



Asamblea General

Distr. general
19 de noviembre de 2020
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

44º período de sesiones

15 de junio a 3 de julio de 2020

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

La lamentable situación de la erradicación de la pobreza

Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*

Resumen

El Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, presenta este informe de conformidad con la resolución 35/19 del Consejo de Derechos Humanos. El mundo se encuentra en una encrucijada existencial en la que coinciden una pandemia, una profunda recesión económica, un cambio climático devastador, una desigualdad extrema y un levantamiento contra las políticas racistas. A todo esto hay que añadir el prolongado olvido del problema de la extrema pobreza por parte de muchos Gobiernos, economistas y defensores de los derechos humanos.

Al centrarse exclusivamente en el equivocado umbral internacional de pobreza del Banco Mundial, la comunidad internacional mide erróneamente los avances en la eliminación de la pobreza tomando como referencia un nivel de subsistencia miserable en lugar de un nivel de vida mínimamente adecuado. Esto, a su vez, favorece enormemente exageradas afirmaciones sobre la inminente erradicación de la pobreza extrema y resta importancia al lamentable estado de empobrecimiento en el que aún subsisten miles de millones de personas.

Si bien los Objetivos de Desarrollo Sostenible han logrado mucho, están fracasando en la consecución de fines esenciales en esferas como la erradicación de la pobreza, la igualdad económica, la igualdad de género y el cambio climático. Deben reajustarse para dar respuesta a la enfermedad por coronavirus (COVID-19), la consiguiente recesión y la aceleración del calentamiento global.

La pobreza es fruto de decisiones políticas y su eliminación requiere: a) volver a definir la relación entre el crecimiento y la eliminación de la pobreza; b) hacer frente a la desigualdad y optar por la redistribución; c) promover la justicia fiscal; d) instaurar la protección social universal; e) centrar las funciones del gobierno; f) adoptar una gobernanza participativa; y g) adaptar la medición internacional de la pobreza.

* Este informe se presenta con retraso para poder incluir en él la información más reciente.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. La pobreza extrema no se está erradicando	3
A. Utilización errónea del umbral internacional de pobreza del Banco Mundial	4
B. Respuesta del Banco Mundial.....	8
C. No se está eliminando la pobreza.....	9
D. COVID-19: una pandemia de pobreza.....	10
III. Reajuste de los Objetivos de Desarrollo Sostenible	11
A. Insuficiencia y falta de repercusión	11
B. Desaprovechamiento del potencial de transformación	13
C. Revisión de la Agenda 2030	15
IV. Medidas encaminadas a poner fin a la pobreza	16
A. Replantear la relación entre el crecimiento y la eliminación de la pobreza	16
B. Hacer frente a la desigualdad y optar por la redistribución.....	17
C. Superar el debate sobre la ayuda y promover la justicia fiscal	18
D. Instaurar la protección social universal.....	19
E. Centrar las funciones del gobierno	20
F. Adoptar una gobernanza participativa	21
G. Adaptar la medición internacional de la pobreza.....	21
V. Conclusión	21

I. Introducción¹

1. El mundo se encuentra en una encrucijada existencial en la que coinciden una pandemia, una profunda recesión económica, un cambio climático devastador, una desigualdad extrema y un movimiento contra la prevalencia del racismo en muchos países. Todo esto se ve agravado por el prolongado y dramático olvido y la minimización sistémica del problema de la extrema pobreza por parte de muchos Gobiernos, economistas y defensores de los derechos humanos.

2. Se prevé que la enfermedad por coronavirus (COVID-19) condene a más de 70 millones de personas más a la pobreza extrema, y a otros cientos de millones al desempleo y la pobreza². Más de 250 millones de personas corren el riesgo de padecer hambre aguda³. Las personas pobres y las comunidades marginadas han sido las más afectadas en casi todos los países por su vulnerabilidad tanto al virus como a sus consecuencias económicas. El cambio climático, del que se ha dejado de hablar temporalmente en la prensa, también tiene todas las posibilidades de exacerbar el fenómeno del “*apartheid* climático”, que hace que las personas de bajos ingresos soporten el grueso de las desmesuradas políticas climáticas destinadas a proteger el *statu quo*. Y los Gobiernos siguen destinando fondos a prácticas represivas y sistemas carcelarios, al tiempo que privan a las comunidades pobres de derechos fundamentales como el acceso a una atención de la salud, una vivienda y una educación dignas. Aunque no existe una píldora mágica, una las principales causas y consecuencias de estos problemas puede abordarse tomando en serio la pobreza extrema.

3. En la primera parte del presente informe se critica el discurso triunfalista predominante antes de la pandemia, según el cual la pobreza extrema está a punto de erradicarse. Se trata de una afirmación infundada que genera conclusiones políticas inapropiadas y fomenta la complacencia. Se basa sobre todo en la medida de la extrema pobreza empleada por el Banco Mundial, que se ha utilizado con un fin al que nunca fue destinada. Las medidas más precisas muestran que el número de personas que viven en la pobreza apenas ha disminuido en los últimos 30 años. La realidad es que miles de millones de personas sufren escasez de oportunidades, innumerables vejaciones, hambre innecesaria y muertes evitables, y siguen siendo demasiado pobres para disfrutar de los derechos humanos fundamentales.

4. En la segunda parte se argumenta que la principal respuesta normativa de la comunidad internacional a la pobreza, articulada a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, no se ha planteado bien, es deficiente y necesita reactivarse. En la tercera parte se pide un replanteamiento radical de los enfoques existentes respecto de la erradicación de la pobreza.

II. La pobreza extrema no se está erradicando

5. En los dos últimos siglos se han hecho enormes progresos para mejorar la calidad de vida de miles de millones de personas, pero ello no quiere decir que la pobreza extrema se esté erradicando⁴. Muchos dirigentes, economistas y expertos mundiales han promovido con entusiasmo un mensaje de autocomplacencia al proclamar que el avance en la lucha contra

¹ Bassam Khawaja y Rebecca Riddell llevaron a cabo una excepcional labor de investigación y análisis para el presente informe, al igual que Victoria Adelmant. Martin Ravallion, Sanjay Reddy y los funcionarios del Banco Mundial proporcionaron consejos inmensamente valiosos, pero no tienen responsabilidad alguna respecto del contenido final.

² Organización Internacional del Trabajo, “La pérdida de empleo se dispara, y casi la mitad de la población activa mundial podría llegar a perder los medios de vida”, 29 de abril de 2020; Daniel Mahler y otros, “Estimaciones actualizadas del impacto de la COVID-19 (coronavirus) en la pobreza mundial”, Banco Mundial Blogs, 8 de junio de 2020.

³ Programa Mundial de Alimentos, “La COVID-19 duplicaría el número de personas que hacen frente a crisis alimentarias si no se actúa con rapidez”, 21 de abril de 2020.

⁴ Steven Pinker, *Enlightenment Now: The Case for Reason, Science, Humanism, and Progress* (2018), pág. 117 (edición para Kindle).

la pobreza es “uno de los mayores logros de la humanidad en nuestros tiempos”⁵ y considerar que la disminución de la tasa de pobreza absoluta a menos del 10 % constituye un enorme logro⁶. Otros han celebrado la contribución del crecimiento económico y el capitalismo a lograr que 1.000 millones de personas abandonen la pobreza extrema para disfrutar de algo parecido a un nivel de vida digno⁷.

6. No obstante, estas evaluaciones, que decididamente son demasiado optimistas, generan muchas preguntas. ¿Cuáles son las implicaciones de los graves defectos de la principal medición de la pobreza mundial en la que se basan? ¿Cómo se compadecen con tantos otros indicadores que dibujan un panorama mucho más preocupante? ¿Es el “enorme logro” tan significativo como se dice? ¿Puede resistir la embestida de la COVID-19 y el cambio climático, así como los efectos de la desigualdad extrema? y, si no es así, ¿qué nos dice eso sobre la precariedad de los progresos realizados? Y ¿cómo se comparan los progresos realizados con lo que se podría haber logrado con la inmensa riqueza disponible?

A. Utilización errónea del umbral internacional de pobreza del Banco Mundial

7. Casi todos esos discursos triunfales se basan de una forma u otra en el umbral internacional de pobreza del Banco Mundial, según el cual el número de personas en situación de extrema pobreza se redujo de 1.895 millones en 1990 a 736 millones en 2015, es decir, de alrededor del 36 % al 10 % de la población mundial⁸. Las Naciones Unidas han consolidado la utilización predominante del umbral internacional de pobreza al establecerlo como principal referencia tanto en los Objetivos de Desarrollo del Milenio como en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Además, la influencia financiera e intelectual del Banco Mundial ha hecho que casi todos los discursos más entusiastas sobre los progresos realizados utilicen sus estadísticas sobre el umbral internacional de pobreza.

8. Es indudable que el umbral es una iniciativa muy admirable que probablemente ha contribuido más que ningún otro esfuerzo individual a concienciar y promover la intención colectiva. No obstante, el panorama que dibuja dista mucho de ser completo y es importante reconocer sus principales limitaciones⁹. Muchas de ellas han sido reconocidas por funcionarios del Banco Mundial, por un grupo de expertos nombrado por el Banco Mundial e incluso por el economista encargado de actualizar el umbral internacional de pobreza. Con todo, las limitaciones ponen claramente en entredicho la concentración exclusiva en este umbral en particular y su utilización por muchos analistas —y el Banco Mundial— para fundamentar una idea equivocada de los progresos realizados en la lucha contra la pobreza.

9. ¿Qué es exactamente el umbral internacional de pobreza? El umbral actual se determina a partir de un promedio de umbrales de pobreza nacionales adoptados por algunos de los países más pobres del mundo, principalmente en África Subsahariana¹⁰. A diferencia de muchos umbrales nacionales, no se basa en ninguna evaluación directa del costo de las necesidades esenciales. Se trata de un umbral absoluto de valor constante, calculado y

⁵ Banco Mundial, “La pobreza extrema a nivel mundial continúa disminuyendo, aunque a un ritmo más lento”, 19 de septiembre de 2018.

⁶ Martin Wolf, “The case for sane globalism remains strong”, *Financial Times*, 16 de julio de 2019.

⁷ Abhijit V. Banerjee y Esther Duflo, “How poverty ends: the many paths to progress—and why they might not continue”, *Foreign Affairs* (enero/febrero de 2020), “Poverty in America”, *Bigger than Five*, TRT World, minuto 16:20. Puede consultarse en <https://www.trtworld.com/video/bigger-than-five/poverty-in-america/5e031e03b53db8001717e81a>.

⁸ Banco Mundial, *Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle* (2018), pág. 2.

