

# POBREZA Y DESIGUALDAD

## Cuestión de derechos

La pobreza es un fenómeno de múltiples dimensiones a ser abordado a partir de los derechos humanos. En este sentido, la lucha por la erradicación de la pobreza también es una responsabilidad política. En función de los datos disponibles, es preocupante la proporción de países que no lograrían el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio: reducir a la mitad el porcentaje de población en situación de pobreza extrema entre 1990 y 2015. Excluyendo India y China, la cantidad de personas pobres en el mundo no solo se ha reducido sino que ha aumentado.

Equipo de Investigación de Social Watch<sup>1</sup>

### Indicadores seleccionados:

- Índice Gini
- Población que vive con menos de USD 1 por día (línea internacional de pobreza)
- Población que vive con menos de USD 2 por día (línea internacional de pobreza)
- Población por debajo de la línea nacional de pobreza
- Participación en el consumo/ingreso del quintil más pobre

El fenómeno de la pobreza se encuentra en las agendas de prácticamente todos los actores sociales y políticos del mundo. Está presente en las agendas políticas de los gobiernos, de los organismos multilaterales y sin duda en las agendas de la sociedad civil. Sin embargo, el enfoque y el análisis de este fenómeno son diversos: pueden variar en matices o contrastar por completo. La forma en que se conceptualiza qué es ser pobre es motivo de arduas discusiones. Mas en la base de estos debates conceptuales están en juego diferentes caminos de acción política para el logro de una vida digna para todos los seres humanos.

Desde su origen, Social Watch ha recogido la conceptualización de la pobreza que la concibe como un fenómeno multidimensional y complejo que debe ser abordado con una mirada integral. La pobreza se presenta como “un síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educativos, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo, actitudes de desaliento y anomia, poca participación en los mecanismos de integración social y quizá la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna medida de la del resto de la sociedad.”<sup>2</sup> Existen consideraciones de tipo cualitativo que profundizan

aún más el concepto. “Sentirse pobre es un concepto relativo que tiene mucho que ver con tener acceso a los recursos necesarios para satisfacer los niveles de vida que se acostumbran o que se aprueben en la sociedad de pertenencia.”<sup>3</sup>

Si la pobreza se define en términos de falta de bienestar o de recursos para optar por una buena calidad de vida, entonces se requiere tener en cuenta dimensiones tales como la disponibilidad de tiempo libre, la seguridad ciudadana, el resguardo de la violencia pública y doméstica, la protección ante situaciones catastróficas, la equidad de género y otros<sup>4</sup>. Involucra además otras dimensiones no materiales o simbólicas y el manejo de elementos para evitar la exclusión como varios códigos de modernidad, entre los que se destacan la disposición analítica, la capacidad de procesamiento de información y las habilidades de comunicación y de gestión con el fin de poder participar plenamente del mundo globalizado y de adaptarse a las nuevas formas de trabajo y producción.

En esta línea, el enfoque de los derechos humanos y en particular el enfoque de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) trata de arrojar luz sobre algunas dimensiones olvidadas a la hora de conceptualizar, medir y actuar frente al fenómeno de la pobreza en el mundo.

El enfoque basado en los derechos humanos marca una transición, apartándose del anterior enfoque del desarrollo que trataba de satisfacer necesidades básicas y dependencia de la buena voluntad o la caridad. En cambio, un enfoque basado en los derechos humanos reconoce que las personas son “titulares de derechos”, y esto implica la existencia de otras personas “obligadas a asegurar la vigencia de los derechos”. Por el contrario, las necesidades no se refieren a un objeto: no hay personas o mecanismos a quienes incumbe satisfacerlos.

Dentro del marco de los derechos humanos, los gobiernos son los encargados primordiales de asegurar la vigencia de los

“...la pobreza puede definirse como una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.”<sup>5</sup> ■

derechos. Entre las obligaciones gubernamentales figura el establecimiento de leyes y sistemas equitativos que posibiliten el ejercicio de sus derechos por las personas, así como el recurso a la justicia, por cualquier conculcación de esos derechos. Como legítimos titulares de los derechos, las personas pueden reivindicarlos. Este enfoque destaca la participación de personas y comunidades en los procesos de adopción de decisiones que conforman las políticas y los programas que les atañen<sup>6</sup>.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de la ONU ha declarado que la pobreza constituye una negación de los derechos humanos<sup>7</sup>. Y esto es un elemento fundamental para el análisis. Desde la perspectiva de los derechos, es imprescindible conocer cómo progresa o retrocede cada país en la reducción de la pobreza. Si se piensa en la pobreza como una negación de derechos, también se deben considerar criterios para poder identificar cuándo se está efectivamente frente a la violación de estos derechos.

Los criterios de máxima utilización de los recursos y la no regresividad (no retroceder en las con-

1 Los integrantes del Equipo de Investigación en Ciencias Sociales de Social Watch se detallan en la página de Créditos, al inicio del libro.

