



**Consejo Económico y
Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1995/14
20 de marzo de 1995
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMISIÓN SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE
Tercer período de sesiones
11 a 28 de abril de 1995

La erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible

Informe del Secretario General

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 3	3
I. DIMENSIONES DEL PROBLEMAS: SINOPSIS	4 - 11	4
A. Definición e intensidad de la pobreza	4 - 7	4
B. Los pobres y las tensiones impuestas sobre el medio ambiente	8 - 9	5
C. La degradación del medio ambiente y la salud de los pobres	10 - 11	5
II. REPERCUSIONES DE LAS POLÍTICAS DEL PASADO SOBRE LA POBREZA	12 - 17	6
A. Repercusiones de la política económica	12 - 13	6
B. Repercusiones de la política en los sectores sociales	14 - 17	6
III. VISIÓN DE CONJUNTO DE LAS ESTRATEGIAS PARA COMBATIR LA POBREZA	18 - 55	7
A. Reorientación de la política económica: estabilización y ajuste estructural	19 - 20	8

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
B. Necesidad de adoptar medidas discrecionales para eliminar la pobreza	21 - 23	8
C. Medidas de lucha contra la pobreza	24 - 47	10
D. Promoción sociopolítica de los pobres	48 - 55	18
IV. DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE Y ERRADICACIÓN DE LA POBREZA	56 - 61	20
A. Desarrollo sostenible de las tierras de elevado potencial	56 - 57	20
B. Desarrollo sostenible de las tierras de bajo potencial	58 - 59	21
C. Rehabilitación de tierras degradadas	60	22
D. Reforestación y forestación	61	22
V. MOVILIZACIÓN DE RECURSOS PARA LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA: LOS ESFUERZOS EN EL PLANO NACIONAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	62 - 70	22
A. Los esfuerzos en el plano nacional	62 - 65	22
B. Cooperación internacional	66 - 70	23
VI. EXAMEN DE LOS PROGRESOS REALIZADOS: PRINCIPALES ORIENTACIONES NORMATIVAS Y EXPERIENCIAS	71 - 101	24
A. Experiencias de los países en la lucha contra la pobreza	71 - 82	24
B. Acontecimientos y experiencias recientes en materia de cooperación internacional	83 - 95	29
C. Organizaciones no pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas	96 - 101	33
VII. CONCLUSIONES	102	35

INTRODUCCIÓN

1. El objeto del presente documento es informar sobre la marcha de la aplicación de las disposiciones del capítulo 3 del Programa 21¹ y en él figuran las propuestas sobre las medidas que podrían adoptarse para erradicar la pobreza. Preparó el informe el Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas en su calidad de jefe de proyecto para el capítulo 3 del Programa 21, con arreglo a lo convenido por el Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible en su cuarto período de sesiones. Es el resultado de las consultas y los intercambios de información entre los coordinadores designados en un gran número de organismos de las Naciones Unidas, funcionarios gubernamentales y otras instituciones y personas.

2. En el informe se destaca la necesidad de contar con una estrategia para erradicar la pobreza con arreglo a la cual el gobierno y las personas que viven en condiciones de pobreza compartan las responsabilidades de manera eficaz. De conformidad con las directrices generales del capítulo 3 del Programa 21, se estudian medidas de plazos corto a medio y largo para erradicar la pobreza y mantener la integridad del medio ambiente, basándose en la premisa de que la persistencia de la pobreza en gran escala es un reflejo de las estructuras política y socioeconómica. El fundamento de la estrategia de plazo corto a medio es la necesidad de aumentar rápidamente los ingresos de los pobres. Para ello se propone la creación de empleo productivo para los pobres mediante el suministro efectivo de bienes productivos, complementado con medidas gubernamentales directas contra la pobreza. En la estrategia de largo plazo se hace hincapié en el fomento de la capacidad, especialmente el desarrollo de los recursos humanos, las instituciones y las infraestructuras; la reducción del crecimiento de la población; y una reorientación de las estrategias de desarrollo para incluir a la erradicación de la pobreza entre los objetivos centrales del desarrollo. La cuestión se plantea desde el punto de vista económico, con especial referencia a la eficiencia y el crecimiento de la economía en general; desde el punto de vista social, haciendo hincapié en consideraciones de equidad; y desde el punto de vista político, insistiendo en la habilitación de los pobres para que participen eficazmente en la adopción de decisiones políticas y económicas. Las propuestas se basan en el principio de que para erradicar la pobreza se requiere al mismo tiempo una economía eficaz, la redistribución equitativa de los beneficios del crecimiento y el suministro de servicios sociales, y justicia y equidad políticas.

3. En el grado permitido por los datos disponibles, en el informe se examina la experiencia de varios países y organizaciones no gubernamentales en lo relativo a la lucha contra la pobreza y las medidas previstas para el futuro. También se da una idea general del consenso logrado respecto de la erradicación de la pobreza en varias conferencias intergubernamentales importantes de las Naciones Unidas y las estrategias propuestas por varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

I. DIMENSIONES DEL PROBLEMA: SINOPSIS

A. Definición e intensidad de la pobreza

4. La pobreza puede medirse en términos tanto relativos como absolutos. Se considera generalmente que la pobreza absoluta es una condición caracterizada por una gran privación de las necesidades esenciales básicas como nutrición, vivienda, servicios de salud, agua potable y servicios de saneamiento y educación. Con arreglo a esa definición, la intensidad y magnitud de la pobreza absoluta varían de un país a otro y para fines operacionales deben evaluarse en el plano nacional.

5. La principal característica económica común de los pobres es que carecen de bienes productivos, ya sea materiales o de capital humano. En las zonas rurales, donde se encuentra la mayor parte de los pobres en casi todas las regiones en desarrollo, salvo en América Latina, se trata de trabajadores agrícolas analfabetos que carecen totalmente o casi totalmente de tierras, nómadas, pescadores, pastores y moradores de los bosques que a duras penas logran subsistir mediante el ingreso que obtienen con el trabajo agrícola estacional, explotando tierras y bosques marginales o mediante trabajos no agrícolas poco remunerados. En las zonas rurales, se trata de personas sin formación ni educación que carecen de capital de equipo y dependen para subsistir del sector no estructurado poco remunerado y el estrato inferior del sector de los servicios, sin recibir apoyo del gobierno, o que recogen diversos objetos en los basureros y las calles. A menudo la pobreza está especialmente difundida entre las personas sometidas a opresión social como las minorías étnicas, incluso las poblaciones indígenas.

6. Tanto en las zonas rurales como en las urbanas, las personas que viven en la pobreza están desnutridas, aun cuando gastan en alimentos casi todo su ingreso. Los niños generalmente tienen un peso inferior al promedio para su edad y el retraso en su desarrollo mental y físico pone en peligro su capacidad de desempeñar trabajos productivos cuando llegan a adultos. La mala salud está difundida entre los pobres y les resta energía productiva, reduce el ingreso familiar e impide que los niños aprovechen plenamente la educación cuando tienen acceso a ella. Las tasas medias de mortalidad entre los pobres son más altas que las del resto de la población y lo mismo ocurre con las tasas de mortalidad de los lactantes y los niños.

7. Se calcula que en 1990 había en los países en desarrollo 1.100 millones de personas que vivían en la pobreza absoluta, definidas por el Banco Mundial como aquellas cuyos ingresos eran inferiores a los niveles mínimos que permitían una dieta adecuada para la nutrición y acceso a necesidades no alimentarias esenciales. Ese número era superior en unos 100 millones al nivel de 1985. No se pretende con esas estimaciones medir con precisión el grado de difusión de la pobreza y sólo se trata de contar con órdenes de magnitud que sean útiles desde el punto de vista práctico. Inspira profunda preocupación el hecho de que, de acuerdo con las políticas actuales, hay muy pocas perspectivas de reducir a mediano plazo el número de personas que viven en la pobreza absoluta. En 1992 se revisó en el Informe sobre el Desarrollo Mundial una evaluación más optimista hecha sólo dos años antes y, en relación con las perspectivas a mediano plazo se indicó lo siguiente: "Incluso conforme a supuestos bastante optimistas en cuanto a la recuperación económica durante el resto del decenio, la cifra

absoluta de personas pobres en el mundo a fines de este siglo será probablemente más alta que en 1985"².

B. Los pobres y las tensiones impuestas sobre el medio ambiente

8. Con el transcurso del tiempo, la mayor parte de los pobres de las zonas rurales se han concentrado cada vez más en tierras que ofrecen pocas posibilidades. Aproximadamente el 60% de los pobres del mundo viven en zonas frágiles y sumamente vulnerables por tratarse de tierras áridas y semiáridas, laderas empinadas y bosques³. Eso se ha debido a una combinación de factores, algunos de los cuales, como las expropiaciones, las presiones demográficas y la fragmentación de los terrenos con el paso de las generaciones, la privatización de terrenos comunales y la consolidación y difusión de la agricultura comercial, con una reducción del empleo de mano de obra, han tenido mayor efecto en algunos países que en otros. De esos factores, las presiones demográficas siguen teniendo una función inexorable en la marginación geográfica, económica y social de los pobres en la mayor parte de los países donde la pobreza está muy difundida.

9. Al verse desalojados, ya sea bruscamente o poco a poco, de las tierras muy productivas, los pobres de las zonas rurales no tienen otra posibilidad que explotar en exceso los recursos marginales a los que tienen acceso, mediante prácticas agrícolas poco productivas o que requieren pocos insumos, por ejemplo, el pastoreo excesivo, la explotación excesiva del suelo y la deforestación, con el consiguiente empobrecimiento de la tierra. Los pobres no son ciertamente los principales causantes del empobrecimiento de la tierra. La mayor parte de la deforestación ha sido causada por la explotación forestal o por hacendados ricos que han recibido grandes concesiones. La erosión, el anegamiento y la salinización, que han producido desertificación en muchas partes del mundo, han sido causadas por hacendados ricos que reciben considerable apoyo financiero.