⁹ Entre las cuestiones que no se abordan en el presente informe cabe citar las críticas a las tasas de paridad del poder adquisitivo, los métodos de determinación de los anteriores umbrales internacionales de pobreza y las consecuencias de los cambios de metodología, y el problema de la adopción de enfoques unidimensionales de medición en términos monetarios. Especialistas como Sabina Alkire, Angus Deaton y Sanjay Reddy han contribuido enormemente a dar a conocer estos problemas.

¹⁰ Francisco H. G. Ferreira y otros, “A global count of the extreme poor in 2012: data issues, methodology and initial results” (Banco Mundial, octubre de 2015), pág. 39.

expresado en dólares al tipo de paridad del poder adquisitivo, que se utilizan para ajustar el costo de los bienes en diferentes países de un modo diferente a los tipos de cambio del mercado (a pesar de las muchas críticas a la validez de las paridades del poder adquisitivo). Según el Banco Mundial, el umbral es un criterio aplicable a escala mundial que marca el mínimo necesario para cubrir las mismas necesidades limitadas en todos los países.

10. El umbral actual, fijado en 1,90 dólares al día al tipo de paridad del poder adquisitivo de 2011¹¹, representa lo que se podía comprar con esa cantidad en los Estados Unidos de América en 2011. Si se expresa en monedas nacionales correspondientes a los últimos años sobre los que se dispone de datos, el umbral se traduce en vivir con 910,15 pesos diarios en Chile, 7,49 yuan en China, 36,27 rupias en la India, 22,49 pesos en México, 355,18 naira en Nigeria, 1,41 euros en Portugal o 50,83 rublos en la Federación de Rusia¹². El umbral internacional de pobreza está, por supuesto, muy por debajo de los umbrales de pobreza nacionales de la mayoría de los países y, por consiguiente, genera unas tasas de pobreza drásticamente inferiores. Por ejemplo, sobre la base de las comparaciones más recientes de que se dispone, la tasa de pobreza de Tailandia se sitúa en un 0,0 % con arreglo al umbral internacional de pobreza, pero en un 9,9 % con arreglo al umbral nacional¹³; la de los Estados Unidos es del 1,2 % frente al 12,7 %¹⁴; en Sudáfrica es del 18,9 % frente al 55 %¹⁵, y, en el caso de México, la tasa es del 1,7 % frente al 41,9 %¹⁶.

11. En esta sección se examinan muchas de las principales deficiencias del umbral internacional de pobreza, que se ponen de manifiesto en el intenso debate técnico que genera¹⁷. Con independencia de sus ventajas, el umbral internacional de pobreza no debe considerarse el principal criterio para determinar si la comunidad mundial está o no erradicando la pobreza extrema, y mucho menos como el punto de referencia para el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 sobre la pobreza. Es un umbral tan bajo y arbitrario que garantiza un resultado positivo y permite a las Naciones Unidas, al Banco Mundial y a muchos analistas proclamar una victoria pírrica.

Escandalosa falta de ambición

12. El umbral internacional de pobreza se ha concebido expresamente para reflejar un nivel de vida asombrosamente bajo, muy inferior a cualquier idea razonable de una vida digna. Con esa medida, se puede “escapar” de la pobreza sin unos ingresos que permitan mínimamente tener un nivel de vida adecuado que incluya acceso a la atención de la salud y la educación. Es una norma que está a años luz de la establecida por el derecho de los derechos humanos y consagrada en la Carta de las Naciones Unidas.

13. Existen varias alternativas que demuestran que es posible adoptar un enfoque muy diferente. Por ejemplo, David Woodward ha propuesto un “umbral de pobreza basado en los derechos” compatible con un nivel de vida mínimo moralmente aceptable. Descubrió que, para lograr una tasa media mundial de mortalidad infantil en 2010, se necesitaría un umbral 4,2 veces más elevado que el umbral internacional de pobreza del Banco Mundial utilizado en ese momento¹⁸. En 2006, Peter Edward propuso un “umbral de pobreza ético” para que

¹¹ Salvo que se indique otra cosa, los umbrales de pobreza se expresan en dólares al tipo de paridad del poder adquisitivo de 2011.

¹² Conversiones de monedas nacionales proporcionadas por el Banco Mundial por correo electrónico el 25 de marzo de 2020. Los años de conversión son: 2018 en el caso de los rublos rusos, los pesos mexicanos, los naira nigerianos y los baht tailandeses; 2017 en el caso de los euros en Portugal y los pesos chilenos; 2016 en el caso de los yuan chinos; y 2014 en el caso de los rand sudafricanos y las rupias indias.

¹³ Datos correspondientes a 2018. Véase Banco Mundial, “Poverty & equity brief: Thailand”, abril de 2020.

¹⁴ Datos correspondientes a 2016. Oficina del Censo de los Estados Unidos, “Income and poverty in the United States: 2016”, septiembre de 2017; Banco Mundial, “Tasa de incidencia de la pobreza, sobre la base de \$1,90 dólares por día (2011 PPA) (% de la población)”.

¹⁵ Datos correspondientes a 2014. Banco Mundial, “Poverty & equity brief: South Africa”, abril de 2020.

¹⁶ Datos correspondientes a 2018. Banco Mundial, “Poverty & equity brief: Mexico”, abril de 2020.

¹⁷ Alex Cobham, *The Uncounted* (2020), pág. 31.

¹⁸ David Woodward, *How Poor is 'Poor'? Towards a Rights-Based Poverty Line* (2010), pág. 38.

las personas pudieran alcanzar la esperanza de vida media, que arrojó una incidencia de la pobreza mundial unas tres veces superior a la calculada con arreglo al umbral internacional de pobreza vigente en ese momento¹⁹.

Fracaso en lograr la frugalidad

14. Mientras que el Banco Mundial defiende el umbral de pobreza internacional por entender que se trata de atender un conjunto de necesidades básicas intencionadamente limitado, los críticos se preguntan cómo el umbral permitiría atender incluso esas necesidades. Robert Allen critica que el umbral tome como referencia 15 países, en su mayoría tropicales, en lugar de basarse en una evaluación directa de las necesidades básicas, ignorando así el mayor gasto en artículos de primera necesidad, como el combustible y la ropa en los países fríos y la vivienda en los países ricos. Utilizando un enfoque austero para determinar el costo más bajo posible de una dieta equilibrada de 2.100 calorías y sobre la base de un espacio vital de 3 m³, calcula umbrales más elevados, de 2,63 dólares en los países en desarrollo y de 3,96 dólares en los países de renta alta²⁰. Su investigación arroja una incidencia de la pobreza 1,5 veces mayor que la calculada con arreglo al umbral del Banco Mundial, con el que, según afirma, puede ser sumamente difícil, cuando no imposible, sufragar los gastos de alimentación o vivienda en ciertos países²¹.

15. Sanjay Reddy ha sostenido durante mucho tiempo que el enfoque del Banco Mundial no es efectivo ni fiable, en parte porque no está directamente relacionado con el costo de las necesidades básicas y no refleja ninguna concepción ordinaria de la pobreza²². Pone de relieve la cifra del costo mínimo de los alimentos calculada por el Gobierno de los Estados Unidos, que ascendía a 5,04 dólares diarios en 2011, muy por encima de los 1,90 dólares que, según el Banco Mundial, deberían haber permitido a una persona salir de la pobreza extrema en ese país²³.

Diferencias sociales

16. Otros afirman que el umbral internacional de pobreza no tiene en cuenta las diferentes normas sociales. Si bien, en principio, las tasas de paridad del poder adquisitivo ajustan las diferencias de precios de los mismos bienes en distintos países, no reflejan las diferencias entre los bienes básicos necesarios para salir de la pobreza. Los gastos de telefonía móvil o de transporte pueden no ser esenciales para trabajar en un país de renta baja, pero son fundamentales en uno de renta alta. Martin Ravallion, el principal arquitecto del umbral absoluto de “un dólar al día” establecido en 1990 por el Banco Mundial, ha sostenido después que una perspectiva verdaderamente mundial de la pobreza requiere, de hecho, un enfoque relativo. Propone un umbral “poco relativo” para tomar en consideración los costos de la inclusión social en los países más ricos²⁴.

17. Sanjay Reddy aboga por un enfoque específico para cada contexto con un conjunto fijo de capacidades de referencia (libertades para lograr seres y hechos específicos) que se debe considerar que una persona puede tener para no ser pobre²⁵. La determinación local de ese costo haría innecesario un umbral mundial de pobreza único permitiendo al mismo

¹⁹ Peter Edward, “The ethical poverty line: a moral quantification of absolute poverty”, *Third World Quarterly*, vol. 27, núm. 2 (2006), págs. 388 y 389.

²⁰ Robert Allen, “Absolute poverty: when necessity displaces desire”, *American Economic Review*, vol. 107 (2017), pág. 3713.

²¹ *Ibid.*, págs. 3716 y 3717.

²² Sanjay G. Reddy y Rahul Lahoti, “\$1.90 per day: what does it say?”, (The New School for Social Research, 2015), pág. 11. Véase también Sanjay Reddy y Thomas Pogge, “How not to count the poor”, en Sudhir Anand, Paul Segal y Joseph E. Stiglitz (eds.), *Debates on the Measurement of Global Poverty* (Oxford Scholarship Online, 2010).

²³ Reddy y Lahoti, “\$1.90 per day”, pág. 12.

²⁴ Martin Ravallion, *The Economics of Poverty* (Oxford University Press, 2016), pág. 340; Martin Ravallion y Shaohua Chen, “Global poverty measurement when relative income matters”, *Journal of Public Economics*, vol. 177 (2019), pág. 10.

²⁵ Reddy y Lahoti, pág. 12.

tiempo las comparaciones internacionales, y eliminaría la incertidumbre que plantean las paridades de poder adquisitivo.

Desigualdades de género

18. Es bien sabido que el método predominante de medición de la pobreza oculta las diferencias de género porque su estimación del consumo per cápita se basa en una repartición igualitaria de todos los recursos en el hogar, cuando las investigaciones realizadas en China²⁶, África²⁷ y otros lugares muestran diferencias generalizadas entre mujeres y hombres en la asignación de recursos y el consumo²⁸. Las consecuencias son enormes, ya que en 2015 casi 100 millones de personas vivían solo 10 centavos por encima del umbral de pobreza. El más mínimo desequilibrio sistémico podría conllevar la exclusión de millones de mujeres que viven por debajo del umbral del Banco Mundial de las cifras de pobreza mundial.

