

# **INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL <sup>2000</sup>/2001**

---

## **LUCHA CONTRA LA POBREZA**

**Panorama general**

BANCO MUNDIAL  
Washington , D.C.

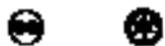
© 2001 Banco Internacional de Reconstrucción  
y Fomento/BANCO MUNDIAL  
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, EE.UU.

Diseño de la portada: Tomoko Hirata.  
Pintura de la portada: *Viaje al Nuevo Mundo*, de Manuel Cunjama.  
Diseño del interior y composición:  
Communications Development Incorporated, Washington, D.C.

Hecho en los Estados Unidos de América  
Primera edición, septiembre de 2000

Este documento es la versión resumida del *Informe sobre el desarrollo mundial, 2000/2001*, publicado por Mundi-Prensa Libros, S.A., para el Banco Mundial. El Informe es un estudio realizado por el personal del Banco Mundial y los juicios que se formulan en él no son necesariamente reflejo de la opinión del Directorio Ejecutivo de la institución ni de los países representados por éste. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación ni acepta responsabilidad alguna por las consecuencias que su uso pudiera tener.

ISBN 0-8213-4826-4



Texto impreso en papel reciclado que cumple con las normas estadounidenses relativas a la estabilidad del papel para materiales destinados a bibliotecas Z39.48-1984.

---

# Índice del Informe sobre el desarrollo mundial <sup>2000</sup>/<sub>2001</sub>

## **Panorama general Lucha contra la pobreza: oportunidad, potenciamiento y seguridad**

La historia de Basrabai  
La pobreza en un mundo caracterizado por la desigualdad  
Una estrategia para el alivio de la pobreza  
De la estrategia a la acción  
Colaboración en la lucha contra la pobreza

## **Parte I Marco general**

### **Capítulo 1 Naturaleza y evolución de la pobreza**

Las numerosas dimensiones de la pobreza  
Cuantificar la pobreza en sus múltiples dimensiones  
Evolución de la pobreza

### **Capítulo 2 Causas de la pobreza y marco general de acción**

Causas de la pobreza  
Marco general de acción

## **Parte II Oportunidad**

### **Capítulo 3 Crecimiento, desigualdad y pobreza**

Crecimiento económico y reducción de la pobreza  
¿Qué es lo que impulsa el crecimiento económico?  
¿Por qué tasas de crecimiento semejantes están asociadas a tasas diferentes de reducción de la pobreza?  
Crecimiento económico y pobreza en función de factores diferentes del ingreso

### **Capítulo 4 Mercados más eficientes para los pobres**

¿Han contribuido realmente las reformas del mercado al crecimiento?  
¿Han sido las reformas del mercado realmente beneficiosas para los pobres?  
Conseguir que los mercados hagan más por los pobres

### **Capítulo 5 Aumentar los activos de los pobres y resolver las desigualdades**

Los activos y sus sinergias  
Intervención pública para facilitar la acumulación de activos  
Redistribución del gasto público  
Reformas institucionales para una actuación eficaz: gobierno, mercados y competencia  
Participación: elección, supervisión y rendición de cuentas  
Aspectos complementarios en la actuación pública

## **Parte III Potenciamiento**

### **Capítulo 6 Instituciones estatales más atentas a las necesidades de los pobres**

Administración pública y reducción de la pobreza

Los pobres y el ordenamiento jurídico

Una descentralización que redunde en beneficio de los pobres

Consideraciones políticas de la reducción de la pobreza: coaliciones en favor de los pobres

Regímenes políticos y pobreza

### **Capítulo 7 Eliminar los obstáculos sociales y establecer instituciones sociales**

Discriminación por razón de sexo y pobreza

Estratificación social y pobreza

Fragmentación y conflicto social

Desarrollo de las instituciones sociales y del patrimonio social

## **Parte IV Seguridad**

### **Capítulo 8 Ayudar a los pobres a afrontar los riesgos**

Tipología de los riesgos

Carácter y magnitud de la vulnerabilidad

Respuesta de los hogares y las comunidades ante el riesgo

Políticas para mejorar la gestión del riesgo

### **Capítulo 9 Gestión de las crisis económicas y de los desastres naturales**

Evitar y hacer frente a las crisis económicas

Reducir la vulnerabilidad a los desastres naturales

## **Parte V Actuaciones internacionales**

### **Capítulo 10 Encauzar las fuerzas mundiales en favor de los pobres**

Incrementar el acceso al mercado en los países de ingreso alto

Reducir el riesgo de las crisis económicas

Producción de bienes públicos internacionales útiles para los pobres

Garantizar la representación de los pobres en los foros mundiales

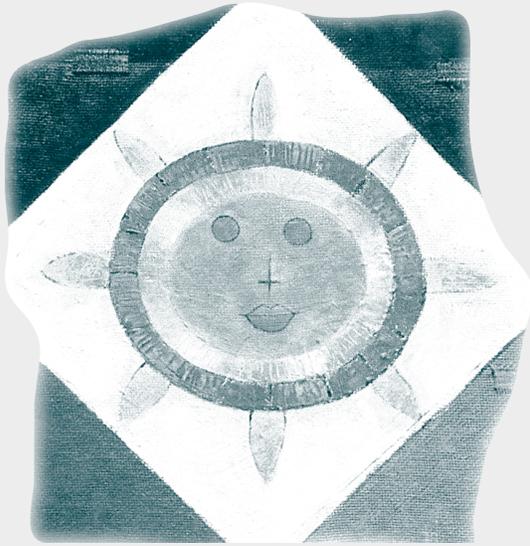
### **Capítulo 11 Reforma de la cooperación para el desarrollo con el fin de combatir la pobreza**

Una ayuda eficaz para reducir la pobreza

Alivio de la carga de la deuda de los países pobres

### **Nota bibliográfica**

### **Indicadores seleccionados del desarrollo mundial**



---

# Panorama general

**L**os pobres no tienen acceso a libertades fundamentales de acción y decisión que los más acomodados dan por descontadas<sup>1</sup>. Con frecuencia carecen de viviendas y alimentos y de servicios de educación y salud adecuados, y estas privaciones les impiden adoptar el tipo de vida que todos deseamos para nosotros mismos. También son sumamente vulnerables a las enfermedades, los reveses económicos y los desastres naturales. Por si todo eso fuera poco, son tratados en forma vejatoria por las instituciones del Estado y la sociedad, y carecen de poder para influir en las decisiones clave que les afectan. Todos estos factores representan algunas de las dimensiones de la pobreza.

La experiencia de sufrir múltiples privaciones es intensa y dolorosa. La forma en que los propios pobres describen lo que significa vivir en la pobreza es un elocuente testimonio de su sufrimiento (Recuadro 1). Quienes viven sumidos en la pobreza pueden llegar a pensar que es imposible salir de esa situación. Pero no lo es. La historia de Basrabai —presidenta del consejo local de un poblado de la India— revela las muchas facetas que tiene la pobreza y las posibilidades de actuar para combatirla (véase la página 2).

La historia de Basrabai sirve de marco para analizar la naturaleza y las causas de la pobreza y las medidas que pueden adoptarse para abordar este problema. La pobreza es consecuencia de procesos económicos, políticos y sociales que están relacionados entre sí y con frecuencia se refuerzan mutuamente, lo que agrava todavía más las privaciones que sufren los pobres. Los exiguos activos con que cuentan, la falta de acceso a los mercados y la escasez de oportunidades de empleo les impiden salir de su situación de pobreza material. Por esta razón, la creación de oportunidades —mediante la adopción de medidas que estimulen el crecimiento económico, consigan unos mercados más atentos a las necesidades de la población pobre e incrementen sus activos— es un factor clave para el alivio de la pobreza.

Pero esto es sólo un aspecto del problema. En un mundo en que la distribución del poder político es desigual y con frecuencia se asemeja a la distribución del poder económico, la forma en que funcionan las instituciones estatales puede ser particularmente desfavorable para la población pobre. Por ejemplo, los pobres a menudo no perciben beneficios de las inversiones públicas en

## La historia de Basrabai

Basrabai vive en Mohadi, un poblado del estado de Gujarat en la India, situado en la costa del mar Arábigo a 500 kilómetros de Ahmedabad<sup>2</sup>. Es la primera mujer que ha ocupado el cargo de presidenta (*sarpanch*) del consejo local (*panchayat*) gracias a las enmiendas de la Constitución en virtud de las cuales un tercio del total de escaños y un tercio de las presidencias de los consejos locales se reservan a las mujeres.

Para llegar al poblado de Basrabai tuvimos que recorrer un largo trayecto por carretera y atravesar una pequeña ensenada utilizando un camino que es intransitable cuando la marea está alta. La primera edificación que divisamos fue una estructura de hormigón de reciente construcción, la escuela primaria. El año pasado, cuando el poblado fue azotado por el ciclón más intenso que se recuerde y las chozas de paja fueron destruidas por el vendaval, la gente se refugió en la única construcción sólida que había en el pueblo: la escuela. Cuando se iniciaron las actividades para reparar los estragos causados por el ciclón, los residentes solicitaron que se construyeran más edificaciones de hormigón, y ahora el poblado tiene alrededor de una docena.

Fuimos a la casa de hormigón de Basrabai, con una sola habitación, situada junto a una choza de paja. Tras los saludos de rigor, hablamos de la escuela. Como era un día de semana, preguntamos si podríamos asistir a una clase. Basrabai nos dijo que el maestro no estaba, y que hacía tiempo que no daba señales de vida. En realidad, sólo venía una vez al mes, o menos. Como gozaba de la protección del oficial de educación del distrito, en general hacía lo que quería.

