es troba en els estereotips amb quals se la jutja per tot el cos social. Les percepcions negatives dels pobres i de la pobresa es transmeten més enllà dels qui posseeixen els privilegis i entren a formar part dels valors assumits per la societat. La criminalització, el "tancament", la distinció entre pobres bons i dolents, la desconexió de les responsabilitats sobre la seva situació, etc., persisteixen des de fa molts segles, encara que hagi canviat tan profundament l'entorn social, polític i econòmic. Les actituds enfront de la pobresa, i amb això l'interès per descobrir-la i els mateixos enfocaments metodològics no poden entendre's sense tenir en compte les dimensions culturals, històriques, antropològiques, etc, que implica. Hi ha quelcom més intolerable que un pobre superb? es preguntava Luis Vives –a la qual cosa cabria contestar-li que sí, que resulta encara més intolerable un ric superb-, i assenyalava com la pobresa havia estat enviada per Déu justíssim, per un ocult disseny que dona més oportunitats als pobres de practicar amb més facilitat la virtut.

### **La importància de la percepció de la pobresa als organismes internacionals**

Darrere del que s'ha exposat fins ara ja s'ofereix una primera raó de ser a la proposta d'analitzar els conceptes de pobresa que operen a les organitzacions internacionals per justificar aquesta presentació. Si a nivell local no hi ha dubte que les elits han construït els criteris de pobresa, a nivell internacional, la preocupació per la pobresa i la definició de les seves característiques han tingut el seu paral·lelisme, fins i tot amb més força, als països hegemònics o als organismes internacionals. Per això, saber com pensen i actuen els actors internacionals és decisiu per entendre la gènesi, evolució i forma de dissenyar i aplicar les estratègies per a la reducció de la pobresa. Al fer aquesta afirmació no desconeixem que les actuals organitzacions internacionals són un reflex de les potències econòmiques, sinó que afirmem que compleixen la funció de braç executor de les propostes que es formulen des de les societats més desenvolupades.

En el cas de la pobresa, de manera especial, les directrius de les estratègies dissenyades per eradicar-la venen imposades des de fora dels països que la pateixen. Malgrat que resulti cru dir-ho, no hi ha una altra pobresa que l'així definida i proposada com a criteri per establir objectius i polítiques que la reconeguda per les institucions internacionals.

D'altra banda, és evident que les manifestacions actuals de la desigualtat i de la pobresa adquireixen una dimensió internacional o global. No és possible comprendre-les com a fenòmens particulars de cada país, sinó que s'han d'enquadrar en el procés d'interdependència i globalització de l'economia mundial. La pobresa i la desigualtat constitueixen un fenomen transversal que creua les fronteres i planteja problemes econòmics i d'instabilitat política tant als països que la pateixen com a l'entorn general. Cada vegada més es percep la necessitat d'entendre la pobresa i la desigualtat com a resultat del joc de les forces econòmiques internacionals i com un element fonamental de la seguretat internacional. Com entendre aquest procés? Amb quines categories s'ha d'analitzar?

### **La resistència a canviar la definició de pobresa**

Si es parteix de la definició primera abans exposada, que deia que la pobresa era la delimitació del que és tolerable, establerta des de dalt, i que, per això, forma part de l'ordre social, es comprèn que el millor és no moure massa el tema: per què prendre la iniciativa en modificar-la, si resulta que funciona pels interessos dominants? Només quan la pobresa es manifesta amb especial virulència, bé sigui per la magnitud o per altres expressions reivindicatives, es torna a parar l'atenció en ella, per donar resposta a l'amenaça. Llavors el tractament és merament reactiu i de curt termini: es posen en marxa els instruments de polítiques que contrapesin l'amenaça i eliminen així el risc. Però, si no hi ha pressions especials i s'aconsegueix trampejar la conjuntura desfavorable, el millor és mantenir l'estatu quo i no realitzar canvis substancials en la manera d'abordar-la.

Això és el que ha passat amb els organismes internacionals a la darrera meitat del segle XX, on, malgrat els vaivens entorn l'interès per la pobresa, s'ha mantingut inamovible la referència sobre el seu significat. De fet la pobresa ha preocupat als països rics, igual que el desenvolupament, a partir de la segona meitat del segle XX. En una síntesi molt breu pot assenyalar-se la següent seqüència d'actituds cap a la pobresa. En una primera època, que es correspon amb els anys cinquanta i seixanta, es viu un cert desinterès davant la pobresa, derivat de l'optimisme que es tenia sobre els efectes beneficiosos del creixement econòmic i de les expectatives d'un horitzó sense límits. En una segona, la dècada dels setanta, es produeix la sorpresa: malgrat el creixement econòmic, la pobresa existeix i es dona igualment als països desenvolupats (només cal recordar la lluita contra la pobresa del president Johnson a mitjans dels seixanta o els estudis al Regne Unit a finals dels seixanta) que a nivell global. Així ho proclamava als setanta el llavors president del Banc Mundial, Robert MacNamara, en el seu famós discurs de Nairobi de 1973, "L'assalt a la pobresa", on la veia com una amenaça a l'estabilitat mundial. La dècada dels vuitanta suposa l'abandonament de la preocupació per la pobresa davant les noves prioritats dels equilibris macroeconòmics i l'ajustament estructural. Però la pobresa es dispara i, de nou als noranta, la pobresa es converteix en centre d'atenció.

Malgrat aquestes anades i vingudes, l'hegemonia d'una determinada concepció de la pobresa ha estat evident al llarg d'aquestes dècades. I això perquè quan la realitat de la pobresa va agafar "per sorpresa", la preocupació central va ser resoldre a curt termini l'amenaça i pal·liar les conseqüències immediates, sense detenir-se a preguntar-se per les seves arrels. Curiosament, la preocupació per la pobresa només s'ha acompanyat d'un debat sobre el seu concepte quan s'ha analitzat la seva realitat a les societats desenvolupades. Però la pobresa dels països en desenvolupament no va ser objecte d'un debat paral·lel, com si les grans misèries fossin evidents en si mateixes i no necessitessin de majors refinaments.

L'estudi que s'ha fet des de les instàncies internacionals sobre la pobresa als països en desenvolupament s'ha produït des de la distància i des de la preocupació per determinar la seva extensió: quants són?, augmenta o disminueix el nombre de pobres?

