Naciones Unidas A/52/315

Asamblea General

Distr. general
29 de agosto de 1997
Español
Original: inglés

Quincuagésimo segundo período de sesiones
Tema 99 f) del programa provisional*

Desarrollo sostenible y cooperación económica internacional: Primer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza

Observancia del Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza (1996) y recomendaciones para lo que resta del Decenio

Informe del Secretario General

Índice

		Párrafos	Página
I.	Introducción	1 - 4	2
II.	Recientes tendencias registradas en la erradicación de la pobreza y los gastos sociales	5 - 23	2
III.	Obstáculos al progreso de la lucha contra la pobreza	24 - 42	5
IV.	Sugerencias para el resto del Decenio	43 - 55	8
V.	Conclusiones	56 - 58	10
Anexo	Publicaciones recientes seleccionadas sobre cuestiones relacionadas con la pobreza		12

* A/52/150 y Corr.1.

97-22934 (S) 170997 180997

I. Introducción

1. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague de marzo de 1995 fue el encuentro de jefes de Estado y de Gobierno más concurrido que se haya celebrado jamás para tratar cuestiones sociales, al tiempo que se caracterizó por la naturaleza concreta de los compromisos contraídos y el llamamiento en favor de que se adoptaran medidas nacionales e internacionales respecto de los tres temas fundamentales de empleo para todos, erradicación de la pobreza e integración social. El texto del segundo compromiso de la Declaración sobre Desarrollo Social de Copenhague dice "Nos comprometemos, como imperativo social, político y económico de la humanidad, a lograr el objetivo de erradicar la pobreza en el mundo mediante una acción nacional enérgica y la cooperación internacional"[1].

2. En su quincuagésimo período de sesiones, celebrado el 20 de diciembre de 1995, la Asamblea General aprobó la resolución 50/107 titulada "Observancia del Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza (1996) y proclamación del Primer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza" (1997-2006). En todo el sistema de las Naciones Unidas se organizaron varias actividades en observancia del Año, bajo el lema general "La pobreza puede y debe erradicarse en todo el mundo".

3. En su quincuagésimo primer período de sesiones, la Asamblea General aprobó la resolución 51/178, de 16 de diciembre de 1996, en la que proclamó que el tema del Decenio sería "La erradicación de la pobreza es una necesidad imperiosa de carácter ético, social, político y económico para los seres humanos". En el párrafo 6 de la misma resolución la Asamblea decidió que el tema de 1997 en el marco del Decenio sería "Pobreza, medio ambiente y desarrollo". Esta cuestión fue objeto de un examen exhaustivo en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea celebrado en junio de 1997. La Asamblea también pidió al Secretario General que informara a la Asamblea General en su quincuagésimo segundo período de sesiones sobre la evaluación general de la ejecución del programa para la observancia del Año, teniendo en cuenta los progresos realizados en la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, incluidas las recomendaciones sobre las posibles medidas e iniciativas relacionadas con el Decenio.

4. La erradicación de la pobreza ha pasado a ser un tema de debate generalizado en todo el sistema de las Naciones Unidas. En particular, tanto el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como el Banco Mundial han proclamado la mitigación de la pobreza su objetivo primordial. En el "Informe sobre Desarrollo Humano 1997"[2] del PNUD, dedicado por entero a la cuestión de la pobreza, se fundamenta en términos elocuentes la viabilidad de erradicar la pobreza en un futuro no muy lejano. En el Informe de las Naciones Unidas Sobre la Situación Social en el Mundo, 1997[3] figura un examen exhaustivo de las tendencias actuales, así como una exposición pormenorizada de las medidas normativas necesarias para luchar contra la pobreza. Esos dos documentos trascendentales recientes sobre la pobreza deben leerse conjuntamente con el presente documento. En el presente trabajo se tratan las tendencias sectoriales importantes, se examinan los principales obstáculos que impiden que siga progresando la lucha contra la pobreza, y se formulan algunas sugerencias en lo que respecta a las actividades de las Naciones Unidas en lo que resta del Decenio (1997-2006). El presente informe también se basa mucho en los informes de las Naciones Unidas existentes. Uno de los objetivos del presente informe consiste en reunir en un solo documento una selección de referencias a material pertinente al tema de la pobreza.

II. Recientes tendencias registradas en la erradicación de la pobreza y los gastos sociales

5. En el Informe de las Naciones Unidas sobre la Situación Social en el Mundo 1997 se señaló que si bien entre 1987 y 1993 se había reducido la incidencia relativa de la pobreza en los países en desarrollo y en los países con economías en transición del 30,0% en 1987 al 29,5% en 1993, el número de pobres en todo el mundo había aumentado de 1.230 millones a 1.310 millones. La mayoría abrumadora de las personas que viven con el equivalente de 1 dólar por día o menos se encuentra en el África al sur del Sáhara, el Asia meridional, Indochina, Mongolia, América Central, Brasil y China[4]. Es motivo de gran preocupación que con los actuales niveles de crecimiento económico, muy en especial en los países de bajos ingresos, y de mantenerse las limitaciones respecto del gasto social, son escasas las posibilidades de que en los años venideros pueda hacerse mella de manera significativa en los niveles de pobreza. En todo caso, es más probable que crezca el número absoluto de personas que viven en la pobreza, muy en especial en África.