El maestro vino al pueblo al día siguiente, en cuanto se enteró de que había visitantes. Fue a la casa de Basrabai, y nos pusimos a hablar de la escuela y de los niños. Convencido de que los recién llegados, por ser personas instruidas, compartirían sus opiniones, empezó a recitar una letanía de sus problemas y de las dificultades con que tropezaba para enseñar a sus alumnos. Se refirió a ellos despectivamente, llamándolos "criaturas de la jungla".

Meeraiben, miembro de SEWA, la organización de trabajadoras por cuenta propia que había hecho los arreglos para nuestra visita, no pudo contenerse. Señaló que el maestro ganaba 6.000 rupias al mes (cifra seis veces superior a lo que se considera como umbral de pobreza en la India) y gozaba de seguridad en su empleo, y que como mínimo tenía la obligación de presentarse a trabajar. Los padres desean que sus hijos aprendan a leer y a escribir, aun cuando el hecho de que éstos vayan a la escuela supone que no van a ir a pescar con sus padres y que las niñas no pueden ayudar a sus madres en el acarreo de agua y leña ni en las faenas agrícolas.

Esa noche Basrabai dirigió una reunión del consejo en la que se trataron dos temas principales. El primero era el de la indemnización por los estragos causados por el ciclón; a pesar de que los planes de rehabilitación se habían anunciado con bombo y platillo en la capital del estado, su aplicación a nivel local dejaba mucho que desear y los funcionarios de la localidad no tomaban cartas en el asunto. Las organizadoras de SEWA anotaron los nombres de las personas que todavía no habían recibido la indemnización a que tenían derecho, y se acordó que, junto con Basrabai, se reunirían con funcionarios locales la semana siguiente.

El segundo tema tratado se relacionaba con una prohibición de pescar en las aguas costeras dictada por el gobierno para proteger las poblaciones de peces. Aunque las responsables de la sobrepesca eran las grandes embarcaciones de arrastre, quienes pagaban las consecuencias eran los pequeños pescadores. Las embarcaciones grandes podrían proseguir sus actividades

pesqueras siempre y cuando hicieran llegar dinero a manos de las autoridades competentes.

Durante la reunión se produjo un imprevisto. El hermano de Basrabai había recibido una cornada en la cara cuando trataba de separar dos vacas que se estaban peleando. Si la herida no se trataba inmediatamente, se infectaría. Pero eran altas horas de la noche, y el médico más cercano estaba en un poblado situado a 10 kilómetros de distancia. En otras circunstancias, habría sido imposible que recibiera atención inmediata. Pero, como teníamos nuestro Jeep, pudimos llevar al hermano de Basrabai al médico.

Durante nuestra estadía también pudimos admirar las artesanías que las mujeres del poblado vienen haciendo desde hace varias generaciones. Gracias a la inmensa popularidad internacional de que gozan los productos de la India y al interés en volver a sus raíces que tiene la creciente clase media del país, hay una gran demanda de los tradicionales objetos bordados y teñidos utilizando el método de atar las prendas antes de teñirlas. Pero, debido al aislamiento de las mujeres, los intermediarios que compran esos objetos los pueden pagar a precios bajísimos.

El gobierno nacional y los gobiernos estatales tienen numerosos planes para respaldar las artesanías tradicionales, pero ninguno funciona muy eficazmente. Por esta razón, SEWA está procediendo a organizar a las artesanas que trabajan en sus hogares y a proporcionarles acceso directo a los mercados internacionales. Vimos una prenda bordada que podría venderse por 150 rupias en el mercado internacional y por 60 rupias en las tiendas gubernamentales, pero que los intermediarios adquirirían por 20 rupias.

El último día de nuestra visita fuimos al campo que cultiva Basrabai, situado a una hora de camino de su casa. Allí pudimos observar claramente los riesgos que entraña la agricultura. Debido a la falta de lluvia, el terreno estaba duro y seco. Si no llovía en los próximos días, se malograría la cosecha de mijo y Basrabai perdería la inversión que había hecho contratando un tractorista con el dinero obtenido de la venta de sus artesanías. Cuando vimos a Basrabai unos días después en Ahmedabad, todavía no había llovido.

Nuestros contactos con Basrabai y los muchos miles de personas pobres a quienes consultamos para la preparación de este informe ponen de relieve una serie de cuestiones recurrentes y bien conocidas. La gente pobre habla de la ausencia de oportunidades de obtener ingresos, de los deficientes enlaces con los mercados y de la indiferencia de las instituciones estatales ante sus necesidades. Mencionan los problemas de inseguridad, por ejemplo, los riesgos en terrenos como la salud, el empleo y las actividades agrícolas, que hacen que cualquier ganancia que puedan obtener siempre sea frágil. Las historias que relatan los pobres en todos los lugares del mundo —desde los poblados de la India hasta las favelas de Río de Janeiro, los barrios de tugurios aledaños a Johannesburgo y las explotaciones agrícolas de Uzbekistán— plantean siempre los mismos temas.

Pero las conversaciones con Basrabai y otras personas pobres también revelan las posibilidades existentes. Aunque los funcionarios locales y las instancias estatales todavía no están obligados a rendir cuentas a Basrabai y la gente de su poblado, la política explícita de acción afirmativa que permitió la elección de Basrabai como presidenta del consejo local de su poblado pone de manifiesto lo que puede lograrse mediante la acción estatal. Y SEWA demuestra que los pobres pueden tener influencia cuando se organizan para defender sus derechos, aprovechar las oportunidades que brinda el mercado y protegerse contra los riesgos.

## Recuadro 1 La voz de los pobres

El estudio *La voz de los pobres*, basado en casos reales de más de 60.000 hombres y mujeres pobres de 60 países, se realizó como base para el *Informe sobre el desarrollo mundial, 2000/2001*. Consta de dos partes: un examen de los recientes estudios sobre la pobreza con participación de los interesados, llevados a cabo en 50 países con intervención de unas 40.000 personas pobres, y un nuevo estudio comparativo realizado en 1999 en 23 países con intervención de unas 20.000 personas pobres. En el estudio se observa que los pobres demuestran capacidad de iniciativa en su vida personal, pero muchas veces son impotentes para influir en los factores económicos y sociales que determinan su bienestar.

Las siguientes citas son una ilustración de lo que significa vivir en la pobreza.

*No me pregunten qué es la pobreza porque me han encontrado fuera de casa. Miren la casa y cuenten el número de agujeros. Miren los utensilios y la ropa que llevo. Miren todo y cuenten lo que ven. Eso que ven, eso es la pobreza.*

—Hombre pobre, Kenya

*Nuestra actividad agrícola es reducida; todo lo que compramos en las tiendas es caro; la vida es dura: trabajamos*

*pero ganamos poco dinero, compramos poco, hay pocos productos, no hay dinero y tenemos la impresión de ser pobres. Si hubiera dinero...*

—De un grupo de debate de hombres y mujeres pobres, Ecuador

*Cuando mi marido se pone enfermo, la situación es catastrófica. Nuestra vida se paraliza hasta que se recupera y vuelve a trabajar.*

—Mujer pobre, Zawyet Sultan (Egipto)

*La pobreza es humillación, es tener la sensación de depender de ellos, y de verse obligada a aceptar las malas maneras, los insultos y la indiferencia cuando buscamos ayuda.*

—Mujer pobre, Letonia

*Al principio, tenía miedo de todos y de todo: de mi esposo, del jefe de la aldea, de la policía. Hoy, no temo a nadie. Tengo mi propia cuenta bancaria. Dirijo el grupo de ahorro de mi aldea... Hablo a mis hermanas acerca de nuestro movimiento. Y contamos con una asociación de 40.000 miembros en el distrito.*

—De un grupo de debate de hombres y mujeres pobres, India

Fuente: Narayan, Chambers, Shah y Petesch, 2000; Narayan, Patel, Schafft, Rademacher y Koch-Schulte, 2000.

educación y salud y, con frecuencia, son víctimas de la corrupción y la arbitrariedad del sector estatal. También ejercen gran influencia en la pobreza las normas, valores y costumbres sociales que, en el seno de la familia, la comunidad o los mercados, provocan la exclusión de las mujeres, de determinados grupos étnicos o raciales o de quienes sufren discriminación social. Por todo ello, las medidas para propiciar el potenciamiento de los pobres —haciendo que las instituciones estatales y sociales respondan mejor a sus necesidades— también revisten importancia clave para reducir la pobreza.

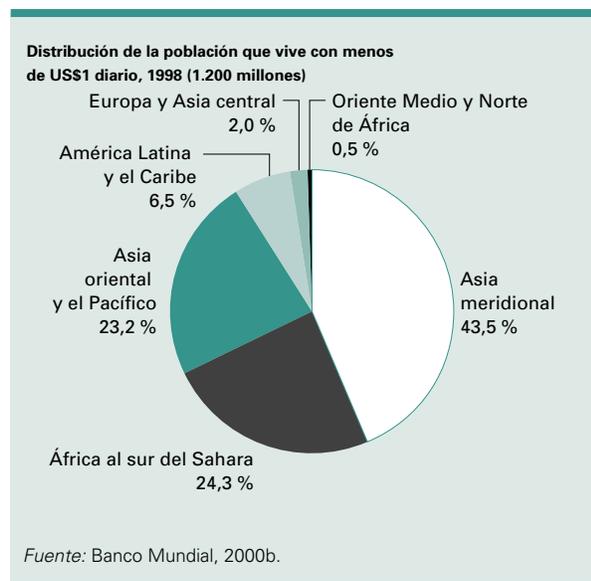
La vulnerabilidad de los pobres frente a acontecimientos externos que en gran medida están fuera de su control —enfermedades, violencia, conmociones económicas, inclemencias atmosféricas, desastres naturales— intensifica su sensación de malestar, agrava su pobreza material y debilita su capacidad de negociación. Por eso mismo, la seguridad —mediante la reducción del riesgo de guerras, enfermedades, crisis económicas y desastres naturales— es fundamental para el alivio de la pobreza. Otro requisito es reducir la vulnerabilidad de la población pobre a los riesgos y establecer mecanismos que la ayuden a superar los traumas que puedan surgir.