19. Por supuesto, se trata de un problema fundamental de recopilación de datos que escapa al alcance del Banco Mundial²⁹. Hay que reconocer que el Banco Mundial admite sin reparos que sus datos no tienen en cuenta las desigualdades existentes en los hogares³⁰, ha puesto recientemente de relieve este fenómeno y está estudiando métodos innovadores para comprender la pobreza individual³¹.

Grupos ignorados

20. El discurso de éxito también ignora la situación de cientos de millones de personas que no aparecen o están muy poco representadas en los datos de las encuestas³². A menudo pertenecen a grupos desproporcionadamente afectados por la pobreza, como las personas sin hogar, los pastores, los trabajadores migrantes, los refugiados y las personas desplazadas, las personas afectadas por conflictos armados, las personas que residen en hogares pero que no se consideran miembros de la familia (como los trabajadores domésticos) y las que viven en asentamientos informales³³.

Contribución extraordinaria de China

21. Gran parte de los progresos realizados con el umbral del Banco Mundial no se deben a ninguna tendencia mundial, sino a acontecimientos excepcionales ocurridos en China, donde el número de personas que viven por debajo del umbral internacional de pobreza se redujo de más de 750 millones a 10 millones entre 1990 y 2015³⁴, lo que representa una gran proporción de los 1.000 millones de personas “sacadas” de la pobreza durante ese período. Esto es aún más evidente con umbrales de pobreza más elevados. Sin contar a China, la

²⁶ Banco Mundial, *Poverty and Shared Prosperity*, pág. 134.

²⁷ Caitlin Brown, Martin Ravallion y Dominique van de Walle, “Are poor individuals mainly found in poor households? Evidence using nutrition data for Africa”, World Bank Policy Research Working Paper núm. 8001 (marzo de 2017), págs. 22 y 23.

²⁸ Banco Mundial, *Poverty and Shared Prosperity*, págs. 125 a 149; Isis Gaddis y Dominique van de Walle, “Data gaps: the poor typical household surveys miss”, Blogs del Banco Mundial, 25 de enero de 2016.

²⁹ Caroline Criado-Perez, *Invisible Women: Data Bias in a World Designed For Men* (Chatto & Windus, 2019), págs. 113 a 118.

³⁰ Paul Romer, Ana Revenga y Francisco H. G. Ferreira, “Monitoring global poverty: a cover note to the report of the commission on global poverty” (18 de octubre de 2016), pág. 3.

³¹ Banco Mundial, *Poverty and Shared Prosperity*, pág. 144.

³² Alex Cobham estima que más de 350 millones de personas son sistemáticamente excluidas de las encuestas y los datos del censo. (*The Uncounted*, pág. 157.) Véase también Anthony Atkinson, *Measuring Poverty around the World* (Princeton University Press, 2019), pág. 128.

³³ Atkinson, *Measuring Poverty*, págs. 129 y 130; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, “Putting sustainable pastoralism on the global agenda”, 23 de junio de 2017; Naciones Unidas, “Refugiados”, disponible en <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/refugees/index.html>; Organización Internacional para las Migraciones, “Global Migration Trends”, disponible en www.iom.int/global-migration-trends.

³⁴ Banco Mundial, “Poverty and equity data portal”, disponible en <https://povertydata.worldbank.org/poverty/country/CHN>.

incidencia mundial con un umbral de 2,50 dólares apenas cambió entre 1990 y 2012³⁵. Y sin Asia Oriental y el Pacífico, habría aumentado de 2.020 millones a 2.680 millones de personas entre 1990 y 2015 con un umbral de 5,50 dólares³⁶.

B. Respuesta del Banco Mundial

22. La respuesta del Banco Mundial a los críticos del umbral internacional de pobreza ha sido decididamente ambivalente. Ha aceptado la validez de muchas de las críticas, admitido ciertas deficiencias y reconocido la necesidad de contar con múltiples indicadores de pobreza y desarrollo humano. No obstante, sigue dando la máxima prioridad al umbral en sus mensajes, en gran parte de sus investigaciones y en sus análisis más destacados de las tendencias mundiales. A pesar de su cuidadosa matización, el Banco Mundial sostiene de manera explícita que su prioridad sigue siendo conseguir que las personas superen ese umbral³⁷.

23. En 2015, el Banco Mundial pidió asesoramiento sobre la mejor manera de medir y vigilar la pobreza mundial y nombró una Comisión sobre la Pobreza Mundial integrada por 24 miembros y dirigida por Anthony Atkinson. Posteriormente, aceptó muchas de las 21 recomendaciones del informe y admitió, por ejemplo, que era legítimo preguntarse si su umbral era demasiado bajo para calificar a una persona de pobre en todos los países³⁸. En 2018, introdujo un “umbral de pobreza social” relativo a los niveles de consumo de los países, con arreglo al cual la incidencia de la pobreza lleva 25 años prácticamente estancada³⁹. También indicó dos umbrales más elevados que consideraba típicos de los países de renta media-baja y media-alta: 3,20 dólares y 5,50 dólares, respectivamente⁴⁰.

24. Aunque la Comisión instó al Banco Mundial a basar sus estimaciones en las necesidades básicas en lugar de en los criterios elegidos por 15 de los países más pobres del mundo, el Banco Mundial consideró que sería paternalista e irrespetuoso cuestionar las decisiones adoptadas por esos países⁴¹. Esta deferencia tan poco característica difícilmente se compadece con la determinación del Banco Mundial de influir en otras opciones de política interna y con las importantes inquietudes planteadas en relación con los umbrales de pobreza nacionales de países como China⁴², la India⁴³ y Malasia⁴⁴. En 2019, un importante funcionario del Banco Mundial reconoció que la pobreza era un fenómeno complejo y multifacético y que hacía falta una mayor variedad de indicadores de pobreza⁴⁵.

25. En general, en la respuesta del Banco Mundial no se tiene debidamente en cuenta la preocupación de que en algunos países el umbral sea demasiado bajo como para siquiera alcanzar un nivel de vida frugal. Y se eluden las difíciles cuestiones sobre la validez de las tasas de paridad del poder adquisitivo, los riesgos de utilizar un grupo de referencia compuesto por países tropicales y menos urbanizados, y si el umbral internacional de pobreza refleja realmente lo que pretende.

³⁵ Peter Edward y Andy Sumner, “Global inequality and global poverty since the cold war: how robust is the optimistic narrative?”, *Global Challenges Working Paper Series* núm. 1 (2017), gráficos 6 a 9.

³⁶ Banco Mundial, “Regional aggregation using 2011 PPP and \$1.9/day poverty line”, disponible en iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povDuplicateWB.aspx.

³⁷ Banco Mundial, *Poverty and Shared Prosperity*, pág. 3.

³⁸ *Ibid.*, págs. 3 y 8.

³⁹ *Ibid.*, págs. 7 y 8.

⁴⁰ *Ibid.*, pág. 7.

⁴¹ Romer, Revenga y Ferreira, “Monitoring global poverty: a cover note”, pág. 7.

⁴² Andrew Martin Fischer, *Poverty as Ideology: Rescuing Social Justice from Global Development Agendas* (Zed Books, 2018), pág. 74.

⁴³ Angus Deaton, “Price trends in India and their implications for measuring poverty”, *Economic & Political Weekly*, vol. 43, núm. 6 (9 de febrero de 2008).

⁴⁴ Kenneth Simler, “An idea whose time has come: increasing Malaysia's poverty line”, *Blogs del Banco Mundial*, 15 de octubre de 2019.

⁴⁵ Francisco H. G. Ferreira, “Measuring and monitoring global poverty at the World Bank: a brief overview”, presentación en la sede del Banco Mundial, 5 de marzo de 2019, pág. 22.

26. Además, el Banco Mundial sigue afirmando que el umbral internacional de pobreza es una “forma esencial” de medir los progresos⁴⁶, y los Estados siguen basando en él sus principales disposiciones normativas. Esto le permite concluir que la pobreza extrema está desapareciendo en la mayoría de las regiones del mundo. El personal del Banco Mundial puede tratar de restar importancia al umbral internacional de pobreza indicando que trabaja con otros umbrales y definiciones nacionales, pero ello se ve contradicho por la prominencia del umbral en la conciencia pública, su importancia en el discurso del Banco Mundial, las Naciones Unidas y otras entidades sobre los logros alcanzados, y su impacto en los últimos 30 años de formulación de políticas internacionales. Aunque tratar de establecer un solo umbral de pobreza “verdadero” pueda parecer inútil, ello no significa que todos los umbrales tengan la misma validez. El enfoque del Banco Mundial es claramente inadecuado para fundamentar un entendimiento común sobre los progresos realizados en materia de erradicación de la pobreza.

C. No se está eliminando la pobreza

27. Con un umbral más defendible, el panorama del avance en la lucha contra la pobreza es radicalmente diferente. Incluso con el umbral del Banco Mundial, las cifras son terribles: es abominable que 700 millones de personas vivan con menos de 1,90 dólares al día. Pero, si se utilizan criterios de medición más realistas, la magnitud de la pobreza mundial es mucho mayor y las tendencias son desalentadoras.

28. En lugar de indicar la salida de 1.000 millones de personas de la pobreza y la disminución de la pobreza mundial del 36 % al 10 %, muchos umbrales muestran apenas una modesta disminución de la tasa y una incidencia casi estancada. Con el umbral de los 5,50 dólares, el número de personas que viven en la pobreza prácticamente no varió entre 1990 y 2015, ya que disminuyó de 3.500 a 3.400 millones, mientras que la tasa se redujo del 67 % al 46 %⁴⁷. Con el umbral poco relativo de Martin Ravallion, el número de pobres disminuyó ligeramente de 2.550 millones a 2.300 millones entre 1990 y 2013, y la tasa, del 48 % al 32 %⁴⁸. Con el umbral de pobreza social del Banco Mundial, la incidencia se redujo de 2.350 millones a 2.100 millones entre 1990 y 2015, y la tasa disminuyó del 44,5 % al 28,5 %⁴⁹. En la actualidad, la principal medida no monetaria de privación utilizada a nivel mundial, el índice de pobreza multidimensional, que abarca 101 países en desarrollo, arroja una tasa de pobreza del 23 %⁵⁰.

29. Incluso con el umbral del Banco Mundial, las tendencias en algunas regiones son enormemente preocupantes. Entre 1990 y 2015, el número de personas que vivían en la pobreza con arreglo a ese umbral en África Subsahariana y Oriente Medio aumentó unos 140 millones⁵¹. Lamentablemente, el nivel de vida de los más pobres del mundo, que sobreviven con solo la mitad del austero umbral del Banco Mundial, apenas ha mejorado en 30 años⁵².