C. La degradación del medio ambiente y la salud de los pobres

10. Los pobres de las zonas rurales tienen problemas de salud debido principalmente a insuficiencias en la nutrición o desnutrición. Perjudican aún más su salud diversas formas de contaminación y riesgos agrícolas, especialmente la contaminación del agua, porque obtienen el agua para beber de fuentes sumamente contaminadas; la falta de servicios de saneamiento; la contaminación del aire en el interior de las casas por el uso de combustibles de biomasa para la cocción y calefacción; y la vivienda inadecuada.

11. Los pobres de las zonas urbanas son víctimas de todas las formas de degradación del medio ambiente. Más de 130 millones de pobres de los países en desarrollo viven en las peores partes de las zonas urbanas⁴. Ya sea por la carencia absoluta de terrenos o por el alto costo de los terrenos urbanos dotados de servicios, esas personas se concentran en barrios de tugurios y asentamientos de ocupantes sin título de propiedad situados en la periferia urbana en lugares propensos a desastres ecológicos naturales o causados por el hombre tales como zonas de inundaciones, laderas o terrenos adyacentes a industrias peligrosas y basureros, y tienen que sufrir las consecuencias del saneamiento deficiente, el agua contaminada, las inundaciones y los

deslizamientos de tierra y la contaminación química. La OMS calcula que 600 millones de habitantes de las zonas urbanas de los países en desarrollo viven en lo que podrían considerarse condiciones peligrosas para la vida y la salud, y el sector más vulnerable es el de los que viven en la pobreza absoluta⁵.

II. REPERCUSIONES DE LAS POLÍTICAS DEL PASADO SOBRE LA POBREZA

A. Repercusiones de la política económica

12. Se sabe que las políticas aplicadas en los decenios anteriores al de 1980 en materia de tasas de interés, tipos de cambio y comercio con el fin de promover la industrialización mediante la sustitución de importaciones fomentaron el aumento de la densidad de capital en el sector industrial. Ese fenómeno estaba muy difundido hasta hace poco en todo el mundo en desarrollo y, en consecuencia, la esperanza de que la economía se diversificara de la agricultura hacia la industria a fin de ayudar a absorber la mano de obra rural en empleos más productivos no se cumplió plenamente en la mayor parte de los países en desarrollo. Contribuyeron a ese resultado otros dos factores importantes: uno de ellos fue el control generalizado de la actividad industrial por los gobiernos, cuyo principal efecto fue frenar la expansión industrial; el otro estuvo constituido por las altas tasas de crecimiento de la población que hicieron aumentar mucho la fuerza de trabajo. Las tasas de inversión fueron distintas de un país a otro, pero en general estuvieron por debajo de las requeridas para la creación de empleos en la magnitud requerida.

13. El sector público de los países en desarrollo ha hecho inversiones considerables en infraestructura agrícola y, hayan sido o no adecuadas desde el punto de vista del aumento de la productividad agrícola y la expansión de la producción agrícola, esas inversiones han tenido tendencia a estar orientadas hacia zonas de propiedad de grandes terratenientes, en perjuicio del sector campesino. En muchos países, las juntas de comercialización de los productos agrícolas, establecidas originalmente para estabilizar los precios de esos productos, terminaron por reducir las utilidades de los agricultores mediante precios bajos, ya sea para proporcionar alimentos baratos a los habitantes de las zonas urbanas o para generar ingresos para el gobierno. Esa práctica desalentó las inversiones en la agricultura e hizo que no se lograra en ella la expansión requerida. En algunos países, los cambios en las políticas de determinación de precios, si bien han logrado aumentar la producción agrícola, han agravado la pobreza, especialmente en las zonas urbanas, al aumentar el costo de los alimentos. Los subsidios para mecanización y adquisición de insumos modernos, si bien contribuyeron a aumentar la productividad agrícola, redujeron la demanda de mano de obra para la agricultura. Ha habido tendencia a que los beneficiados con los subsidios para crédito hayan sido principalmente los agricultores grandes y medianos.

B. Repercusiones de la política en los sectores sociales

14. El gasto social ha variado de un país a otro. Se han logrado progresos considerables, aunque desiguales, como se observa en la mejora de diversos indicadores sociales. No obstante, en general, el gasto social no ha estado

suficientemente orientado hacia los pobres y sobre todo hacia los más pobres. Por ejemplo, en muchos países se ha hecho demasiado hincapié en formas costosas de atención sanitaria curativa, limitada principalmente a las ciudades, y se han descuidado las formas más baratas de atención preventiva que podrían haberse proporcionado también en las zonas rurales sin afectar mucho el presupuesto estatal.

15. La educación, como la salud, tiende a estar concentrada en las zonas urbanas. Muchos países gastan una gran proporción de su presupuesto de educación en el suministro de educación universitaria gratuita, aprovechada principalmente por jóvenes de las clases media y alta que podrían pagarla totalmente o en parte, al mismo tiempo que se descuida la educación primaria, especialmente en las zonas donde vive la mayor parte de los pobres. Un problema aún más grave tiene que ver con la calidad de la educación, que varía mucho no sólo de un país a otro sino también dentro de los países entre las zonas urbanas y las rurales. La calidad de la educación es por diversas razones muy inferior en las zonas rurales y en los barrios de tugurios urbanos y eso pone en desventaja a los niños de esas zonas, especialmente en el mercado de mano de obra para la industria.

16. El problema de la vivienda es análogo. En muchos países, la mayor parte de la vivienda pública está destinada a la clase trabajadora de la ciudad y a los funcionarios públicos, mientras se descuida casi totalmente a los pobres. Aún los programas de solares y servicios terminan por beneficiar a los que no son pobres y en algunos casos los pobres resultan perjudicados, por ejemplo, por programas de eliminación de viviendas de tugurios que no incluyen disposiciones de reubicación.

17. Lo mismo ocurre en gran parte con la distribución subvencionada de alimentos a los pobres. La eficacia de esa actividad depende de la selección de los destinatarios. Muchos países asignan proporciones considerables del gasto público a los subsidios para alimentos, pero la mayor parte la reciben funcionarios públicos, la policía, los familiares de los miembros de las fuerzas armadas y los empleados de fábricas, es decir, principalmente los habitantes de las zonas urbanas, y los beneficiados pertenecen a grupos de ingreso medio, mientras que los pobres de las zonas rurales y urbanas casi no se benefician. En el decenio de 1980, los subsidios para alimentos fueron a menudo eliminados en el marco de medidas de estabilización.

III. VISIÓN DE CONJUNTO DE LAS ESTRATEGIAS PARA COMBATIR LA POBREZA

18. En esta sección se procura seguir la directriz indicativa contenida en el párrafo 3.2 del Programa 21, según la cual "para que una estrategia pueda hacer frente simultáneamente a los problemas de la pobreza, el desarrollo y el medio ambiente, debe comenzar por centrarse en la producción de recursos y en la población y abarcar cuestiones demográficas, el mejoramiento de los servicios de salud y de educación, los derechos de la mujer y la función de los jóvenes, de las poblaciones indígenas y de las comunidades locales, y comprender asimismo un proceso de participación democrático ligado al mejoramiento de la administración".

A. Reorientación de la política económica: estabilización y ajuste estructural

19. Desde comienzos del decenio de 1980 se han aplicado en la mayoría de los países en desarrollo, en distinto grado, medidas de ajuste estructural encaminadas a corregir los errores de política cometidos en el pasado. El marco de las reformas de las políticas es amplio, ya que incluye tanto políticas macroeconómicas, como sectoriales e incluso microeconómicas. Los objetivos principales consisten en racionalizar la gestión de la demanda a fin de suprimir los déficit excesivos del sector público, que provocan inflación y se traducen en desequilibrios del sector externo; eliminar las distorsiones de precios (salarios, tasas de interés, tipos de cambio y precios de los productos básicos) y mejorar la eficiencia distributiva; reducir la participación del sector público en las actividades directamente productivas, a fin de acabar con las pérdidas de las empresas de propiedad estatal, que a menudo funcionan de manera ineficiente y consumen el presupuesto del gobierno; suprimir los controles y reglamentaciones innecesarias en las actividades del sector privado; liberalizar las políticas comerciales con el objeto de promover las exportaciones y aumentar la competencia; reestructurar el gasto gubernamental, orientándolo hacia los sectores prioritarios, tales como la infraestructura económica y social; y mejorar la eficiencia de las empresas del sector público.

20. La modificación de las políticas es indispensable para lograr un crecimiento continuo a largo plazo y debe aplicarse en forma sostenida. Sin embargo, la introducción de reformas sin una red de seguridad contribuye a agravar la pobreza, por lo menos en el corto plazo. Hoy en día se comprende, tanto en el plano nacional como en el internacional, que los programas de estabilidad estructural deben incluir redes de seguridad que puedan proteger eficazmente a los grupos vulnerables durante el proceso de transición a un crecimiento sostenido.

B. Necesidad de adoptar medidas discrecionales para eliminar la pobreza

21. Como la pobreza es un fenómeno social vinculado con un alto grado de inequidad en la distribución del poder político y económico, su eliminación reclama la introducción de cambios importantes en la estructura de los sistemas políticos y económicos. El requisito principal para la eliminación de la pobreza consiste en asumir un vigoroso compromiso político encaminado a tal fin. Una vez que exista ese compromiso político, así como un marco de políticas idóneas para promover la eficiencia y el crecimiento de toda la economía, el enfoque más eficaz consistirá en adoptar un conjunto de medidas que capacite a los pobres para elevarse por sí mismos en el plano económico y salir de la pobreza. El concepto de una estrategia capacitadora no supone una disminución de la responsabilidad gubernamental. Lo que sí supone es que el gobierno y los pobres deben compartir responsabilidades de la manera más eficiente posible.