6. No obstante, la situación no es desfavorable en todas partes, ya que en años recientes se ha observado una reducción de la pobreza en el Oriente Medio, el África septentrional, el Asia meridional y el Asia oriental y el Pacífico incluida China. En algunos países los progresos han sido realmente notables, mayormente en el Asia sudoriental y oriental. En el Informe sobre Desarrollo Humano 1997 se proclamó que

la pobreza se ha reducido más rápidamente en los últimos 50 años que en los últimos 50 decenios. La clave de ello han sido los altos niveles sostenidos de crecimiento económico, guiados significativamente por un sector público vibrante y acompañados de altos niveles de inversión en el sector privado, la atención a la agricultura y un elevado gasto social, muy en especial en la educación. Otro factor fundamental ha sido el empeño decidido de los dirigentes políticos de lograr progresos en el frente de la lucha contra la pobreza.

A. Tendencias generales en sectores fundamentales

7. En la presente sección se evalúan las recientes tendencias en indicadores sociales por sectores fundamentales. Las fuentes principales de información fueron el Informe sobre la Situación Social en el Mundo 1997 y en los Informes sobre Desarrollo Humano correspondiente a 1996 y 1997.

1. Educación

8. En un mundo de las transacciones mundiales y avances en materia tecnológica de mayor intensidad, se hace cada vez más hincapié en la educación como sector fundamental en la lucha contra la pobreza. Pese a que en decenios recientes se ha registrado un importante crecimiento de la educación, persisten considerables lagunas: desde 1960 la matrícula en la enseñanza primaria y secundaria en todo el mundo ha crecido de una cifra estimada de 250 millones de niños a más de 1.000 millones. La matrícula en la enseñanza superior se ha más que duplicado, pasando de 28 millones en 1970 a más de 60 millones hoy día.

9. El Asia oriental y el Pacífico y América Latina y el Caribe lograron en 1995 una matrícula neta en la enseñanza primaria de más del 90% y el Asia meridional y los Estados árabes alcanzaron una matrícula del 80%; en cambio, al África al sur del Sáhara le queda un gran trecho por recorrer, pues sólo alcanzó una matrícula de aproximadamente el 61%.

10. A pesar de los progresos realizados, la matrícula en la enseñanza secundaria sigue siendo poco satisfactoria en los países en desarrollo en su conjunto las tasas brutas de matrícula aumentaron del 42% en 1990 a sólo el 46% en 1993 (en el África al sur del Sáhara solamente aumentaron del 22% al 23%). Esas cifras distan mucho de la matrícula del 95% registrada en los países industriales y los países con economías en transición. En sentido general, la diferencia en la duración de la enseñanza obligatoria en los países desarrollados y los países en desarrollo sigue siendo considerable: en la mayoría de los países en desarrollo, hay entre cuatro y nueve años de enseñanza obligatoria, mientras que en los países desarrollados la enseñanza obligatoria es como mínimo de ocho años (10 años en los Estados Unidos de América, 11 años en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y 12 años en Alemania).

11. En lo que respecta a las diferencias por motivos de género, incluso hoy día en la mayoría de los países la tasa de analfabetismo de las mujeres es muy superior a la de los hombres. En 61 países se calcula que la diferencia entre las tasas de alfabetización de hombres y mujeres adultos es superior al 10% y en 40 países es superior al 20%, según el Informe mundial sobre la educación 1995[5]. En el Informe también se señala que aunque la cifra absoluta mundial de adultos analfabetos parece haberse estabilizado, continúa aumentando en algunas regiones, especialmente en el África al sur del Sáhara, los Estados árabes y el Asia meridional, en las que las mujeres siguen representando una mayoría sustancial.

12. En junio de 1996 se evaluaron, en una reunión de signatarios, los progresos realizados por los signatarios de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos 1990 y el Marco de Acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje, adoptada en la Conferencia sobre Educación para Todos, celebrada en Jomtien (Tailandia) en marzo de 1996[6]. La conclusión fundamental a que se llegó en la reunión fue que se habían realizado considerables progresos en la enseñanza básica y, aunque no en todos los países ni en el grado previsto; pese a todo, el avance era palpable. En el Informe se señalaba además que la primera prioridad debería seguir siendo la educación de las mujeres y las niñas[7].

2. Salud

13. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS)[8], la esperanza de vida en ambos sexos siguió mejorando en todo el mundo, llegando a ser en 1996 de 65 años (63 para hombres y 67 para mujeres). No obstante en 50 países la esperanza de vida era inferior a los 60 años en ambos sexos. Los progresos han sido notables en Asia y en los países desarrollados. En el África al sur del Sáhara y en Europa central y oriental, en cambio, la esperanza de vida de hecho ha disminuido.

14. En su Informe sobre el estado de la salud en el mundo 1997[8], la OMS plantea una importante cuestión para el futuro: los marcados aumentos de la esperanza de vida, sumados a los profundos cambios que ocurren en los estilos de vida, están dando lugar a epidemias mundiales de cáncer y de otras enfermedades crónicas. Está previsto que se duplique como mínimo en los próximos 25 años el número de casos de cáncer y diabetes en los países en desarrollo. Esas prediccio-

nes contribuirán con toda probabilidad a hacer que sea más onerosa aún la carga que representa la atención de la salud para las sociedades, muy en especial en los países de bajos ingresos. También sirven para poner de relieve la importancia de que se siga tratando de alcanzar la eficacia en función de los costos en los sistemas de atención de la salud, y de que se destinen niveles más altos de recursos a la salud en los países en desarrollo.

3. Hambre y desnutrición

15. Cuando se trata del hambre y de la desnutrición, hay motivos para expresar una satisfacción moderada por los progresos realizados en otros frentes. Con la excepción de Europa oriental y África al sur del Sáhara, en casi todas las regiones del mundo los suministros de energía alimentaria han aumentado desde principios del decenio de 1970.