30. El mundo aún dista mucho de acabar con la pobreza. Si bien en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 se pide que la tasa de personas que viven por debajo del umbral internacional de pobreza se reduzca a cero para 2030, el Banco Mundial no prevé que se ponga fin a la pobreza ni siquiera con ese umbral. Suponiendo que todos los países crezcan al mismo ritmo que entre 2005 y 2015 (lo cual es dudoso), el Banco Mundial proyecta una tasa de pobreza del 6 % en 2030⁵³. Con un umbral de 5,04 dólares, las proyecciones muestran que el 28 % de la población mundial, o sea, 2.350 millones de personas, vivirán en la pobreza

⁴⁶ Banco Mundial, *Poverty and Shared Prosperity*, pág. 3.

⁴⁷ *Ibid.*, pág. 83.

⁴⁸ Martin Ravallion, “On measuring global poverty”, National Bureau of Economic Research Working Paper núm. 26211 (2019), págs. 22 y 23.

⁴⁹ Espen Beer Prydz y Dean Jolliffe, “Societal poverty: a global measure of relative poverty” (Banco Mundial, 11 de septiembre de 2019); Banco Mundial, *Poverty and Shared Prosperity*, pág. 77.

⁵⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2019*, pág. 78.

⁵¹ Banco Mundial, *Poverty and Shared Prosperity*, pág. 42.

⁵² Martin Ravallion, “Are the world's poorest being left behind?”, *Journal of Economic Growth*, vol. 21 (2016), pág. 162.

⁵³ Banco Mundial, *Poverty and Shared Prosperity*, pág. 24.

en 2030⁵⁴. Estas proyecciones empeorarán enormemente a medida que la COVID-19 siga haciendo estragos en las economías y en la salud pública.

31. Por otra parte, el cambio climático hará que estas proyecciones resulten ridículas, ya que pocos Gobiernos están adoptando las drásticas medidas necesarias para hacer frente a las emisiones o a sus efectos en la pobreza. Según las proyecciones de 2016, el cambio climático condenaría a 100 millones de personas a vivir por debajo del umbral internacional de pobreza para 2030⁵⁵. Si las previsiones utilizaran un umbral de pobreza más realista y tuvieran plenamente en cuenta el impacto contraproducente de las emisiones de carbono, las perspectivas serían aún más sombrías.

32. A pesar de sus enormes recursos, muchos países de renta alta no han logrado, con sus criterios de medición nacionales, reducir de manera significativa las tasas de pobreza, que a menudo superan el 10 %. En algunos casos, hay más pobreza por el aumento de la falta de hogar, el hambre y la deuda. Entre 1984 y 2014, la pobreza aumentó en países como Australia, Irlanda, Nueva Zelanda y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte⁵⁶. Uno de cada siete niños de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) vive en situación de pobreza económica, y en los últimos años las tasas de pobreza infantil han aumentado en casi dos tercios de esos países⁵⁷. Aunque se habla de una “clase media creciente”, la mayor parte de ese sector vive una existencia muy precaria, por debajo del umbral de 10 dólares diarios con los que se considera que se ha salido de la pobreza de forma permanente⁵⁸.

D. COVID-19: una pandemia de pobreza

33. El impacto de la COVID-19 será duradero, pero las tan necesarias respuestas estructurales han sido muy escasas. Según el Banco Mundial, la pandemia borrará todos los avances en la mitigación de la pobreza logrados en los últimos tres años y condenará a 176 millones de personas a vivir por debajo del umbral de pobreza de 3,20 dólares⁵⁹. En lugar de mostrar determinación para subsanar las deficiencias de sus sistemas de salud pública y protección social a fin de dar respuesta a la pandemia, muchos Gobiernos han considerado que la COVID-19 es un problema pasajero que hay que soportar y han ignorado que es indispensable realizar una reestructuración económica y social a gran escala. Otros han aprovechado la oportunidad para socavar o restringir los derechos humanos. Y, en lugar de reconocer lo mal que han ido las iniciativas destinadas a “poner fin a la pobreza” y lo implacablemente que la pandemia ha puesto de manifiesto ese hecho, la mayoría de ellos están insistiendo en enfoques existentes que claramente no funcionan.

34. El mantra de la comunidad de la salud pública para hacer frente a la COVID-19 refleja el abandono sistémico de quienes viven en la pobreza. El conciso consejo de “quedarse en casa, mantener las distancias, lavarse las manos y acudir al médico en caso de fiebre” pone de relieve la difícil situación de la gran cantidad de personas que no pueden hacer ninguna de estas cosas. No tienen un hogar en el que refugiarse ni reservas de alimentos, viven hacinadas y en condiciones insalubres, y no tienen acceso a agua limpia ni a atención médica asequible. Lejos de ser la “gran niveladora”, la COVID-19 es una pandemia de pobreza, que pone de manifiesto el lamentable estado de las redes de seguridad social a las que pueden acceder quienes tienen menos ingresos o viven en la pobreza en todo el mundo. Las personas pobres tienen más probabilidades de estar expuestas al virus y menos probabilidades de estar protegidas contra él. Sufren de forma mucho más dramática los efectos de los confinamientos, los despidos y los cierres. La mayoría de los “trabajadores esenciales” están

⁵⁴ Sanjay G. Reddy, “Global absolute poverty: The beginning of the end?” (10 de febrero de 2020), cuadros 8 y 9.

⁵⁵ Stephane Hallegatte y otros, *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty* (Banco Mundial, 2016).

⁵⁶ Atkinson, *Measuring Poverty*, pág. 199.

⁵⁷ OCDE, “Poor children in rich countries: why we need policy action” (octubre de 2018).

⁵⁸ Peter Edward y Andy Sumner, *The End of Poverty: Inequality and Growth in Global Perspective* (Palgrave Pivot, 2019), pág. 40.

⁵⁹ Mahler y otros, “Updated estimates”.

mal pagados, insuficientemente protegidos y no cuentan con el apoyo de la asistencia de emergencia. En la comprensible prisa por reabrir las economías, corren el riesgo de convertirse en chivos expiatorios.

35. Las alarmantemente sesgadas tasas de enfermedad y mortalidad han indicado y puesto de manifiesto divisiones raciales y de clase. En algunas de las naciones más ricas del mundo, los sistemas de atención de la salud han resultado sumamente inadecuados, y la discriminación por motivos de raza, género, religión y clase social ha introducido un sesgo en el acceso a la vivienda, los alimentos, la educación y la tecnología que ha provocado enormes diferencias. Se han puesto de manifiesto las grandes disparidades entre el Norte y el Sur. Y muchos gobiernos nacionales y locales, limitados por las políticas de austeridad, carecen de la voluntad, los recursos y la capacidad administrativa necesarios para intervenir con eficacia. Mientras tanto, el multilateralismo ha quedado muy tocado y, con pocas excepciones, la solidaridad internacional ha brillado por su ausencia.

36. De haber existido niveles mínimos de protección social, se habrían evitado algunas de las peores consecuencias a los cientos de millones de personas que han quedado sin atención médica, sin alimentos ni vivienda adecuados y sin seguridad básica. En cambio, las interminables presiones para promover la consolidación fiscal, especialmente en el último decenio, han hecho que los sistemas de protección social se acerquen más a los modelos del siglo XIX que a las aspiraciones de finales del siglo XX. La drástica transferencia del poder económico y político a las élites adineradas que ha caracterizado los últimos 40 años se acelerará con la próxima generación de políticas de austeridad que se adopten tras la COVID-19, hasta que la magnitud y gravedad de la pobreza mundial sean aún más políticamente insostenibles y explosivas.

III. Reajuste de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

37. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible tienen por objeto ofrecer un “plan común de paz y prosperidad”⁶⁰. Se aprobaron en septiembre de 2015 con gran fanfarria y son el principal marco a través del cual se estructuran las iniciativas de erradicación de la pobreza y las políticas de desarrollo a nivel mundial. No obstante, cinco años después toca reconocer que la aspiración de establecer una “visión de futuro sumamente ambiciosa y transformadora” no se está cumpliendo en aspectos fundamentales⁶¹.

38. Esta crítica reconoce que el proceso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ha supuesto un cambio radical y se ha utilizado con muy buenos resultados en muchos entornos⁶². Los objetivos han contribuido muy considerablemente a promover la sensibilización, movilizar apoyos y enmarcar el debate más general sobre la reducción de la pobreza. Han sido especialmente útiles en contextos en los que constituyen la única vía para debatir sobre cuestiones polémicas. No obstante, ha llegado el momento de hacer una reevaluación a la luz de los muy decepcionantes resultados obtenidos hasta la fecha y de la aparición de nuevos desafíos.

A. Insuficiencia y falta de repercusión

39. En relación con la pobreza, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 comienza con un llamamiento para poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. Sin embargo, las metas establecidas no buscan realmente eliminar la pobreza⁶³. La primera meta es poner fin a la pobreza medida con arreglo al umbral internacional de pobreza del Banco Mundial,

⁶⁰ Ver <https://sdgs.un.org/goals>.

⁶¹ Agenda 2030, párr. 7.

⁶² Barbara Adams, “Democratic global governance: if it doesn't challenge power it's not democratic”, en *Spotlight on Sustainable Development 2019* (Nueva York, Centro por los Derechos Económicos y Sociales, 2019), pág. 36; Markus Kaltenborn, Markus Krajewski y Heike Kuhn (eds.), *Sustainable Development Goals and Human Rights* (Springer Open, 2019).

⁶³ Reddy, “Global absolute poverty”.

lo que, en el mejor de los casos, es un objetivo de mera subsistencia que, aunque se cumpliera, dejaría a millones de personas con graves privaciones. La segunda pide que se reduzca a la mitad la proporción de personas que viven en la pobreza con arreglo a los criterios de medición nacionales, lo que refleja falta de ambición en un período de riqueza y desigualdad sin precedentes. La tercera, relativa a la protección social, claramente no alcanza a establecer un nivel mínimo de protección social, y pide en cambio una aplicación vaga y mucho menos significativa de “sistemas” que podrían incluir niveles mínimos, y una cobertura “amplia” en lugar de universal.

40. En resumen, las metas del Objetivo 1 son claramente insuficientes para poner realmente fin a la pobreza, y las perspectivas de alcanzarlas están disminuyendo rápidamente. En los informes oficiales de las Naciones Unidas se reconoce que, incluso antes de la COVID-19, el ritmo de la reducción de la pobreza mundial se estaba desacelerando y se preveía que no se alcanzaría la meta 1.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030⁶⁴.

