Naciones Unidas E/CN.17/2001/PC/5

Consejo Económico y Social

Distr. general
14 de marzo de 2001
Español
Original: inglés

Comisión sobre Desarrollo Sostenible constituida en comité preparatorio de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible
Período de sesiones de organización
30 de abril a 2 de mayo de 2001

Lucha contra la pobreza*

Informe del Secretario General

Índice

		Párrafos	*Página*
I.	Introducción	1-3	2
II.	Evolución de la pobreza por ingresos	4-11	2
III.	Evolución de la desigualdad	12-14	3
IV.	Evolución de los indicadores de pobreza	15-18	3
V.	La pobreza, los recursos naturales y el medio ambiente	19-22	4
VI.	Tareas para el futuro	23-27	5

* El presente informe fue preparado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, entidad encargada del capítulo 3 del Programa 21, con aportaciones de organismos de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales. El informe es una breve sinopsis de datos destinada a facilitar información a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible acerca de los principales acontecimientos en el ámbito que se examina.

01-29085 (S) 180401 180401

I. Introducción

1. La lucha contra la pobreza ha sido el tema central de recientes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas, en particular, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995, y la Cumbre del Milenio de 2000. La Declaración del Milenio incluía el compromiso de reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos eran inferiores a 1 dólar por día[1].

2. La pobreza es un fenómeno multidimensional, caracterizado por un bajo nivel de ingresos y consumo, hambre y malnutrición, mala salud, falta de instrucción y conocimientos especializados, falta de acceso al agua y al saneamiento y vulnerabilidad a las conmociones económicas y sociales. Esas características están estrechamente relacionadas entre sí, ya que los bajos ingresos restringen el acceso a los bienes y servicios básicos y a su vez, la falta de acceso a los bienes y servicios limita las oportunidades de generación de ingresos. La pobreza suele estar vinculada a otros factores sociales como la raza, la etnia y el género, que son manifestaciones reales o históricas de discriminación contra determinados grupos sociales.

3. En los últimos decenios, los índices de pobreza, medidos en función de diferentes criterios, han disminuido a nivel mundial y en la mayoría de los países (notablemente en algunos de ellos). Con todo, la pobreza ha aumentado en otros países, así como la brecha entre los países más ricos y los más pobres.

II. Evolución de la pobreza por ingresos

4. Entre 1990 y 1998, el índice de pobreza en los países en desarrollo, basado en un umbral general de pobreza de 1 dólar por día, disminuyó del 29% al 23%. Si pudiese mantenerse ese ritmo de descenso, en 2015 el índice de pobreza representaría la mitad del índice de 1990. El número total de personas que viven en la pobreza descendió ligeramente en el decenio de 1990, ya que pasó de unos 1.300 millones a 1.200 millones[2].

5. El umbral de pobreza general de 1 dólar por día, aunque no guarda relación con el nivel de ingresos y consumo que se requiere para que una persona no sea considerada pobre en los países de ingresos elevados o medianos, se utiliza en algunos de los países más pobres y sirve para indicar el grado de extrema pobreza en el mundo, es decir, el número de personas que no pueden satisfacer sus necesidades más elementales de alimentos, alojamiento y otros bienes o servicios básicos. También es útil para examinar las tendencias de la pobreza en los países de ingresos medianos, ya que generalmente ésta sigue las mismas tendencias que los umbrales de pobreza más elevados.

6. Hay una gran mayoría de personas pobres que viven en Asia (unos 522 millones en el Asia meridional y 267 millones en el Asia oriental, incluida el Asia nororiental). Ahora bien, el índice es mayor en el África subsahariana, ya que se cifra en alrededor del 48% de la población. A finales del decenio de 1990, los índices de otras regiones eran del 40% en el Asia meridional, el 15% en el Asia oriental y el 12% en América Latina y el Caribe.