La percepció dominant de la pobresa que s'ha tingut cap el món en desenvolupament pot resumir-se en els següents punts:

i) La pervivència d'un concepte de pobresa entès des del referent absolut de la mera supervivència biològica, malgrat els canvis tan profunds i de tota mena experimentats. Més encara, aquesta referència absoluta de quin són aquests mínims no s'ha modificat

substancialment. Els mínims que van fixar Rowntree i Booth a finals del segle XIX no difereixen gran cosa del llindar de pobresa encara vigent del Banc Mundial que estableix el conegut dòlar-dia-persona com a referent de la pobresa.

ii) No és una casualitat aquesta continuïtat, si es té en compte que la gran preocupació del tractament de la pobresa va ser la seva medicació. I la medicació requereix una referència clara i precisa, com ho és la pervivència biològica. A què es deu aquesta preferència per la medicació enfront a altres preocupacions? Sens dubte a la manca d'una preocupació normativa. I és que la mera referència de la pervivència no requereix cap definició prèvia de benestar, més aviat, al contrari, la seva referència és negativa: no morir. La responsabilitat o l'exigència normativa del model no va més enllà de garantir que la persona no mori.

iii) A efectes no només de medicació sinó de precisió de què s'entén per pobresa, sembla inevitable determinar un llindar de pobresa, és a dir, precisar aquelles característiques que defineixen quan una persona és considerada com a pobra. Però des de l'enfocament dominant, el llindar s'ha convertit en una frontera decisiva i exclouent. No hi ha matisos de pobresa, la pobresa és o no és. Compleix una funció d'ordenació, de classificació. Sembla interessar més identificar, assenyalar, qui són pobres, que preguntar-se per què ho són. La conseqüència d'aquesta concepció és que desconnecta l'anàlisi dels pobres d'aquells que no ho són. En entendre's la pobresa més com una categoria d'ordenació que de relació, l'anàlisi de la pobresa es concentra, es focalitza en aquells que han estat classificats com a tals. El problema s'ha aïllat, s'ha definit. Amb aquestes consideracions no es nega que la definició del llindar i la classificació no siguin necessàries. La crítica es formula cap a que aquesta referència de classificació, que no era més que un instrument per conèixer la pobresa, s'hagi convertit en l'objectiu central de l'estudi.

### **Un debat desigual**

El debat sobre la pobresa s'ha produït de forma diferent en el cas dels països desenvolupats i això es manifesta sobre tot en què les referències normatives són diferents. En aquests s'avança des d'una concepció absoluta a una relativa, plantejant la necessitat de definir el llindar de pobresa en funció dels nivells assolits per la societat. En canvi, per a les societats en desenvolupament la referència normativa s'ha mantingut dins els límits de la supervivència. És a dir, es compartimentalitza el concepte de pobresa segons les característiques de cada societat.

Aquest és un punt central en la comprensió de la pobresa. Tot i que hi hagi un nucli dur de privacions que s'hagi de tenir en compte, aquest no pot ser estàtic. La pobresa té una comprensió més dinàmica, i al llarg de la història el seu significat ha estat marcar els límits de la tolerància de la societat sobre la responsabilitat col·lectiva pel que fa a les situacions de les persones. Fins on una societat se sent responsable de les mateixes i ha de emprendre accions públiques per remeiar-les? Aquesta va ser la gran pregunta que es van fer les ciutats europees dels segles XVI i XVII quan la realitat del fenomen de la pobresa es va expandir de forma massiva.

I aquesta és la pregunta a nivell global de la qual tampoc podem escapar-ne avui: quins són els límits de tolerància que ens plantejem davant les privacions de les persones? Es poden proposar dos límits tan diferenciats per a unes societats i altres? Això seria explicable si els actuals límits dels recursos disponibles impedeixen plantejar-se objectius més ambiciosos de nivells col·lectius, com va passar en èpoques passades. O, en una altra línia es pot proposar establir diferències, en tant que no s'ha de caure en una il·lusòria i utòpica pretensió d'igualació de nivells de vida a escala mundial. Però en un context de progressiva interdependència i de disponibilitat suficient de recursos, aquesta diferenciació de nivells de pobresa ha de ser objecte d'especial atenció. Una qüestió és plantejar la impossibilitat d'assolir immediatament objectius idèntics, i una altra qüestió és denegar determinats objectius que són assolibles. És a dir, una cosa és reconèixer les limitacions que es presenten a l'hora de pensar en els possibles èxits; i una altra és que en la determinació d'aquests èxits possibles es parteixi de concepcions diferents del que és la pobresa, en definitiva del que són les persones.

### **La revisió de l'economia del desenvolupament a finals de segle**

Entendre l'actual situació del debat sobre el desenvolupament és necessari per situar la pobresa. Existeix una forta interrelació entre ambdós conceptes: una visió estreta del desenvolupament no permet la integració de l'objectiu de la lluita contra la pobresa com quelcom específic i prioritari; i, alhora, un concepte de pobresa reduït tendeix a que es contempli més des de polítiques socials específiques que com a objectiu central del desenvolupament.

La moderna economia del desenvolupament va partir d'una visió del desenvolupament limitada al problema d'identificar i quantificar el creixement econòmic, que ha marcat decisivament la seva evolució posterior. Tot i que després es van afegir altres elements, això no va alterar la percepció estreta del concepte. Es donava per sobreentès, a la majoria dels paradigmes, que no corresponia a l'estudi del desenvolupament la pregunta filosòfica sobre la necessitat del canvi de valors o de la recerca de noves institucions i regles. La disciplina del desenvolupament es limitava a resoldre tècnicament de la millor manera possible la mobilització i l'assignació de factors que conduïa a uns objectius que per una raó o altre estaven donats.

No obstant això, el terme desenvolupament pot utilitzar-se tant de manera descriptiva com normativa, és a dir, igual per descriure una condició present com per projectar una alternativa desitjable. El que ha passat és que ha prevalgut l'ús descriptiu del terme, mentre que l'ús normatiu s'ha limitat a les visions crítiques o a la defensa d'alternatives.

El desenvolupament és una aventura ambigua que neix plena de tensions entre quins béns es desitgen, per a qui i com obtenir-los. Són qüestions centrals del desenvolupament: els judicis ètics sobre què és la bona vida, on comença l'inacceptable, s'ha de procurar que les nostres societats siguin més justes o que siguin més lliures? Quins són els objectius a assolir per aconseguir una societat més justa?, quina qualitat de relacions s'estableixen entre les persones i entre aquestes i la naturalesa?

En finalitzar el segle XX, amb diferents èmfasis, hi ha un cert consens en diagnosticar que l'economia del desenvolupament, i el concepte mateix de desenvolupament, es troba en crisi. Per què i en quin sentit s'ha d'entendre aquesta crisi? A les dècades anteriors, les diferents posicions, per molt oposades que fossin en les polítiques que defensaven, coincidien en quins eren els objectius o prioritats del desenvolupament. La idea de la modernització com a escenari a assolir va marcar la visió del desenvolupament, cosa que, en última instància, responia als nivells d'industrialització i als estàndards de vida assolits pels països més rics. El desenvolupament consistia bàsicament en aconseguir que els països més pobres s'apropessin a les pautes dels països més rics. La identificació del desenvolupament amb el creixement econòmic va ser la gran proposta, pensant que una vegada que aquest es donés, de manera automàtica es produirien efectes beneficiosos pels sectors més pobres.

Però aquests pressupòsits comencen a esquarterar-se. En primer lloc, la versió oficial del model de desenvolupament, l'anomenat Consens de Washington, que ha constituït la referència inqüestionable durant més d'una dècada, se sotmet a fortes crítiques que comencen a debilitar la seva hegemonia. La primera és la seva ineficàcia per aconseguir l'objectiu principal proposat, és a dir, assolir taxes suficientment elevades i estables de creixement. Especialment als països d'Amèrica Llatina on, malgrat aplicar fidelment les reformes proposades pel FMI i el Banc Mundial, romanen en una situació de gairebé estancament. Fins i tot, els països que han aconseguit majors èxits no han seguit les reformes del Consens, sinó que van emprendre processos peculiars.