22. Es evidente que los países de bajos ingresos con un grado elevado de pobreza no pueden generar recursos suficientes para subvenir directamente a las necesidades de los pobres. Ni siquiera cuentan con recursos suficientes para incluir a todos los pobres en sus planes convencionales de alivio de la pobreza, aunque los planes funcionen de manera óptima. El crecimiento económico tiene

importancia para reducir la pobreza, pero la experiencia acumulada indica que la "filtración de los beneficios" es un proceso que actúa demasiado lentamente en la reducción de la pobreza, especialmente en un contexto de gran crecimiento de la población y escasez de tierras. A ese respecto es digna de mención, por ejemplo, la experiencia recogida en la segunda mitad del decenio de 1980. En el Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1992, el Banco Mundial señala que "durante la segunda mitad del decenio de 1980 hubo una mejora insignificante en cuanto a la reducción de la incidencia de la pobreza en los países en desarrollo"⁶. Con el vigoroso crecimiento económico registrado en el Asia meridional, donde vive más del 50% de las personas del mundo en desarrollo que se encuentran en la indigencia, el porcentaje de la población sumida en ese estado se redujo aproximadamente en un 2,8%, pero hubo un aumento de 30 millones en el número de indigentes. A ese ritmo, pasaría casi un siglo antes de que la indigencia desapareciera del Asia meridional. Como no es dable esperar que la tasa de crecimiento lograda en la segunda mitad del decenio de 1980 se mantenga durante un período de tiempo tan largo y como tampoco es probable que la población se estabilice por lo menos hasta dentro de otro medio siglo, la eliminación de la pobreza mediante las pautas actuales de crecimiento parecería ser una meta ilusoria en el Asia meridional. Lo que es más importante aún, en China, en donde también se registró un vigoroso crecimiento económico, la pobreza de hecho se agravó en el segundo decenio de 1980 como resultado de un proceso de mayor desigualdad en la distribución de los ingresos. Sólo en el Asia sudoriental se registró una reducción de la pobreza tanto en términos de porcentaje de la población como en cifras absolutas. En todas las demás regiones en desarrollo, a consecuencia de un crecimiento económico más débil y/o de un rápido aumento de la población, la pobreza se agravó tanto en cifras absolutas como porcentuales. Es preciso reconocer plenamente que los factores que producen la máxima eficiencia económica no contribuyen necesariamente a la equidad. De ahí la urgencia de la intervención gubernamental, no para subvenir directamente a las necesidades de los pobres sino para permitir a los pobres subvenir a sus propias necesidades mediante estrategias de crecimiento encaminadas a la reducción de la pobreza.

23. Aunque en el capítulo 3 del Programa 21, dedicado a la "lucha contra la pobreza", se tiene en cuenta sobre todo el largo plazo, y se recomienda una estrategia integrada concreta y a largo plazo para la eliminación de la pobreza y la gestión sostenible del medio ambiente, en ese capítulo se destaca también la necesidad de adoptar medidas para combatir la pobreza a corto plazo. El objetivo principal del capítulo es que se brinde a todos la oportunidad de contar con medios de subsistencia sostenibles, valiéndose de políticas y programas especiales que comprendan medidas inmediatas para que los grupos locales y comunitarios puedan mitigar la pobreza y crear estructuras sostenibles.

C. Medidas de lucha contra la pobreza

1. Medidas a corto y mediano plazo en materia de empleo y elevación de ingresos

a) Medidas para las zonas rurales

24. Dado que la pobreza es un problema de dimensiones múltiples, ninguna medida para combatirla será suficiente por sí sola, sea a corto, mediano o largo plazo. Es necesario adoptar un conjunto de medidas complementarias, la más importante de las cuales consiste en proporcionar recursos productivos adecuados que permitan a los pobres aumentar sus propios ingresos mediante actividades productivas.

25. Para los pobres de las zonas rurales, que constituyen la mayoría de los habitantes pobres de los países en desarrollo y que carecen de conocimientos y educación, el medio más eficaz de proporcionarles bienes productivos es la reforma agraria, es decir la redistribución de la tierra y la reforma de las leyes de tenencia de la tierra. Esta medida fundamental puede complementarse con otras, en particular:

- a) La promoción de las agroindustrias;
- b) La mayor difusión de la cría de animales: avicultura, piscicultura cuando sea factible, así como silvicultura, etc.;
- c) La creación de servicios de capacitación para impartir conocimientos artesanales simples que puedan ser adquiridos rápidamente, incluso por las personas analfabetas;
- d) Programas de trabajo gubernamentales para establecer una infraestructura social y económica;
- e) Subsidios alimentarios para las personas cuyos ingresos no puedan incrementarse mediante las actividades descritas.

26. La redistribución de la tierra en unidades económicamente viables, y la seguridad de su tenencia y el arrendamiento a precios justos para los arrendatarios y aparceros puede llevar a un mayor aumento de la producción agrícola. Si se combina con una reforma del sistema de precios, con la adopción de políticas tributarias justas para la agricultura, con los servicios de comercialización y con el acceso de los pequeños agricultores al agua, los créditos, los servicios de divulgación agrícola y la tecnología apropiada, la redistribución de la tierra puede mejorar los ingresos de los pobres, reducir sustancialmente la elevada desigualdad inicial en la distribución de los ingresos en las zonas rurales y reducir la presión a que están sometidas las tierras marginales. Al elevar los ingresos de los pobres, tales reformas contribuirán también a reducir la necesidad de aplicar planes gubernamentales en gran escala para mitigar la pobreza, como los subsidios alimentarios, los programas de alimentos por trabajo, nutrición infantil, etc. A este respecto, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) ha señalado que "la pobreza debe atacarse directamente en sus raíces superando las limitaciones que la

originan en lugar de tratar meramente de aliviar los síntomas de la pobreza mediante transferencias de asistencia social"⁷.

27. Lo que se necesita y puede ser practicable no es una redistribución igualitaria de la tierra sino más bien el acceso de los pobres a la tierra en unidades mínimamente viables que sean suficientes para que puedan ganarse el sustento en condiciones aceptables sin afectar drásticamente las tenencias de los grandes terratenientes. La posibilidad de aplicar programas de reforma agraria varía de un país a otro. Sería comparativamente más factible hacerlo, desde el punto de vista político, en países como los de África y América Latina en que la proporción de tierras cultivables con relación al total de la población rural sigue siendo elevada. En esas regiones es posible redistribuir la tierra dividiéndola en unidades económicamente viables sin reducir de manera apreciable las tenencias de los grandes terratenientes. En los casos en que sea necesario, como en África, la redistribución también deberá venir acompañada por la institución de derechos de propiedad, asignados a individuos o a cooperativas, a fin de alentar a los minifundistas a hacer inversiones en sus tierras y a cultivarlas de manera sostenible. Incluso en los países en que la proporción entre la tierra cultivable y la población rural es relativamente baja, cuando la distribución de la propiedad de la tierra fuera muy desigual sería posible efectuar una redistribución que beneficiara a los campesinos pobres sin tierra sin afectar drásticamente las tenencias de los grandes terratenientes. La imposición de gravámenes sobre la base de la producción potencial puede facilitar la redistribución voluntaria de la tierra al mismo tiempo que se promueve su uso productivo y se incrementan los ingresos fiscales. En algunos países en que la fragmentación de la tierra ha reducido los minifundios a tamaños que no resultan viables, puede ser necesario consolidar las tierras, por ejemplo, en forma de cooperativas, para lograr su utilización más productiva.

28. En todos los países en desarrollo hay un margen considerable para la absorción de la mano de obra en las zonas rurales mediante la promoción de agroindustrias basadas en materias primas agrícolas o en productos básicos alimentarios. Las agroindustrias son beneficiosas no sólo desde el punto de vista de la creación de empleos para los pobres sino también por su contribución al crecimiento económico general. La expansión de la cría de animales - la piscicultura y la avicultura, así como la silvicultura, etc. - ya sea para el consumo interno o para la exportación puede ofrecer también a los pobres otras fuentes de empleo, capaces de rendir elevados ingresos. En la actualidad, el principal obstáculo a las exportaciones de productos agrícolas elaborados son las barreras arancelarias de los países industriales, que aumentan cuanto mayor sea el grado de elaboración. Facilitar el acceso de los productos agrícolas elaborados a los mercados representaría un beneficio inmenso desde el punto de vista de la mitigación de la pobreza, incluso a mediano plazo.

29. Mucho es lo que cabe hacer en un lapso relativamente breve en favor de los que integran el vasto conjunto de jóvenes sin instrucción ni conocimientos que ya han pasado la edad escolar, mediante la creación de servicios para el desarrollo de conocimientos artesanales. En la actualidad estos conocimientos se reducen a una gama limitada en las zonas rurales y se adquieren tras largos años de aprendizaje en condiciones de explotación, lo que constituye un factor disuasivo para la mayoría de los jóvenes pobres. Contando con los conocimientos necesarios, es posible desplegar en las zonas rurales una gran variedad de

actividades no agrícolas de gran densidad de mano de obra, utilizando muy poco capital y valiéndose de máquinas manuales simples, sin necesidad de contar con una compleja infraestructura industrial. Es indispensable disponer de servicios de capacitación y servicios institucionales, en particular para la concesión de créditos y la comercialización. El desarrollo de conocimientos de este tipo puede basarse en la demanda potencial de los productos, ya sea en el mercado interno o en la economía internacional.