7. En el Asia oriental, el índice de pobreza descendió de alrededor del 28% en 1990 al 15% en 1998, al tiempo que el número de personas pobres descendió de 418 millones a 267 millones. Esta reducción drástica se debió en gran medida al rápido crecimiento económico de la región, en la que el PIB per cápita creció a un ritmo del 6,6% anual. En China, Malasia, Tailandia e Indonesia se registraron importantes reducciones de la pobreza antes de la crisis económica de 1997-1998. Esa crisis provocó a corto plazo aumentos sustanciales de la pobreza, en particular en Indonesia, la República de Corea y Tailandia. En Indonesia, el índice de pobreza casi se duplicó de 1996 a 1999, pero parece haber descendido nuevamente a su nivel anterior a la crisis. En la República de Corea, la pobreza urbana se duplicó con creces después de la crisis, pero posteriormente disminuyó de nuevo.

8. En el Asia meridional, la proporción de personas que vive en la pobreza descendió del 44% en 1990 al 40% en 1998, mientras que el número de pobres aumentó de 474 millones a 522 millones. El PIB per cápita aumentó en el decenio de 1990 a casi 4% al año, pero la reducción de la pobreza ha sido lenta.

9. En el África subsahariana el índice de pobreza se mantuvo básicamente en torno al 48% de 1990 a 1998, y el número de pobres aumentó de 217 millones a 291 millones. Los ingresos per cápita descendieron ligeramente en el decenio de 1990 y, en muchos países, la disminución de los precios de los productos básicos, los conflictos civiles y el SIDA contribuyeron al au-

mento de la pobreza. Con todo, unos cuantos países lograron reducir significativamente el índice de pobreza. En Uganda, el rápido crecimiento económico del decenio de 1990, cifrado en poco menos del 5% per cápita, dio lugar a que el índice de pobreza disminuyera del 56% al 44%. En Côte d'Ivoire, Ghana y Mauritania, el modesto crecimiento económico per cápita y la disminución del nivel de desigualdad plasmaron en reducciones significativas del índice de pobreza.

10. En América Latina, el índice de pobreza disminuyó del 17% en 1990 al 12% en 1998, en tanto que el número de pobres disminuyó de 74 millones a 61 millones. En el Brasil, la pobreza descendió en un 30% en los dos años posteriores a la estabilización económica de 1994. En México, el índice de pobreza aumentó después de la crisis financiera de 1995. En América Latina, al igual que en otras regiones, la pobreza suele tener un fuerte componente geográfico y se concentra en las altiplanicies rurales de los países andinos y el nordeste del Brasil, que es propenso a la sequía.

11. En la Europa oriental y la ex Unión Soviética, se produjo un aumento notable de la pobreza en el decenio de 1990, durante el cual se redujo el PIB per cápita y aumentó la desigualdad. El número de personas que vive con menos de 1 dólar por día aumentó de 1 millón en 1987 a 7 millones en 1990 y a 18 millones en 1998, lo que representaba alrededor del 4% de la población. En la Federación de Rusia, el PIB per cápita real disminuyó un 41% entre 1987 y 1998 y la desigualdad aumentó de manera espectacular, lo que dio lugar a que el 19% de la población tuviera un ingreso de menos de 2 dólares por día. En algunos países de la Europa oriental a finales del decenio de 1990 se reanudó el crecimiento económico y disminuyó la pobreza.

III. Evolución de la desigualdad

12. La desigualdad en la distribución mundial de ingresos ha aumentado en los últimos decenios, fundamentalmente debido a la brecha cada vez mayor que existe entre los países más ricos y los más pobres. La proporción entre el ingreso promedio del 20% de la población más rica del mundo y el ingreso promedio del 20% de la población más pobre aumentó de 60:1 en 1991 a 78:1 en 1994. El 20% de la población más pobre del mundo percibe solamente el 1,1% del ingreso mundial, lo que representa un descenso respecto del 1,4% registrado en 1991[3].

13. Dentro de los países no hay una clara tendencia general en lo que respecta a la desigualdad. Por lo que respecta al reducido número de países sobre los que se dispone de datos fiables, entre 1980 y principios del decenio de 1990 la desigualdad parece haber disminuido en 24 países y aumentado en 19. Sin embargo, entre los países con una desigualdad cada vez mayor se encuentran grandes países, de modo que la mayoría de la población del mundo probablemente vive en países donde la desigualdad va en aumento. Indonesia, la República de Corea y Malasia registraron marcadas reducciones de desigualdad y un rápido crecimiento económico, lo que dio lugar a una importante disminución de los índices de pobreza.