La segona crítica, la incapacitat per resoldre les crisis financeres internacionals que han tingut conseqüències devastadores pels països en desenvolupament. És probable que la crisi asiàtica hagi estat el seu pitjor revés, en fer patent que la liberalització financera pot ser font d'una profunda inestabilitat macroeconòmica quan no està acompanyada d'un marc institucional apropiat.

Per últim, però no per això menys important, sinó destacant la seva transcendència per a la viabilitat de l'economia i la societat en general: el fracàs en resoldre la reducció de la pobresa que a ningú no deixa indiferent, encara que sigui per raons i objectius molt diferents. Per alguns

comença a convertir-se en una amenaça pel sistema i per altres suposa l'impediment principal pel desenvolupament. Però sobretot, es converteix en un escàndol per la comunitat internacional que pretén legitimar el seu ordre en la democràcia i la convivència pacífica. La pobresa es presenta com el gran desafiament en un món que posseeix recursos més que suficients per satisfer les necessitats bàsiques.

Per això s'ha fet necessari revisar l'experiència de les darreres dècades i treure una sèrie de lliçons sobre els plantejaments generals de l'economia del desenvolupament. Hi ha necessitat de plantejar la legitimitat del model tant des de la justícia com des de l'eficàcia, és a dir, tant des del concepte mateix dels objectius o prioritats del desenvolupament com de les polítiques per aconseguir resultats. Com continuar sostenint un model de desenvolupament que perpetua la pobresa i genera desigualtat quan es proclama la democràcia i el respecte als drets humans com la base de la societat?

La majoria de les propostes es limiten a revisar les polítiques i, molt moderadament, revisen el concepte. Una característica d'aquestes visions crítiques és el reconeixement que hi ha hagut una lectura massa marcada pels interessos i percepcions dels països desenvolupats i que s'imposa fer una lectura històrica i concreta des de la realitat, on domini el desprejudici en l'enfocament de les qüestions del desenvolupament.

Les conclusions d'aquesta revisió es poden resumir en les següents lliçons apreses:

- a) El desenvolupament econòmic dels països en desenvolupament és possible, però no és inevitable. No es pot establir que tots els països estan cridats tard o d'hora a desenvolupar-se. És necessari criticar l'optimisme exagerat que ha dominat les visions del desenvolupament.
- b) El procés del desenvolupament econòmic és a la vegada multidimensional i altament no lineal. Enfront de les concepcions simplistes i lineals dels primers temps, l'experiència del desenvolupament es mostra sobretot com un procés de canvi dinàmic, que afecta no només als models de producció i a la tecnologia, sinó també a les institucions socials, polítiques i econòmiques, a més dels models de desenvolupament humà.
- c) Les reformes del Consens de Washington orientades al mercat van dedicar escassa atenció a les institucions i a la complementarietat entre les esferes pública i privada de l'economia. El desenvolupament dels canvis institucionals generalment ha quedat per darrere dels esforços d'industrialització a la immensa majoria dels països en desenvolupament.
- d) El desenvolupament econòmic ha de ser el resultat d'una estratègia sorgida dins de cada país i no pot ser imposat des de fora. Els països han de ser protagonistes del seu propi canvi i el desenvolupament no tindrà èxit si no es dóna la participació efectiva dels agents socials en la formulació de les polítiques i dels objectius que marquen el seu camí al desenvolupament.
- e) La importància de les dimensions globals del desenvolupament com a resultat de la creixent interdependència. Durant els anys noranta s'han celebrat una sèrie de conferències internacionals que s'han ocupat alhora dels temes centrals del desenvolupament i han establert noves prioritats davant l'escenari d'interdependència que caracteritza el nostre món.

La simple obertura cap a la multidimensionalitat del concepte desenvolupament ja suposa un principi de reflexió sobre què ha de ser el desenvolupament. Tot i que a la majoria de les propostes, la consciència de crisi es limita als processos de desenvolupament, implica una revisió del que s'ha fet i obre la pregunta de què s'ha de fer. En primer lloc, s'obre l'interrogant sobre quin desenvolupament possible, perquè es pren consciència que la naturalesa no permet qualsevol modalitat de desenvolupament i que és necessari tenir en compte aquesta referència fonamental a l'hora de marcar els objectius i les polítiques per assolir-los. En segon, es comença a qüestionar el concepte mateix de desenvolupament que la societat ve considerant com a desitjable, on a més de les consideracions merament econòmiques s'introdueixen altres objectius socials.

El canvi més radical en el concepte de desenvolupament es deu a les propostes del desenvolupament humà. En el marc del sistema de les Nacions Unides, el Programa de

Nacions Unides pel Desenvolupament (PNUD) va llançar a principis dels noranta l'enfocament del desenvolupament humà. La formulació de l'enfocament o paradigma del desenvolupament humà sorgeix en el context exposat del procés de crítica a l'economia del desenvolupament dominant, que proposa el creixement econòmic com a objectiu. Pel contrari, el desenvolupament humà afirma que aquest no ha de ser l'objectiu central del desenvolupament sinó únicament un dels seus referents. La seva proposta suposa un canvi radical dels plantejaments anteriors en dos sentits. Un, perquè col·loca el centre de la concepció del desenvolupament en el procés d'expansió de les capacitats de les persones de manera que puguin triar el seu mode de vida. Dos, perquè qüestiona que el desenvolupament depengui fonamentalment de l'expansió del capital físic i es ressalta la importància dels processos socials. En definitiva, se substitueix una visió del desenvolupament centrat en la producció de béns per una altra centrada en l'ampliació de les capacitats de les persones. Adoptar l'enfocament del desenvolupament humà implica la necessitat de reformular el benestar des de la consideració de les persones com a referència fonamental.

La voluntat de definir el benestar no és una tasca fàcil i sobretot és compromesa. El benestar com a referència de l'activitat econòmica i de la convivència social introdueix l'escenari de futur, formula el que es vol de les persones: estableix el debat, la tolerància i la participació com a elements indispensables en aquest procés, i formula l'exigibilitat dels objectius mínims del benestar. És evident que des d'aquí, s'obre una comprensió ben diferents de la pobresa.

### **La visió alternativa de la pobresa**

Enfront del concepte tradicional i dominant, des de la visió crítica es formulen dues preguntes centrals: a) com es produeix la pobresa; b) com es defineix la pobresa. Fins ara l'esforç fet per comprendre la naturalesa comuna de les causes i les formes en què aquestes s'interrelacionen ha estat molt escàs.

Preocupar-se per conèixer com es produeix la pobresa, suposa: i) identificar els agents productors, que és crucial perquè va més enllà de la qüestió general de les causes de la pobresa i assenyalava els actors concrets que l'originen; ii) distingir entre producció de pobresa directa i no intencionada, no n'hi ha prou amb parlar de la primera i destacar factors evidents com la corrupció, és necessari anar més enllà i analitzar els efectes de les regles del comerç internacional o els comportaments de les inversions externes; iii) fer visible l'impacte de la producció de pobresa, elaborant un catàleg de males pràctiques i estadístiques que posin de manifest els processos de producció de pobresa i els seus efectes.