41. En cuanto a la desigualdad, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 10 pide que se reduzca la desigualdad en y entre los países con el lema de “no dejar a nadie atrás”. En realidad, como ha señalado Oxfam, la desigualdad económica está descontrolada⁶⁵. Si bien el Secretario General ha observado que la desigualdad está disparada⁶⁶ y diversas entidades de las Naciones Unidas han realizado análisis incisivos sobre la desigualdad⁶⁷, en el informe anual sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible se trata la desigualdad como otra casilla que hay marcar. En el informe se señala que “la desigualdad en los países y entre ellos es un motivo de preocupación contante a pesar de los avances que se han logrado en algunas áreas”⁶⁸. Esta superficialidad refleja las deficiencias más importantes del proceso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la lucha efectiva contra la desigualdad. El análisis de los exámenes nacionales voluntarios muestra que el Objetivo de Desarrollo Sostenible 10 también obtiene una puntuación muy baja en cuanto a la atención recibida de los Gobiernos⁶⁹.

42. Parte del problema es que, a pesar del exigente objetivo, las metas e indicadores establecidos para cumplir el Objetivo de Desarrollo Sostenible 10 se han redactado en términos poco estrictos. Establecen un programa de “prosperidad común”, más centrado en el logro de un crecimiento inclusivo que en la reducción real de las desigualdades⁷⁰. La meta 10.1, por ejemplo, se centra exclusivamente en la tasa de crecimiento de los ingresos del 40 % más pobre de la población, ignorando la situación de los más ricos. De esta manera se eluden convenientemente cuestiones necesarias sobre la redistribución de la riqueza, la captación de los beneficios económicos por parte de las elites, el crecimiento logrado mediante emisiones de carbono y las políticas fiscales no equitativas. Se trata la reducción de la desigualdad como un problema que debe resolverse mediante el crecimiento general de los ingresos, lo que va en contra de la historia reciente y es aún más problemático a la luz de los efectos de la COVID-19 y el cambio climático. Y, pese a la importancia de abordar la desigualdad de género, se prevé que, al ritmo actual de crecimiento económico, se tardará 257 años en cerrar la brecha de género en las oportunidades económicas⁷¹.

⁶⁴ E/2020/57, párr. 9.

⁶⁵ Oxfam, *Time to Care: Unpaid and Underpaid Care Work and the Global Inequality Crisis* (2020), pág. 9.

⁶⁶ *Financing for Sustainable Development Report 2020* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.20.I.4), pág. iii.

⁶⁷ PNUD, *Tackling Social Norms: A Game Changer for Gender Inequalities* (2020); *World Social Report 2020: Inequality in a Rapidly Changing World* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.20.IV.1); y *Financing for Sustainable Development*.

⁶⁸ *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.19.I.6), pág. 42.

⁶⁹ Sakiko Fukuda-Parr y otros “Voluntary national reviews reports - what do they (not) tell us?“, documento preparado por el Comité de Políticas de Desarrollo (2019), pág. 4.

⁷⁰ Sakiko Fukuda-Parr, “Keeping out extreme inequality from the SDG agenda: the politics of indicators”, *Global Policy*, vol. 10, Supp. 1 (enero de 2019), pág. 61; Ignacio Saiz y Kate Donald, “Tackling inequality through the Sustainable Development Goals: human rights in practice”, *The International Journal of Human Rights*, vol. 21, núm. 8 (2017), págs. 1032 y 1033.

⁷¹ PNUD, *Tackling Social Norms*, pág. 1.

43. En relación con el cambio climático, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 13 pide que se adopten medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. En su informe de 2020 sobre los progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Secretario General señala que “la comunidad mundial tiene muy pocas perspectivas de alcanzar tanto la meta de 1,5°C como la de 2°C que se piden en el Acuerdo de París”⁷². A pesar de la campaña concertada por el propio Secretario General, los Objetivos de Desarrollo Sostenible apenas han contribuido a frenar el calentamiento global. De hecho, su enfoque en el crecimiento económico sin tener debidamente en cuenta sus efectos ambientales ni hasta qué punto está actualmente vinculado a las emisiones y la extracción es muy problemático.

B. Desaprovechamiento del potencial de transformación

44. No sirve de nada hablar de transformación sin una teoría del cambio. En el caso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, todos y cada uno de los componentes esenciales de cualquier teoría viable —el empoderamiento, la financiación, la colaboración y la rendición de cuentas— han sido marginados.

Empoderamiento

45. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible están trufados de referencias a la transformación, el empoderamiento, la colaboración y la inclusión. Pero estos conceptos son ilusorios si las personas no pueden ejercer sus derechos humanos. A pesar de que en el texto se mencionan los derechos humanos casi en 20 ocasiones, no hay ni una sola referencia a algún derecho civil o político específico, y los derechos humanos en general siguen siendo marginales y a menudo invisibles en el contexto general de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Además, muchos de los Objetivos, aunque se alcanzaran, no cumplirían las obligaciones existentes en materia de derechos humanos. A nivel nacional, muchos Gobiernos olvidan o incluso rechazan la inclusión de los derechos en sus programas de consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

46. La mayoría de los informes de las Naciones Unidas y el Banco Mundial sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible apenas prestan atención a los derechos, a excepción del género⁷³. Rara vez analizan a fondo las repercusiones de la discriminación y la falta de estructuras institucionales decisorias que respeten los derechos, o las consecuencias para el desarrollo de las violaciones de los derechos, incluso las más graves. En un momento en que la sociedad civil sufre constantes ataques en muchos países del mundo y en que el espacio para una verdadera participación democrática se está reduciendo drásticamente, en un informe de 2020, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales se limita a observar que algunos países están prestando apoyo a los agentes no estatales para fomentar su capacidad de participación en la Agenda 2030, estableciendo mecanismos de financiación que les permitan tomar medidas y participar⁷⁴. Lamentablemente, los informes sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible suelen ser con demasiada frecuencia excesivamente optimistas.

Financiación y colaboración

47. El logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible depende en gran medida de la disponibilidad de fondos suficientes, pero, como ha concluido el Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo, con los sistemas económicos y financieros internacionales no solo no se están cumpliendo los Objetivos de Desarrollo Sostenible, sino que además ha habido un retroceso considerable en esferas de actuación

⁷² E/2020/57, párr. 112.

⁷³ Véase Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), *Hacer las promesas realidad: la igualdad de género en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (2018).

⁷⁴ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Multi-Stakeholder Engagement in 2030 Agenda Implementation: A Review of Voluntary National Review Reports* (2016-2019) (2020), pág. 6.

fundamentales⁷⁵. Las perspectivas son aún peores a la luz de la recesión provocada por la COVID-19, la insuficiente asistencia oficial para el desarrollo, la creciente deuda, las guerras comerciales y el cambio climático. Además, la pobreza, la corrupción y la elusión fiscal limitan los recursos internos de los países en desarrollo⁷⁶.

48. La respuesta de la comunidad internacional ha sido recurrir aún más a la financiación del sector privado, que se presenta cada vez más como la única forma viable de avanzar. El Secretario General ha afirmado que las empresas deben progresar más y más rápido para cumplir los objetivos mundiales y que el liderazgo empresarial puede contribuir de manera determinante a crear un futuro de paz, estabilidad y prosperidad en un planeta sano⁷⁷. Las empresas han mostrado entusiasmo en su adhesión a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aunque en gran parte ese entusiasmo ha sido superficial, como el alarde de la participación de la mujer en la fuerza de trabajo⁷⁸.

49. La principal estrategia es utilizar los fondos públicos con mayor moderación y mejorar la movilización del capital privado⁷⁹. Pero este enfoque plantea muchos problemas. En primer lugar, suscita la cuestión fundamental de si la privatización en sus diversas formas permite lograr muchos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente en el caso de los más vulnerables, cuya inclusión puede no ser rentable. Hay poderosas razones para dudarlo⁸⁰. En segundo lugar, replantea la iniciativa general de los Objetivos de Desarrollo Sostenible como una iniciativa centrada sobre todo en la construcción de infraestructura y da prioridad a un entorno empresarial propicio frente al empoderamiento de las personas. En tercer lugar, se resta importancia a la función de los Gobiernos, que a menudo se ve relegada a la de conseguir inversiones privadas. En cuarto lugar, se hace muy poco para promover la movilización de los ingresos nacionales, conservando políticas fiscales destructivas, estrategias sistemáticas de elusión fiscal y salidas ilícitas de capital que consolidan la pobreza y la desigualdad. En quinto lugar, el compromiso que figura en la Agenda 2030 de lograr “una alianza mundial revitalizada” que promueva “la solidaridad con los más pobres y con las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad” queda difuminado por la excesiva importancia atribuida a las alianzas público-privadas con un historial preocupante⁸¹.

Rendición de cuentas

50. Los redactores de la Agenda 2030 rechazaron expresamente los conceptos de vigilancia y rendición de cuentas al concebir los procesos de seguimiento y examen del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El sistema establecido se caracteriza por su carácter voluntario, su deferencia hacia las decisiones de cada país y los arreglos institucionales que reducen al mínimo las posibilidades de evaluación continua⁸². El principal mecanismo es el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible, que se reúne durante ocho días cada año y cuenta con un elevado nivel de asistencia de partes interesadas. Está previsto que en 2020 dedique 23 horas a la consideración de 47 exámenes nacionales voluntarios presentados por los Estados⁸³. Su principal resultado es una declaración ministerial, en gran parte negociada de antemano.

⁷⁵ *Financing for Sustainable Development*, pág. xvii.

⁷⁶ Naciones Unidas, “30 business titans join UN push to scale up private sector investment for sustainable development”, comunicado de prensa, 16 de octubre de 2019.

⁷⁷ “Progress toward sustainable development is seriously off-track”, *Financial Times*, 4 de noviembre de 2019.

⁷⁸ Véase, por ejemplo, Private Equity International, “Why SDGs are a game changer”, 14 de febrero de 2018.

⁷⁹ Djeneba Doumbia y Morten Lykke Lauridsen, “Closing the SDG financing gap - trends and data”, EM Compass Note núm. 73 (Corporación Financiera Internacional, octubre de 2019), pág. 3.

⁸⁰ A/73/396; y Alessandra Cepparulo, Giuseppe Eusepi y Luisa Giuriato, “Public-private partnership and fiscal illusion: a systematic review”, *Journal of Infrastructure, Policy and Development*, vol. 3, núm. 2 (2019), pág. 288.

⁸¹ Véase Red Europea sobre Deuda y Desarrollo, *History RePPeated: How Public Private Partnerships Are Failing* (2018).