16. En el mundo en desarrollo en su conjunto, si bien disminuyeron el número absoluto y la proporción de personas desnutridas entre 1969-1971 y 1990-1992, en 30 países ese porcentaje aumentó. En general, unos 840 millones de personas en el mundo en desarrollo estaban desnutridos a principios del decenio de 1990. La situación era peor en el África al sur del Sáhara, donde el número de personas desnutridas se duplicó entre 1969-1971 y 1990-1992, lo que afectó al 43% del total de la población en 1990-1992.

17. Los participantes en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada en Roma en noviembre de 1996, adoptaron la Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, en los que reafirmaron el compromiso de erradicar la pobreza y la desigualdad, renovaron el compromiso del mundo de luchar contra el hambre y la desnutrición y adoptaron el objetivo de reducir el número de personas desnutridas a la mitad del nivel actual a más tardar para el año 2015. Se efectuará un examen a mitad de período con el fin de determinar si es posible alcanzar esa meta para el año 2010. Una destacada iniciativa conexa es la Visión de la alimentación, la agricultura y el medio ambiente en el año 2020 del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria. En su informe anual el Instituto prevé una situación bastante favorable en los años venideros si se mantienen las tasas de inversión en actividades de investigación y desarrollo agrícolas[9]. Se ha expresado preocupación recientemente para la disminución de la proporción de ayuda oficial para el desarrollo que se destina a la agricultura, tendencia que deberá invertirse urgentemente.

B. Gasto social

18. Para poder librar una lucha decidida contra la pobreza será necesario que aumente considerablemente el gasto social (incluidos los programas de población) como parte del gasto público. Si bien la mayor parte de ese aumento tendría que provenir de fuentes nacionales, en el caso de los países con bajos ingresos la ayuda oficial para el desarrollo reviste una importancia decisiva (véase infra). En el Informe sobre el Desarrollo Humano 1997 se estima el costo adicional de luchar contra la pobreza en unos 40.000 millones de dólares por año. En la mayoría de los países en desarrollo el gasto público sigue constituyendo una proporción relativamente pequeña del producto interno bruto (PIB), a diferencia de lo que ocurre en los países industriales; el porcentaje del ingreso nacional que se destina al gasto público en los países en desarrollo es en promedio del 20% al 30% del PIB.

19. En consecuencia, para luchar contra la pobreza será necesario que aumente considerablemente el gasto público como proporción del PIB total de un elevado número de países en desarrollo. La experiencia de la lucha por erradicar la pobreza en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se refiere también, en gran medida, a los aumentos del gasto social público. (En los países de la OCDE el gasto público como proporción del PIB es en promedio del 40% al 70%, con niveles de tributación equivalentes.) El progreso social en los países en desarrollo también exigirá la adopción progresiva de niveles más altos de tributación. Como proporción del PIB, los impuestos en los países en desarrollo suelen ser sólo del 10% al 20%, la mitad del nivel de los países industriales.

20. La lucha contra la pobreza también exigirá que se reorienten recursos a los sectores sociales. Actualmente, la proporción general es relativamente baja en los países en desarrollo: como proporción de su gasto total, el promedio del gasto del gobierno central en salud y educación fue de aproximadamente el 20% en 61 países en desarrollo sobre los que existían datos.

21. El futuro de la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo dependerá no sólo del crecimiento económico general, sino también de cómo evolucionan esas proporciones respecto del crecimiento económico. Un mayor crecimiento económico permitirá que el gobierno efectúe mayores gastos absolutos y proporcionales en los servicios sociales. No obstante, con arreglo a los criterios que se aplican actualmente al gasto público, seguirán ejerciéndose muchas presiones para que se reduzca el gasto social público. Los recientes debates internacionales sobre cuestiones del desarrollo encierran una contradicción de principio: mientras que, por una parte, se exige a los países en desarrollo que reduzcan la función del gasto estatal y gubernamental, por otra se les

exige que presten una mayor atención a los sectores sociales y la erradicación de la pobreza.

22. En el caso de los países en desarrollo donde se pronostica un crecimiento económico razonablemente alto, podrá aumentarse el gasto público en los servicios sociales con relativa facilidad. Será necesario que el sector público absorba una mayor proporción del PIB para atender a las crecientes demandas sociales y erradicar la pobreza. No obstante, ello también exigirá niveles más altos de tributación en esos países.

23. A los países en los que se prevé un crecimiento económico bajo, sobre todo los países de bajos ingresos, les aguarda un grave dilema. Ante todo, la erradicación de la pobreza exigirá nada menos que la reactivación del crecimiento económico. No sería realista esperar que se produzca progreso social sin ese crecimiento acelerado. Sólo un crecimiento acelerado permitirá que aumente considerablemente el gasto social. En una situación de bajo crecimiento, la capacidad de recaudar recursos mediante la tributación está seriamente limitada. Para que la lucha contra la pobreza en esos países tenga éxito, será imprescindible contar con más ayuda oficial para el desarrollo y medidas de alivio de la deuda (véase infra).

III. Obstáculos al progreso de la lucha contra la pobreza

24. Transcurridos dos años desde la celebración de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, es difícil ser optimista en cuanto a la posibilidad de erradicar la pobreza en un elevado número de países en desarrollo y en un plazo razonable, a pesar de los progresos considerables que se realizan en numerosos países en desarrollo donde sí hay motivos para albergar optimismo en cuanto a la posibilidad de seguir progresando. A continuación se exponen brevemente los principales obstáculos a la erradicación de la pobreza.