Precisar el concepte de benestar és fonamental per construir l'enfocament normatiu. Com definir el benestar? La resposta a aquesta pregunta no suposa definir l'objectiu últim ideal, sinó establir en quines condicions les persones poden desenvolupar-se com a tals. Dit d'una altra manera, quan les persones deixen d'estar malament i poden començar a estar bé. En definitiva, no és un altre el concepte de pobresa sinó saber quan un ésser humà té o no l'oportunitat de desenvolupar el seu potencial com a persona. Consisteix en definir en positiu els funcionaments i capacitats mínimes perquè cada persona posi en marxa la seva particular i indelegable recerca de forma de vida que li satisfaci.

L'objectiu prioritari és assegurar que les persones poden viure com a tals. Determinar quan una persona comença a ser persona realment no implica entreveure el resultat últim, ni tan sols la gamma de possibles estats desitjables que ella pugui tenir. De fet hi haurà molts possibles grups o paquets d'objectius diversos a aconseguir. La pobresa és definible en tant es pugui precisar quan la persona disposa o no de les capacitats per emprendre el camí que la porti a triar la combinació desitjable i a esforçar-se per aconseguir els recursos necessaris perquè es faci realitat.

Si partim d'aquesta definició del benestar basada en la capacitat i la llibertat de les persones, la consideració de la categoria dels drets és fonamental. Per una banda, perquè des dels drets es contempla les persones com a éssers conscients que trien lliurement les seves opcions de vida; i, per altra, perquè els drets permeten reconèixer efectivament la necessitat que les persones assolixin determinades capacitats bàsiques humanes. El llenguatge dels drets és una forma

de fer operatives en el discurs de la societat les pretensions de benestar que es consideren bàsiques per a les persones.

El benestar d'una persona el constitueix un agregat de tres elements: assoliments materials, drets i llibertats; diferent per a cadascuna d'elles, però que en qualsevol cas haurà de contenir un mínim de cadascun d'ells. Així definit, el benestar individual és èticament significatiu i un objectiu exigible a l'activitat econòmica. La major resistència es produeix en l'acceptació dels drets en l'espai internacional.

Des d'aquestes referències, veiem quines són les propostes dominants dels organismes internacionals.

## **Segona part**

### **L'estratègia vigent: la funcionalitat de la pobresa**

La "nova" estratègia de reducció de la pobresa dels organismes internacionals es compon de diverses peces: a) la primera és la proposta del concepte de pobresa que proposa el Banc Mundial, que estableix els criteris subjacents en l'estratègia; b) la segona són els Objectius del Desenvolupament del Mil·lenni, que constitueixen la delimitació precisa de la responsabilitat internacional, aprovats per l'Assemblea de les Nacions Unides l'any 2000; c) la tercera, els mecanismes que s'han posat en marxa per assolir aquests objectius, que troben la seva millor expressió en els Documents d'Estratègia de Lluita contra la Pobresa, més coneguts per les seves sigles en anglès PRSP.

Aquest plantejament no és una mera declaració programàtica, sinó que s'ha d'entendre com una estratègia operativa, que condiciona les actuacions no només dels organismes internacionals, sinó també les polítiques de cooperació dels governs. Des d'on i com entendre aquest plantejament?

En els darrers temps s'ha produït una doble relació del concepte de pobresa amb altres dos: la seguretat i el desenvolupament. La pobresa no havia estat un tema de preocupació pel concepte ortodox de seguretat prevalent, tot i que en determinats períodes, com a mitjans dels setanta, s'aixequessin veus, entre elles la del president del Banc Mundial, advertint de l'amenaça que l'extensió de la pobresa pogués tenir sobre l'estabilitat internacional. Però mai havia entrat a formar part integrant de les estratègies de seguretat. Ha estat en la darrera dècada en què s'han fusionat les agendes de la seguretat i del desenvolupament, entès des de la versió oficial, sota el concepte de governança global. Pel que fa a l'assimilació del desenvolupament amb la pobresa, la mostra més clara d'ella la constitueixen els Objectius del Desenvolupament del Mil·lenni.

### **Pobresa i seguretat**

En la nova percepció de la seguretat, en qualsevol dels seus nivells global, regional o nacional, es para una atenció específica i creixent a les crisis socials que apareixen en el nou panorama mundial. Les dècades dels vuitanta i els noranta han estat testimonis de la polarització de la desigualtat i l'aprofundiment de la pobresa global, el que ha dut a considerar-les com a problemes polítics i socials importants. El significat de la seguretat de l'estat i la percepció de les amenaces han estat objecte de revisió al comprovar com l'impacte de la pobresa global estava produint importants crisis socials: desastres mediambientals, fams, atur massiu, migracions, propagació de malalties, etc.

Així mateix el fracàs de nombrosos Estats, especialment als noranta, ha produït no només la intensificació de les guerres civils, els desastres humanitaris, les poblacions desplaçades, sinó també l'expansió de les economies ocultes i l'enfortiment de poderosos actors no estatals, com el mercat negre global i les xarxes de crim organitzat. La pràctica de la governança global s'ha vist amenaçada per aquests tendències.

Però aquesta preocupació no s'ha traduït en analitzar el fenomen en tota la seva complexitat. La proposta és que els Estats han de revisar-se d'acord als principis de la governança global

neoliberal, l'objectiu de la qual no és tant la creació d'una societat més justa i inclusiva dels sectors més desfavorits, com la construcció d'un entorn pels inversors capitalistes.

Tot això serveix d'introducció per entendre com ha emergit i el que realment significa el nou discurs pobresa-seguretat. El resultat d'aquest procés és la reestructuració de les relacions entre Estats, capital i ciutadans, on un dels seus objectius és l'eradicació de la pobresa global com un mitjà per aconseguir un ordre global segur. És a dir, la lluita contra la pobresa no constitueix l'objectiu últim i la raó de ser de la proposta, sinó un instrument.

### **El Banc Mundial i la pobresa**

Sens dubte, el paper jugat pel Banc Mundial ha estat clau en la definició dels criteris de pobresa. El fet que assumís, als noranta, l'objectiu de la lluita contra la pobresa com a senyal d'identitat de la seva activitat, planteja la qüestió de si pot parlar-se d'una nova fase en la seva comprensió del desenvolupament i de la pobresa. A la dècada dels vuitanta el Banc no es va preocupar per la pobresa. Els programes d'ajustament estructural no contemplaven cap mesura per pal·liar els efectes socials dels mateixos. Els grans impactes produïts per això van obligar a que s'introduïssin polítiques socials específiques, però sense modificar per a res les bases de l'ajustament.