## La pobreza en un mundo caracterizado por la desigualdad

Nuestro mundo se caracteriza por una gran pobreza en medio de la abundancia. De un total de 6.000 millones de habitantes, 2.800 millones —casi la mitad— viven con menos de US\$2 diarios, y 1.200 millones —una quinta parte— con menos de US\$1 al día; el 44% de este grupo se encuentra en Asia meridional (Gráfico 1). En los países ricos, los niños que no llegan a cumplir cinco años son menos de uno de cada 100, mientras que en los países más pobres una quinta parte de los niños no alcanza esa edad. Asimismo, mientras que en los países ricos menos del 5% de todos los niños menores de cinco años sufre de malnutrición, en las naciones pobres la proporción es de hasta el 50%.

Esta situación de miseria persiste a pesar de que las condiciones humanas han mejorado más en el último siglo que en todo el resto de la historia de la humanidad: la riqueza mundial, los contactos internacionales y la capacidad tecnológica son ahora mayores que nunca. Pero la distribución de esas mejoras ha sido extraordinariamente desigual. El ingreso promedio en los 20 países más ricos

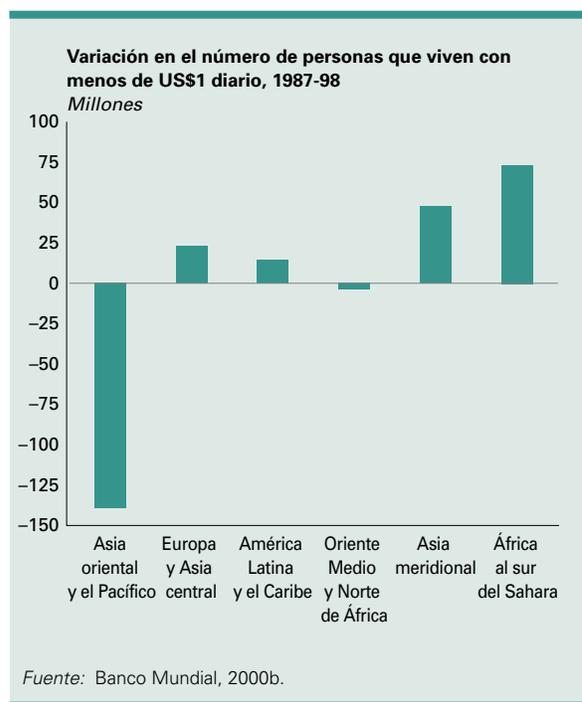
**Gráfico 1**  
Dónde viven los pobres del mundo en desarrollo



es 37 veces mayor que el de las 20 naciones más pobres; esta brecha se ha duplicado en los últimos 40 años. Además, la experiencia de las distintas partes del mundo ha sido muy diversa (Gráfico 2; véase también el Cuadro A.1 al final de este Panorama general). En Asia oriental el número de personas que vivían con menos de US\$1 al día bajó de unos 420 millones a alrededor de 280 millones entre 1987 y 1998, a pesar de los reveses sufridos a causa de la crisis financiera<sup>3</sup>. En cambio, en América Latina, Asia meridional y África al sur del Sahara el número de personas pobres no ha dejado de aumentar. Y en las naciones de Europa y Asia central que están en la etapa de transición hacia economías de mercado, el número de personas que viven con menos de US\$1 diario se ha multiplicado por más de 20<sup>4</sup>.

También se han registrado importantes avances y graves retrocesos en indicadores cruciales de la pobreza distintos del nivel de ingreso. En la India ha ascendido sustancialmente el número de niñas que asisten a la escuela; en el estado más adelantado del país, Kerala, la esperanza de vida es mayor que en otros lugares del mundo con niveles de ingreso varias veces superiores (como la ciudad de Washington). Pero en los países de África más castigados por la epidemia de VIH/SIDA, como Botswana y Zimbabwe, uno de cada cuatro adultos está infectado, los que quedan huérfanos a causa del SIDA se están convirtiendo en una abrumadora carga para los mecanismos

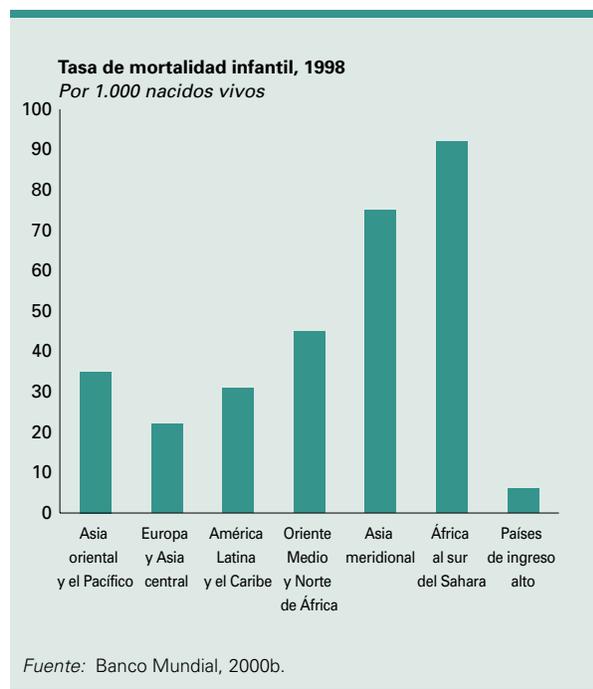
**Gráfico 2**  
Dónde ha disminuido la pobreza y dónde no



tanto tradicionales como formales de protección, y pronto se esfumarán todos los progresos de la esperanza de vida conseguidos desde mediados del siglo XX. Las diferencias existentes a nivel mundial en las tasas de mortalidad infantil —en África al sur del Sahara son 15 veces mayores que en los países de ingreso alto— dan una idea de las enormes divergencias existentes (Gráfico 3).

Hay asimismo grandes discrepancias en los distintos niveles subnacionales y en el caso de las minorías étnicas y de las mujeres. El crecimiento beneficia en grado muy distinto a las diferentes regiones de un país. En México, por ejemplo, el nivel global de pobreza experimentó un descenso, aunque modesto, a principios de los años noventa, pero la pobreza aumentó en la región sudoriental del país, que es más pobre. También hay desigualdad entre diferentes grupos étnicos de muchos países. En algunas naciones africanas las tasas de mortalidad infantil son más bajas en los grupos étnicos que detentan el poder político, y en los países latinoamericanos la tasa media de escolarización de los grupos indígenas no llega en muchos casos a las tres cuartas partes de la que se observa en los grupos no indígenas. Por otra parte, la situación de las mujeres sigue siendo más desfavorable que la de los hombres. En Asia meridional, el número de años que las mu-

**Gráfico 3**  
**Las tasas de mortalidad infantil varían enormemente en las distintas regiones del mundo**



eres asisten a la escuela es aproximadamente la mitad del correspondiente a los hombres, y en el nivel secundario las tasas de matrícula femeninas sólo equivalen a dos tercios de las masculinas.

Ante este panorama global de pobreza y desigualdad, la comunidad internacional se ha fijado varias metas para los primeros años del actual siglo, basadas en las deliberaciones de varias conferencias de las Naciones Unidas celebradas en el decenio de 1990 (Recuadro 2). Estas metas internacionales de desarrollo, en su mayoría fijadas para el año 2015, comprenden la reducción de la pobreza de ingreso y de las privaciones humanas en sus múltiples facetas (las cifras de referencia corresponden a 1990). Son las siguientes:

- Reducir a la mitad la proporción de personas que viven en situación de pobreza extrema (con menos de US\$1 diario).
- Asegurar la educación primaria universal.
- Eliminar las diferencias de género en la educación primaria y secundaria (para el año 2005).
- Rebajar en dos tercios las tasas de mortalidad en la infancia y en la niñez.
- Reducir las tasas de mortalidad materna en tres cuartas partes.

- Asegurar el acceso universal a servicios de salud reproductiva.
- Aplicar estrategias nacionales orientadas a lograr un desarrollo sostenible en todos los países para el año 2005, con el fin de invertir la pérdida de recursos ecológicos para el año 2015.