⁸² Kate Donald y Sally-Anne Way, “Accountability for the Sustainable Development Goals: a lost opportunity?”, *Ethics & International Affairs*, vol. 30, núm. 2 (2016), pág. 206.

⁸³ Véase <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2020>.

51. Se han propuesto muchas reformas para responder a las preocupaciones sobre la superficialidad del proceso de examen, la marginalidad de la sociedad civil, el formalismo de los documentos finales y la falta de participación significativa en los exámenes nacionales voluntarios a nivel nacional. Un observador de primera mano ha descrito el foro político de alto nivel como una plataforma que acoge a todos y no censura a nadie, ha criticado la fundamentación selectiva de las decisiones, la autopromoción y el autopoicionamiento de las partes interesadas y ha subrayado la necesidad de contar con una supervisión de calidad e independiente y una sólida rendición de cuentas⁸⁴.

52. Los mecanismos nacionales de rendición de cuentas no han sido mucho más efectivos. Aunque se han realizado pocas evaluaciones independientes, los informes disponibles no son alentadores⁸⁵. Dados los recursos y energías invertidos en la iniciativa en general, esta podría y debería hacer mucho más para que los Gobiernos y otros interesados rindan cuentas.

53. En lugar de promover el empoderamiento, la financiación, la colaboración y la rendición de cuentas, en el proceso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se ha dedicado demasiada energía a crear portales, paneles, planes de participación de los interesados, informes anodinos y carteles coloridos. Las evaluaciones oficiales rara vez son críticas o concretas, y a menudo abusan de la jerga para eludir su propósito.

C. Revisión de la Agenda 2030

54. El dramático aumento de la pobreza desde el brote de la COVID-19 y la correspondiente debacle económica deberían impulsar la revisión de la Agenda 2030. La respuesta oficial hasta la fecha ha sido que “es necesario preservar la Agenda 2030” y cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁸⁶. No obstante, resulta especialmente problemático duplicar un enfoque inadecuado y cada vez más obsoleto. En primer lugar, es probable que el compromiso de lograr un crecimiento anual del producto interno bruto (PIB) de los países menos adelantados de al menos el 7 % sea inalcanzable e incompatible con los nuevos desafíos que se plantean en relación con el modelo de crecimiento tradicional⁸⁷. En la nueva ecuación también habría que tener en cuenta el rápido crecimiento de la deuda en los países de renta baja y media y las exigencias de consolidación fiscal que seguirán a los paquetes de apoyo aprobados para hacer frente a la COVID-19.

55. En segundo lugar, en los últimos cinco años ha aumentado enormemente la conciencia sobre los peligros del cambio climático y la necesidad de infundir a todo el proceso de desarrollo una nueva convicción de emergencia ambiental. La constante resistencia de la mayoría de los países a disociar el crecimiento económico de los combustibles fósiles, a pesar de las oportunidades que plantea la emergencia de la COVID-19, hace que las metas de crecimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible sean casi imposibles de alcanzar sin superar con creces la insuficiente limitación del calentamiento global a 2°C para 2100 establecida en el Acuerdo de París⁸⁸. El cambio climático ya está exacerbando la pobreza y amenaza con revertir los últimos 50 años de avances en materia de desarrollo y reducción de la pobreza⁸⁹. El recurso excesivo a una actividad económica con grandes emisiones para combatir la pobreza es contraproducente⁹⁰.

⁸⁴ Adams, “Democratic global governance”.

⁸⁵ Hannah Birkenkotter y otros, “A tale of multiple disconnects: why the 2030 Agenda does not (yet?) contribute to moving German gender equality struggles forward” (ONU-Mujeres, 2019); Cameron Allen y otros, “Assessing national progress and priorities for the Sustainable Development Goals (SDGs): experience from Australia”, *Sustainability Science* (2019).

⁸⁶ Naciones Unidas, *Marco de la ONU para la respuesta socioeconómica inmediata ante el COVID-19* (2020), p. 3.

⁸⁷ Sam Adelman, “The Sustainable Development Goals, anthropocentrism and neoliberalism”, en Duncan French y Louis J. Kotzé (eds.), *Sustainable Development Goals: Law Theory and Implementation* (Edward Elgar Publishing, 2018), pág. 34.

⁸⁸ Jason Hickel, “The contradiction of the Sustainable Development Goals: growth versus ecology on a finite planet”, *Sustainable Development*, vol. 27, núm. 5 (septiembre/octubre de 2019), pág. 873.

⁸⁹ A/HRC/41/39.

⁹⁰ Agencia Internacional de la Energía, *Sustainable Recovery* (2020).

56. En tercer lugar, los Objetivos de Desarrollo Sostenible se redactaron sin tener en cuenta el impacto potencialmente radical de las tecnologías digitales en muchos sectores fundamentales para el desarrollo. Esto es algo que ya reconoce el Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo y que está analizando en profundidad el Banco Mundial, entre otros⁹¹. Es preciso sopesar muy cuidadosamente las innegables ventajas frente a los múltiples abusos potenciales y al riesgo de exacerbar la marginalidad, la desigualdad y la exclusión⁹².

57. Si bien no hay que abandonar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la situación tampoco debe ser inamovible. Urge reflexionar sobre las formas de reconfigurar y complementar todo el marco, incluidas las metas y los indicadores, a fin de cumplir los objetivos esenciales que, de otro modo, parece que no se van a alcanzar. No hay que dejar las cosas como están.

IV. Medidas encaminadas a poner fin a la pobreza

58. La persistencia de la pobreza mundial a gran escala es incompatible con el derecho humano a un nivel de vida adecuado, y con el derecho a la vida y el derecho a vivir con dignidad. No tomar las medidas necesarias para eliminarla es una decisión política que afianza prácticas discriminatorias basadas en el género, la condición, la raza y la religión, destinadas a privilegiar a ciertos grupos sobre otros⁹³.

59. Para reajustar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y poner en marcha una campaña duradera a fin de poner realmente fin a la pobreza en todas sus formas, son fundamentales las siguientes medidas.

A. Replantear la relación entre el crecimiento y la eliminación de la pobreza

60. El crecimiento económico es el elemento central de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el motor necesario para sacar a las personas de la pobreza. A pesar de las críticas contundentes⁹⁴ a la afirmación ortodoxa simplista de que el crecimiento es bueno para los pobres⁹⁵, los economistas de las corrientes predominantes y las principales organizaciones internacionales se han mostrado reacios a adoptar enfoques más equilibrados⁹⁶.

61. En demasiados casos, los beneficios del crecimiento prometidos no se materializan o no se distribuyen. Los países que viven un auge de recursos a menudo no obtienen beneficios en otros sectores⁹⁷. La extracción de recursos naturales emplea a relativamente pocas personas y, de hecho, puede reducir la contribución de otros sectores a la reducción de la pobreza⁹⁸. Las brechas de pobreza han aumentado en los Estados con importantes industrias

⁹¹ *Financing for Sustainable Development*, págs. 15 a 36; www.worldbank.org/en/publication/wdr2021/overview.

⁹² A/74/493.

⁹³ Thomas Piketty, *Capital and Ideology* (2020), pág. 2.

⁹⁴ Joseph Stiglitz y otros, *Measuring What Counts: The Global Movement for Well-Being* (2019); Jason Hickel y Giorgos Kallis, "Is green growth possible?", *New Political Economy*, vol. 25, núm. 4 (2020); Kate Raworth, *Doughnut Economics* (2017).

⁹⁵ David Dollar, Tatjana Kleineberg y Aart Kraay, "Growth still is good for the poor", World Bank Policy Research Working Paper núm. 6568 (agosto de 2013).

⁹⁶ En relación con las medidas provisionales, véase *Financing for Sustainable Development*, págs. 179 y 180.

⁹⁷ Andrew Warner, "Natural resource booms in the modern era: Is the curse still alive?", Documento de trabajo del Fondo Monetario Internacional WP/15/237 (2015), págs. 32 y 33.

⁹⁸ Luc Christiaensen, Lionel Demery y Jesper Kuhl, "The (evolving) role of agriculture in poverty reduction: an empirical perspective", *Journal of Development Economics*, vol. 96, núm. 2 (noviembre de 2011), pág. 252.

hidroeléctricas en comparación con los Estados que no cuentan con esas industrias⁹⁹. La agricultura comercial, la minería y otros sectores que requieren un uso intensivo de la tierra han contribuido a provocar importantes desplazamientos de comunidades en todo el mundo¹⁰⁰, separando a las personas de la tierra de la que dependen para alimentarse, vivir y ganarse la vida, lo que ha generado empobrecimiento¹⁰¹. La explotación minera industrial de las multinacionales suele reducir considerablemente la seguridad alimentaria¹⁰² y suprime puestos de trabajo en el sector de la minería artesanal¹⁰³.

62. El argumento de que las políticas favorables al mercado benefician automáticamente a los pobres también niega la realidad. Las políticas tradicionales favorables al crecimiento, como la reducción del impuesto de sociedades, las “reformas” laborales, la desregulación, los recortes de los servicios derivados de la austeridad y la privatización, pueden tener efectos devastadores en el bienestar de los pobres y en la capacidad del Estado para reducir la pobreza. A no ser que se midan cuidadosamente, la reducción de los servicios públicos, la liberalización del comercio y la desregulación de los mercados de trabajo pueden perjudicar a los trabajadores¹⁰⁴. La privatización de los servicios perjudica desproporcionadamente a los pobres, y a menudo provoca un aumento de las tarifas de los usuarios y un recorte de los salarios en busca de beneficios desproporcionadamente elevados para los inversores¹⁰⁵.

63. Los programas de consolidación fiscal promovidos durante decenios por el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otros, se han asociado a un empeoramiento de las condiciones de trabajo¹⁰⁶, un debilitamiento de los derechos laborales¹⁰⁷, una reducción de la capacidad del Estado¹⁰⁸, una disminución del acceso a la atención de la salud y un aumento de la mortalidad neonatal¹⁰⁹. Aunque últimamente el FMI ha tratado de distanciarse de este legado, sus principales prescripciones apenas han cambiado y sus iniciativas de protección social parecen más destinadas a aplacar las críticas que a proteger a los pobres¹¹⁰.

B. Hacer frente a la desigualdad y optar por la redistribución

64. Hay varias formas de reducir la desigualdad extrema, pero la redistribución es esencial. Aunque la economía mundial ha duplicado su tamaño desde el final de la guerra

⁹⁹ Benjamin K. Sovacool y Götz Walter, “Internationalizing the political economy of hydroelectricity: security, development and sustainability in hydropower states”, *Review of International Political Economy*, vol. 26, núm. 1 (2019), pág. 68.