30. La experiencia recogida en el pasado ha demostrado que los programas gubernamentales no pueden constituir una estrategia básica eficaz para combatir la pobreza porque, si bien proporcionan beneficios a algunos de los pobres, en general son insuficientes y con frecuencia resultan imposibles de mantener debido a las limitaciones presupuestarias. No obstante, si se orientan hacia la construcción de la infraestructura social y económica necesaria pueden servir de complemento útil a otras medidas más eficaces de creación de empleos e ingresos. Es preciso que en los programas de trabajo de ese tipo se haga hincapié en las ocupaciones productivas, como la recuperación de tierras para la agricultura, la forestación y la reforestación, la construcción de carreteras rurales, centros de salud, edificios escolares y canales de avenamiento, la infraestructura de saneamiento, el suministro de agua potable, el riego y la recolección y eliminación de desechos, todas las cuales constituyen actividades extremadamente necesarias.

b) Medidas para las zonas urbanas

31. Una estrategia urbana para corto y mediano plazo debería tener por objeto reducir el gran número de personas subempleadas que actualmente trabajan en el denominado sector no estructurado y en el sector de servicios de baja remuneración procurando una mayor absorción de mano de obra por la industria moderna estructurada. Es aún más importante prestar un apoyo considerable a las empresas en pequeña escala, incluidas las microempresas y las sociedades cooperativas, a fin de elevar la productividad de los pobres y maximizar el empleo productivo. Una estrategia de ese tipo incluiría la liberalización de las reglamentaciones industriales, el suministro de créditos y de servicios de comercialización y la capacitación en tareas sencillas. Según la magnitud de la pobreza urbana, habrá que complementar la solución adecuada a corto y mediano plazo con planes de lucha contra la pobreza para brindar a los pobres de las ciudades empleos productivos de los tipos antes mencionados, complementados por subsidios alimentarios especiales.

2. Empleo a largo plazo y medidas para elevar los ingresos

a) Medidas para las zonas rurales

32. La reforma agraria, en los casos en que resulte factible, tendrá efectos inmediatos sobre la pobreza y, si se aplica de manera efectiva, probablemente permitirá mantener a los beneficiarios por encima del nivel mínimo de subsistencia por un tiempo considerable - una generación, aproximadamente -, pero por sí misma no será suficiente como solución de largo plazo para la eliminación de la pobreza. Esto se debe a que, a largo plazo, posiblemente en una generación, las tierras redistribuidas volverán a fragmentarse como consecuencia de la presión de la población y dejarán de ser económicamente

viables. Sin embargo, la aplicación de la reforma agraria permitirá ganar tiempo para la aplicación de las medidas a más largo plazo que será necesario adoptar para fortalecer la capacidad de lucha contra la pobreza o impedir el resurgimiento de la pobreza generalizada. Una solución a más largo plazo para la eliminación de la pobreza incluiría cuatro medidas de amplio alcance en el marco de políticas macroeconómicas y comerciales conducentes al crecimiento de toda la economía:

- a) Fomento y creación de industrias rurales no agrícolas;
- b) Ampliación de las agroindustrias y de la cría de animales de granja;
- c) Inversión en el desarrollo de los recursos humanos;
- d) Control del crecimiento demográfico.

Estas son soluciones a largo plazo porque las industrias rurales no agrícolas sólo pueden alcanzar una escala considerable gradualmente, debido a los largos períodos de gestación de las inversiones complementarias que suponen la infraestructura física, los recursos humanos y la capacidad institucional; además, el crecimiento demográfico sólo puede reducirse de manera gradual.

33. En general se reconoce que la capacidad de la agricultura para absorber a la creciente mano de obra en el largo plazo se halla limitada en la mayoría de los países en desarrollo que tienen un alto grado de pobreza en las zonas rurales por la carencia lisa y llana de más tierras cultivables. Lo que es más importante, la fuerza de trabajo agrícola tiende a contraerse antes que a aumentar, debido a la creciente modernización y mecanización que resultan necesarias para elevar la productividad y la eficiencia agrícolas. Esta tendencia debe considerarse positiva, ya que permitirá también destinar tierras agrícolas a la reforestación, lo que será necesario no sólo para impedir la degradación de la tierra sino también para rehabilitar cuencas hidrográficas y obtener madera para usos industriales y leña.

34. La solución para el problema del crecimiento neto de la fuerza de trabajo de las zonas rurales tampoco puede consistir principalmente en la migración desde las zonas rurales a las grandes aglomeraciones urbanas ya existentes porque un número cada vez mayor de personas nacidas en las zonas urbanas están quedando marginadas. La solución más eficaz radica en la creación de servicios e industrias rurales no agrícolas sobre la base de empresas en pequeña escala y microempresas en pequeños pueblos y aldeas. Este sería el componente básico de una estrategia de eliminación de la pobreza a largo plazo. Un requisito crítico para su éxito será la creación de una infraestructura industrial en pequeños pueblos y aldeas convenientemente ubicados, facilitando al mismo tiempo créditos y servicios de comercialización. La difusión de empresas en pequeña escala y microempresas en las zonas rurales ayudará a contener la migración del campo a la ciudad, con lo que se reducirá entre los habitantes pobres de las zonas urbanas, la competencia por los empleos, así como el costo que representa para el gobierno el suministro de servicios sociales. De esa forma se crearán también nuevos empleos en las zonas urbanas existentes gracias a la mayor demanda de herramientas sencillas, insumos intermedios y servicios de transporte.

35. En el más largo plazo, el desarrollo de agroindustrias y de la cría de animales probablemente contribuya en grado considerable a la absorción de la fuerza de trabajo rural por ocupaciones más productivas. Una razón de ello es la liberalización gradual del comercio agrícola con la consiguiente reducción de las barreras a los productos agrícolas elaborados procedentes de los países en desarrollo. Otra razón es el impresionante aumento de la urbanización en los países en desarrollo. Los especialistas en demografía prevén que, para el año 2025, alrededor del 47% de la población de los países en desarrollo vivirá en aglomeraciones urbanas, en comparación con el 29% en la actualidad. La concentración de personas en las zonas urbanas en tales proporciones hará necesario contar con considerables existencias de alimentos en las zonas urbanas, lo cual sólo será económicamente factible, en gran medida, utilizándolos en forma elaborada.

b) Medidas para las zonas urbanas

36. La solución a largo plazo para el problema de la eliminación de la pobreza de las zonas urbanas debe incluir una apreciable reducción de las reglamentaciones que afectan al sector industrial en las ciudades y la adopción de políticas macroeconómicas adecuadas. Esas políticas deberían estar encaminadas a lograr tasas de inflación bajas, precios flexibles y tasas de interés y tipos de cambio determinados en gran medida por los mercados. De esa forma se alentaría a los empresarios a elegir una relación entre el volumen de la fuerza de trabajo y el capital que reflejara correctamente su escasez relativa. La política comercial y los regímenes tributarios deben formularse de modo tal que no constituyan un factor disuasivo de las exportaciones. Con políticas como esas se promovería un más rápido crecimiento industrial y el aumento del empleo. El ritmo de aplicación de las políticas de ese tipo suele verse obstaculizado por consideraciones de diverso orden y, en particular, por el temor a las consecuencias políticas y sociales de los efectos adversos a corto plazo, lo que podría evitarse mediante la incorporación a las reformas de política de las redes de seguridad apropiadas.

37. La absorción de mano de obra por el sector industrial depende también en gran medida de la existencia de una fuerza de trabajo calificada. Por consiguiente, el desarrollo de los recursos humanos es una condición necesaria del éxito de una estrategia dirigida a lograr una mayor absorción de mano de obra por la industria moderna. Sin embargo, incluso adoptando políticas óptimas, el sector moderno por sí solo habitualmente no puede proporcionar suficientes oportunidades de empleo para la gran masa de la fuerza de trabajo, en rápido aumento, de las zonas urbanas. Por eso, además de proporcionar servicios de capacitación apropiados para todos los niveles de la industria, es preciso instituir medidas ad hoc, tales como servicios de créditos especiales, para las empresas más pequeñas, incluidas las microempresas.

c) El sector de los servicios

38. En la mayoría de los países en desarrollo, el sector de los servicios ya contribuye a una proporción elevada del producto interno bruto, pero dicho sector, en su mayor parte, tanto en las zonas rurales como en las zonas urbanas, sólo ofrece ocupaciones caracterizadas por bajos salarios y bajos ingresos a las que se dedican un gran número de los habitantes pobres. El crecimiento de las industrias urbanas y las industrias no agrícolas de las zonas rurales crearía

empleos de más alta productividad en el sector de los servicios, como la reparación y conservación de instalaciones y equipo, el transporte, las telecomunicaciones y los artefactos domésticos, lo que requeriría una mayor inversión en la educación, especialmente para capacitar a los pobres impartiendo los conocimientos apropiados. Otra esfera que podrá brindar un número considerable de ocupaciones lucrativas y a la que será preciso dedicar mayor atención en el futuro en el mundo en desarrollo es el turismo. Se estima que en 1995 el producto bruto relacionado con los viajes y el turismo ascenderá a 3,4 billones de dólares y representará el 10,9% del producto interno bruto mundial, del que corresponderá a los países de la OCDE el 78%. Para el año 2005 se proyecta que el volumen del producto bruto relacionado con los viajes y el turismo llegará a más del doble de la cifra mencionada y ascenderá a 7,2 billones de dólares⁸.

3. Desarrollo de los recursos humanos

a) Educación

39. Las medidas para aumentar el empleo y los ingresos como las planteadas anteriormente dependen para su buena aplicación del desarrollo de los recursos humanos. Por consiguiente, la educación básica, que ofrece los cimientos para adquirir conocimientos especializados, debe llegar a todos, incluidas las niñas, como se acordó en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos de Jomtien⁹. Una importante reforma es la introducción de sistemas de capacitación en especialidades como complemento de la educación general, en particular en el nivel secundario. Deberían adoptarse medidas para introducir lo antes posible un programa completo de educación general secundaria para todos, a fin de establecer una base sólida para la adquisición de conocimientos especializados. Tales medidas son necesarias para lograr la estructura diversificada y cada vez más sofisticada de conocimientos necesaria para el crecimiento tanto de industrias urbanas como de industrias rurales no agrícolas.

b) Salud, saneamiento y agua potable

40. Ha quedado ampliamente reconocido que el aumento de los ingresos no es el sistema indicado para combatir la pobreza, ya que algunas cosas simplemente no se venden a los pobres. Tal suele ser el caso de los servicios que con frecuencia o principalmente son monopolios públicos o están controlados por el Estado y exigen inversiones considerables en infraestructura, que no es probable que haga el sector privado debido a la escasa demanda efectiva de los pobres. La atención de salud, el alcantarillado y el abastecimiento de agua potable son ejemplos típicos. Al aumentar sus ingresos, los pobres deberían poder dotarse de instalaciones de saneamiento rudimentarias pero adecuadas con algún asesoramiento técnico del gobierno en materia de alcantarillado, pero la prestación de servicios de atención de salud básica y agua potable a los pobres, dondequiera que se encuentren, seguirá siendo responsabilidad del gobierno. En la esfera de la atención de salud, se puede mejorar considerablemente la cobertura si se hace más hincapié en la atención preventiva que en la curativa. El acceso al servicio de agua potable puede ampliarse considerablemente si se cobran tarifas a los usuarios, que se impondrían o elevarían a niveles realistas a quienes pudieran pagarlas y de cuyo pago se eximiría a los extremadamente pobres. La participación de la comunidad mediante la aportación de mano de obra

propia para la construcción de instalaciones de abastecimiento de agua y centros de salud en pequeña escala en beneficio directo y exclusivo de los participantes puede también contribuir a aligerar la carga presupuestaria de los gobiernos.