Estas metas tendrán que alcanzarse en un mundo en el que el total de la población crecerá aproximadamente 2.000 millones de personas en los próximos 25 años, y el 97% de ese aumento se concentrará en lo que hoy es el mundo en desarrollo. Los estudios realizados acerca de lo que será preciso hacer para alcanzarlas revelan la magnitud del desafío que tenemos ante nosotros. Por ejemplo, para reducir a la mitad la pobreza de ingreso entre 1990 y 2015 será preciso alcanzar una tasa compuesta de descenso del 2,7% anual durante esos 25 años. Las estimaciones más recientes del Banco Mundial apuntan a una reducción de aproximadamente el 1,7% anual entre 1990 y 1998. Gran parte de la lentitud observada en algunas regiones se debe a una tasa de crecimiento baja o negativa. En algunos casos, sobre todo en ciertos países de la antigua Unión Soviética, este proceso se ha intensificado debido a la creciente desigualdad. Es poco probable que el actual ritmo de aumento de la matrícula escolar permita alcanzar la educación primaria universal, particularmente en África al sur del Sahara. Para reducir las tasas de mortalidad infantil en dos tercios entre 1990 y 2015 habría sido necesario que estas tasas bajasen entre 1990 y 1998 un 30%, porcentaje muy superior al del 10% alcanzado en los países en desarrollo. En algunas partes de África al sur del Sahara la mortalidad infantil de hecho está aumentando, en parte como consecuencia de la epidemia de SIDA. Además, el descenso de los coeficientes de mortalidad materna es demasiado lento para hacer realidad esas aspiraciones.

Para alcanzar las metas internacionales de desarrollo establecidas se precisará la adopción de medidas encaminadas a estimular el crecimiento económico y a reducir la diferencia de ingresos, pero ni siquiera este crecimiento equitativo será suficiente para lograr la consecución de las metas en las esferas de la salud y la educación. Para reducir en dos tercios las tasas de mortalidad en la infancia y en la niñez habrá que detener la propagación de VIH/SIDA, ampliar la capacidad de los sistemas de salud de las naciones en desarrollo para ofrecer más servicios y asegurar que los progresos tecnológicos alcanzados en el campo de la medicina lleguen al mundo en desarrollo<sup>5</sup>. Por otra parte, a fin de lograr las metas de igualdad entre

## Recuadro 2

## Un mundo mejor para todos: metas internacionales de desarrollo

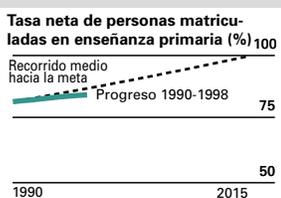
1

**Reducir a la mitad la proporción de personas que viven en extrema pobreza entre 1990 y 2015**



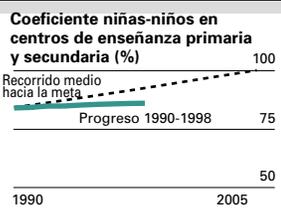
2

**Matricular a todos los niños en centros de enseñanza primaria no más tarde de 2015**



3

**Progresar hacia la igualdad de sexos y el potenciamiento de la mujer eliminando las diferencias por razón de género en la educación primaria y secundaria para 2005**



4

**Reducir en dos tercios la mortalidad infantil y en la niñez entre 1990 y 2015**



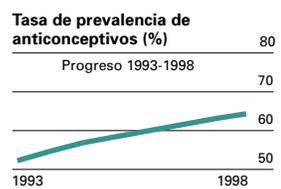
5

**Reducir en tres cuartas partes los coeficientes de mortalidad materna entre 1990 y 2015**



6

**Ofrecer acceso a todos los que necesitan servicios de salud reproductiva para 2015**



7

**Aplicar estrategias nacionales de desarrollo sostenible para 2005 con el fin de invertir la pérdida de recursos ambientales para 2015**



Las metas internacionales de desarrollo tratan de satisfacer el deseo más hondo de la humanidad: un mundo libre de la pobreza y de la miseria que la acompaña.

Cada una de las siete metas está relacionada con un aspecto de la pobreza. Deberían considerarse en su conjunto, ya que se refuerzan mutuamente. Una mayor tasa de matrícula escolar, especialmente en el caso de las niñas, reduce la pobreza y la mortalidad. Los progresos en la atención de la salud básica incrementan la tasa de matrícula y reducen la pobreza. Muchos pobres encuentran su medio de vida en el medio ambiente. Por ello, es necesario avanzar en el camino hacia cada una de esas siete metas.

En el pasado decenio, el mundo, considerado en su conjunto, no ha progresado en ese sentido. No obstante, los avances conseguidos en algunos países y regiones demuestran qué es lo que se puede hacer. China redujo el número de pobres de 360 millones en 1990 a unos 210 millones en 1998. Mauricio recortó su presupuesto militar e invirtió fuertemente en salud y educación. Hoy, todos los habitantes de Mauricio tienen acceso a servicios de saneamiento, el 98% dispone de abastecimiento de agua potable y el 97% de los nacimientos tienen lugar en presencia de personal sanitario especializado. Muchos países de América Latina han avanzado notablemente hacia la igualdad entre el hombre y la mujer en el terreno de la educación.

La conclusión es la siguiente: Si algunos países pueden realizar importantes progresos en la reducción de la pobreza, en sus numerosas formas, los otros pueden hacerlo también. Pero los conflictos están echando por tierra los progresos sociales conseguidos en muchos países de África al sur del Sahara. La propagación del VIH/SIDA está empobreciendo a las personas, a las familias y a las comunidades en todos los continentes. Por otra parte, la mitad de los países del mundo no han podido alcanzar todavía el objetivo del crecimiento económico sostenido, requisito fundamental para reducir la pobreza a largo plazo. En más de 30 de esos países, el ingreso real per cápita ha disminuido en los últimos 35 años. Y, en los casos en que ha habido crecimiento, éste debería distribuirse de forma más equitativa.

Las metas propuestas se pueden alcanzar con una combinación de iniciativas eficaces de alcance tanto nacional como internacional.

el hombre y la mujer en la educación será necesario adoptar políticas orientadas específicamente a eliminar las barreras culturales, sociales y económicas que impiden la asistencia de las niñas a la escuela<sup>6</sup>. Además, las medidas para conseguir una mayor sostenibilidad ambiental serán decisivas para aumentar los activos a disposición de los pobres y para reducir la incidencia de la pobreza a largo plazo<sup>7</sup>. Todas estas medidas deberán compaginarse para impulsar la consecución de las metas mencionadas. En otras palabras, se requiere una estrategia más amplia e integral de lucha contra la pobreza.

### Una estrategia para el alivio de la pobreza

El enfoque utilizado para la reducción de la pobreza ha venido evolucionando durante los últimos 50 años a medida que se ha llegado a una mayor comprensión de la complejidad del proceso de desarrollo. En los años cincuenta y sesenta muchos consideraban que la realización de inversiones de gran envergadura en capital físico e infraestructura era el medio más eficaz para impulsar el desarrollo.

En el decenio de 1970 comenzó a haber una conciencia más clara de que no era suficiente crear capital físico, y de que las mejoras en la salud y la educación revestían por lo menos igual importancia. Estas nuevas ideas se plasmaron en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1980*, en el que se alegaba que era importante mejorar los niveles de salud y de educación no sólo por su significado intrínseco, sino también en cuanto instrumento para aumentar los ingresos de la población pobre.

Durante los años ochenta se produjo un nuevo cambio de rumbo a causa de la crisis de la deuda y la recesión mundial y de las diferentes experiencias de los países de Asia oriental, por una parte, y de América Latina, Asia meridional y África al sur del Sahara, por la otra. El resultado fue que se hizo más hincapié en mejorar la gestión económica y dar más rienda suelta a las fuerzas del mercado. En el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990: La pobreza* se propuso una doble estrategia: por un lado, promoción de un crecimiento basado en el uso intensivo de la mano de obra mediante la apertura de las economías y la inversión en infraestructura; por el otro, suministro de servicios sociales básicos de salud y educación a la población pobre.

En el decenio de 1990 pasaron a ocupar el primer plano el buen gobierno y el sector institucional, y también las

cuestiones relativas a la vulnerabilidad a nivel local y nacional. En el presente Informe se analizan las estrategias anteriores desde la perspectiva de los datos y experiencias acumulados durante el pasado decenio, y en el contexto de los cambios ocurridos en la situación mundial. En él se propone una estrategia de lucha contra la pobreza basada en la adopción de medidas en tres esferas: oportunidad, potenciamiento y seguridad.

- *Oportunidad.* Los pobres destacan sistemáticamente la importancia fundamental de las oportunidades materiales, es decir, el empleo, el crédito, las carreteras, la electricidad, los mercados para sus productos, y las escuelas y los servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y salud que se requieren para tener el nivel de salud y de conocimientos imprescindible para poder trabajar. El crecimiento económico global es un factor crucial para la generación de oportunidades, como también lo son la pauta o la calidad de ese crecimiento. La introducción de reformas en los mercados puede ser un factor clave de expansión de las oportunidades para los pobres, pero es preciso que esas reformas se enmarquen en las condiciones institucionales y estructurales locales. También se necesitan mecanismos para crear nuevas oportunidades e indemnizar a los que experimenten pérdidas durante la transición. En las sociedades con grandes desigualdades, es particularmente importante incrementar la equidad a fin de poder lograr progresos rápidos en la reducción de la pobreza. Y para aumentar la equidad es preciso que el Estado respalde la acumulación de los activos —recursos humanos, tierras e infraestructura— que poseen los pobres o a los que tienen acceso.