En el seu *Informe sobre el desenvolupament mundial, 1990*, dedicat a la pobresa al món, el Banc va proposar la seva estratègia de lluita contra la pobresa basada en tres punts: augmentar les oportunitats dels actius dels pobres, especialment l'ocupació; augmentar l'accés als serveis socials; i, crear xarxes de seguretat social focalitzades en els sectors més vulnerables. La forma d'abordar la pobresa es feia des de la preocupació de les mesures polítiques, sense pretendre revisar el concepte de la pobresa. Es manté la definició econòmica de la pobresa, basada en els mínims de supervivència, amb un escàs anàlisi de les causes o de la intensitat de la pobresa.

Als deu anys l'*Informe sobre el desenvolupament mundial, 2000-2001* torna a tenir com a tema la pobresa i el desenvolupament. A l'Informe es proposen alguns canvis en quant al concepte, en reconèixer el caràcter multidimensional de la pobresa, prenent així la seva visió tradicional que constrenyia a meres referències de consum i ingrés. Segons el Banc, l'haver concedit un major protagonisme als mateixos pobres a l'hora d'establir les dimensions principals de la pobresa, ha permès que els resultats d'aquesta participació s'hagin traduït en una comprensió millor de la vida dels pobres. Com a resultat d'aquests processos, planteja una reconsideració de la pobresa, en la qual considera com a elements constitutius les oportunitats que s'ofereixen, l'empoderament de les persones i la seguretat.

Però malgrat haver fet l'anunci d'un nou indicador de pobresa, del qual s'havien avançat fins i tot components a l'esberrany, aquest no s'ha confirmat, romanent l'índex tradicional de pobresa mitjà en funció de la renda. Això posa en dubte la profunditat del canvi, ja que l'assumpció d'un nou concepte de pobresa, si vol ser operatiu, ha d'aparellar l'elaboració d'un indicador capaç d'establir els objectius i avaluar els resultats d'acord amb les noves referències conceptuais.

Quan el Banc introdueix la preocupació per les causes de la pobresa, ho fa també des de la funcionalitat. Veiem com tracta la pobresa en funció de dues qüestions centrals: la desigualtat i la dimensió internacional. Admet que la desigualtat afecta a la reducció de la pobresa, sobretot perquè cada vegada hi ha més evidència de la seva relació amb el creixement econòmic. La desigualtat dificulta la millor assignació dels recursos i crea un clima poc favorable per a l'estabilitat i la cohesió social. L'apropament del BM als plantejaments institucionals ha obert l'horitzó de les implicacions de la desigualtat, al reconèixer l'estreta vinculació existent entre la desigualtat del poder econòmic, sobretot en la distribució de recursos, i la participació en el poder polític. Però va ser precisament aquest punt el que va fer sorgir la polèmica, ja que a l'esberrany de l'Informe es contenien algunes consideracions sobre la importància de majors nivells d'igualtat per aconseguir millors resultats en creixement econòmic i reducció de la pobresa. Com ha transcendit públicament, l'oposició del secretari de Comerç de l'administració Clinton, Lawrence Summers, va obligar a modificar les conclusions primeres i a temperar-les. Això va provocar la dimissió del responsable de l'estudi previ, Ravi Kanbur, poques setmanes abans de la seva presentació pública.

La consideració de la desigualtat se subsumeix en última instància, pel Banc, en dos supòsits: u, la desigualtat com a obstacle pel millor acompliment de l'activitat econòmica; dos, la reducció de la pobresa, en tant que aconseguir els objectius proposats implica una atenuació de la desigualtat. Però fins i tot en aquests casos, la possible progressió en admetre objectius més precisos d'equitat queda paralitzada en xocar amb els plantejaments d'instàncies més poderoses.

### **L'absència de la dimensió internacional**

El més destacable és l'absència de la dimensió internacional en el plantejament de les causes, malgrat el món interdependent en què vivim. I això té a veure amb l'adopció d'una visió nova del món en el qual apareix una determinada concepció del que ha de ser la governança global.

El fet de que s'hagin unit les agendes del desenvolupament i de la visió ortodoxa de la seguretat és menys un signe de replantejament radical de les mateixes que un intent d'unir dos discursos que tot i que sempre han estat compatibles, ara es recolzen mútuament. En aquest discurs es manté una visió del món atomitzada en la qual els problemes del desenvolupament, entre ells la pobresa global, són els problemes propis de cada estat i de la manca de compromís d'aquest per adoptar les polítiques correctes. La tasca de la governança global neoliberal és oferir als estats dèbils les capacitats que necessiten per enfortir-se.

Així l'Informe 2000/2001 del Banc Mundial explica les causes de la pobresa global fent referència simplement als símptomes. El problema de la pobresa pertany a les comunitats polítiques locals. En definitiva, reconeix que el món es troba fonamentalment estructurat a través d'estats-nació i que la pobresa es troba dins de cadascun d'ells. Tota l'estratègia de reducció de la pobresa es basa en l'adopció per part dels governs d'estratègies antipobresa que alleugereixin el nombre de pobres. Els països desenvolupats hauran d'ajudar a complir aquests objectius recolzant amb recursos la implementació de les mesures en aquells països que manifesten compromisos seriosos per complir amb els objectius previstos.

Un plantejament adequat de la política global ha de reconèixer que el món es troba fonamentalment estructurat per relacions socials que es donen dins la població. Aquestes relacions no són internes als estats nació, sinó que formen part del sistema global de la producció capitalista. És un error analític abstraure la gent d'aquestes relacions globals socials. Per això, el Banc Mundial no té res a dir sobre el paper del capitalisme com a causant de la pobresa en el sistema mundial. A la pràctica, els supòsits que es troben al cor del model de seguretat ortodoxa és que el punt de partida és que és la manca de capitalisme la causa primera del desenvolupament desigual i de la producció de pobresa.

El Banc Mundial, paradoxalment amb la seva denominació, desconeix la dimensió mundial o global que traspassa les fronteres. Una de les crítiques més profundes que s'han fet al Consens de Washington és la que detecta que no havia previst la globalització.

Com es plantegen aquests principis? La qüestió central és: qui guanya realment per acceptar aquest esquema de seguretat/desenvolupament? L'argument teòric és que a llarg termini, hi guanyen tots si segueixen les reformes previstes. Si a curt termini sembla que la pobresa sorgeix, és com a resultat de la manca d'una aplicació consistent dels principis neoliberals. El diagnòstic es resumeix en proclamar la inadequació de les polítiques dels països al nou escenari internacional, inadequació que consideren pot i ha de superar-se i la solució de la qual es troba, fonamentalment en mans dels propis països. Si apliquessin convenientment les polítiques econòmiques, veuran desaparèixer progressivament la dimensió de la seva pobresa. Des d'aquesta posició, les propostes que es fan es redueixen a impulsar l'adopció de les mesures de liberalització i demés polítiques sanes i a promoure polítiques socials focalitzades. En resum, acceptació de les reformes estructurals i disseny d'estratègies nacionals, sense necessitat de revisió especial de les regles internacionals per aconseguir millors resultats de distribució de l'ingrés i pobresa.