A. Crecimiento económico y empleo

25. Con toda probabilidad, el freno más formidable a la erradicación de la pobreza sea el nivel relativamente bajo del crecimiento económico mundial, y muy en especial el bajo nivel de crecimiento en los países de bajos ingresos. Independientemente de las recientes estimaciones optimistas del crecimiento de la economía mundial basadas en un modesto aumento del ritmo de crecimiento, la tendencia a largo plazo dista mucho de ser alentadora: según datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y las Naciones Unidas, el crecimiento económico mundial ha disminuido del 5,3% en el decenio de 1960 y el 3,7% en el de 1970 al 2,9% en el decenio de 1980 y al 1,4% en la primera mitad del decenio de 1990, si bien cabe vislumbrar tal vez una mejoría en lo que resta del decenio[10]. Se suele olvidar que a principios del presente decenio la economía mundial experimentó durante cuatro años consecutivos una disminución de los ingresos per cápita. Este factor influye notablemente en el alto nivel de desempleo y subempleo generalizados que, a su vez, constituyen la causa más directa de la pobreza. Según estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el mundo hay entre 700 y 800 millones de personas desempleadas o subempleadas.

26. La prioridad política más baja que en decenios anteriores asignada al logro de altos niveles de crecimiento económico y empleo (por ejemplo, respecto del período inmediatamente siguiente a la segunda guerra mundial) explica en gran medida el pesimismo que existe en relación con la lucha contra la pobreza. A menos que se produzcan cambios en las políticas y las actitudes hacia el logro de un mayor crecimiento económico y empleo para todos, hay pocas esperanzas de que pueda hacerse una mella palpable en los niveles de la pobreza. (Ya casi se ha olvidado que como parte de la Estrategia de Desarrollo Internacional para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo se trazó una meta indicativa de aproximadamente el 6% de crecimiento económico para los países en desarrollo.) En años recientes, la atención se ha desplazado hacia los criterios generales del crecimiento basado en la política de incentivación de la oferta, al tiempo que han pasado de moda hasta cierto punto las metas de crecimiento económico. Eso es lamentable, pues con ello se pierde un punto de referencia para medir el desempeño de la economía y el desarrollo mundiales.

27. Si bien hay ahora indicios aislados de que algunas actitudes están cambiando, es necesario que la tendencia cambie mucho más. Aunque la tarea es de naturaleza esencialmente política, el cambio en favor de mayores niveles de crecimiento económico y empleo necesitaría apoyarse en un aumento considerable del ahorro y las inversiones mundiales, un aumento de la productividad y la canalización de una porción sustancial de las economías a las partes del mundo que experimentan un crecimiento menos vigoroso. Es alentador que, según las proyecciones del Fondo Monetario Internacional, el ahorro mundial como porcentaje del PIB aumentará del 22,4% en el período 1982-1989 al 24,3% en el período 1998-2001. Si bien el aumento registrado en los países en desarrollo es considerablemente más robusto, éste sigue siendo peligrosamente bajo en los países menos adelantados.

28. En consecuencia, es preciso un esfuerzo concertado en la formulación de políticas encaminadas a alentar un nivel

más alto de ahorro e inversiones tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, así como en la elevación de su eficacia. Es necesario que se eleve a la categoría de objetivo normativo fundamental la inversión de la tendencia a la disminución del ahorro registrada en los países industriales, y que se canalice una porción mucho más sustancial de ese ahorro hacia una gama más amplia de países en desarrollo, en especial a los países de bajos ingresos. (Como parte de ese proceso, países adelantados como los Estados Unidos, consumidor neto del ahorro mundial, deben volver a desempeñar la función más normal de suministradores netos de ahorro a la reserva mundial.) Además, es preciso que se examine la salida de recursos de los países en desarrollo, tema algo preterido en años recientes. A medida que se han ido liberalizando los mercados financieros, se han multiplicado las vías legales e ilegales de salida de recursos de los países en desarrollo. La salida de recursos financieros se ha visto agravada por el importante éxodo continuo de técnicos calificados de los países en desarrollo con destino a los países industriales.

B. Cooperación económica internacional

29. Para que los países de más bajos ingresos puedan beneficiarse de una mayor afluencia de recursos, es preciso que provengan de niveles más altos de ayuda oficial para el desarrollo y de medidas de alivio de la deuda. Es necesario que los países industriales inviertan urgentemente la tendencia a la disminución que se registra en la ayuda oficial para el desarrollo que se presta a los países en desarrollo. Según la OCDE[11], el total de la asistencia oficial para el desarrollo que prestaron los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo alcanzó solamente el 0,27% de su producto nacional bruto combinado, la cifra más baja registrada desde que empezaron a recopilarse estadísticas comparables en 1950. En el informe hay pocos indicios de que se producirá una inversión de esa tendencia en el futuro cercano.