- *Potenciamiento.* La selección y la aplicación de medidas públicas que respondan a las necesidades de los pobres dependen de la interacción de procesos políticos, sociales e institucionales. El acceso a las oportunidades del mercado y a los servicios del sector público con frecuencia depende en buena medida de las instituciones estatales y sociales, que deben considerar las necesidades de la población pobre y darle cuentas. El logro de la responsabilidad y la rendición de cuentas es un proceso de carácter intrínsecamente político y exige una activa colaboración entre los pobres, la clase media y otros grupos de la sociedad. La colaboración activa puede facilitarse considerablemente con un sistema de

gobierno que contribuya a una mayor eficiencia y responsabilidad ante la ciudadanía por parte de la administración pública, las instituciones jurídicas y los servicios públicos, y con una mayor participación de los pobres en la vida política y en las decisiones de alcance local. También es importante eliminar las barreras sociales e institucionales derivadas de las diferencias de género, origen étnico y clase social. La existencia de instituciones que sean sólidas y respondan a las necesidades de la población no sólo redundará en beneficio de los grupos pobres sino que es también esencial para todo el proceso de crecimiento.

- *Seguridad.* La reducción de la vulnerabilidad —a las crisis económicas, los desastres naturales, las enfermedades, la discapacidad y la violencia personal— es esencial para mejorar los niveles de bienestar y fomentar las inversiones en capital humano y en actividades de mayor riesgo y más rentables. En este sentido es preciso tomar medidas nacionales eficaces para la gestión de los riesgos de graves crisis económicas generales y establecer mecanismos eficientes para reducir los riesgos a que se ven expuestos los pobres, incluidos los relacionados con la salud y las condiciones climatológicas. También es necesario acrecentar los activos de los pobres, diversificar las actividades de los hogares y ofrecer, para las situaciones adversas, toda una gama de mecanismos de protección, desde las obras públicas hasta los programas contra la evasión escolar y el seguro de salud.

No se puede hablar de un orden jerárquico entre estas esferas. Las tres son mutuamente complementarias. Cada una de ellas influye en las causas básicas de la pobreza, que las otras dos intentan también corregir. Por ejemplo, la promoción de las oportunidades mediante el suministro de activos y acceso a los mercados incrementa la independencia de los pobres y por ende contribuye a su fortalecimiento, ya que fortalece su capacidad de negociación frente al Estado y la sociedad. También intensifica la seguridad, ya que una reserva adecuada de activos representa una protección frente a las crisis. Asimismo, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el fortalecimiento de las mujeres y los grupos étnicos y raciales desfavorecidos —por ejemplo, eliminando las medidas jurídicas discriminatorias— contribuyen a ampliar las oportunidades económicas para los pobres y las víctimas de la exclusión social. El robustecimiento de las organizaciones de la población

pobre puede ayudar a que se ofrezcan servicios y se adopten políticas que respondan a sus necesidades y contribuir a reducir la corrupción y la arbitrariedad en el sector estatal. Además, si los pobres participan más activamente en el seguimiento y control del suministro de los servicios sociales a nivel local, es más probable que se destinen fondos públicos a ayudarlos en momentos de crisis. Por último, cuando se les proporciona ayuda para superar los traumas y abordar los riesgos, los pobres están en mejores condiciones de aprovechar las oportunidades existentes en los mercados emergentes. Por eso, en el presente informe se propone un enfoque integral para luchar contra la pobreza.

## De la estrategia a la acción

No hay ninguna guía sencilla y universal para la aplicación de esta estrategia. Los países en desarrollo deben preparar su propio repertorio de políticas para reducir la pobreza, en las que deberán reflejarse las prioridades nacionales y las realidades locales. Las decisiones dependerán del contexto económico, sociopolítico, estructural y cultural de cada país o, mejor, de cada comunidad.

Si bien en el presente informe se propone un planteamiento más global, las prioridades deberán formularse en los casos concretos teniendo en cuenta cuáles son los recursos disponibles y qué es posible desde el punto de vista institucional. Se puede progresar en la reducción de algunos de los componentes de la indigencia aun cuando otros aspectos no sufran cambios. Por ejemplo, las campañas de rehidratación oral, de bajo costo, pueden reducir significativamente la mortalidad infantil, aun cuando no cambien los ingresos de los pobres<sup>8</sup>. Por otro lado, en general habrá que adoptar intervenciones en los tres frentes —oportunidad, fortalecimiento y seguridad— debido a la relación de complementariedad existente entre ellos.

Las medidas adoptadas por los países desarrollados y las organizaciones multilaterales serán de importancia trascendental. Muchas de las fuerzas que condicionan la vida de los pobres escapan a su influencia o control. Los países en desarrollo no pueden conseguir por sí solos objetivos como la estabilidad financiera internacional, o importantes progresos en la investigación agrícola y sanitaria o grandes oportunidades en el comercio internacional. La actuación de la comunidad internacional y la cooperación para el desarrollo continuarán siendo imprescindibles.

A continuación se proponen algunas esferas de actuación de alcance nacional e internacional, por ese orden.

### ***Oportunidad***

Las políticas e instituciones básicas que pretenden crear nuevas oportunidades suponen acciones complementarias para estimular el crecimiento global, hacer que los mercados funcionen en beneficio de los pobres y multiplicar sus activos, en particular, acabando con las arraigadas desigualdades en la distribución de recursos como la educación.

*Aliento eficaz de la inversión privada.* La inversión y la innovación tecnológica son los principales motores del crecimiento del empleo y de los ingresos derivados del trabajo. Para fomentar la inversión privada hay que reducir el riesgo para los inversionistas privados, con una política fiscal y monetaria firme, regímenes estables de inversión, sistemas financieros sólidos y un entorno económico claro y transparente. Pero supone también garantizar el imperio de la ley y adoptar medidas para acabar con la corrupción: combatir aquellas situaciones en que la vida de las empresas está basada en comisiones clandestinas, subvenciones para los grandes inversionistas, acuerdos especiales y monopolios favorecidos.

En muchos casos es preciso adoptar medidas especiales para garantizar que las microempresas y las pequeñas empresas, que son con frecuencia particularmente vulnerables a los abusos burocráticos y a la compra de privilegios por los círculos que gozan de los debidos contactos, puedan participar de manera eficaz en los mercados. Entre esas medidas se incluyen la garantía del acceso al crédito, promoviendo el desarrollo de las actividades financieras y reduciendo las causas de inoperancia del mercado; la reducción de los costos de transacción que supone el acceso a los mercados de exportación, ampliando el acceso a la tecnología de Internet, organizando ferias de exportación e impartiendo actividades de capacitación en prácticas comerciales modernas, y la construcción de caminos secundarios para reducir los obstáculos físicos. La creación de un entorno económico sólido para los hogares pobres y las pequeñas empresas puede suponer también la liberalización y una reforma institucional complementaria, por ejemplo, la reducción de las restricciones al sector informal, en particular las que afectan a la mujer, y la corrección de los problemas de tenencia de la tierra o de registro de propiedad de la misma, que desalientan las pequeñas inversiones.

La inversión privada deberá complementarse con la inversión pública para aumentar la competitividad y crear nuevas oportunidades de mercado. Especialmente importante es la inversión pública complementaria para la expansión de la infraestructura y las comunicaciones y para conseguir una mayor especialización de la mano de obra.

*Expansión en los mercados internacionales.* Los mercados internacionales ofrecen una enorme oportunidad de empleo y de crecimiento de los ingresos (en la agricultura, la industria y los servicios). Todos los países que han conseguido reducir de forma notable la pobreza de ingreso han recurrido al comercio internacional. Pero la apertura al comercio puede crear víctimas además de vencedores, y sólo dará beneficios considerables cuando los países tengan infraestructura e instituciones que respalden una decidida respuesta por parte de la oferta. Eso significa que la apertura debe estar bien concebida, con especial atención a las características específicas del país y a las trabas institucionales y de otra índole. El orden de introducción de las políticas deberá alentar la creación de empleo y controlar la destrucción del mismo. Una liberalización más favorable a los pobres no tiene que ser necesariamente más lenta; un avance acelerado puede crear más oportunidades para los necesitados. Por otro lado, algunas políticas deben orientarse expresamente a compensar los costos transitorios que pueden recaer sobre los pobres, como en el caso de las donaciones para pequeños productores de maíz de México a raíz del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

La apertura de la cuenta de capital debe efectuarse con prudencia —en armonía con el desarrollo del sector financiero nacional— para reducir el riesgo de una fuerte inestabilidad de los flujos de capital. La inversión directa a largo plazo puede conseguir externalidades positivas, como la transferencia de conocimientos, pero los flujos a plazo más corto pueden provocar externalidades negativas, en particular la inestabilidad. Las políticas deben ocuparse de unas y otras por separado.

*Multiplicación de los activos de los pobres.* Para crear activos humanos, físicos, naturales y financieros que los pobres puedan poseer o utilizar se requiere una actuación en tres frentes. En primer lugar, hay que destinar una parte mayor del gasto público a los pobres y, en particular, ampliar la oferta de servicios sociales y económicos básicos y acabar con los obstáculos existentes por parte de la demanda (por ejemplo, con becas para los niños pobres). En segundo lugar, hay que garantizar la prestación de servicios de buena calidad mediante una intervención insti-

tucional basada en el buen gobierno y en el recurso a los mercados y a numerosos agentes. Ello puede significar la reforma de la prestación de servicios públicos —por ejemplo, en el sector de la educación— o una privatización que garantice la expansión de los servicios a los pobres, como suele ser aconsejable en los servicios urbanos de abastecimiento de agua y saneamiento. En tercer lugar, hay que garantizar la participación de las comunidades y hogares pobres en la selección y prestación de los servicios y en la supervisión de los mismos, para pedir cuentas a quienes los suministran, como se ha intentado en algunos proyectos en El Salvador, Túnez y Uganda. Entre las medidas para incrementar los activos de los pobres cabe señalar la expansión general de la matrícula escolar con participación de los padres y de la comunidad, los programas para evitar el abandono escolar —como los adoptados en Bangladesh, Brasil, México y Polonia—, los de nutrición y los de salud materno-infantil, las vacunaciones y otras intervenciones sanitarias y los planes comunitarios para proteger los recursos hídricos y otros recursos ambientales.