2 Altimir, O. (1979). *La dimensión de la pobreza en América Latina*. CEPAL.

3 *Ibid.*

4 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2003). *Documento sobre la pobreza para la III Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre de Desarrollo Social*.

5 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2001). “Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: La Pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.” Documento E/C.12/2001/10. Disponible en: <[www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)>.

6 UNFPA (2005). *Estado de la población mundial 2005*. Capítulo 3: “La promesa de los derechos humanos”. Disponible en: <[www.unfpa.org/swp/2005/espanol/ch3/index.htm](http://www.unfpa.org/swp/2005/espanol/ch3/index.htm)>.

7 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2001), *op cit.*

quistas logradas en el cumplimiento de los derechos) pueden aportar claves para el análisis. Otra variable importante es la distribución de la riqueza y los recursos dentro de los países, entendiendo por recursos al conjunto de personas, bienes materiales, financieros y técnicos con los que se cuenta. Por lo tanto, esta es una variable mucho más amplia que la de ingresos.

Existen responsabilidades de los Estados que trascienden los gobiernos específicos y que han sido contraídas en el sistema internacional de derechos humanos. Estas obligaciones no varían según los recursos disponibles y tienen que ver con el derecho a la vida digna de todas las personas<sup>8</sup>.

Un Estado parte incurre en una violación cuando un número significativo de personas se ven privadas de alimentos esenciales, atención básica de la salud, habitación y vivienda mínima o las formas más básicas de enseñanza. Estas obligaciones mínimas esenciales son aplicables independientemente de la disponibilidad de recursos en el país de que se trate o cualquier otro factor o dificultad<sup>9</sup>.

La comunidad internacional también tiene la responsabilidad de dar apoyo y solidaridad para la realización y la promoción de los derechos humanos. La lucha por la erradicación de la pobreza no constituye una dádiva de los países más ricos a los más pobres, sino una responsabilidad política.

En el sistema internacional existen declaraciones de diferentes ámbitos y organismos (la declaración del CDESC es una entre muchas). Sin embargo, no se cuenta con una definición consensuada, exhaustiva y comprensiva de la pobreza que implique un compromiso vinculante.

Una de las primeras declaraciones internacionales firmadas y ratificadas por los gobiernos del mundo que aborda la pobreza desde un enfoque multidimensional es la Declaración de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, de 1995. El párrafo 19 del Programa de Acción de la Cumbre establece:

La pobreza tiene diversas manifestaciones: falta de ingresos y de recursos productivos suficientes para garantizar medios de vida sostenibles, hambre y malnutrición, mala salud, falta de acceso o acceso limitado a la educación y a otros servicios básicos, aumento de la morbilidad y la mortalidad a causa de enfermedades, carencia de vivienda o vivienda inadecuada, medios que no ofrecen condiciones de seguridad,

8 Estos conceptos fueron ampliados por un grupo de expertos en un documento que determina cuáles acciones u omisiones constituyen una violación de los derechos económicos, sociales y culturales, y que plantea la importancia de distinguir entre la falta de capacidad y la falta de voluntad del Estado de cumplir sus obligaciones bajo los tratados internacionales. "Directrices de Maastricht sobre violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales", Maastricht, 22-26 de enero de 1997.

9 *Ibid.*

**TABLA 1. Cantidad de países según porcentaje de población en situación de pobreza (línea de pobreza de USD 1, USD 2 y línea nacional)**

NIVEL DE POBREZA	USD 1 DIARIO	USD 2 DIARIOS	NIVEL DE POBREZA	LÍNEA NACIONAL
Menos de 2%	33	10	Menos de 20%	14
De 2% a 9%	14	14	20% a 29%	17
De 10% a 24%	21	15	30% a 39%	20
De 25% a 49%	14	20	40% a 49%	16
50% a 74%	10	16	50% y más	18
75% y más	3	20		
Países con información	95	95		85

Fuente: World Development Indicators 2006 en línea. Banco Mundial. <www.worldbank.org>

y discriminación y exclusión sociales. También se caracteriza por la falta de participación en la adopción de decisiones en la vida civil, social y cultural.

En las últimas décadas hemos asistido a la aplicación de recetas globales en las que se habla de la pobreza no como fenómeno social sino como si fuera un atributo intrínseco de la persona. Además, la pobreza es identificada básicamente con el ingreso. Si bien en la pobreza el ingreso es un factor sumamente determinante, éste no es el único que la condiciona. En un enfoque multidimensional el ingreso ocupa un lugar relativo. Por una parte, la pobreza de ingreso no puede identificar otras dimensiones no asociadas al ingreso monetario que forman parte de una vida digna. Por otra, ni siquiera puede representar en forma adecuada el acceso a bienes y servicios materiales. Al considerar exclusivamente la satisfacción de necesidades a partir del consumo de bienes y servicios adquiribles por el dinero, este enfoque deja de lado el acceso a otros bienes o servicios provistos fuera del mercado (Estado, ONG y los propios hogares). En muchas comunidades existen diferentes métodos de intercambio no relacionados con el dinero. La importancia del ingreso monetario, asociado a determinados patrones de modernidad y de bienestar, varía significativamente entre comunidades.