30. Es necesario que se comprendan mejor las causas de la disminución de la ayuda oficial para el desarrollo y se disipen algunos mitos a ese respecto: a) si bien las presiones fiscales a las que se hallan sometidos los países industriales tienen mucho que ver con la disminución, la ayuda oficial para el desarrollo como proporción de los presupuestos totales de los países miembros de la OCDE sigue siendo muy reducida; b) sigue habiendo mucha información errónea sobre la ineficacia de la ayuda. Si bien no cabe duda de que en la experiencia de la prestación de ayuda se han registrado fracasos, los éxitos, muy en especial en países del Asia sudoriental y meridional que se contaban entre los primeros beneficiarios de la ayuda, no se han dado a conocer lo suficiente, pese a que están bien documentados. Los debates con ocasión del cincuentenario del Plan Marshall ciertamente contribuyeron a destacar algunos de los éxitos logrados en materia de ayuda extranjera. Numerosos países en desarrollo han adoptado medidas drásticas para mejorar sus políticas nacionales, lo que ha contribuido a que aumentaran las posibilidades de que la ayuda se emplee más eficazmente en algunos países; c) es posible que el aumento sustancial de la afluencia de recursos privados a los países en desarrollo haya dado lugar de alguna manera a la noción de que la ayuda es ahora menos necesaria. Pero cabe repetir que la afluencia de recursos privados a los países en desarrollo es limitada desde el punto de vista tanto geográfico como sectorial. Incluso en los países beneficiarios sigue vigente la necesidad de que se canalicen corrientes de capital en condiciones de favor hacia la infraestructura, la agricultura y los sectores sociales. En cambio, en los países de bajos ingresos la ayuda oficial para el desarrollo sigue siendo especialmente necesaria. De hecho, lejos de disminuir, en el mundo en desarrollo va en aumento la demanda general de ayuda oficial para el desarrollo.

31. Una mayor afluencia de ayuda oficial para el desarrollo no surtirá los efectos previstos si los países de bajos ingresos y, de hecho, muchos países en desarrollo de medianos ingresos, se ven obligados a hacer frente a la pesada carga de la deuda. Si bien la reciente adopción de medidas de alivio de la deuda ha ayudado a numerosos países, muchas de esas medidas no sólo son de alcance limitado, sino que se necesitará mucho tiempo para que puedan aplicarse plenamente. Aún después de haberse aplicado plenamente esas medidas, la carga de la deuda seguirá afectando a un número demasiado elevado de países en desarrollo. Pese a la publicidad que se ha dado a las recientes medidas encaminadas a aliviar la deuda de los países en desarrollo, la deuda total de éstos no ha dejado de crecer, pasando de 1,8 billones de dólares en 1993 a 2,2 billones de dólares en 1996[12].

32. Lamentablemente, ya ha amainado el impulso político en favor del alivio de la deuda, sobre todo habida cuenta de que los bancos comerciales no se ven seriamente amenazados en el frente de la deuda. El momento es propicio para lanzar nuevamente una iniciativa de envergadura en favor de la adopción de medidas de alivio de la deuda que conduzcan a una solución más duradera.

33. En general, es necesario que se renueve el acuerdo internacional en favor de la financiación en condiciones favorables (la ayuda oficial para el desarrollo y el alivio de la deuda) que beneficie a un elevado número de países en desarrollo de bajos y medianos ingresos, como parte del establecimiento de un marco mundial para atender problemas de alcance mundial que se han determinado en varias esferas

sociales y ambientales. Ahora bien, la fundamentación lógica de dichas transferencias debería seguir siendo la necesidad de que todos los países alcancen un nivel mayor de prosperidad general, lo que precisa un cierto grado de solidaridad de parte de los ricos respecto de los menos privilegiados.

34. En lo que respecta a las medidas comerciales, un elevado número de países en desarrollo se han beneficiado sin duda de la liberalización general del comercio en los países industriales. No obstante, ya hay coincidencia generalizada de opiniones en el sentido de que aún queda mucho por hacer para seguir abriendo los mercados a las exportaciones de los países en desarrollo, en especial a los rubros que interesan especialmente a estos últimos. Además, un elevado número de países en desarrollo, especialmente los de bajos ingresos, que carecen de la capacidad de suministro y de infraestructura para apoyar una orientación hacia las exportaciones, no se han beneficiado o puedan haberse visto afectados negativamente tras la conclusión de la Ronda Uruguay.

35. En consecuencia, aún queda mucho por hacer, incluso en esferas que alentarían las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo y la exportación de productos elaborados y semielaborados de gran intensidad de mano de obra por los países de bajos ingresos. Una cuestión conexa es el mejoramiento de los mercados y precios de los productos básicos. En el Informe sobre Desarrollo Humano 1997[2] se señala el hecho indiscutible de que "para los países en desarrollo en conjunto las pérdidas acumulativas de la relación de intercambio ascendieron a 290.000 millones de dólares entre 1980 y 1991", lo que obedece en gran medida a la caída de los precios de los productos básicos.

C. Mundialización

36. Un aspecto importante del actual debate sobre la pobreza tiene que ver con el fenómeno conocido comúnmente como la "mundialización" impulsada por el mercado, que tal vez pueda denominarse más precisamente "transnacionalización". Si bien los defensores de la mundialización alegan que ésta tiene una repercusión positiva en el crecimiento económico, han surgido como mínimo dos conjuntos de inquietudes serias relativas a la pobreza para las cuales no parece haber respuestas efectivas inmediatas.

37. En primer lugar, al haberse puesto el acento sobre todo en el progreso económico impulsado por el mercado, existe la creencia generalizada de que el marco moral y ético de la economía mundial está cambiando radicalmente. Se está dando menos prioridad a la solidaridad humana. Uno de los defensores más elocuentes de esta tesis, el financiero y filántropo de renombre internacional George Soros, formuló recientemente una observación sagaz: ... El capitalismo de laissez-faire sostiene que como mejor se sirve al bien común es mediante la consecución libre de inhibiciones del interés propio. A menos que se lo modere por el reconocimiento de un interés común que debería prevalecer sobre los intereses particulares, nuestro sistema actual corre el riesgo de descomponerse[13]. La comunidad internacional carece de respuesta eficaz a ese dilema fundamental, y a muchos otros, que repercuten en la lucha contra la pobreza. No puede evitarse la impresión de que los esfuerzos por erradicar la pobreza en este nuevo entorno constituyen una tarea mucho más ardua que nunca antes.