Hay fuertes relaciones de complementariedad entre las intervenciones en las diferentes esferas. Por ejemplo, debido a los estrechos vínculos entre los activos humanos y físicos, si mejora el acceso de los pobres a la energía o el transporte puede aumentar también su acceso a la educación y los beneficios derivados de ella. Por otro lado, las mejoras en el medio ambiente pueden tener efectos significativos en la pobreza. Esta realidad está perfectamente documentada en lo que respecta a los notables progresos de la salud cuando se reduce la contaminación del aire y del agua, estrechamente asociada a algunas de las enfermedades más importantes de la población pobre, en particular los problemas diarreicos de los niños y las infecciones respiratorias.

*Corregir las desigualdades en la distribución de los activos por razón de sexo, etnia, raza y extracción social.* En muchas sociedades se requiere una actuación especial para hacer frente a esas desigualdades cuando están basadas en motivos sociales. Aunque las dificultades políticas y sociales obstaculizan con frecuencia el cambio, hay muchos ejemplos de mecanismos eficaces, basados en una combinación de gasto público, reforma institucional y participación. Uno de ellos podría ser una reforma agraria negociada, respaldada por intervenciones públicas en favor de los pequeños agricultores, como ha ocurrido en el Brasil nororiental y en Filipinas. Otro consiste en aumentar la tasa de matrícula femenina, por ejemplo, ofre-

ciendo recursos en efectivo y alimentos a las niñas que van a la escuela, como se ha hecho en Bangladesh, Brasil y México, y contratando más personal docente femenino, como en Pakistán. Un tercer mecanismo es el apoyo a los planes de microcrédito para las mujeres pobres.

*Llevar la infraestructura y los conocimientos a las zonas pobres, tanto rurales como urbanas.* Se requiere también una intervención especial en las zonas pobres, en las que la combinación de falta de activos —en el plano comunitario o regional— puede deteriorar las perspectivas materiales de los pobres. Para abordar este problema se requiere una vez más apoyo público y una serie de planteamientos institucionales y basados en la participación. Hay que llevar a las zonas pobres y remotas la infraestructura social y económica, en particular los servicios de transporte, telecomunicaciones, enseñanza, salud y electricidad, como en los programas de China para las áreas pobres. Se precisa también una amplia iniciativa de servicios urbanos básicos en los barrios de tugurios, en el contexto de una estrategia urbana general. Es también importante ampliar el acceso de las aldeas pobres a la información, para que puedan participar en los mercados y supervisar el gobierno local.

### **Potenciamiento**

El potencial de crecimiento económico y de reducción de la pobreza depende en buena medida del Estado y de las instituciones sociales. Las intervenciones para mejorar su funcionamiento contribuyen tanto al crecimiento como a la equidad, ya que reducen las trabas burocráticas y sociales a la actividad económica y a la ascensión social. No obstante, para formular y aplicar estos cambios se requiere una decidida voluntad política, sobre todo cuando los cambios representan un fuerte desafío para los valores sociales o los intereses sólidamente arraigados. El Estado puede hacer mucho para influir en el debate público con el fin de lograr un mayor reconocimiento de los beneficios sociales de una acción pública en favor de los pobres y recabar apoyo político para esas actuaciones.

*Establecimiento de las bases políticas y jurídicas para un desarrollo basado en la integración.* Las instituciones estatales deben dar muestras de apertura y de responsabilidad hacia todos. Ello significa que deben contar con instituciones transparentes, con mecanismos democráticos y participativos para la toma de decisiones y la supervisión de su cumplimiento, respaldados por un ordenamiento jurídico que fomente el crecimiento económico y promueva la igualdad ante la ley. Como los pobres carecen

de los recursos y de la información necesarios para tener acceso al sistema jurídico, medidas como la asistencia letrada y la difusión de información sobre los procedimientos judiciales —por ejemplo, la ofrecida por la organización Ain-O-Salish Kendra (ASK) en Bangladesh— son instrumentos especialmente eficaces para crear mecanismos legales más integradores y responsables.

*Creación de administraciones públicas que fomenten el crecimiento y la equidad.* Las administraciones públicas que son capaces de adoptar políticas con eficiencia y sin necesidad de recurrir a la corrupción o el hostigamiento mejoran la prestación de servicios del sector público y facilitan el crecimiento del sector privado. Para conseguir unas administraciones públicas responsables y atentas a las necesidades de los usuarios hay que incentivar adecuadamente el desempeño. Por ejemplo, el acceso a la información sobre los presupuestos, los mecanismos de presupuestación basados en la participación y la calificación del desempeño de los servicios públicos son otros tantos medios que ayudan a los ciudadanos a modificar y supervisar el comportamiento del sector público, al mismo tiempo que reducen las oportunidades y el alcance de la corrupción. La reforma de las administraciones públicas y otros organismos, como la policía, para hacerlas más responsables y atentas a las necesidades de los pobres pueden tener importantes efectos en su vida diaria.

*Promoción de una descentralización integradora y del desarrollo comunitario.* La descentralización puede conseguir un mayor acercamiento entre los organismos que ofrecen servicios y las comunidades y personas pobres, lo que podría permitir a éstas un mayor control de los servicios a los que tienen derecho. Para ello, habrá que fortalecer la capacidad local y la descentralización de los recursos financieros. Es también preciso adoptar medidas para evitar que el Estado quede en manos de las minorías privilegiadas. La descentralización debe compaginarse con mecanismos eficaces de participación popular y de supervisión ciudadana de los organismos gubernamentales. Como ejemplo cabría señalar una descentralización que favorezca las decisiones comunitarias acerca de la utilización de los recursos y la ejecución de los proyectos. Son también muchas las iniciativas que se pueden adoptar para implicar a las comunidades y hogares en las actividades sectoriales, como la intervención de los padres en la escuela y de las asociaciones de usuarios en los planes de abastecimiento de agua y riego.

*Fomento de la equidad entre el hombre y la mujer.* La desigualdad en las relaciones entre sexos forma parte del

problema más amplio de la desigualdad social derivada de las normas y valores aceptados por la sociedad. No obstante, la igualdad entre el hombre y la mujer reviste una importancia tan grande que merece tratarse por separado. Si bien la desigualdad entre uno y otro sexo presenta enormes variantes en las distintas sociedades, en casi todos los países la mayoría de las mujeres y niñas se encuentran desfavorecidas en lo que respecta a la distribución del poder y del control sobre los recursos materiales (en la mayor parte de los casos, los títulos de propiedad de la tierra se confieren a los varones), y muchas veces se ven expuestas a situaciones de inseguridad más graves (por ejemplo, después del fallecimiento de su esposo). Por ello, las mujeres pobres sufren una doble desventaja. Además, la falta de autonomía de la mujer tiene importantes consecuencias negativas para la educación y la salud de los hijos.

La mayor equidad entre los sexos es deseable en sí misma y por sus importantes beneficios sociales y económicos para la reducción de la pobreza. Se han conseguido progresos, por ejemplo, en la educación y la salud, pero es mucho lo que queda todavía por hacer. La experiencia revela que se necesita una combinación de medidas políticas, jurídicas y de actuación pública directa. Treinta y dos países, desde la Argentina hasta la India, han adoptado medidas para promover la representación de la mujer en las asambleas locales y nacionales, y ello está transformando ya la capacidad de la mujer de participar en la vida pública y en la toma de decisiones. Algunos países están corrigiendo las desigualdades entre sexos con medidas legislativas, como ha ocurrido, por ejemplo, en la Ley Agraria de Colombia de 1994. El uso de recursos públicos para subvencionar la educación de las niñas ha demostrado su rentabilidad en Bangladesh y Pakistán. Una serie de medidas relacionadas con las actividades productivas, en particular el microfinanciamiento y los insumos agrícolas, han permitido documentar los beneficios conseguidos en forma de mayores rendimientos (en Kenya, por ejemplo) y de mayor autonomía para la mujer y mejor estado de nutrición de los niños (en Bangladesh y prácticamente en todos los lugares donde se ha examinado este tema).

*Superación de las barreras sociales.* Las estructuras e instituciones sociales forman el marco de las relaciones económicas y políticas y determinan gran parte de la dinámica que crea y sostiene la pobreza —o la mitiga. Las estructuras sociales que son excluyentes e injustas, como la estratificación por clases o la división entre sexos, son

importantes obstáculos a la ascensión social de los pobres. El Estado puede ayudar en este sentido fomentando el debate sobre las prácticas excluyentes o las áreas estigmatizadas y respaldando el compromiso y la participación de los grupos que representan a quienes se ven excluidos de la sociedad. Se puede ayudar a los grupos desfavorecidos con políticas de discriminación positiva. La fragmentación social se puede mitigar integrando a los grupos en foros oficiales y oficiosos y encauzando sus energías hacia procesos políticos en vez de a enfrentamientos declarados. Otras medidas podrían ser la eliminación de la discriminación por razón de etnia, raza y género en la legislación y en el funcionamiento de los sistemas jurídicos, y el aliento de la representación y la intervención de la mujer y de los grupos étnicos y raciales desfavorecidos en las organizaciones comunitarias y nacionales.