14. Los nuevos y mejores datos de los estudios sobre la desigualdad, que abarcan más países y contienen múltiples estudios para muchos países, no respaldan la antigua opinión de que el aumento de la desigualdad era parte normal del proceso de desarrollo temprano (hipótesis de Kutznets)[4]. Los nuevos datos no muestran ningún vínculo general entre la desigualdad y el desarrollo económico. No obstante, hay patrones regionales significativos que muestran que la desigualdad suele ser mayor en América Latina y África e inferior en Asia y los países desarrollados. Cada vez se abre más paso la idea de que las sociedades más igualitarias tienden a encarar con más eficacia las conmociones económicas, sociales y políticas, ya que comparten las cargas y se adaptan a las nuevas situaciones. Además, la desigualdad mayor o en aumento reduce el efecto del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza, por lo que se requiere más crecimiento económico para, por ejemplo, reducir a la mitad el índice de pobreza. La elevada desigualdad en la distribución de los bienes de producción, incluidos la tierra, el capital, la enseñanza y la salud, también limita el desarrollo.

IV. Evolución de otros indicadores de pobreza

15. Uno de los objetivos internacionales relacionados con la pobreza, trazados en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, de 1996, es reducir a la mitad el número de personas que padecen hambre o desnutrición crónica en el mundo para el año 2015. Se calculaba que aproximadamente 826 millones de personas padecían desnutrición crónica en 1996-1998, de las cuales alrededor de 792 millones vivían en países en desarrollo. Si bien ello representa una reducción significativa con respecto

a los más de 950 millones de personas desnutridas en los países en desarrollo en el período 1969-1971, el número proyectado para 2015 se prevé que será de alrededor de 580 millones, cifra muy superior al objetivo. Para que el hambre se reduzca a la mitad para el año 2015, el número de personas que la padece tendría que reducirse anualmente a razón de 20 millones, pero desde principios del decenio de 1990 el hambre se ha reducido a un ritmo de menos de 8 millones de personas al año. En el África subsahariana, el 34% de la población estaba desnutrida en 1996-1998[5].

16. La tasa promedia de mortalidad de niños menores de 5 años en el mundo en desarrollo descendió de 135 (por 1.000 nacidos vivos) en 1980 a 79 en 1998, lo que contrasta con el promedio de seis en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Sin embargo, el ritmo de disminución fue menor en el decenio de 1990 y se encuentra actualmente por debajo de la tasa requerida para cumplir el objetivo de la reducción de las dos terceras partes entre 1990 y 2015. Se lograron reducciones significativas en el Asia meridional (89 por 1.000); en el Asia oriental (43 por 1.000); en el Oriente Medio y el África septentrional (55 por 1.000) y en América Latina y el Caribe (37 por 1.000). Las tasas de mortalidad en la niñez descendieron en tres cuartas partes en Sri Lanka, China, y Viet Nam, lo que demuestra qué objetivos pueden alcanzarse. Las tasas de mortalidad en la niñez siguen siendo elevadas en el África subsahariana (más de 150 por 1.000). En algunos países del África subsahariana, las tasas de mortalidad infantil y en la niñez están aumentando, después de varios años de descenso[6].

17. La comunidad internacional ha fijado el objetivo de lograr la enseñanza primaria universal para el año 2015. La proporción de niños en edad escolar que asiste a la escuela aumentó en todas las regiones en el decenio de 1990. En el Asia oriental, la enseñanza primaria ahora es casi universal. La tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria es de alrededor del 94% en América Latina y el Caribe, el 87% en el Oriente Medio y el África septentrional y el 77% en el Asia meridional[7]. Sin embargo, en el África subsahariana la tasa neta de matriculación, cifrada en el 60%, ha aumentado sólo ligeramente desde 1980. En 12 países de África, más de la mitad de los niños en edad escolar no asiste a la escuela.

18. En todas las regiones se han reducido las disparidades de género en la educación, pero siguen siendo sustanciales en el Asia meridional y África. A nivel mundial, alrededor del 60% de los niños que no asisten a la escuela son niñas. La proporción de niñas con respecto a los niños en la enseñanza primaria es del 82% en el Asia meridional y del 84% en el África subsahariana, proporción ésta que disminuye en la enseñanza secundaria[8].