41. La urbanización de los países en desarrollo ha traído consigo una presión considerable sobre el medio ambiente y la salud de los pobres de las zonas urbanas. Estos son las principales víctimas del vertido de las alcantarillas urbanas en masas de agua y de la eliminación inadecuada de residuos sólidos y productos químicos tóxicos. Los pobres de las zonas urbanas necesitan protección frente a los peligros para la salud que suponen las instalaciones de saneamiento insalubres, el suministro de agua contaminada y la contaminación del aire en locales cerrados. En cuanto a las instalaciones de saneamiento, se dispone de una gran variedad de tecnologías eficaces mucho menos costosas que las tecnologías convencionales que requieren un capital considerable, y que utilizan material, instalaciones de fontanería, tapas de cemento, etc. fabricados en empresas locales.

42. Por lo que respecta al suministro de agua potable, las ciudades pueden fomentar la conservación de los recursos hídricos en industrias que consumen mucha agua, así como en los servicios y sectores residenciales y aumentar los recursos disponibles para la ampliación de infraestructuras, velando por que los consumidores que no sean pobres paguen precios realistas por el agua y manteniendo adecuadamente los sistemas de distribución existentes para evitar fugas. La cantidad de agua que se pierde inútilmente es tal que la mejora del mantenimiento de los sistemas de distribución existentes en numerosos países bastaría por sí sola para abastecer de agua potable a la mayoría de los pobres de zonas urbanas que todavía no cuentan con dicho servicio. Cuando sea necesario, dichas medidas deberán complementarse con suministros adicionales para satisfacer las necesidades mínimas de los pobres, al menos mediante la instalación de fuentes públicas. Tales medidas permitirían a los gobiernos satisfacer las necesidades de salud básicas de los pobres establecidas en la Conferencia Internacional sobre la Atención Primaria de la Salud de 1978¹⁰.

c) Subvenciones de alimentos

43. Las subvenciones en forma de alimentos que se reparten a quienes se encuentran en la miseria desempeñan un papel complementario importante como red de seguridad, incluso a plazo medio y largo, hasta que las medidas para aumentar los ingresos alcancen prácticamente a todos los pobres. Para eliminar el hambre y la malnutrición, es necesario intensificar los esfuerzos por aplicar los resultados de la Conferencia Internacional sobre Nutrición de 1992¹¹.

d) Vivienda adecuada

44. Para gozar de buena salud no sólo se necesita una buena dieta, atención de salud y agua potable, sino también una vivienda adecuada que, como mínimo tenga espacio suficiente, sea limpia, esté bien ventilada, reciba luz natural y pueda soportar las inclemencias meteorológicas. En la actualidad, las viviendas de las personas pobres, ya sea de zonas rurales o urbanas, no reúnen esas condiciones básicas, ya que se ha avanzado poco en la aplicación de las recomendaciones de la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000¹².

45. En las zonas rurales es necesario hacer hincapié en medidas que permitan a los pobres construir su propia vivienda, utilizando materiales locales con el asesoramiento técnico adecuado del gobierno; acceder a los materiales de construcción y, cuando sea necesario, a los terrenos, sobre todo en el caso de quienes no disponen de ellos. Las necesidades de vivienda de los pobres de las zonas urbanas plantean problemas particulares. Los precios de los solares edificables y de los materiales de construcción son muy superiores a los de las zonas rurales y están fuera del alcance de los más pobres, incluso para construir viviendas modestas pero adecuadas. Dada la escasa demanda efectiva de los pobres, tampoco es posible que el mercado les proporcione una vivienda. Las opciones serían: subvencionar los alquileres de los pobres para inducir al mercado a construir viviendas para ellos; ofrecer a los pobres asesoramiento técnico y subvenciones para materiales y solares que les permitan construir su propia vivienda y facilitar a los pobres viviendas sociales con alquileres asequibles. Las tres opciones exigirían considerables inversiones públicas, pero es preciso optar por una o varias de ellas para que los pobres de las zonas urbanas puedan disponer de una vivienda digna. También habrá que velar por que las subvenciones de vivienda, cualquiera que sea su modalidad, se ofrezcan exclusivamente a los pobres. Las recomendaciones que se aprueben en la próxima Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), cuya celebración está prevista para 1996, serán de importancia para los gobiernos a este respecto.

46. En lo relativo a la contaminación del aire en locales cerrados es más difícil encontrar soluciones. Aunque existe tecnología para utilizar la energía con más eficacia y mitigar las consecuencias nocivas para la salud, su utilización exige recursos financieros que no están al alcance de los pobres. Por consiguiente, la solución final consistiría en adoptar medidas para aumentar rápidamente los ingresos de los pobres o reducir radicalmente el costo de tecnologías alternativas - las estufas solares, más eficaces y menos contaminantes que las convencionales, utilizan biomasa como combustible. Para hacer frente con eficacia al problema de los desechos cada vez más numerosos, es necesario hacer hincapié en prevenir, reducir al mínimo y reciclar los desechos. En esta esfera no sólo es necesario aplicar leyes ambientales más rigurosas, sino también mecanismos económicos y medidas locales de diversos tipos. También hay que prohibir totalmente los materiales tóxicos peligrosos.

e) Políticas demográficas

47. La erradicación de la pobreza a largo plazo exige también la aplicación de políticas demográficas adecuadas. Debido a la dinámica demográfica, el crecimiento de la población no puede detenerse rápidamente, por lo que es preciso hacer hincapié en la aplicación inmediata de las recomendaciones de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo¹³, velando por la participación plena de los beneficiarios, en particular la mujer, en el diseño y aplicación de servicios de calidad en materia de salud reproductiva, incluida la planificación de la familia. Si las medidas de erradicación de la pobreza logran elevar los niveles de ingreso, educación y salud de los pobres, se logrará detener el crecimiento demográfico y mejorar la eficacia de las políticas en esa materia.

D. Promoción sociopolítica de los pobres

1. La participación plena de los pobres y el papel de las organizaciones no gubernamentales

48. Cada vez resulta más evidente que la matriz económica de la pobreza y las posibilidades de cambio están estrechamente relacionadas con las estructuras sociopolíticas de los países con una alta incidencia de pobreza absoluta. Los pobres tienen un bajo nivel educativo, desconocen el funcionamiento de las instituciones y los sistemas políticos de su país y no están organizados. Por definición carecen de poder económico e incluso en las sociedades democráticas no tienen capacidad para transformar su poder de voto en poder político, lo cual es necesario para orientar los cambios socioeconómicos en su favor. Poderosos intereses creados se oponen a menudo con éxito a la adopción de medidas dirigidas a combatir la pobreza hasta el momento en que se produce una importante crisis que cataliza la reforma sociopolítica.

49. Si los pobres participaran más activamente en la política nacional y local y en las instituciones socioeconómicas habría más posibilidad de aplicar las medidas mencionadas. La descentralización de la autoridad política en los planos provincial y local mejoraría considerablemente las oportunidades de participación de los pobres. Incluso en las sociedades democráticas, los pobres necesitan medidas instrumentales que les permitan participar efectivamente. Necesitan estar organizados y formados para reclamar con eficacia los derechos que les confiere la ley. Las organizaciones no gubernamentales que estén dispuestas a funcionar de forma independiente, profesional, transparente y responsable pueden realizar gran parte de dicha labor de capacitación. Pueden también desempeñar funciones de defensa en nombre de los pobres en los planos nacional y provincial, pero únicamente en los casos en que estén claramente legitimadas para representar a sus distritos. No obstante, el objetivo final de las organizaciones no gubernamentales debe ser promocional y educativo, con miras a lograr que los pobres puedan organizarse por sí mismos.

50. La participación directa de los pobres en organizaciones locales de desarrollo puede mejorar muchas veces su eficacia. Tales organizaciones pueden ser cooperativas de productores, de consumidores, de ahorro y de crédito, organizaciones de capacitación y de ayuda mutua que se dediquen a la construcción de pequeñas instalaciones de riego, centros de salud, pequeñas instalaciones de abastecimiento de agua a nivel local, edificios escolares, etc. Es preciso velar por que las organizaciones locales de ayuda mutua actúen pensando en el beneficio de los pobres y no en su explotación.