*Respaldo del patrimonio social de los pobres.* Las normas y redes sociales son una forma de patrimonio que puede ayudar considerablemente a los necesitados a salir de la pobreza. Por ello, es importante colaborar con las redes de personas pobres y prestarles apoyo, con el fin de incrementar su potencial vinculándolas con organizaciones que puedan hacer de intermediarios, mercados más amplios e instituciones públicas. Para conseguirlo, hay que mejorar el contexto jurídico, normativo e institucional de los grupos que representan a los pobres. Como sus organizaciones suelen ser de alcance local, se necesitarán también medidas que refuercen su capacidad de influir en la política estatal y nacional, por ejemplo, poniendo a las organizaciones locales en contacto con otras de mayor amplitud.

### **Seguridad**

Para conseguir una mayor seguridad, hay que considerar más atentamente la repercusión que la inseguridad puede tener en la vida y perspectivas de los pobres. Se requiere también una combinación de medidas para hacer frente a los riesgos que afectan a toda la economía o a una región y para ayudar a los pobres a superar las crisis individuales.

*Formulación de un planteamiento modular para ayudar a los pobres a gestionar los riesgos.* Se necesitan diferentes intervenciones —en la comunidad, en el mercado y en el Estado— para afrontar los distintos riesgos y llegar a los diversos segmentos de la población. Quizá haya que preparar un conjunto de intervenciones distintas para superar los riesgos de las comunidades y los hogares, de acuerdo con el tipo de riesgo y con la capacidad institu-

cional del país. Los programas de microseguro pueden complementar los de microcrédito en favor de las mujeres pobres, construidos en torno a sus organizaciones; es lo que ha ocurrido con los planes aplicados por SEWA en la India para las mujeres del sector informal. Los proyectos de obras públicas pueden ampliarse cuando se producen crisis locales o nacionales. Los programas de transferencia de alimentos y los fondos sociales para ayudar a financiar los proyectos designados por las comunidades pueden ser también eficaces en situaciones de catástrofe.

*Formulación de programas nacionales de prevención, preparación y respuesta en caso de crisis generales —financieras y naturales.* Las crisis que afectan a toda la economía suelen castigar con especial dureza a las comunidades y hogares pobres, sobre todo cuando son repetidas, profundas o persistentes. Para hacer frente a los riesgos de crisis en el sector financiero y en las relaciones de intercambio, es imprescindible contar con una política macroeconómica acertada y con sistemas financieros robustos. Por otro lado, ello debe complementarse con una gestión prudente de la apertura de la cuenta de capital, para reducir el riesgo de movimientos de capital inestables y fugaces. Se necesitan también medidas especiales para evitar que los gastos en programas importantes para los pobres —programas sociales y transferencias destinadas a objetivos específicos— no decaigan durante la fase de recesión, sobre todo en relación con unas necesidades cada vez mayores. Igualmente importante es contar en todo momento con redes anticíclicas de protección social, que se utilizarían si el país llegara a sufrir una crisis. Estas y otras medidas pueden ayudar también a hacer frente a las crisis naturales. Los "fondos para situaciones catastróficas" pueden financiar las medidas de socorro después de los desastres naturales y apoyar nuevas tecnologías y actividades de capacitación para una mejor evaluación de los riesgos. La inversión y la adopción de mecanismos de seguro en tiempos de normalidad pueden reducir los costos personales cuando se produce una catástrofe.

*Diseño de sistemas nacionales de gestión de los riesgos sociales conducentes al crecimiento.* En todo el mundo hay demanda de sistemas nacionales de gestión de los riesgos sociales. El problema es concebirlos de tal manera que no mermen la competitividad y que los pobres salgan beneficiados. Algunos ejemplos: sistemas que ofrecen un seguro a las personas que se encuentran en situación más desahogada y pensiones sociales para los pobres, como en Chile; seguros de salud que protejan frente a las enfer-

medades catastróficas que podrían acabar con el patrimonio de una familia, como en Costa Rica, y seguros de empleo y sistemas de asistencia que no reduzcan el incentivo al trabajo. No obstante, para que estos planes produzcan todos los beneficios que cabe esperar de ellos, las economías necesitan capacidad institucional para administrarlos de manera eficaz.

*Actuación frente a los conflictos civiles.* Los disturbios civiles son devastadores para la población más necesitada: la mayor parte de ellos se concentran en países pobres y en la mayoría de los casos se trata de guerras civiles; entre 1987 y 1997, más del 85% de todos los conflictos se mantuvo dentro de las fronteras nacionales. Además de causar mortandad, provocan el caos socioeconómico y crean un terrible legado de traumas sociales y psicológicos. Los niños se reclutan muchas veces como soldados e intervienen en los combates —como ha ocurrido en Sierra Leona—, y muchos más sufren como consecuencia de la pérdida de su familia, la interrupción de las actividades escolares y las huellas psicológicas que frustran para siempre sus perspectivas.

Si bien es de suma importancia seguir prestando atención a la reconstrucción de las sociedades después de los conflictos, como en el caso de Camboya y Rwanda, es igualmente urgente adelantarse con medidas que eviten su aparición. Se ha comprobado que el fortalecimiento de las instituciones pluralistas —que apoyen los derechos de las minorías y ofrezcan una base institucional para la resolución pacífica de los conflictos— tiene una influencia considerable. También son importantes, cuando se quieren evitar los conflictos, las iniciativas que tratan de promover los contactos entre los diferentes grupos a través de unas instituciones políticas más integradoras y participativas y de las instituciones civiles. Como se indica más adelante, se precisan también actuaciones internacionales para evitar en lo posible el acceso a los recursos que permiten financiar los conflictos y para recortar el comercio internacional de armamentos. Si los países pueden emprender el camino de un desarrollo económico integrador, podrán pasar de un círculo vicioso a un círculo virtuoso. Los conflictos violentos constituyen uno de los problemas más urgentes e insolubles para algunas de las personas más pobres del mundo.

*Hacer frente a la epidemia del VIH/SIDA.* El VIH/SIDA es ya una de las causas más importantes de inseguridad en los países africanos gravemente afectados por esa epidemia. Si bien los efectos inmediatos, devastadores sin duda, son de alcance individual y familiar, las conse-

cuencias son mucho más amplias: desde una carga intolerable para los mecanismos tradicionales de acogida de los niños sin familia hasta las extremas presiones a que se ven sometidos los sistemas de salud y la pérdida de mano de obra productiva que sufren comunidades y naciones enteras. Más de 34 millones de personas (el 90% de las cuales vive en países en desarrollo) están infectadas con el VIH, y más de cinco millones contraen la infección cada año. Más de 18 millones de personas han fallecido ya por enfermedades relacionadas con el SIDA. La actuación internacional para conseguir una vacuna contra el SIDA es fundamental para el futuro, pero las diferentes experiencias registradas revelan que lo que realmente se necesita ahora para cambiar la situación es un liderazgo eficaz y un cambio social que impida la difusión del SIDA y se ocupe de quienes están ya infectados. Eso puede significar luchar contra los tabúes que rodean a la sexualidad, dirigir la información en forma selectiva y apoyar a los grupos de alto riesgo, como las prostitutas, y ofrecer asistencia y respaldo moral a quienes sufren el SIDA. Brasil, Senegal, Tailandia y Uganda son casos ilustrativos de lo que se puede hacer cuando hay voluntad de actuar con decisión.

### *Actuaciones internacionales*

En muchos casos, las intervenciones de alcance nacional y local no serán suficientes si se quiere combatir la pobreza sin demora. Hay muchas esferas que requieren una actuación de alcance mundial —sobre todo por parte de los países industriales— para que los países pobres y la población necesitada del mundo en desarrollo progresen realmente. La solución estará, en parte, en prestar atención mayor al alivio de la deuda, y en la decisión paralela de conseguir que la cooperación para el desarrollo basada en la ayuda sea más eficaz. Igualmente importantes serán las iniciativas que se puedan adoptar en otras esferas —el comercio, las vacunas o las medidas para salvar la brecha informática y en materia de conocimientos que separa a unos países de otros— y que pueden convertirse en factores de oportunidad, potenciamiento y seguridad para los pobres.

*Oportunidad.* Dentro del sistema comercial basado en normas, los países industriales podrían ofrecer nuevas oportunidades si abrieran más ampliamente sus mercados a las importaciones de los países pobres, sobre todo en sectores como la agricultura, las manufacturas con gran concentración de mano de obra y los servicios. Se ha estimado que las subvenciones y aranceles de la OCDE provocan en los países en desarrollo pérdidas anuales de

bienestar por valor de casi US\$20.000 millones, que equivalen aproximadamente al 40% de la ayuda ofrecida en 1998. Muchos países en desarrollo consideran que, mientras que ellos están liberalizando su régimen comercial, algunas dimensiones fundamentales de los regímenes comerciales de las naciones ricas los están colocando en situación de desventaja. Además, los países donantes podrían acrecentar la capacidad de los países en desarrollo de reducir la pobreza incrementando las corrientes de ayuda a los países que han adoptado políticas acertadas con ese fin y financiando, con fondos adicionales en ayuda de los presupuestos, la Iniciativa reforzada para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados.

*Potenciamiento.* La intervención mundial puede potenciar a las personas y países pobres en los foros nacionales y mundiales. La ayuda deberá entregarse de tal manera que garantice una mayor identificación por parte de los países destinatarios, y debería destinarse cada vez más a programas de reducción de la pobreza impulsados por los propios países y orientados a la consecución de resultados, elaborados con la participación eficaz de la sociedad civil y de representantes del sector privado. Las personas y los países pobres deberían intervenir más en los foros internacionales para conseguir que las prioridades, acuerdos y normas internacionales —por ejemplo, en relación con el comercio y los derechos de propiedad intelectual— respondan a sus necesidades e intereses.