Els supòsits neoliberals són pràcticament infalibles. Una característica central d'aquest enfocament és la perspectiva optimista amb què encara el futur i que, lògicament, determinarà

les prioritats i les polítiques amb què analitzar el desenvolupament. La visualització d'un escenari favorable en tots els sentits per a l'economia mundial com a resultat de l'aplicació de les reformes que es propugnen ha estat una constant en les anàlisis del Fons Monetari Internacional i del Banc Mundial a les dues darreres dècades.

El pressupòsit és que la globalització constitueix una finestra oberta de noves oportunitats, en la qual hi cap el creixement conjunt tant dels països OCDE com dels no-OCDE. Els llaços que s'estableixen entre ells són cada vegada més estrets i mútuament beneficiosos. Així, moltes economies de països no-OCDE estan atrapant a les OCDE. Es dona ara una coincidència històrica d'interessos entre els dos grups per crear una veritable economia global, en la qual tots els països siguin jugadors actius.

La visió del món oferta pel discurs desenvolupament/seguretat ortodoxa és ideològica en el sentit que ofereix un marc coherent per interpretar la realitat però és una visió que reflecteix les desigualtats del poder social en les actuals relacions socials globals. Estudiar la ideologia és estudiar la forma en la qual els conceptes serveixen per establir i sostenir les relacions de dominació. El Banc Mundial no pot considerar la idea que el capitalisme sigui la causa de la pobresa global, més aviat considera la idea que sigui la seva solució.

La pobresa i la desigualtat no plantegen cap corresponsabilitat internacional perquè no només hi ha una explicació econòmica a les mateixes, que atribueix a les falències dels qui les pateixen les causes de la seva existència, sinó que tampoc es reconeix una càrrega moral que plantegi la necessitat d'assumir col·lectivament la seva superació. Des d'aquesta perspectiva es comprèn la manca d'interès per la construcció de noves institucions internacionals que facin front als problemes globals. Si no es reconeix l'existència d'aquestes transversalitats, difícilment es veurà la necessitat de posar en marxa les noves institucions.

### **Els Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni**

Què són els Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni? L'Assemblea General de les Nacions Unides es va constituir l'any 2000 en la Cimera del Mil·lenni, en la qual va establir els objectius del desenvolupament per a les primeres dècades del segle XXI. Resulta interessant recordar el procés de la seva elaboració i definició perquè posa de relleu la nostra primera consideració: la pobresa queda definida pels que posseeixen el control. El Comitè d'Ajuda al Desenvolupament (CAD) va plantejar l'any 1996, en el document *Forjant el segle XXI*, una sèrie d'objectius pel desenvolupament internacional a assolir en el segle XXI, i als quals s'hi devien atendre les agències i països donants. Posteriorment aquests objectius han estat adoptats per l'OCDE, el Banc Mundial, el FMI i el PNUD, amb la qual cosa s'han convertit en la referència del que l'ortodòxia considera com a marc possible i desitjable del benestar pels països en desenvolupament.

Els objectius es plasmen en vuit objectius principals i 18 d'específics. Els principals són els següents: a) de cara al benestar econòmic: reduir a la meitat el percentatge de pobres fins el 2015; b) a l'esfera del desenvolupament social: estendre l'educació primària a tots els països (2015); c) eliminar la disparitat de gènere en educació primària i secundària (2005); d) reducció de les taxes de mortalitat de nens i infants en 2/3 i la materna en 3/4; e) l'accés al sistema d'atenció primària de salut, incloent la planificació familiar; i, per últim, f) de cara a la sostenibilitat mediambiental i regeneració: revertir les tendències actuals de pèrdua i fomentar estratègies de desenvolupament sostenible.

Com avaluar aquesta definició estratègica d'objectius? En primer lloc, s'ha de reconèixer que les metes marcades són significatives i que ningú podrà negar la necessitat del seu compliment per qualsevol model de desenvolupament. Però, al mateix temps, s'han d'analitzar com a horitzó del desenvolupament que es presumeix com el futur desitjable i possible. I no hi ha més qualificatiu que el d'insuficient, ja que la seva esfera d'acció queda restringida a participar en una àrea molt limitada del que constitueix el desenvolupament. Pràcticament es limita el desenvolupament a aconseguir la reducció de la pobresa absoluta, ja que les metes de desenvolupament social previstes suposen una millora de la qualitat de vida de les persones en qüestions tan bàsiques, que per sota d'elles només hi cap pensar en una vida no digna de ser anomenada humana en el context del segle XXI.

Però hi ha una altra lectura del que suposa aquesta determinació i és que amb aquests objectius es delimiten de manera precisa els objectius que corresponen a la cooperació internacional, és a dir el que realment es defineix com a responsabilitat "externa" que ha de ser assumida pels països donants i pels organismes internacionals. Això suposa establir una frontera divisòria entre el que es considera que pot i ha de ser assolit per la via de l'ajuda externa i el que correspon al mercat. De fet, la idea de la cooperació al desenvolupament, va sorgir com un mecanisme per contrarestar el que el mercat no era capaç de proporcionar. Era el reconeixement de la necessitat de posar en marxa instruments diferents del mercat si es volia realment aconseguir el desenvolupament dels pobles i reduir l'esclatxa Nord-Sud. La cooperació és la correcció necessària per garantir que el desenvolupament assolixi determinats resultats que es consideren fonamentals. La cooperació hauria de ser l'instrument que permetés fer operatius els drets que tenen les persones per a desenvolupar-se com a tals.

No resulta, doncs, agosarat deduir que amb aquest quadre reduït d'objectius, els organismes internacionals consideren que els altres objectius propis del desenvolupament, no continguts entre els que estableix com a prioritaris, poden i han d'assolir-se amb l'aplicació de les polítiques econòmiques correctes. La cooperació només és necessària a efectes de reduir la pobresa extrema, millorar l'educació bàsica i en algunes qüestions, no massa precises, per a la preservació de l'entorn. Però altres objectius, com l'equitat, la potenciació dels recursos humans, avançar en la igualtat d'oportunitats, etc., no es plantegen com a meta de la cooperació.

La focalització en la pobresa absoluta treu importància a la consideració de la ciutadania com un component intrínsec del desenvolupament. Els ODM obliden els aspectes no materials: les qüestions polítiques i socioculturals estan oblidades. Però s'ha d'afirmar emfàticament que els drets, la llibertat, la dignitat, etc., són components bàsics del benestar i per això formen part de la bona vida exigible. Mereixen atenció per si mateixos. La seva introducció en l'estratègia contra la pobresa no és una qüestió teòrica, sinó que implica procedir a elaborar una altra mena de polítiques i a plantejar-se altres resultats i indicadors. Quina percepció de les llibertats positives com a drets té avui dia la comunitat internacional, si ni tan sols garanteix els recursos necessaris per assolir els objectius mínims?

### **Els mecanismes de l'estratègia de reducció de la pobresa**

L'última peça de l'estratègia són els mecanismes que es posen en joc per assolir aquests objectius. El 1999, el BM i el FMI adopten l'enfocament del PRSP, com a part del programa per a la reducció del deute externa dels països pobres altament endeutats (HIPC, en les seves sigles angleses), però la importància del PRSP va més enllà de la seva integració en el programa de reducció del deute. No només serveix perquè el país qualifiqui com a receptor de crèdits pel deute extern, sinó que el faculta per rebre un altre tipus de préstecs i fins i tot dels països donants. Ens trobem, doncs, amb un mecanisme que coordina les accions de finançament dels principals agents públics del món, amb les conseqüències que, així mateix, té per a accedir a les fonts privades.