2. Potenciación de la mujer

51. Numerosos países en desarrollo necesitan introducir reformas sociales y jurídicas para mejorar la participación de la mujer en las instituciones sociopolíticas y económicas. En muchos países se les niegan numerosos derechos, ya sea por ley o tradición. Así, es frecuente que no puedan participar en organizaciones tales como cooperativas e instituciones de crédito. Tampoco tienen derecho a la propiedad de la tierra y otros bienes, y una elevada proporción de mujeres no tiene acceso a la educación. Tales carencias impiden a las mujeres pobres salir por sí mismas de la pobreza. Numerosos gobiernos han

adoptado medidas para acabar con dichas situaciones, pero la mayoría debe hacer aún más para que la mujer pueda gozar de los mismos derechos que el hombre. Es probable que las reformas administrativas y jurídicas y la modificación de costumbres y actitudes se logren mediante una mayor democratización y sensibilización de la opinión pública sobre la contribución de la mujer al desarrollo socioeconómico. Ello también puede lograrse sobre todo mediante la educación, que es uno de los medios más importantes de promoción de la mujer y, en última instancia, el que le permitirá reclamar sus derechos legítimos. Además, los tradicionalistas contrarios a las reformas sociales opondrán probablemente menos resistencia a las medidas oficiales en la esfera de la educación. Asimismo, la educación de la mujer influirá considerablemente en el crecimiento demográfico. Para luchar contra la pobreza, hay que conceder prioridad en particular a las medidas que permitan a las mujeres pobres acceder a bienes productivos, incluido el crédito. Es de esperar que en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer que se celebrará próximamente se ofrezcan directrices y prioridades para adoptar medidas en pro de la mujer.

3. Actividades en pro de las poblaciones indígenas

52. Las poblaciones indígenas constituyen un grupo especial entre los pobres, ya que viven en su mayor parte fuera de la sociedad establecida. Se calcula que su población total asciende a unos 300 millones¹⁴. La mayoría de las comunidades indígenas sufren la invasión de sus tierras y recursos naturales por parte de intrusos. En numerosas ocasiones carecen de derechos de propiedad de las tierras claramente determinados o sufren la violación constante de sus derechos legales. Los estudios sobre poblaciones indígenas realizados recientemente por el Banco Mundial, en particular en América Latina, ponen de manifiesto que dichas poblaciones se inscriben en la categoría de los más pobres y desposeídos, y tienen las tasas más altas de mortalidad de lactantes y de malnutrición infantil y más bajas de alfabetización y escolarización. Según un estudio del Banco Mundial, las tierras históricas de las poblaciones indígenas han caído en manos de personas ajenas a dichas poblaciones y la mano de obra indígena se ha utilizado en trabajos con contratos de cumplimiento forzoso o de baja remuneración, así como en haciendas y plantaciones¹⁵.

53. Últimamente han surgido numerosas organizaciones indígenas que reafirman sus derechos, valores e identidades culturales. Sus programas políticos se basan en la lucha contra actitudes adversas a las poblaciones indígenas; la participación a nivel local en la adopción de decisiones y políticas de desarrollo; la conservación de su lengua y cultura y, lo que es más importante, el mantenimiento del control sobre las tierras y los recursos naturales indígenas. Las organizaciones indígenas también reclaman cada vez con más insistencia que se aumente la parte que les corresponde de los presupuestos de desarrollo nacionales y se dirigen a organismos internacionales para solicitar apoyo financiero y asistencia técnica para sus proyectos de desarrollo.

54. Es preciso insistir en que se concedan a las poblaciones indígenas los derechos de propiedad necesarios para su bienestar económico y su sostenibilidad. Tales derechos deben ir acompañados de la formación del capital humano a través del aumento de la escolarización y la capacitación y la mejora de los servicios de salud, y mediante planes de generación de empleo para reducir su dependencia del sector no estructurado. Para que puedan lograr sus

objetivos socioeconómicos, ya sea la integración en la sociedad tradicional o la conservación de las culturas indígenas, las poblaciones indígenas deben poder participar activamente en la formulación y ejecución de los proyectos de desarrollo elaborados por los gobiernos y la comunidad internacional y destinados a ellas. Es de esperar que durante el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, que comenzó en 1994, la comunidad internacional se esforzará por devolver a dichos pueblos sus derechos legítimos y ratificar el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

4. Medidas dirigidas a otros grupos especiales

55. En todos los países siempre habrá grupos de personas con discapacidades físicas y deficiencias mentales, personas de edad, huérfanos y niños abandonados, que no se beneficiarán de las medidas de creación de empleo. Para que dichas personas logren disfrutar de niveles de vida adecuados sólo cabe la posibilidad de prestar asistencia social adecuada para satisfacer sus necesidades.

IV. DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE Y ERRADICACIÓN DE LA POBREZA

A. Desarrollo sostenible de las tierras de elevado potencial

56. A fin de elevar la productividad agrícola, condición necesaria para el crecimiento económico general, el incremento de los ingresos de exportación y la seguridad alimentaria, y eliminar la sobreexplotación de tierras marginales, hay que prestar más atención a las tierras agrícolas de elevado potencial. En condiciones óptimas y con un cultivo intensivo, ciertas regiones, como las praderas centrales de la India, las llanuras fértiles y el cinturón de sabanas de África, la alta sabana y las llanuras de tierras bajas en la costa del Pacífico, de Centroamérica y América del Sur, bien podrían producir alimentos suficientes para atender la demanda de poblaciones crecientes. En las zonas de elevado potencial, la producción agrícola intensiva por lo general puede ser viable siempre que el nivel de explotación no exceda la capacidad de regeneración del suelo. La productividad agrícola se puede aumentar también mediante la investigación agrícola, incluida la biotecnología sin riesgos para el medio ambiente. Desde el punto de vista ecológico, el problema radica en aplicar en las zonas de elevado potencial unas prácticas de ordenación de la tierra, el agua y otros recursos que aseguren que la mayor productividad no dé lugar a la degradación de la tierra a largo plazo. Para ello habrá que abolir incentivos que propician el uso intensivo e ineficiente del agua y de los productos químicos, controlar su utilización mediante tarifas de uso, adoptar métodos adecuados de cultivo para impedir la erosión del suelo y velar por que la construcción de las obras de riego se atenga a los requisitos ecológicos. Los incipientes movimientos de los consumidores en los países industrializados en favor de los productos agrícolas producidos de forma social y ecológica sostenible bien podrían inducir un cambio en el régimen de la producción agrícola.

57. Alrededor de 250 millones de personas muy pobres de todo el mundo viven en tierras de elevado potencial. Con todo, los beneficios de una mayor producción

y productividad agrícolas no necesariamente tienen un efecto de filtración en favor de la reducción de la desigualdad o de los niveles de pobreza absoluta en las zonas rurales. La fuerza de trabajo liberada por la modernización agrícola puede afincarse en las zonas de elevado potencial mediante la combinación de un mayor acceso a la tierra y la creación de empleos productivos por conducto del desarrollo y la ampliación de la agroindustria, la ganadería y las industrias rurales no agrícolas.

B. Desarrollo sostenible de las tierras de bajo potencial

58. Si bien el incremento de la producción agrícola tendrá que depender de la intensificación de la agricultura en las tierras de elevado potencial, también habrá que hacer inversiones en las tierras de bajo potencial, por un lado, para aliviar la pobreza rural y, por el otro, para impedir que la tierra se siga degradando. Por lo general las tierras de bajo potencial son secas (muchas veces sujetas a fenómenos de sequía y desertificación), ecosistemas de montaña y tierras salinas. Los centenares de millones de pobres que viven en esas tierras necesitan asistencia para transformar sus sistemas de cultivo.

59. La degradación de las tierras de zonas marginales no obedece necesariamente a la afluencia cada vez mayor de pobres, sino fundamentalmente a que a los pobres no se les han proporcionado ni la infraestructura ni los insumos necesarios para trascender el pastoreo y la agricultura de subsistencia, que agotan la fertilidad del suelo. Se sabe bien que el tipo de cultivo que resulta económica y ecológicamente sostenible en las tierras marginales es el cultivo intensivo de árboles y arbustos, y no el cultivo extensivo. Por consiguiente, debería ayudarse a los agricultores pobres para que sustituyan el cultivo extensivo de subsistencia por la agricultura comercial sostenible de árboles y arbustos. Si bien requiere obras de riego, mejores servicios de transporte y comercialización y más capital, este tipo de agricultura brinda la posibilidad de aumentar los ingresos de los pobres y de proveer una cobertura vegetal a la tierra, impidiendo así su ulterior degradación. Para lograr la sostenibilidad se requerirán también una mayor inversión en investigación agrícola y servicios de extensión en beneficios de las tierras marginales y la institución del derecho de propiedad, cuando éste no exista, tomando como base los derechos tradicionales o consuetudinarios, incluidos los derechos comunales de la agricultura nómada o migratoria. Algunos cultivos de productos alimenticios tradicionales pueden seguirse cultivando en tierras marginales con el empleo de nuevas técnicas similares a las de la agrosilvicultura. En las regiones propensas a la sequía habrá que buscar otros medios de subsistencia mediante la inversión en el desarrollo de actividades productivas no agrícolas. Es esencial promover el aprovechamiento sostenible de las tierras de secano de modo de garantizar un nivel de vida decoroso a los que dependen de esas tierras. Para evitar que se sigan degradando las tierras marginales, tanto los países en desarrollo como la comunidad internacional deben aplicar sin más dilación las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África¹⁶.

C. Rehabilitación de tierras degradadas

60. Ante las limitaciones para aumentar las tierras de cultivo en la mayoría de los países en desarrollo, es preciso evitar que los suelos se sigan degradando y, al propio tiempo, rehabilitar las tierras que ya están degradadas, tanto en las zonas de elevado como bajo potencial. Si bien hasta el momento no es mucho lo que se ha logrado en materia de rehabilitación, algunos países en desarrollo han comenzado a adoptar medidas a ese respecto. Con todo, según el grado y el tipo de degradación, la rehabilitación con las técnicas ahora conocidas puede resultar muy onerosa. Además, la inversión en actividades de rehabilitación tiene costos de oportunidad, y uno de ellos se cifra en las inversiones que no se hacen en riego, transporte y comercialización, especialmente en tierras marginales. Por consiguiente, las posibles inversiones en rehabilitación de tierras degradadas se deben evaluar frente a esa alternativa.