¹⁰⁰ Véase, por ejemplo, Oxfam y otros, *Common Ground: Securing Land Rights and Safeguarding the Earth* (2016).

¹⁰¹ Véase, por ejemplo, Christophe Gironde y Gilda Senties Portilla, “From lagging behind to losing ground: Cambodian and Laotian household economy and large-scale land acquisitions”, en Christophe Gironde, Christophe Golay y Peter Messerli (eds.), *Large-Scale Land Acquisitions: Focus on South-East Asia* (2015), págs. 189 y 190.

¹⁰² Tim Wegenast y Jule Beck, “Mining, rural livelihoods and food security: a disaggregated analysis of sub-Saharan Africa”, *World Development*, vol. 130 (junio de 2020), pág. 7.

¹⁰³ Ben Radley, “A distributional analysis of artisanal and industrial wage levels and expenditure in the Congolese mining sector”, *The Journal of Development Studies*, vol. 56, núm. 10 (2020), pág. 1.

¹⁰⁴ Robert Blanton y Dursun Peksen, “Economic liberalisation, market institutions and labour rights”, *European Journal of Political Research*, vol. 55 (2016), pág. 482.

¹⁰⁵ In the Public Interest, *How Privatization Increases Inequality* (2016).

¹⁰⁶ Nathan Martin y David Brady, “Workers of the less developed world unite? A multilevel analysis of unionization in less developed countries”, *American Sociological Review*, vol. 72, núm. 4 (2007), pág. 562.

¹⁰⁷ Robert Blanton, Shannon Lindsey Blanton y Dursun Peksen, “The impact of IMF and the World Bank programs on labor rights”, *Political Research Quarterly*, vol. 68, núm. 2 (2015), pág. 324.

¹⁰⁸ Bernhard Reinsberg y otros, “The world system and the hollowing out of State capacity: how structural adjustment programs affect bureaucratic quality in developing countries”, *American Journal of Sociology*, vol. 124, núm. 4 (2019), pág. 1222.

¹⁰⁹ Timon Forster y otros, “Globalization and health equity: the impact of structural adjustment programs on developing countries”, *Social Science and Medicine* (2019).

¹¹⁰ Compárese Confederación Sindical Internacional, *The IMF’s Renewed Supply-Side Push: Four Decades of Structural Adjustment and Austerity Conditionality* (2020), y FMI, “A strategy for IMF engagement on social spending”, Policy Paper núm. 19/016 (14 de junio de 2019).

fría¹¹¹, la mitad de la población mundial vive con menos de 5,50 dólares al día, sobre todo porque los beneficios del crecimiento han acabado en gran medida en manos de los más ricos. Entre 1980 y 2016, el 1 % de la población más rica acumuló el 27 % del crecimiento total de los ingresos reales¹¹², y en 2017 acaparó el 82 % de la nueva riqueza¹¹³. Entretanto, los ingresos de los más pobres han crecido mucho más lentamente que el PIB mundial¹¹⁴. El 50% de la población más pobre tiene ahora menos del 1 % del total de la riqueza mundial, mientras que el 1 % de la más rica tiene el 45 %¹¹⁵.

65. Si se utilizan tasas de crecimiento históricas y se excluye cualquier efecto negativo del cambio climático (un supuesto imposible), se necesitarían casi 100 años para erradicar la pobreza con el umbral internacional de pobreza del Banco Mundial y 200 años con un umbral de 5 dólares al día (¡agenda 2230!). Además, el PIB tendría que multiplicarse por 15 o por 173, respectivamente¹¹⁶.

66. Es indispensable proceder a una importante redistribución. Un escenario de crecimiento “favorable a los pobres” requiere un aumento mucho menor del PIB mundial y erradica la pobreza mucho antes¹¹⁷. Una reducción de un 1 % anual del índice de Gini de todos los países repercutiría más en la pobreza mundial que un aumento del crecimiento anual de cada país en un punto porcentual por encima de las previsiones actuales¹¹⁸.

C. Superar el debate sobre la ayuda y promover la justicia fiscal

67. Desde la década de 1950, los debates sobre un orden internacional justo se han centrado en gran medida en la asistencia oficial para el desarrollo del Norte al Sur Global. En 2019, cerca de 30 países de la OCDE proporcionaron 152.800 millones de dólares en forma de subvenciones o préstamos a bajo interés¹¹⁹. Si bien estos fondos son vitales, su peso es mínimo en el balance general. Los países de renta baja y media pagan anualmente 756.000 millones de dólares en concepto de reembolso del principal y 213.000 millones de dólares en concepto de intereses por una deuda externa total de 7,8 billones de dólares¹²⁰. Tras siglos de explotación colonial, los países en desarrollo siguen siendo proveedores netos de recursos al resto del mundo¹²¹. Hace falta una condonación de la deuda a gran escala, especialmente después de la pandemia de COVID-19.

68. No hay mejor marco que el sistema fiscal para los compromisos en materia de justicia social, que también requieren una reforma fiscal mundial coordinada que reduzca la elusión y el fraude masivos. Una fiscalidad justa y equitativa puede sentar las bases de una sociedad que respete y promueva el bienestar de todos. Sin embargo, los términos “tributarios” y “fiscales” aparecen una sola vez en la Agenda 2030. Parece suponerse que esas cuestiones solo se plantean en relación con los problemas de financiación. Pero la tributación, como símbolo de solidaridad y reparto de cargas o como reflejo de valores más profundos, debe ocupar un lugar prominente en cualquier conjunto de políticas para eliminar la pobreza. Las políticas internacionales distan mucho de afianzar siquiera una noción mínima de justicia fiscal, ya sea a nivel nacional o internacional. En muchos países africanos, las personas que

¹¹¹ Edward y Sumner, *The End of Poverty*, pág. 3.

¹¹² Facundo Alvaredo y otros, *World Inequality Report* (World Inequality Lab, 2018), pág. 46.

¹¹³ Oxfam, “Richest 1 percent bagged 82 percent of wealth created last year while poorest half of humanity got nothing”, 22 de enero de 2018.

¹¹⁴ David Woodward, “Incrementum ad absurdum: global growth, inequality and poverty eradication in a carbon-constrained world”, *World Social and Economic Review of Contemporary Policy Issues*, vol. 4 (2015), págs. 50 y 58.

¹¹⁵ Instituto de Investigación de Credit Suisse, *Global Wealth Report 2019*, pág. 2.

¹¹⁶ Woodward, “Incrementum ad Absurdum”, pág. 58.

¹¹⁷ *Ibid.*, pág. 60.

¹¹⁸ Christoph Lakner y otros, “How much does reducing inequality matter for global poverty”, World Bank Policy Research Working Paper núm. 8869 (2019), pág. 14.

¹¹⁹ OCDE, “Aid by DAC members increases in 2019 with more aid to the poorest countries” (2020).

¹²⁰ Banco Mundial, *International Debt Statistics 2020*, pág. 17.

¹²¹ Global Financial Integrity, *Financial Flows and Tax Havens: Combining to Limit the Lives of Billions of People* (2015), pág. 15.

se encuentran en el 40 % inferior de la escala de ingresos pagan más en impuestos de lo que reciben en prestaciones en efectivo mediante subsidios y transferencias directas¹²².

69. La escasez de ingresos fiscales ha mermado la capacidad de los Gobiernos para adoptar políticas redistributivas¹²³. En 2015, las multinacionales transfirieron aproximadamente el 40 % de sus beneficios a paraísos fiscales¹²⁴ y los tipos del impuesto de sociedades a nivel mundial han disminuido de un promedio del 40,38 % en 1980 al 24,18 % en 2019¹²⁵. En la actualidad existen cientos de miles de paraísos fiscales en todo el mundo¹²⁶, que privan a los Estados de hasta 650.000 millones de dólares de impuestos eludidos por las multinacionales lo que, según las estimaciones, hace que los países en desarrollo pierdan entre el 6 % y el 13 % de sus ingresos fiscales totales¹²⁷.

70. En los últimos 40 años, los Estados Unidos han liderado la tendencia mundial a reducir los impuestos de sociedades, renta y patrimonio, popularizando técnicas que permiten una elusión fiscal masiva y facilitan la proliferación de paraísos fiscales en todo el mundo. Ello ha hecho que a muchos multimillonarios estadounidenses se les aplique un tipo impositivo general más bajo que a cualquier otra persona¹²⁸.

71. Si bien la cooperación internacional y la reforma fiscal son necesarias, es esencial que haya transparencia. En la próxima revisión del Sistema de Cuentas Nacionales se debería dar prioridad a un conjunto común de indicadores para el seguimiento de la renta y el patrimonio. Los Gobiernos deberían publicar la renta y el patrimonio de quienes más ganan y los tipos impositivos que se les aplican, y exigir a las multinacionales que publiquen datos sobre cada país.

D. Instaurar la protección social universal

72. En innumerables informes se ha afirmado que la protección social es indispensable para reducir la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Sin embargo, la mayoría de los Gobiernos siguen en gran medida impasibles ante los llamamientos. Por ello, 230 años después de que Thomas Paine argumentara de manera convincente a favor de que las sociedades protegieran a todos contra la enfermedad, la discapacidad, el desempleo y la vejez¹²⁹, 4.000 millones de personas, más de la mitad de la población mundial, no gozan de ese nivel mínimo de apoyo¹³⁰. Esto supone un cuestionamiento extraordinario de la lucha mundial contra la pobreza extrema.

73. Cinco razones explican este fracaso. La primera es la falta de un fundamento normativo esencial. El Banco Mundial, la OCDE y el FMI, por ejemplo, evitan por todos los medios relacionar en modo alguno sus iniciativas con la existencia de un derecho humano a la protección social. Solo se trata, en el mejor de los casos, de otra decisión política. La segunda es que muy pocos Gobiernos han dado prioridad a la protección social, al menos

¹²² Kathleen Beegle y Luc Christiaensen (eds.), *Accelerating Poverty Reduction in Africa* (Banco Mundial, 2019), pág. 260.

¹²³ Emmanuel Saez y Gabriel Zucman, *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay* (W.W. Norton & Company, 2019).

¹²⁴ Thomas Tørsløv, Ludvig Wier y Gabriel Zucman, “The missing profits of nations”, National Bureau of Economic Research, National Bureau of Economic Research Working paper núm. 24701 (abril de 2020), pág. 27.

¹²⁵ Tax Foundation, “Corporate tax rates around the world, 2019”, pág. 2.

¹²⁶ Saez y Zucman, *The Triumph of Injustice*, pág. 64.