38. Un aspecto particular de la mundialización que ha atraído recientemente alguna atención trata de las crecientes desigualdades en ingresos y riqueza, tanto a nivel nacional como internacional. Hasta cierto punto esa es una consecuencia del criterio predominante de las políticas económicas en las que se exhorta a la reducción de la función del sector público. También hasta cierto punto es el resultado de la incapacidad de todos los países y de todos los sectores de las sociedades de aprovechar equitativamente los frecuentes cambios tecnológicos y de otra índole que forman parte del proceso de mundialización.

39. Las desigualdades crecientes no sólo contribuyen de modo fundamental a la pobreza, sino que también, como parte de un círculo vicioso, son un formidable obstáculo a la lucha contra la pobreza. Es necesario que la Asamblea General analice la posibilidad de reanudar el examen de la cuestión de las desigualdades crecientes que se observan en el plano internacional.

40. En segundo lugar, en el paradigma de la mundialización se hace un hincapié mucho más marcado en la "competitividad", sobre todo en el sector privado y, en un sentido distinto, en el sector público. El sector privado, sometido a las presiones competitivas implacables dimanadas de la desregulación, la rápida caída de las barreras comerciales y las pujantes tecnologías, se ha visto obligado a adoptar severas medidas de reducción de costos. Ello no sólo ha dado lugar en algunos casos a un mayor nivel de desempleo transitorio, sino que en muchos otros casos ese desempleo ha revestido un carácter estructural. Las corporaciones también se han visto obligadas a reducir los beneficios de los trabajadores, con las inevitables consecuencias negativas para el progreso social. Tampoco ha ayudado el debilitamiento generalizado de los sindicatos de trabajadores. En los casos en que se han creado empleos mal remunerados, sobre todo en los sectores de los servicios, los beneficios sociales o bien se han diluido o, en ocasiones, han desaparecido del todo. Los efectos de todo ello en la pobreza sólo pueden ser negativos. El sector privado de los

países en desarrollo también se ha tenido que adaptar a las intensas exigencias resultantes de las presiones de la competitividad. En el sector público, la reducción de los impuestos ha pasado a ser otro rasgo distintivo de la época, aun cuando se han ido acumulando pruebas en un país tras otro de que han aumentado las desigualdades en cuanto a los ingresos y las riquezas. En una palabra, hay una renuencia generalizada de parte de los económicamente favorecidos a compartir sus destinos con los desfavorecidos.

41. El sector público se encuentra sometido a presiones competitivas de una índole algo distinta. Con la mundialización de las finanzas, el sentir reinante en los mercados financieros mundiales exige que los gobiernos no sólo reduzcan sus déficit –con frecuencia a niveles arbitrariamente bajos– , sino también que reduzcan la función general del sector público. Las presiones a que está sometido el sector social han llegado a ser insufribles. El mercado de obligaciones, por ejemplo, que ha pasado a ser en la actualidad un árbitro importante en materia de políticas macroeconómicas nacionales, es sumamente sensible a la magnitud relativa del déficit del sector público, con lo cual surte el efecto de imponerle a ese sector una disciplina férrea. Ello sería aceptable si se procuraran ingresos adicionales de fuentes existentes o nuevas, pero ese no suele ser el caso.

42. Es preciso que la comunidad internacional sopese seriamente el mensaje bastante contradictorio que se envía a los Estados miembros, y muy en especial a los países en desarrollo. De una parte se les exige que recorten el gasto público y de otra que luchen con arrojo contra la pobreza e incrementen el gasto en recursos humanos, sin mencionar que atiendan a las necesidades en materia de medio ambiente.

IV. Sugerencias para el resto del Decenio

43. Como es natural, al declarar el Decenio la Asamblea General tenía presentes varios objetivos: destacar los problemas de la pobreza y sensibilizar a la opinión pública sobre la cuestión, promover medidas internacionales y nacionales para la erradicación de la pobreza, y establecer un plazo concreto dentro del cual se adoptarían medidas y se evaluarían sus repercusiones.

A. Destacar los problemas de la pobreza y sensibilizar a la opinión pública

44. La cuestión de la pobreza ha recibido atención mundial gracias a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, y a la relevancia dada a la cuestión por las Naciones Unidas en general, el PNUD, el Banco Mundial y, más recientemente, la OCDE. Actualmente la pobreza es el tema de numerosísimos informes, seminarios y cursos prácticos, que incluso llegan a ser excesivos y repetitivos.

45. En el contexto de las Naciones Unidas, la pobreza y las cuestiones conexas son el centro de las deliberaciones en numerosos fondos, programas, y organismos especializados, a veces sin suficiente coordinación. En cierta medida, la pobreza se ha convertido en un tema sustitutivo de las cuestiones del desarrollo general, especialmente en lo relativo a los países de bajos ingresos.

46. En el plano internacional, se propone reforzar progresivamente la observancia del Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza (17 de octubre). Hasta la fecha, esto sólo se ha hecho de manera limitada. Se propone que el Día se observe centrando la atención en un tema particular que la Asamblea General escoge para el año en cuestión. (Para 1998 ya se ha escogido el tema “Pobreza, derechos humanos y desarrollo”.)