D. Reforestación y forestación

61. Muchos países en desarrollo necesitan emprender con urgencia programas de forestación y reforestación para atender las necesidades locales de leña y restaurar las cuencas degradadas, con miras a aumentar el abastecimiento de agua para la actividad agropecuaria y otros usos. La intensificación de la producción agrícola en zonas de elevado potencial hará innecesario el desmonte y liberará a las tierras marginales de la agricultura lo que permitirá su reforestación. La sustitución del cultivo extensivo por el cultivo de árboles y arbustos en zonas marginales permitiría, a la vez, la reforestación y la forestación. La reforestación, además de beneficios ecológicos positivos, tiene también beneficios económicos. Dada la escasez cada vez mayor de recursos madereros para la industria, la plantación de árboles es también una opción económicamente viable. Los programas de forestación proporcionarían rápidamente empleo remunerado a los pobres y, en el mediano a largo plazo, aumentarían la oferta de leña y madera de obra y el abastecimiento de agua e incrementarían el número de sumideros de carbono en el planeta.

V. MOVILIZACIÓN DE RECURSOS PARA LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA: LOS ESFUERZOS EN EL PLANO NACIONAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

A. Los esfuerzos en el plano nacional

62. Para aplicar las estrategias esbozadas se requerirán nuevos recursos presupuestarios, por un lado, y la reasignación del gasto público, por el otro. La carga presupuestaria aumentará, a corto y mediano plazo, debido a la ampliación de la infraestructura económica y social a las zonas rurales y a los barrios de tugurios urbanos y periurbanos sin servicios donde habitan pobres. También aumentará esa carga en la medida en que el Estado tendrá que crear programas de trabajo y subsidiar las necesidades de alimentos y vivienda de los pobres. La adopción de tecnologías y prácticas ecológicamente sostenibles también aumentará la carga presupuestaria en el corto plazo.

63. En el contexto de los ajustes estructurales que están introduciendo gradualmente los países en desarrollo, hay poca o ninguna posibilidad de aumentar la tributación sobre la renta o las utilidades. Tal vez sea posible

generar rentas adicionales si se elevan los impuestos sobre los artículos suntuarios. Los más perjudicados por el aumento de la tributación indirecta sobre los productos de primera necesidad serán los pobres. A corto y mediano plazo quizás la medida más eficaz para aumentar las rentas fiscales será ampliar la base tributaria mediante la reducción o la eliminación de exenciones, concesiones y moratorias fiscales y el fortalecimiento de la administración tributaria y la recaudación fiscal. En el más largo plazo, la generación de mayores rentas dependerá del ritmo de crecimiento económico.

64. Será preciso hacer más hincapié en la reasignación del gasto público. También se debe poner más empeño en lograr, mediante tarifas y gravámenes apropiados, una mayor recuperación de los gastos de inversión pública en la infraestructura económica y social que contribuya directamente a la productividad, e ingreso y la apreciación de los bienes raíces. La fijación de tarifas a los usuarios, sobre la base de la capacidad de pago por servicios como la educación secundaria y terciaria, la medicina preventiva, el abastecimiento de agua, el suministro de electricidad, etc., también ayudará a incrementar las rentas fiscales. En todas esas esferas las tarifas a los usuarios deberán fijarse de modo de lograr un grado satisfactorio de subsidio cruzado, haciendo recaer la carga inicial en sectores distintos de los sectores pobres. Como principio general, cuando se trata de servicios esenciales para los pobres, debería darse más prioridad al acceso que a la recuperación de los costos.

65. La plena participación de los pobres en la formulación, la planificación y la ejecución de programas y proyectos de lucha contra la pobreza ayudará indirectamente a aliviar la carga presupuestaria del Estado. De esa manera, los gastos administrativos se reducirán al mínimo y se contendrá el incremento de los desembolsos financieros. Incluso es posible lograr mayores economías si se reducen los gastos públicos improductivos, como los subsidios generales, los gastos militares y los proyectos de inversión gravosos. Además, cabría esperar que la carga presupuestaria inicial disminuya a medida que aumente el nivel de empleo y el ingreso de los pobres y se vayan eliminando las medidas directas encaminadas a mitigar la pobreza.

B. Cooperación internacional

66. Si bien a los países en desarrollo les corresponde la principal responsabilidad por erradicar la pobreza, la cooperación internacional es indispensable para complementar la acción en el plano nacional. Quizás la esfera más eficaz de cooperación internacional sea el comercio internacional. Para aplicar medidas de erradicación de la pobreza, encaminadas a aumentar el empleo productivo en las zonas urbanas y rurales, los países en desarrollo necesitan expandir los mercados para sus exportaciones en los países desarrollados. La liberalización del comercio de productos agrícolas, en especial de productos agrícolas elaborados, los textiles y otras manufacturas ligeras de gran densidad de mano de obra son algunas esferas de interés inmediato más importantes para los países en desarrollo, ya que éstas son fundamentalmente las esferas en que tiene mayor ventaja comparativa las empresas pequeñas, tanto en los sectores urbanos como en los sectores rurales no agrícolas. Se ha estimado que la liberalización del comercio de productos agrícolas produciría una ganancia anual de 22.000 millones de dólares para las economías en desarrollo y las que antes eran economías de planificación

centralizada, y que la liberalización del comercio de textiles beneficiaría a los países en desarrollo en un orden de 50.000 millones de dólares anuales, esto es, casi la cuantía total de la asistencia externa¹⁷.

67. Se debe prestar más atención a la asistencia técnica y a la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales. El aumento del componente de capacitación de la asistencia técnica coadyuvará al mejoramiento de los recursos humanos. En la mayoría de los países se requerirá asistencia técnica a diversos niveles: capacitación de personal para elaborar proyectos de erradicación de la pobreza, capacitación de personal en diversas especialidades; capacitación de personal para investigaciones agrícolas en esferas concretas con miras a introducir innovaciones tecnológicas en la agricultura (por ejemplo, semillas resistentes a la sequía y de alto rendimiento); capacitación de los productores agrícolas para la ordenación eficiente de los recursos hídricos; capacitación de microempresarios para la comercialización de sus productos de exportación, etc. Para realzar tanto la eficacia como la eficiencia de la asistencia técnica hay que reformar radicalmente sus modalidades de prestación y su calidad. Como los países en desarrollo dependen, en gran medida, de las importaciones para atender sus necesidades de tecnología, las prácticas de desarrollo sostenible seguirán dependiendo de la transferencia de tecnología ecológicamente racional a un precio razonable. Por consiguiente, la asistencia técnica se debe complementar con la transferencia de tecnología moderna y ecológicamente racional.

68. En lo que respecta a las finanzas, la asistencia oficial para el desarrollo a nivel bilateral debe hacer más hincapié en la erradicación de la pobreza. Esa asistencia sería más eficaz si se la destinara a inversiones en infraestructura agrícola para atender las necesidades de los microagricultores y crear empleos no agrícolas para los trabajadores agrícolas urbanos. Para que los gobiernos puedan construir la infraestructura material y social necesaria es esencial aumentar la asistencia oficial para el desarrollo, especialmente a corto y mediano plazo.

69. Aunque se han comprometido a erradicar la pobreza los organismos y organizaciones multilaterales del sistema de las Naciones Unidas, se ven limitados por la falta de recursos. Con una financiación adecuada de esos programas se podría acelerar extraordinariamente la erradicación de la pobreza.

70. Para los países en desarrollo muy endeudados, cuyo servicio de la deuda absorbe una gran parte del presupuesto de los ingresos de exportación, un componente importante de la financiación externa que movilice la comunidad de donantes, en apoyo de los programas de reducción de la pobreza, tendrá que ser el alivio e incluso la condonación de la deuda.

VI. EXAMEN DE LOS PROGRESOS REALIZADOS: PRINCIPALES ORIENTACIONES NORMATIVAS Y EXPERIENCIAS

A. Experiencias de los países en la lucha contra la pobreza

71. La presente sección se basa en las experiencias de 13 países desarrollados, ocho países en desarrollo y tres países en transición que allegaron información al proceso preparatorio de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social sobre sus esfuerzos nacionales de lucha contra la pobreza. Dada la limitada cobertura

nacional y regional, las subsecciones relativas a los países en desarrollo y a los países en transición sólo brindan una perspectiva limitada de sus esfuerzos actuales o previstos de lucha contra la pobreza.

1. Países desarrollados¹⁸

72. En general, en los países desarrollados el problema de la pobreza es un problema de pobreza relativa. Se caracteriza por la exclusión social y no por una grave privación de los artículos de primera necesidad. La causa básica es la carencia del ingreso necesario para adquirir lo que se ha definido socialmente como una "canasta familiar" suficiente para asegurar "la inserción social".

73. El problema de la exclusión social es esencialmente crónico, pero su incidencia se correlaciona con los ciclos económicos. Un importante factor contribuyente es el desempleo prolongado, especialmente de los jóvenes, debido o bien a los cambios estructurales, incluida la automatización, o bien a la recesión. El segundo factor es la creciente proporción de personas de edad avanzada. El tercer factor son las prácticas discriminatorias que afectan a las mujeres y a las minorías, incluidas las minorías étnicas, los inmigrantes, los refugiados y las poblaciones indígenas en algunos países. Las mujeres corren un riesgo de pobreza mayor que los hombres. Las mujeres tienen menos seguridad en el puesto de trabajo, generalmente ganan menos que los hombres y reciben pensiones y prestaciones de vejez inferiores. Las más afectadas son las solteras y las madres solteras. En algunos países las minorías étnicas de ambos sexos están entre los más desfavorecidos socialmente y marginalizados social y económicamente. Algunos países tienen importantes focos de pobreza pertinaz en zonas rurales y urbanas económicamente débiles. En diversos países desarrollados, la escasez de vivienda pública se ha constituido en un problema particularmente grave, como lo demuestra el creciente número de personas sin hogar o de personas sin vivienda adecuada. La exclusión social se refleja en la disminución de la confianza en sí mismo, la alienación, los problemas mentales, los delitos contra las personas y contra la sociedad, los brotes de violencia localizada y otros males sociales.