Según esta visión, una persona será pobre cuando sus ingresos estén por debajo del umbral considerado mínimo para satisfacer determinadas necesidades. El método del umbral del ingreso puede estar basado en una línea de pobreza relativa o absoluta<sup>10</sup>.

A partir de un ingreso determinado se está frente a un individuo pobre o frente a un individuo no pobre. Según los estándares utilizados para cuantificar la pobreza de ingreso, un individuo puede ser pobre en el ámbito nacional pero no serlo a 'nivel

internacional', o viceversa. No obstante, sus condiciones de vida siguen siendo las mismas.

Esta identificación de pobre/no pobre 'define' a los beneficiarios de la mayoría de las políticas de combate a la pobreza. Tanto es así que en 2000 el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) planteó "erradicar la pobreza extrema y el hambre en el mundo". En este caso, la pobreza se fijó por el ingreso considerando pobre a un individuo si vive con menos de USD 1 diario.

A pesar de que el primer ODM cuenta con el compromiso de prácticamente todos los gobiernos del mundo, es casi imposible evaluar los avances en la mayoría de los países. La información es la base para el diagnóstico y la aplicación de medidas que revertan la pobreza en el mundo, pero lamentablemente es escasa; los indicadores están disponibles para un conjunto limitado de países, y además no siempre están suficientemente actualizados. Las estimaciones regionales y mundiales hacen un sinnúmero de supuestos para poder llegar a las cifras. Asimismo, estas cifras se centran en el número de personas pobres, pero no hacen casi referencia a cuántos países, por ejemplo, están reduciendo o aumentando el porcentaje (menos aún el número) de personas en situación de pobreza.

Social Watch presenta anualmente una tabla sobre pobreza y distribución de los ingresos ("La situación actual de la pobreza en el mundo"), en base a la escasa información proveniente de las fuentes de datos internacionales. En esta tabla se presentan únicamente algunos indicadores utilizados para medir la situación de los países en lo relativo a la distribución del ingreso entre sus habitantes y al peso que tiene la población en situación de pobreza de ingresos.

Actualmente se estima que más de 1.000 millones de personas subsisten con menos de USD 1 diario, situación que se identifica como pobreza extrema o indigencia<sup>11</sup>.

La información sobre población que vive con menos de USD 1 y USD 2 al día está disponible solamente para 95 países. Al menos en 13 países más de la mitad de la población sobrevive con menos de USD 1 diario. Si se toma como línea USD 2 diarios, son al menos 36 los países en los que más

10 La línea de pobreza relativa se fija de forma tal que una persona es considerada pobre si su ingreso es inferior al ingreso promedio, la mediana o algún otro estadístico que depende de la distribución de los ingresos de los individuos en una sociedad. La línea de pobreza absoluta se establece de manera que refleje la cantidad de dinero necesario para alcanzar un nivel mínimo de vida; no depende de la distribución del ingreso.

11 Banco Mundial (2006). *World Development Indicators 2006*.

de la mitad de sus habitantes viven en condiciones de pobreza (en 20 de ellos, de cada 4 personas 3 o más viven con menos de este ingreso diario).

Estas líneas de pobreza se han legitimado en el contexto internacional bajo el supuesto de que permiten identificar las situaciones más críticas y posibilitar la comparación entre países y decidir sobre cuáles concentrar en mayor medida la ayuda internacional. Sin embargo, al interior de cada país la pobreza de ingresos es analizada en base a otros parámetros. El uso de líneas nacionales posibilita un acercamiento más adecuado, que toma en cuenta el contexto de la sociedad donde viven las personas pobres.

Para este indicador solo 85 países tienen información disponible. En 18 de estos países, más de 50% de la población vive bajo la línea de pobreza.

De acuerdo a las estimaciones presentadas por Naciones Unidas, la pobreza extrema se ha reducido en aproximadamente 200 millones desde 1990. Sin embargo, esta reducción ha estado concentrada en unos pocos países. Si se excluye a China de las estimaciones, el panorama cambia significativamente: en 12 años la pobreza extrema en el mundo solo se redujo en 9 millones de personas<sup>12</sup>. Si también se excluye a India (donde la pobreza también ha descendido en ese período) la cantidad de pobres en el mundo no solo se ha reducido sino que ha aumentado.