47. En el plano internacional es necesario seguir destacando la observancia del Día. Se propone que las oficinas del sistema de las Naciones Unidas en cada país participen en la organización de actividades y debates sobre los problemas de la pobreza en el plano nacional. En muchos países la información sobre la pobreza nacional no recibe suficiente divulgación, ni se conoce la voluntad que existe en el plano nacional de abordar las cuestiones relativas a la pobreza.

B. Medidas en los planos nacional e internacional

48. Cabe señalar que, hasta la fecha, la respuesta en el plano nacional a los planteamientos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social relativos a los problemas de la pobreza ha sido insuficiente. La Declaración de Copenhague, entre otras cosas, requiere la formulación de metas y planes de acción nacionales para realizar los objetivos nacionales de erradicación de la pobreza. Según el Informe sobre Desarrollo Humano 1997, puede decirse que sólo unos 30 países han formulado metas. Es necesario reafirmar la importancia de las metas nacionales ya que pueden ser un valioso elemento aglutinante para el debate y la acción, así como un punto de referencia para evaluar esas acciones.

49. Numerosas actividades de los fondos y programas de las Naciones Unidas y del Banco Mundial se han centrado en la preparación de informes y análisis a nivel nacional. A continuación figura un resumen de los logros alcanzados hasta el momento por tres organizaciones clave:

a) PNUD. En su informe anual correspondiente a 1996, el Administrador del PNUD señaló que, como parte del seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, a fines de 1997 más de 100 países tendrían informes nacionales sobre el desarrollo humano[14]. Esos informes tienen múltiples objetivos, pero sería útil que todos los informes nacionales sobre el desarrollo humano sirvieran de base para la formulación de metas y planes de acción para la erradicación de la pobreza. Tras la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, el PNUD también inició proyectos en unos 60 países en el contexto de la "Iniciativa de Estrategias para la Pobreza";

b) El Banco Mundial. La reducción de la pobreza ocupa actualmente un lugar más destacado en las actividades del Banco Mundial. Las evaluaciones nacionales de la pobreza constituyen la base para la acción y en junio de 1996 ya se habían realizado 84 de esas evaluaciones;

c) UNICEF. En su informe sobre la marcha de las actividades complementarias de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia se afirma que a fines de 1996, 167 países habían firmado la Declaración Mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño adoptada en la Cumbre, y otros 155 habían concluido o estaban en vías de concluir sus programas nacionales de acción. Unos 50 países han formulado programas subnacionales de acción y otros 26 han proyectado hacerlo[15].

50. La Asamblea no puede más que acoger con agrado este mayor hincapié en los estudios relacionados con la pobreza. No obstante, es preciso prestar atención a varios aspectos: en primer lugar, hay que completar la tarea de compilar informes nacionales sobre la pobreza. En segundo lugar, parecería conveniente preparar informes resumidos para cada país sobre la base de las contribuciones enumeradas supra provenientes de distintas partes del sistema de las Naciones Unidas y, cuando proceda, de las organizaciones no gubernamentales y de fuentes académicas. En tercer lugar, es importante incrementar la función de las metas y los planes concretos de acción en esas actividades. En cuarto lugar, sería importante supervisar los avances en los planos nacional o subregional.

51. Es necesario explorar la posibilidad de realizar más actividades en el plano subregional. Numerosas entidades subregionales tienen secretarías que mantienen vínculos estrechos con los Estados Miembros y podrían servir de catalizadoras para la acción. Además, las agrupaciones subregionales proporcionan un foro útil para realizar "exámenes por homólogos" de las políticas y los avances, de modo similar al examen del desempeño de los donantes que realizan los países de la OCDE. La Secretaría de las Naciones Unidas ya ha lanzado algunas iniciativas en ese sentido.

52. En el plano internacional, en el contexto de las deliberaciones de la Asamblea General sobre el Decenio, tal vez sea conveniente examinar las actividades nacionales e internacionales en años alternos. Además, se propone que cada año el Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza sirva de ocasión para un examen independiente del tema seleccionado por la Asamblea General para ese año. El año 1999 podría, por ejemplo, dedicarse a las "Experiencias de los países industrializados en la erradicación de la pobreza". El año 2001 podría dedicarse a la "Erradicación de la pobreza y las corrientes de recursos hacia los países en desarrollo y desde ellos"; el año 2003, a la "Erradicación de la pobreza y el comercio de los países de bajos ingresos" y por último, el año 2005 a la "Tecnología y la erradicación de la pobreza".

53. Se propone que entre un año y otro la atención se centre en los aspectos nacionales relacionados con la erradicación de la pobreza. Nunca se hará demasiado hincapié en el hecho de que, a menos que haya una dirección adecuada, se logre consenso y se dediquen recursos suficientes en el plano nacional, todo esfuerzo de cooperación internacional será inútil. Cabe recordar que la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social pidió a todos los Estados Miembros que establecieran metas para la reducción de la pobreza. Así, para el año 2000, cuando se celebre el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para examinar la aplicación de las recomendaciones de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, la Asamblea debe recibir un informe completo sobre la enunciación de metas nacionales por el mayor número

posible de países en desarrollo. Posteriormente, los temas anuales que destaquen las políticas nacionales tal vez podrían designarse sobre la base siguiente: 2002: “Pobreza y planificación del gasto social”; 2004: “Pobreza, creación de empleo y educación”; y 2006: “Pobreza, salud y nutrición”.

C. Metas y supervisión

54. Tanto el PNUD como el Banco Mundial tienen actualmente importantes actividades de supervisión de la pobreza en el plano nacional. Esas actividades requieren mayor publicidad, mejor coordinación con el resto del sistema de las Naciones Unidas y mayor afinidad con los objetivos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, para lo cual se requiere también una participación más activa de la Secretaría de las Naciones Unidas.