¹²⁷ Alex Cobham y Petr Jansky, “Global distribution of revenue loss from corporate tax avoidance: re-estimation and country results”, *Journal of International Development*, vol. 30, núm. 2 (2018), págs. 207 y 221.

¹²⁸ Emmanuel Saez y Gabriel Zucman, “How to tax our way back to justice”, *The New York Times*, 11 de octubre de 2019.

¹²⁹ Thomas Paine, *Rights of Man* (1791).

¹³⁰ *Promoting Inclusion through Social Protection* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.17.IV.2), pág. 9.

hasta que las protestas masivas lleven a una reflexión más profunda¹³¹. En tercer lugar, a pesar de la avalancha de estudios y protestas, el principal agente institucional, el FMI, ha adoptado una postura tibia y muy matizada en lo que respecta a la protección social. En cuarto lugar, las prescripciones de política neoliberal que configuran el enfoque general de los regímenes financieros y económicos internacionales son sencillamente incompatibles con toda prioridad de la protección social. En quinto lugar, las políticas de austeridad, que han predominado desde 2010 y es probable que vuelvan a resurgir tras la pandemia de COVID-19, dejan poco margen para la protección social¹³².

74. Ha llegado el momento de tomar en serio la protección social, como derecho humano y como elemento verdaderamente indispensable de toda estrategia de eliminación de la pobreza.

E. Centrar las funciones del gobierno

75. De la misma manera que el programa de privatización ha adquirido una importancia excesiva en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la filantropía también puede poner en peligro la capacidad de los Gobiernos para establecer prioridades, proporcionar financiación y ejecutar programas. En la actualidad, unos 2.000 multimillonarios poseen más riqueza que el 60 % de la población mundial¹³³, y muchos valen más que el PIB de países enteros. Si bien algunos han hecho contribuciones vitales al bienestar y se han hecho eco de las opiniones de las personas que viven en la pobreza, la situación general es muy problemática.

76. Los multimillonarios pueden amasar tales fortunas gracias a políticas que gravan más el trabajo que el capital y facilitan la elusión o minimización de impuestos. Al bajar los impuestos, a menudo después de intensos cabildos, y disminuir la financiación de servicios esenciales como la educación y la atención de la salud, los Gobiernos dependen más de las donaciones privadas¹³⁴. Esas contribuciones se recompensan luego con incentivos fiscales con cargo al erario público¹³⁵. Algunos donantes hacen aportaciones en sectores en los que anteriormente habían presionado para que el Gobierno hiciera recortes, cambiando las ayudas sociales del ámbito público al privado¹³⁶. Ello debilita el sistema público, da protagonismo a los más ricos y hace que los titulares de derechos dependan de la “generosidad” y de donaciones¹³⁷. Aunque se habla de la mayor eficacia del sector privado, no resulta muy eficaz que haya decenas de miles de fundaciones, cada una con personal y gastos generales duplicados, que compitan por encontrar y ejecutar proyectos que valgan la pena¹³⁸.

77. Con filantropía es más difícil exponer y abordar las estructuras subyacentes injustas. Algunos filántropos se han beneficiado de muchas de las mismas pautas que impulsan la pobreza, como la erosión de la protección laboral y el empleo estable, el aumento de los

¹³¹ Entre 2010 y 2014, 122 países redujeron el gasto en protección social como porcentaje del PIB (*Promoting Inclusion*, pág. 9). La mayoría de los países de la OCDE redujeron su gasto social entre 2015 y 2018 (OCDE, *Social Spending* (2020), disponible en <https://data.oecd.org/chart/67Gk>).

¹³² Isabel Ortiz y Matthew Cummins, “Austerity: the new normal, a renewed Washington Consensus 2010–24” (Iniciativa para el Diálogo de Políticas y otros, octubre de 2019); Amanda Shriwise, Alexander E. Kentikelenis y David Stuckler, “Universal social protection: is it just talk?”, *Sociology of Development*, vol. 6, núm. 1 (2020).

¹³³ Oxfam, “World’s billionaires have more wealth than 4.6 billion people”, 20 de enero de 2020.

¹³⁴ Chiara Cordelli, “Reparative justice and the moral limits of discretionary philanthropy”, en Rob Reich, Chiara Cordelli y Lucy Bernholz (eds.), *Philanthropy in Democratic Societies: History, Institutions, Values* (The University of Chicago Press, 2016), pág. 244.

¹³⁵ Alec MacGillis, “The billionaires’ loophole”, *The New Yorker*, 7 de marzo de 2016.

¹³⁶ David Callahan, *The Givers: Wealth, Power, and Philanthropy in a New Gilded Age* (Knopf, 2017), págs. 241 a 243.

¹³⁷ Ryan Pevnick, “Philanthropy and democratic ideals”, en Reich, Cordelli y Bernholz, *Philanthropy in Democratic Societies*, pág. 226.

¹³⁸ Callahan, *The Givers*, pág. 26.

precios de los bienes inmuebles en los barrios de bajos ingresos y los recortes fiscales¹³⁹. Grandes empresas como Facebook, Google y Apple están promoviendo iniciativas filantrópicas, al tiempo que practican una elusión fiscal a gran escala y privan a los Gobiernos de miles de millones, mientras que los recortes presupuestarios ponen en peligro los programas de protección social¹⁴⁰.

78. Las donaciones filantrópicas no son un proceso democrático ni transparente y sacan de la luz pública las iniciativas de lucha contra la pobreza. Constituyen una forma de poder político privado en que la riqueza puede dictar la política sin regulación ni responsabilidad¹⁴¹. Sobre todo, no sustituyen a un sistema tributario equitativo ni a sólidos programas financiados con fondos públicos destinados a hacer efectivos los derechos humanos de todas las personas y eliminar la extrema pobreza¹⁴².

F. Adoptar una gobernanza participativa

79. A pesar de todo lo que se ha dicho sobre la participación y la colaboración, las personas que han vivido en la pobreza quedan en su mayoría excluidas de los procesos de formulación de políticas. No solo se las ignora cuando se oponen a políticas aparentemente destinadas a ayudarlas, sino que se recurre a argumentos ideológicos, información errónea, estereotipos y anécdotas para promover los objetivos de los poderosos bajo el pretexto de reducir la pobreza¹⁴³. Los encargados de la formulación de políticas suelen culpar a los pobres de su situación, ignorando factores sistémicos como la falta de trabajos decentes, los costos de vida inasequibles, los acuerdos institucionales adversos y la actuación perversa de los propios encargados de la formulación de políticas. Es preciso que los Gobiernos escuchen con más atención y fomenten un verdadero debate público sobre las políticas necesarias para eliminar la pobreza y promover un nivel de vida adecuado para todos.

G. Adaptar la medición internacional de la pobreza

80. La comunidad internacional no debería centrarse en el actual umbral internacional de pobreza para determinar el alcance de la pobreza mundial. Las Naciones Unidas deberían dar prioridad a sus propios criterios de medición, que a menudo reflejan mejor las privaciones. El Banco Mundial debería estudiar criterios de medición explícitamente vinculados a la atención de las necesidades básicas y las capacidades. Aunque con ello no se respondería a las principales críticas, el Banco Mundial debería, al menos, dar prioridad a criterios de medición que reflejen un panorama más completo en sus publicaciones e investigaciones, como el umbral de pobreza social o umbrales monetarios más elevados.

81. Un punto de partida importante es generar datos esenciales. Esto incluye información sobre la desigualdad dentro de los hogares y sobre los grupos subrepresentados y excluidos de las encuestas. Por muy útil que sea tener una noción más realista de la incidencia mundial, ninguna medición puede sustituir al amplio panel de indicadores multidimensionales que reflejan las expectativas modernas de una vida sin pobreza, en consonancia con las garantías de los derechos humanos.

V. Conclusión

82. Al evaluar la erradicación de la pobreza, la comunidad internacional debería dejar de esconderse detrás de un umbral internacional de pobreza basado en un nivel

¹³⁹ Andrew Carnegie, “The gospel of wealth” (1889), disponible en www.carnegie.org/about/our-history/gospelofwealth/; Anand Giridharadas, *Winners Take All: The Elite Charade of Changing the World* (Knopf, 2018), pág. 165.

¹⁴⁰ Callahan, *The Givers*, pág. 49; Jesse Drucker y Simon Bowers, “After a tax crackdown, Apple found a new shelter for its profits”, *The New York Times*, 6 de noviembre de 2017.

¹⁴¹ Reich, Cordelli y Bernholz, *Philanthropy in Democratic Societies*, págs. 2, 68, 69 y 72.

¹⁴² Véase, por ejemplo, Tim Schwab, “Bill Gates’s charity paradox”, *The Nation*, 17 de marzo de 2020.

¹⁴³ Ravallion, *The Economics of Poverty*, págs. 5 y 6.

de subsistencia miserable. Las Naciones Unidas deberían tener el valor de actuar con arreglo a sus convicciones y reconocer que la magnitud de la pobreza mundial se refleja con mucha más precisión en sus propios indicadores y en sus informes.

83. Los defensores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible deberían reconocer que existe un enorme déficit de motivación política que subyace al malestar actual, en el que objetivos esenciales en las esferas de la erradicación de la pobreza, la desigualdad económica, la desigualdad de género y el cambio climático, entre otras, están muy lejos de cumplirse. Para no caminar ciegamente hacia un fracaso asegurado mientras se elaboran interminables informes anodinos, hay que promover nuevas estrategias, una verdadera movilización, el empoderamiento y la rendición de cuentas. Una primera medida urgente es reajustar el propio marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en respuesta al cambio fundamental de las circunstancias.

84. La dependencia cada vez mayor del sector privado para acabar con la pobreza mundial, ya sea mediante las paridades del poder adquisitivo o la filantropía, es un callejón sin salida. Las empresas no están motivadas, gestionadas, facultadas ni incentivadas para asumir muchas de las funciones públicas esenciales para las que se las subcontrata sistemáticamente. Esta tendencia representa una dejación de responsabilidad por parte de los Gobiernos y las organizaciones internacionales.

85. La extrema pobreza es y debe ser entendida como una violación de los derechos humanos. Las protestas por la falta de recursos no son nada creíbles, dada la firme negativa de muchos Gobiernos a adoptar políticas fiscales justas, poner fin a la elusión fiscal y acabar con la corrupción. La pobreza es fruto de una decisión política y persistirá hasta que se replantee su eliminación como una cuestión de justicia social. La comunidad internacional no avanzará en la eliminación de la pobreza extrema hasta que el umbral de subsistencia miserable del Banco Mundial no se sustituya por el objetivo de hacer efectivo el derecho humano a un nivel de vida adecuado.