V. La pobreza, los recursos naturales y el medio ambiente

19. La pobreza suele concentrarse en las zonas rurales. Si bien es difícil comparar la pobreza entre las zonas rurales y las urbanas, se estima que alrededor del 75% de los pobres del mundo vive en las zonas rurales de los países en desarrollo. En muchos países en desarrollo el reciente crecimiento económico y la reducción de la pobreza se han concentrado en las ciudades, lo que ha dado lugar a un aumento de los diferenciales económicos entre las zonas urbanas y rurales. El proceso constante de urbanización está entrañando un aumento del porcentaje de pobres que vive en las zonas urbanas, aunque se prevé que el 60% de la población del mundo seguirá viviendo en las zonas rurales en el año 2025[9].

20. El desarrollo rural y agrícola ha sido particularmente efectivo para reducir la pobreza en las zonas rurales, especialmente de 1975 a 1990. Ahora bien, la reducción de la pobreza sufrió una desaceleración en muchos países en el decenio de 1990 en la medida en que disminuyó el crecimiento de la productividad agrícola y las políticas de desarrollo y la financiación se centraron en las manufacturas orientadas a las exportaciones, principalmente en las zonas urbanas. La proporción de la asistencia oficial para el desarrollo destinada a la agricultura, que proporciona medios de subsistencia a la mayoría de las personas que viven en la pobreza, descendió del 20% a finales del decenio de 1980 a cerca del 12% en 2000, al tiempo que su valor absoluto disminuyó en dos terceras partes. La proporción de la asistencia oficial para el desarrollo destinada a los países de bajos ingresos, en los que vive el 85% de los pobres, se ha mantenido bastante constante (alrededor del 63%) y ha venido disminuyendo en términos reales[10].

21. La degradación ambiental y el agotamiento de los recursos tienen un efecto desproporcionado sobre los pobres, en particular en las zonas rurales de los países en desarrollo, en las que la subsistencia y el empleo

dependen directamente de los recursos naturales. La degradación o el agotamiento de los suelos, los recursos forestales, los recursos hídricos, los pastos, la fauna y la flora silvestres y la pesca está intensificando la pobreza en muchos países. Dado que los pobres de las zonas rurales suelen depender del acceso a recursos comunes como la leña, el forraje, el agua y otros productos de primera necesidad, la tendencia a privatizar las tierras comunes también está dando lugar a una intensificación de la pobreza. Aunque la necesidad, y el hecho de no ser propietarios de tierras, y la falta de conocimientos y capital pueden obligar a los pobres a utilizar los recursos naturales de manera no sostenible, la degradación de los recursos obedece principalmente a la explotación excesiva por parte de los que no son pobres.

22. La experiencia registrada en algunas regiones en los últimos años ha puesto de manifiesto que las organizaciones comunitarias integradas por personas pobres pueden, si se les faculta para ello, gestionar los recursos naturales de manera sostenible, lo que contribuye al desarrollo comunitario y a la reducción de la pobreza. La gestión de los recursos de manera colectiva y en régimen de participación por parte de las comunidades locales y los grupos de usuarios ha resultado particularmente eficaz para conservar y ordenar los recursos hídricos, los bosques y los pastizales, lo que en algunos casos ha dado lugar a mejoramientos sustanciales del rendimiento sostenible.

VI. Tareas para el futuro

23. Para alcanzar los objetivos relacionados con la pobreza establecidos por la comunidad internacional en el decenio de 1990 se requerirán un crecimiento económico constante y esfuerzos concretos para atender las necesidades económicas y sociales. Habida cuenta de que la población que vive en la pobreza es dinámica y de que algunas personas escapan de la pobreza cada año mientras otras caen en ella como resultado del desempleo, las enfermedades, la violencia, los desastres naturales y otras calamidades, la labor encaminada a reducir la pobreza debe incluir políticas y programas que reduzcan la vulnerabilidad social y económica, en especial de las personas que se acercan al umbral de la pobreza, por conducto de redes de seguridad social y otras estructuras de apoyo.