Què és el PRSP? En principi, és una estratègia nacional elaborada pels governs dels països de baixos ingressos, per focalitzar les despeses en mesures tendents a reduir la pobresa. Primer es fa un diagnòstic de les causes de la pobresa, i després s'identifiquen els resultats que el país pretén assolir i s'assenyalen les accions públiques claus necessàries per aconseguir-lo.

De nou el FMI i el Banc Mundial apareixen com a avaladors del PRSP. Segons el BM, els PRSP, seguint els principis del Marc Integral de Desenvolupament (MID), es pensen per complir determinats objectius; amb una visió integral; que es posa en marxa i s'executa pel propi país que és qui el condueix; a través d'un procés participatiu en el qual hi participa la societat civil; que es planteja objectius tant de llarg termini com de curt termini.

Què dir d'aquesta nova iniciativa?

En primer lloc, s'ha de ressaltar la seva operativitat i abast. De fet articula entorn d'ella la majoria dels esforços internacionals sobre el desenvolupament. Des dels Objectius de

Desenvolupament del Mil·lenni, les estratègies de l'ONU (UNDAF), l'OCDE (Guidelines), el Banc Mundial (Country Assistance Strategy), fins el FMI (Poverty Reduction and Growth Facility). A més prop de 80 països, els de menor ingrés, ho han posat en pràctica, tot i que 50 només ho hagin fet en la seva versió més dèbil (interim).

L'objectiu global dels PRSP és el creixement a favor dels pobres. Per això es considera que s'ha d'actuar a dos nivells: a) creant les condicions macroeconòmiques per impulsar el creixement; i, b) posant en pràctica mesures que incloguin el recolzament o la protecció dels pobres. Tots donem la benvinguda a l'èmfasi sobre la pobresa. Però això no evita que existeixi un fort debat sobre si l'ajustament estructural i la liberalització que es manifesten en els PRSP constitueixen el camí adequat per reduir la pobresa.

El propi Stiglitz planteja que els mercats lliures no suposen la transformació automàtica i ràpida dels països pobres i que de fet la globalització neoliberal ha deixat milions de persones en situacions pitjors a l'any 2000 que les que tenia en 1990. No hi ha evidències convincents de que la liberalització i l'ajustament estructural siguin la clau del creixement. Pot haver molts altres factors a tenir en compte. El mateix Banc reconeix que a les dues últimes dècades el creixement va ser major en països que no van liberalitzar les seves economies sinó que van buscar una altra mena de polítiques per créixer. Altres pensen que si es fes un estudi sobre l'ajustament estructural, es veuria que l'impacte sobre el creixement i la pobresa han estat negatius.

Contràriament a la creença popular, el fet històric és que els països rics no es van desenvolupar sobre la base de les polítiques i les institucions que ara recomanen i sovint forcen als països en desenvolupament. Per exemple, el Regne Unit i Estats Units, els dos països que se suposa han assolit la cimera de l'economia mundial per mitjà del mercat lliure i polítiques de lliure canvi, han estat de fet els que han tingut polítiques més agressives de subsidis i proteccionisme.

Fins i tot dels PRSP finalitzats, tampoc apareix amb tota claredat que l'objectiu sigui un creixement a favor dels pobres. Si realment es pretén que funcioni el creixement a favor dels pobres, aquesta ha d'acompanyar-se de mesures de redistribució i promoció de l'equitat. I els PRSP no inclouen aquest tipus de mesures. Per exemple, afrontar la desigualtat de gènere ha de ser un element substancial de reducció de la pobresa, i a aquesta dimensió se li concedeix molt poca atenció en ells. De nou se'ls hi atribueix buscar més tallar les conseqüències que les causes de la pobresa.

Una qüestió rellevant és la dimensió de la participació. Moltes ONGs senten que el procés dels PRSP resulta frustrant fins avui dia. Principalment perquè no hi ha hagut oportunitat per debatre el marc macroeconòmic dels mateixos, com havien esperat que ocorregués. La retòrica de la participació en el disseny de les polítiques econòmiques hauria d'implicar el debat tant a nivell macro com microeconòmic. Però en la realitat, per les raons que sigui, no semblen disposats a obrir el debat sobre les qüestions macro. Almenys no s'ha produït cap senyal de voler entrar en el debat sobre possibles alternatives de manera seriosa i les ONGs no han estat convidades al mateix. La majoria de les ONGs pensen que les directrius de les polítiques macro no es troben sotmeses a discussió i que van ser fixades des d'abans.

Una de les innovacions més significatives dels PRSP és el requeriment de que els governs elaborin el document amb la participació d'un ampli ventall de grups i persones afectades, incloent-hi la societat civil. Quin hagi de ser el tipus de participació i què ha d'abastar exactament no s'especifica, però aquesta proposta va ser en general ben acceptada per les ONGs i molts governs donants. Ara bé, el Banc Mundial i el FMI tendeixen a veure la participació més com un mitjà que com un fi, mentre que altres consideren la participació com un fi en si mateix i com un dret de la societat civil en el marc d'una societat democràtica.

Els diferents actors i països han interpretat de manera molt diferent el sentit d'aquesta participació. Per alguns governs és quelcom que ha de fer-se per satisfer al Banc i al FMI, mentre que altres ho han pres com un major compromís. Els crítics pensen que les implicacions polítiques que suposa obrir al debat les estratègies enfront de la pobresa són enormes i que els governs en la seva majoria no estan per la feina. Fins i tot els governs que es troben

compromesos no estan acostumats a la transparència i als processos participatius de presa de decisions. Per una altra banda, no resulta fàcil de resoldre la qüestió de la participació: qui representa la societat? Moltes organitzacions de la societat civil no són participatives i no representen els interessos dels sectors pobres.

Potser la crítica decisiva en la concepció dels organismes internacionals és que els plans de lluita contra la pobresa, és a dir l'estratègia en el seu conjunt, es presenten dins un marc d'harmonia, on tots semblen ser favorables a les mesures de reducció de la pobresa. Però la realitat és que el marc més adequat per fer l'anàlisi de la pobresa és un marc de conflicte. Tot model d'eradicació de la pobresa implica alguna classe de redistribució, i les mesures redistributives rarament són ben acceptades per aquells a qui els afecten. La pobresa és funcional per a determinats interessos, com quan proporciona mà d'obra flexible i barata. La redistribució i la reducció de la pobresa engendren conflicte. Els enfocaments de les organitzacions internacionals semblen dirigir-se a un univers paral·lel en què no hi ha poders hegemònics, -com transnacionals, bancs, barreres internacionals de comerç, ...- que produeixen i reforcen la pobresa i la desigualtat. Aquests poders fàctics han de reconèixer-se, s'ha d'identificar qui i perquè estan contra la reducció i elaborar estratègies que contemplin aquest marc. No es contempla tampoc la potenciació o el reforç dels sindicats o de les organitzacions que representen els interessos dels grups desafavorits.