55. Cabe señalar que recientemente la OCDE acordó una meta de reducción de la pobreza que requiere reducir a la mitad la pobreza absoluta para el año 2015. Ese es un acontecimiento positivo y las Naciones Unidas deben trabajar estrechamente con la secretaría de la OCDE en la supervisión del proceso que podría tener el gran mérito de persuadir a los países donantes de canalizar recursos hacia las esferas que los necesitan.

V. Conclusiones

56. En general, la situación de la erradicación de la pobreza es dispar: se están realizando progresos impresionantes en amplios sectores del mundo en desarrollo; un número casi sin precedentes de seres humanos está saliendo de la pobreza en Asia oriental y sudoriental. Pero en el resto del mundo en desarrollo no se vislumbra un nivel siquiera cercano de progreso y, con las políticas actuales, la cifra absoluta de pobres podría de hecho aumentar.

57. Los principales obstáculos con que tropiezan los esfuerzos de erradicación de la pobreza son el bajo crecimiento registrado en numerosos países, el orden de prioridad relativamente bajo que se otorga actualmente al alto crecimiento y el pleno empleo, y las políticas macroeconómicas que hacen hincapié en la reducción del sector público y los gastos públicos.

58. Por último, se ha sostenido que es necesario completar los esfuerzos nacionales y subregionales para la evaluación de la pobreza y la promoción de medidas para su erradicación con la asistencia del sistema de las Naciones Unidas y los países donantes. Esos esfuerzos requieren una mayor coordinación y una orientación más acorde con los compromisos contraídos en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

Notas

[1] Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.96.IV.8) cap.I, resolución 1, anexo I.

[2] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre Desarrollo Humano, 1997, Nueva York, Oxford University Press, 1997.

[3] Informe sobre la Situación Social en el Mundo, 1997 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.97.IV.1).

[4] Ibíd., segunda parte, cap. VI, párr. 35.

[5] Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Informe mundial sobre la educación 1995, París, UNESCO Publishing, Oxford, 1995.

[6] Informe final de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos: la Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje, Jomtien (Tailandia), 5 a 9 de marzo de 1990, Nueva York, Comisión Interinstitucional (PNUD, UNESCO, UNICEF, Banco Mundial) para la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, 1990, apéndices 1 y 2.

[7] Educación para todos: alcanzando la meta: Informe final del Foro Consultivo Internacional sobre la Educación para Todos, Ammán (Jordania), 16 a 19 de junio de 1996, París, UNESCO 1996.

[8] Organización Mundial de la Salud, The World Health Report 1997: Conquering Suffering, Enriching Humanity, OMS, Ginebra 1997.

[9] Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria, 1995 Report, Washington, D.C., 1995.

[10] Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Statistical Pocket Book (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.94.II.D.32).

[11] Michel, James H., Development Cooperation: 1996: Report, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París, 1997.

[12] Global Development Finance, 1997, Washington, D.C., Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1997.

[13] Soros, George. “The Capitalist Threat”, Atlantic Monthly, febrero de 1997, pág. 48.

[14] DP/1997/16, anexo III.

[15] E/ICEF/1997/14 y Corr.1 y 2.

Anexo

Publicaciones recientes seleccionadas sobre cuestiones relacionadas con la pobreza

El presente anexo contiene una lista seleccionada de publicaciones relacionadas con la pobreza no citados en las notas.

Comisión de Derechos Humanos, “Informe final sobre los derechos humanos y la extrema pobreza” (E/CN.4/SUB.2/1996/13).

El Progreso de las Naciones 1997, Nueva York, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 1997.

El empleo en el mundo 1996/1997. Las políticas nacionales en la era de la mundialización, Ginebra, OIT, 1997.

Estado Mundial de la Infancia 1997, Nueva York, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 1997.

Estudio Económico y Social Mundial 1996: tendencias políticas actuales de la economía mundial (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.96.II.C.1).

Haq, Mohammed, Human Development in South Asia 1997, Oxford University Press, Pakistán, 1997.

La Brecha de la Equidad: América Latina y el Caribe y la Cumbre Social (Primera Conferencia regional de seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Sao Paulo, 6 a 9 de abril de 1997), Santiago, 1997 (LC/G.1954 (Conf.86/3)).

Panorama Social de América Latina, ed. 1996 (LC/G.1946-P).

Preventing and Erradicating Poverty: Main Elements of a Strategy to Erradicate Poverty in the Arab States, NuevaYork, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1996.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre Desarrollo Humano 1995, Nueva York, Oxford University Press, 1995 (tema: La revolución hacia la igualdad en la condición de los sexos).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre Desarrollo Humano 1996, Nueva York, Oxford University Press, 1996 (tema: Crecimiento económico y desarrollo humano).

Resumen de la reducción de la pobreza y el Banco Mundial: progresos y desafíos en el decenio 1990, Washington, D.C., Banco Mundial, 1996.

Tabatabai, Hamid, Statistics on Poverty and Income Distribution, segunda. edición, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 1997.

Taking Action to Reduce Poverty in Sub-Saharan Africa, Washington, D.C., Banco Mundial, 1996.

The World Health Report 1996, Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 1996.

Watkins, Kevin, The Oxfam Poverty Report. Oxford, Oxfam Publications, 1996.

"Globalization and Liberalization: Effects of International Economic Relations on Poverty". (UNCTAD/ECDC/ PA/4/Rev.1).

"Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation". París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 1996.