Las instituciones financieras internacionales y otras organizaciones supranacionales deberían continuar esforzándose por lograr la plena transparencia en sus estrategias y acciones, y mantener un diálogo constante con las organizaciones de la sociedad civil, en particular las que representan a los pobres. Las organizaciones internacionales deberían respaldar también las actuales coaliciones mundiales de personas pobres para que puedan dejar su impronta en los debates mundiales. Las iniciativas de las compañías multinacionales, como la adhesión a las prácticas éticas de inversión y la adopción de códigos laborales, pueden potenciar también a los grupos pobres.

*Seguridad.* Se necesitan intervenciones para reducir los riesgos derivados de las fuerzas internacionales adversas. Conjuntamente con los gobiernos y el sector privado, las instituciones financieras internacionales deben reforzar la arquitectura financiera internacional y mejorar su gestión para reducir la inestabilidad económica, que puede tener efectos devastadores en los pobres. Los gobiernos de los

países industriales, muchas veces en cooperación con el sector privado, deberán ofrecer también mayor apoyo a los bienes públicos internacionales, para la obtención y distribución de vacunas contra el VIH/SIDA, la tuberculosis y el paludismo, y para la producción y divulgación de los avances agrícolas aplicables en las zonas tropicales y semiáridas. La actuación internacional para proteger el medio ambiente puede reducir los efectos nocivos de la degradación ambiental, que puede ser grave en algunos países pobres. Finalmente, la comunidad internacional debería tratar de acabar con los conflictos armados —cuyas principales víctimas son los pobres— adoptando medidas para reducir el comercio internacional de armas, promover la paz y respaldar la reconstrucción material y social una vez finalizados los conflictos.

## Colaboración en la lucha contra la pobreza

En la estrategia del presente informe se reconoce que la pobreza no es sólo un problema de falta de ingresos o de desarrollo humano: pobreza es también vulnerabilidad e incapacidad de hacerse oír, falta de poder y de representación. Esta concepción multinacional de la pobreza va acompañada de una mayor complejidad en las estrategias de reducción de la misma, ya que son más los factores —por ejemplo, las fuerzas sociales y culturales— que deben tenerse en cuenta.

La manera de hacer frente a esta complejidad es el potenciamiento y la participación —local, nacional e internacional. Los gobiernos nacionales deben dar cuenta completa a la ciudadanía acerca del camino de desarrollo que están siguiendo. Los mecanismos de participación pueden ofrecer a los hombres y mujeres una oportunidad de expresar su opinión, especialmente cuando se trata de los pobres y de los segmentos excluidos de la sociedad. El diseño de los organismos y servicios descentralizados debe estar en consonancia con las condiciones locales, las estructuras sociales y el patrimonio y las normas culturales. Finalmente, las instituciones internacionales deben escuchar y promover los intereses de los pobres. Estos son los principales protagonistas en la lucha contra la pobreza, y deben ocupar el primer plano en el diseño, aplicación y supervisión de las estrategias adoptadas para combatirla.

En esta empresa, el papel que se reserva a los países ricos y a las organizaciones internacionales es muy impor-

tante. Si un país en desarrollo tiene un programa propio coherente y eficaz de reducción de la pobreza, deberá recibir decidido apoyo para que pueda ofrecer servicios de salud y educación a su población, eliminar la indigencia y la vulnerabilidad. Al mismo tiempo, las fuerzas mundiales deben encauzarse en favor de las personas y los países pobres, para que no queden al margen de los avances científicos y médicos. La promoción de la estabilidad financiera y ambiental mundial —y la reducción de los obstáculos del mercado a los productos y servicios de los países pobres— deben formar parte esencial de esa estrategia.

¿Un mundo dividido o un mundo integrado? ¿Un mundo con pobreza o libre de ella? La adopción de medidas simultáneas en apoyo de la oportunidad, el potenciamiento y la seguridad puede ofrecer una nueva dinámica en favor del cambio, capaz de acabar con la privación humana y de crear sociedades justas que sean al mismo tiempo competitivas y productivas. Si el mundo en desarrollo y la comunidad internacional suman sus fuerzas para adjuntar a esta visión unos recursos reales adecuados, tanto financieros como personales e institucionales —experiencia, conocimientos e imaginación—, el siglo XXI conocerá un rápido progreso en la lucha contra la pobreza.

**Cuadro A.1**  
**Pobreza de ingreso por región, algunos años comprendidos entre 1987 y 1998**

Región	Población incluida al menos en un estudio (porcentaje)	Personas que viven con menos de US\$ al día (millones)				
		1987	1990	1993	1996	1998 <sup>a</sup>
Asia oriental y el Pacífico	90,8	417,5	452,4	431,9	265,1	278,3
Con exclusión de China	71,1	114,1	92,0	83,5	55,1	65,1
Europa y Asia central	81,7	1,1	7,1	18,3	23,8	24,0
América Latina y el Caribe	88,0	63,7	73,8	70,8	76,0	78,2
Oriente Medio y Norte de África	52,5	9,3	5,7	5,0	5,0	5,5
Asia meridional	97,9	474,4	495,1	505,1	531,7	522,0
África al sur del Sahara	72,9	217,2	242,3	273,3	289,0	290,9
Total	88,1	1.183,2	1.276,4	1.304,3	1.190,6	1.198,9
Con exclusión de China	84,2	879,8	915,9	955,9	980,5	985,7

Región	Parte de la población que vive con menos de US\$1 al día (porcentaje)				
	1987	1990	1993	1996	1998 <sup>a</sup>
Asia oriental y el Pacífico	26,6	27,6	25,2	14,9	15,3
Con exclusión de China	23,9	18,5	15,9	10,0	11,3
Europa y Asia central	0,2	1,6	4,0	5,1	5,1
América Latina y el Caribe	15,3	16,8	15,3	15,6	15,6
Oriente Medio y Norte de África	4,3	2,4	1,9	1,8	1,9
Asia meridional	44,9	44,0	42,4	42,3	40,0
África al sur del Sahara	46,6	47,7	49,7	48,5	46,3
Total	28,3	29,0	28,1	24,5	24,0
Con exclusión de China	28,5	28,1	27,7	27,0	26,2

*Nota:* El umbral de pobreza es de US\$1,08 sobre la base de la PPA de 1993. Las estimaciones de la pobreza están basadas en datos sobre el ingreso y el consumo de los países de cada región en las que se dispone al menos de un estudio correspondiente el período de 1985-98. Cuando los estudios no coinciden con los años del cuadro, las estimaciones se han ajustado utilizando el estudio más próximo disponible y aplicando la tasa de crecimiento del consumo deducida de las cuentas nacionales. Utilizando el supuesto de que la muestra de países incluidos en los estudios es representativa del conjunto de la región, se ha estimado luego el número de personas pobres por región. Este supuesto es, obviamente, menos sólido en las regiones donde la cobertura de los estudios es menor. Puede obtenerse información más detallada sobre los datos y la metodología en Chen y Ravallion (2000).

a. Datos preliminares..

Fuente: Banco Mundial, 2000b.

## Notas

1. Sen, 1999.
2. Este es el relato de una visita de Ravi Kanbur, director del presente Informe hasta mayo de 2000.
3. Téngase en cuenta que 1998 es el año más reciente sobre el que se dispone de datos. No obstante, las cifras relativas a 1998 son sólo preliminares.
4. Si bien estas cifras permiten hacerse una idea de las tendencias generales, deben interpretarse con cautela, dados los problemas acerca de los datos que se mencionan en el Capítulo 1 del Informe y el hecho de que las cifras sobre 1998 son provisionales, debido al número limitado de estudios disponibles.
5. Hanmer y Naschold, 1999.
6. Hanmer y Naschold, 1999; McGee, 1999.
7. Puede verse un estudio de la relación entre medio ambiente y crecimiento en el Capítulo 4 de Banco Mundial (2000a).
8. Puede obtenerse mayor información en la base de datos estadísticos del UNICEF, en [www.unicef.org/statis](http://www.unicef.org/statis).

## Referencias

- Banco Mundial. 2000a. *The Quality of Growth*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 2000b. *World Development Indicators 2000* (Indicadores del desarrollo mundial, 2000). Washington, D.C. Banco Mundial, FMI (Fondo Monetario Internacional), Naciones Unidas, OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos). 2000. *2000: Un mundo mejor para todos. Consecución de los objetivos de desarrollo internacional*. Washington, D.C. [[www.paris21.org/betterworld/](http://www.paris21.org/betterworld/)].
- Chen, Shaohua, y Martin Ravallion. 2000. "How Did the World's Poorest Fare in the 1990s?" Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Hanmer, Lucia, y Felix Naschold. 1999. "Are the International Development Targets Attainable?" Instituto de Desarrollo de Ultramar, Portland House, Londres.
- McGee, Rosemary. 1999. "Meeting the International Development Targets: What Are the Prospects and Key Challenges? Uganda Country Study." Christian Aid, Londres.
- Narayan, Deepa, Robert Chambers, Meera K. Shah, y Patti Petchesch. 2000. *Crying Out for Change: Voices of the Poor*. Nueva York: Oxford University Press.
- Narayan, Deepa, con Raj Patel, Kai Schafft, Anne Rademacher, y Sarah Koch-Schulte. 2000. *Can Anyone Hear Us? Voices of the Poor*. Nueva York: Oxford University Press.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. Nueva York: Knopf.