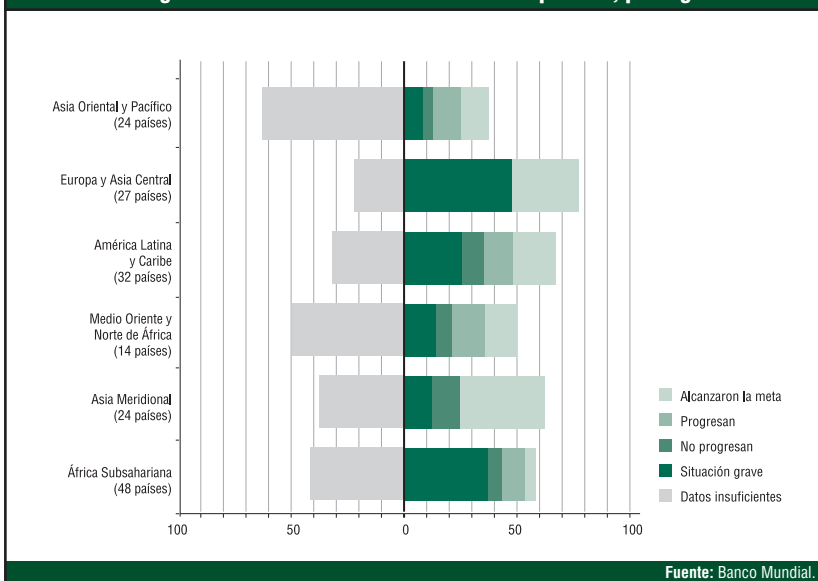
Entre 1990 y 2002 la cantidad de personas en todo el mundo que viven con USD 2 diarios se redujo en 40 millones, pero todavía existen 2.614 millones de personas que sobreviven con esa cantidad o menos.

Según las últimas estimaciones del Banco Mundial<sup>13</sup>, si se mantuviera el crecimiento actual de los países en desarrollo, al llegar 2015 aún 600 millones de personas estarán viviendo con menos de USD 1 diario.

En base a la serie histórica de Naciones Unidas sobre porcentaje de población que vive con menos de USD 1 diario<sup>14</sup> es posible ver la evolución del porcentaje de este indicador para un conjunto restringido de países que tienen información de los períodos 1990-1994 y 1999-2003.

Las conclusiones no son alentadoras. El número de países que logra reducir el porcentaje de pobreza en el período es similar al de aquellos en los cuales se ha incrementado la proporción de población pobre (25 países). Otro grupo de 13 países aparece con porcentaje igual o con mínima diferencia entre los dos períodos. De éstos, la gran

**GRÁFICO 1. Progreso hacia la meta de reducción de la pobreza, por región**



Fuente: Banco Mundial.

mayoría son países con 2% o menos de su población en situación de pobreza crítica. Sin embargo, en tres casos, la situación de estancamiento se da en niveles muy altos de pobreza (Bangladesh 36%, Uganda 85% y Zambia 64%).

Por otra parte, el Banco Mundial hace una evaluación sobre las posibilidades de cumplimiento del ODM 1 para los países para los que se cuenta con información, en base al 'ritmo' mostrado en estos años.

Como muestra el Gráfico 1, las posibles conclusiones sobre el logro de este compromiso internacional resultan poco optimistas. Con la información que se cuenta, es preocupante la proporción de países que no lograrían cumplir con la meta de reducir en 50% el porcentaje de población en situación de pobreza extrema entre 1990 y 2015. En algunas regiones el porcentaje de países que podrían llegar a la meta es mínimo, en especial en África Subsahariana. En los países de Europa y Asia Central la brecha entre países es nítida: un grupo ha alcanzado ya el objetivo, pero otro grupo, compuesto en su mayoría por los países del sureste de Europa y la Comunidad de Estados Independientes, está lejos de lograr la reducción propuesta.

Otra conclusión se desprende de este gráfico: la información disponible para evaluar es insuficien-

te. En algunas regiones faltan datos para más de la mitad de los países. Por tanto, es difícil que puedan hacerse evaluaciones globales que no tengan grandes márgenes de incertidumbre.

La distribución de los recursos debe ser impulsada a través de medidas universales y focalizadas. La visión de política social no debe reducirse al combate de la pobreza. Si un Estado se ocupa solo de focalizar los programas en las personas que viven en extrema pobreza, no está resolviendo el problema por entero y puede suceder que más personas empiecen a vivir en esas condiciones de pobreza. ■

Sin embargo, y tal como se plantea al comienzo de este artículo, conformarse con una visión de la pobreza y la desigualdad basada en los ingresos es una opción reduccionista, que no permite evaluar la verdadera dimensión de la pobreza y de la desigualdad en el mundo. ■

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> División de Estadística de las Naciones Unidas. Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Disponible en: <unstats.un.org/unsd/mi/mi\_worldmillennium\_new.asp>.