### **Consideració final**

Al llarg d'aquestes consideracions es planteja que la utilització del terme de pobresa no és una qüestió secundària. Els països rics, a través dels organismes internacionals, s'han apropiat de la seva definició i per això se senten còmodes plantejant estratègies de lluita contra la pobresa i no tant quan es tracta de definir realment el seu contingut i els processos que porten a la seva producció. Per això la idea de pobresa dominant és molt poc exigent, no precisa d'una referència de justícia. Si veiem unes altres formes d'identificar les persones o els grups que es troben insuficientment atesos, com puguin ser les expressions de proletariat, població marginal, exclosos, aturats, etc., ens porta forçosament a preguntar-nos per processos específics que porten a aquestes situacions. Ja no es pot denominar sota un paraigua neutre al conjunt de persones desafavorides, que homogeneïtza la seva situació i ens porta a considerar-les des de la desgràcia de les seves privacions, sense que importi el preguntar-nos per les seves causes.

Definir la pobresa en el segle XXI no és una qüestió tècnica, un insum necessari per dissenyar polítiques socials. Si diem que la pobresa per sobre de tot suposa establir els límits de l'intolerable, de nou hem de fer-nos la pregunta de com s'està fent aquesta definició: des d'on, amb quins objectius, amb quins recursos. En el marc de la globalització no hi cap fer una definició de pobresa en el marc nacional o en el marc europeu únicament. No es pot definir la ciutadania europea sense fer referència al que es pensa que ha de ser la nostra relació amb la resta de les persones del món. Prescindir d'aquesta referència és negar el referent universal de la tolerància i alimenta el sentit de propietat i legitimitat d'un mode d'apropiació dels recursos del planeta que incideix directament i indirectament en les possibilitats dels altres. Tot i que no estiguin definits els processos de producció de pobresa, no podem eludir que la nostra forma de vida (els processos que ens porten a ella) tenen a veure d'una manera o una altra, amb major o menor intensitat, amb major o menor responsabilitat històrica o actual, amb la perpetuació de les situacions de pobresa.

Peter Berger deia en un recent article: "La vergonya neix quan un es veu obligat a protestar, a reclamar l'evident: que gran part del sofriment actual es podria alleugerir o suprimir si es prenguessin unes mesures realistes i relativament senzilles. A la vegada, en relació amb el SIDA, es preguntava la directora de l'OMS, Gro Brundtland: es mereix algú ser condemnat a una mort segura només per no tenir accés a un tractament el cost del qual no arribaria a 2 dòlars diaris? L'afirmació de que estan salvant el món emmascara el seu perfecte coneixement de que grans zones del món són irredimibles. En realitat, qualsevol racó del planeta que no pugui integrar-se en el seu centre és irredimible. Aquesta és la conclusió inevitable del dogma de que l'única salvació són els diners i que l'únic futur global és aquell en què posen les seves prioritats, unes prioritats que, per més que ho vulguin adornar amb falsos noms, no són ni més ni menys que els seus beneficiaris. Aquells que tenen unes visions del món que no coincideixen amb aquesta o unes esperances diferents, juntament amb aquells que no poden

comprar i aquells que sobreviuen dia a dia són antiquades relíquies d'una altra era o, quan resisteixen, ja sigui pacíficament o fent ús de les armes, terroristes. Quan hagin estat reduïts, el món estarà unit, assumeix en la seva ingenuïtat la tirania. Necessita la fantasia d'un final feliç.

Cada vegada més, les demandes de justícia dels països en desenvolupament són percebudes com a legítimes, tot i que les seves reclamacions són neutralitzades per les institucions internacionals que traslladen les necessitats del desenvolupament dins de règims disciplinaris, o s'impedeix que es facin avaluacions més crítiques per les actuals relacions de forces internacionals existents. Però la justícia global, l'enfocament normatiu de l'ètica global i els drets humans, es van convertint de forma creixent en una referència de les dinàmiques contemporànies. Es reconeix que la cita global no és un joc amb molts jugadors, sinó un assumpte de compromís humà i solidaritat. El món es troba més interconnectat moralment i emocionalment. Les visions empíriques i economicistes, que, amb una dimensió moral plana, neguen les interconnexions fonamentals que existeixen entre els pobres i els privilegiats, cauen en la fal·làcia d'un realisme fora de lloc.

Negar la necessitat d'un referent universal és fer abandó d'aquesta responsabilitat i procedir a la defensa a qualsevol preu del nostre mode de vida. Aquest referent universal ha de formular-se des de la convicció dels ideals que marquen un concepte de benestar o des de raons funcionals. Així, la discussió sobre el benestar, com a referència central de la categoria analítica de pobresa, constitueix l'apropament ineludible per a una concepció nova dels límits exigibles del desenvolupament humà que sigui conseqüent amb el nostre món. Una elaboració teòrica que no pot ser titllada de disquisició acadèmica buida, sinó que persegueix convertir-se en referència de l'acció pública, en referència avaluativa de l'activitat econòmica.

L'opció per un o altre enfocament del benestar té una gran transcendència en la determinació d'objectius i en el disseny de les polítiques. I la definició d'un llindar de vida digna de caràcter universal es fa necessària. Si no, s'obren les portes a la consolidació d'una discriminació ja existent, en lloc de superar-la.

La definició del benestar ha de ser la base sobre la qual construir les nostres relacions com a espècie humana. La qüestió central es troba en establir quins són els nostres interessos comuns de cara al futur com a gènere humà. La gran pregunta és saber qui som enfront del futur. O, dit d'una altra manera, quin futur podem i volem construir per a tots i totes?

La pregunta més important del segle XXI, assenyalava Kapuscinski, és què fer amb la gent. No com alimentar-la o com construir-li escoles i hospitals, sinó què fer amb ella. No serveix donar-li quelcom material des de fora; si aquesta persona no ha participat en decidir què vol, li hem arrabassat la seva llibertat de ser el que podria ser, l'hem deixat sense futur. En última instància, això significa que a determinades persones se'ls hi nega el futur.

En aquest projecte hi cap tant la solidaritat com l'exclusió. No convergirem cap a la convivència cooperadora i cap la interdependència enriquidora si no ens ho plantejem com a objectiu, com a definició de la nostra espècie. Una definició universal de benestar pot ser la base d'un projecte comú. Per això, la participació es converteix en un requisit imprescindible de construir una convivència humana vàlida i valuosa.

L'ésser humà es constitueix com a tal, quan les seves potencialitats es posen en moviment i aquestes només ho faran quan davant seu es presenta un futur. Una persona aconsegueix el seu benestar quan pot decidir sobre la seva vida, quan les seves capacitats i els recursos que disposa li permeten discernir, optar, rebutjar, programar, desitjar, sentir,... El reconeixement d'aquest objectiu com a base d'humanitat i el compromís d'exercitar l'acció política necessària per aconseguir la seva realització és la base ètica que es proposa per construir un nou paradigma humà que respongui a la dimensió planetària que ens ha tocat viure.