24. La gran mayoría de los pobres seguirá viviendo en las zonas rurales de los países en desarrollo durante los dos próximos decenios como mínimo. Por consiguiente, debe darse mayor prioridad al desarrollo rural y agrícola para poner fin a la progresiva relegación de que fue objeto en el decenio de 1990. Será preciso realizar grandes esfuerzos para mejorar la productividad agrícola y ampliar el acceso a la tierra, al crédito, a la enseñanza, a la atención de la salud, al abastecimiento de agua y al saneamiento. La reducción de la pobreza también requerirá una mejora de la infraestructura rural, incluidos los mercados, las carreteras, las redes de transporte, las comunicaciones, la electricidad y otras fuentes de energía modernas, así como instituciones e incentivos para fomentar el ahorro y las inversiones.

25. Los pobres de las zonas rurales suelen vivir en tierras marginales y degradadas, lo que aumenta su dificultad para escapar de la pobreza. Por consiguiente, las políticas y programas encaminados a combatir la pobreza en esas zonas deben incluir actividades de investigación y extensión agrarias a fin de desarrollar y divulgar cultivos y técnicas adecuadas para lograr una agricultura sostenible.

26. Es preciso que las organizaciones comunitarias y de otro tipo que representan a los pobres sean incluidas en los procesos de adopción de decisiones encaminadas a reducir la pobreza. Debería prestarse apoyo a esas organizaciones y fortalecerlas a fin de promover iniciativas de desarrollo comunitario y mejorar el diálogo con los gobiernos y otros grupos. En las zonas rurales, las organizaciones comunitarias que representan a los pobres deberían participar a nivel local en la ordenación de los recursos hídricos, los recursos forestales y el acceso a los pastizales.

27. Otra cuestión de importancia capital será atender las necesidades concretas de las mujeres y los niños pobres. La pobreza afecta sobre todo a las mujeres, quienes por lo general tienen menos posibilidades de superarla. Para reducir la pobreza, es esencial promover el acceso de la mujer a las actividades generadoras de ingresos, a la tierra, al agua, al crédito y a otros recursos en igualdad de condiciones con el hombre. Es más probable que los ingresos que perciben y controlan las mujeres pobres se utilicen para mejorar la nutrición, la atención de la salud, la enseñanza y otros servicios de primera necesidad que los ingresos percibidos o controlados por los hombres. Además, es de importancia capital garantizar el acceso de todos los niños a la enseñanza básica y la atención de la salud, así como la igualdad de acceso de las niñas a todos los niveles de la enseñanza. Dado que la pobreza suele medirse tomando

como base los hogares, se carece de datos sobre las tasas y la evolución de la pobreza en función del género. También es necesario contar con datos más completos para evaluar las cuestiones de la pobreza relacionadas con el género y formular políticas encaminadas a abordar los correspondientes problemas.

Notas

[1] Resolución 55/2 de la Asamblea General, párr. 19.

[2] Los datos sobre las tendencias en la pobreza por ingresos se basan en trabajos del Banco Mundial, utilizando un umbral internacional de pobreza de 1 dólar diario por persona (en valores constantes de dólares de los Estados Unidos de 1985 en cuanto a la paridad del poder adquisitivo). Para datos más recientes, véase: *www.worldbank.org/poverty/data/trends/index.htm*. Hay datos y análisis detallados en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial, de 2000/2001*, del Banco Mundial, que puede consultarse en: www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty. A menos que se indique lo contrario, los datos sobre ingresos que figuran en el presente informe proceden de esas fuentes.

[3] Thomas Vinod y otros, *The Quality of Growth* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2000). Véase también *Poverty Trends and Voices of the Poor* (Washington, D.C., Banco Mundial, 1999).

[4] Gary S. Fields, *Distribution and Development: A New Look at the Developing World* (Cambridge, MIT Press, 2001).

[5] El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo (Roma, FAO, 2000).

[6] Un mundo mejor para todos (Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, 2000).

[7] *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2001, cuadro 6.

[8] *Estado Mundial de la Infancia 2001* (Nueva York, UNICEF, 2001), cuadro 7. Véase también *www.unicef.org/sowc01*.

[9] *Informe sobre la pobreza rural 2001* (Roma, Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, 2001), pág. 15 de la versión inglesa).

[10] *Informe sobre la pobreza rural 2001* ..., págs. 1 a 6 de la versión inglesa.