74. Los países desarrollados, en general, tienen niveles de protección social relativamente elevados que, con todo, parecen inadecuados para hacer frente a los problemas de la exclusión social. El grado de preocupación por esos problemas y los esfuerzos por resolverlos varían de un país a otro. Entre las principales soluciones propuestas, algunas de las cuales se aplican de forma combinada en determinados países, se cuentan el mejoramiento de las prácticas del mercado del trabajo; el hincapié en la formación profesional y los vínculos entre las empresas y las instituciones de capacitación; la reforma o el fortalecimiento de las medidas de protección social; los medios para tratar de realzar la eficiencia de los regímenes de seguridad social; los programas especiales orientados a los focos de pobreza urbana y rural; los ingresos mínimos garantizados; la desvinculación de los gastos en protección social y los ciclos económicos; la eliminación de la discriminación contra la mujer y las minorías; y los programas concretos para grupos determinados de personas desfavorecidas: los discapacitados, los minusválidos, los padres o madres solteros, las viudas de edad avanzada, los niños necesitados y poblaciones indígenas.

75. Para lograr la erradicación de la pobreza en el mundo en desarrollo, los países desarrollados, en general, han señalado la necesidad de mejorar las políticas socioeconómicas; centrar el desarrollo en la población, haciendo hincapié en la atención de las necesidades básicas y en el desarrollo de los recursos humanos; expandir el empleo productivo mediante la creación de pequeñas y medianas empresas; fortalecer la democracia y la descentralización de la autoridad política, adoptando, al mismo tiempo, medidas especiales para atender a las personas particularmente pobres y vulnerables; fomentar la participación popular; y propiciar la participación de la mujer en el proceso de desarrollo en pie de igualdad con el hombre.

76. Habida cuenta de la creciente brecha entre ricos y pobres en el mundo, el Gobierno de Dinamarca considera necesario persuadir a las naciones ricas de que redistribuyan recursos en favor de los más pobres del mundo, a fin de contribuir a lograr los objetivos mundiales comunes: atender las necesidades básicas y prevenir la degradación ecológica. De igual manera, Italia es partidaria de extender la cooperación a los países en desarrollo mediante la asistencia técnica y financiera en esferas relacionadas con el desarrollo humano: ayudar a establecer empresas de producción locales para utilizar la mano de obra de los segmentos más necesitados de la población; ayudar a poner en práctica las directrices de la OMS y del UNICEF en materia de salud y protección social; ayudar a poner en práctica las recomendaciones de la UNESCO sobre educación básica, alfabetización, formación profesional y toma de conciencia de la cultura local; y facilitar la participación real de la población en la selección de soluciones para sus problemas prioritarios y en la ejecución de sus actividades. Como medida fundamental para abordar el problema de la pobreza en el plano internacional, Liechtenstein propugna un sistema de seguridad social entendido como bienestar mundial, haciendo hincapié en la lucha contra el hambre en todo el mundo. El Gobierno de Finlandia considera necesaria una reestructuración más justa de la economía mundial que tome en cuenta las necesidades de los países más pobres y cree condiciones, a nivel nacional, que les permitan a los más pobres ayudarse a sí mismos a superar la pobreza. El Gobierno de Suecia apoya la idea de que se canalice el "dividendo de la paz" hacia los países en desarrollo con fines de desarrollo social y de que los Estados actúen como garantes de los derechos humanos, las libertades civiles y la estabilidad económica básica. Algunos países han subrayado la necesidad de reducir el proteccionismo en los países industrializados y de lograr una mayor liberalización del comercio y la reducción de la deuda.

2. Países en desarrollo¹⁹

77. Cuatro países (la India, Indonesia, Mauricio y el Pakistán) informaron de que durante el decenio de 1980 había mejorado su situación de pobreza de resultas de un vigoroso crecimiento económico, apoyado por medidas para el alivio de la pobreza. El Iraq informó de que, desde la imposición del embargo económico internacional, su situación de pobreza había empeorado debido al deterioro de la situación económica en general, pero, aparte de mencionar que el alivio de la pobreza está vinculado al levantamiento del embargo, no dio detalles sobre su programa de mitigación de la pobreza. Todos los países que presentaron informes, y en particular los más grandes, reconocieron que un gran número de sus ciudadanos continuaban viviendo por debajo del umbral de pobreza. Subrayaron que, si bien el crecimiento económico amplio seguiría siendo

importante para erradicar la pobreza a largo plazo, igualmente importante sería que los gobiernos adoptaran medidas directas para mejorar la suerte de los pobres e impedir la degradación ecológica. Invariablemente se hizo hincapié en la reforma de la política económica y de la política social. Según el Gobierno de Cuba, de acuerdo con la experiencia cubana, es posible lograr el desarrollo social antes de alcanzar el pleno desarrollo económico y el primero puede promover este último.

78. Un importante objetivo común de política de estos países es acelerar el aumento de la productividad conjuntamente con la creación de empleos. A ese fin señalan, con mayor o menor intensidad, la necesidad de acelerar el crecimiento económico mediante reformas normativas pertinentes; modificar las estructuras de producción, haciendo hincapié en las actividades de gran densidad de mano de obra eficiente; promover el desarrollo de empresas locales; dar apoyo financiero y servicios de infraestructura; reforzar la formación profesional; renovar los sistemas de capacitación para inducir una mayor flexibilidad y capacidad de reacción ante las tendencias del mercado laboral; y mejorar la distribución de la fuerza de trabajo mediante el perfeccionamiento de la información de mercado. Un segundo objetivo común de política que se subrayó enérgicamente es el desarrollo más rápido de los recursos humanos, haciendo hincapié en la ampliación de la educación primaria, la atención primaria de salud y el saneamiento del medio, incluido el abastecimiento de agua potable salubre. En los programas nacionales se destaca también la provisión de viviendas y nutrición adecuadas. Una tercera característica común de las medidas propuestas es el hincapié en la necesidad de lograr una participación más plena de los pobres, en general, y de la mujer, en particular, en la aplicación de los programas y proyectos gubernamentales destinados a los pobres. Se considera que una mayor participación de los beneficiarios en los proyectos de lucha contra la pobreza es un medio eficaz para acelerar la aplicación de esos programas sin aumentar la carga presupuestaria para los gobiernos. Otra preocupación común de los países es la promoción de la justicia - entre regiones, entre las zonas rurales y las urbanas y entre los sexos - en la prestación de los servicios sociales. La India e Indonesia destacaron la prestación de servicios de salud reproductiva y de planificación de la familia, y Zimbabwe recalcó el equilibrio entre el acceso universal a los servicios sociales y la recuperación de los costos.

79. Por lo general, los programas nacionales se formulan dentro del marco del desarrollo sostenible. Durante los últimos dos años, la India, Mauricio y el Pakistán completaron planes de acción nacionales relativos al medio ambiente. Zimbabwe inició la aplicación de medidas para reducir la degradación de tierras mediante una ley relativa a la adquisición de tierras que prevé la revisión del programa de reasentamiento a fin de asegurarse de que beneficie a los pobres. Además, en las zonas rurales se han introducido actividades de producción para reducir la sobreexplotación de la tierra. En el Pakistán se han adoptado medidas explícitas para fortalecer el ordenamiento ambiental, por ejemplo, se han establecido disposiciones que imponen normas de calidad ambiental más elevadas y descentralizan las responsabilidades de la lucha contra la contaminación. En la India se han adoptado nuevas políticas nacionales para luchar contra la contaminación industrial mediante reglamentos más estrictos e incentivos fiscales.

80. Algunos países tienen metas concretas en la esfera social. Por ejemplo, el octavo plan de desarrollo de la India se propone el logro de la educación primaria y la atención sanitaria universales para el año 2000. Mauricio, cuya matrícula primaria ha alcanzado el 98%, se propone lograr una matrícula de 100%, con disposiciones apropiadas para los niños minusválidos. Zimbabwe se ha fijado la meta de proporcionar viviendas para todos para el año 2000, reducir la mortalidad infantil y en la niñez en el 50% y el 32% respectivamente para el año 2000 y facilitar a todos los niños el acceso a la educación. Durante su segundo plan de desarrollo a largo plazo, iniciado en 1993, Indonesia se propone reducir en 12 millones, o sea, el 6% del total actual, el número de personas que viven en pobreza absoluta. China se ha fijado las siguientes metas para el año 2000: abastecimiento adecuado de agua potable salubre para todos, eliminación del analfabetismo entre los jóvenes y las personas de mediana edad, y prevención y eliminación de las enfermedades locales.

3. Países en transición²⁰

81. Todos los países en transición encaran problemas de pobreza derivados del proceso de transición a la economía de mercado, que se caracteriza por la desaceleración de la actividad económica y la contracción de los ingresos. La privatización de las empresas estatales ha producido un aumento del desempleo. En consecuencia, muchos han quedado por debajo del umbral de pobreza. En Croacia y Yugoslavia la destrucción de la economía por la guerra civil ha agravado el problema. En esos países se ha hecho imposible continuar prestando servicios sociales a los niveles alcanzados antes, ni atender las necesidades de los refugiados y de las víctimas de la guerra. Aunque los gobiernos de estos países han formulado nuevos programas de recuperación económica para reactivar el crecimiento, así como programas sociales para proteger a los grupos más vulnerables, no sienten optimismo respecto de una rápida recuperación económica y social. Yugoslavia ha informado de que, en la actualidad, las sanciones internacionales oponen un gran obstáculo a la recuperación.

4. Organizaciones no gubernamentales

82. Se recibió información de dos organizaciones no gubernamentales: el SIRF de Nigeria y la red ACE de los Estados Unidos. La primera inició un programa para el alivio de la pobreza encaminado a otorgar créditos mediante un fondo rotatorio a jóvenes y mujeres necesitados que quieren participar en proyectos y empresas sostenibles, particularmente comercios en pequeña escala. La organización ha señalado que sus actividades se ven seriamente limitadas por la falta de fondos. El objetivo de la segunda organización es permitir a las personas de bajos ingresos de la región de los apalaches incorporarse exitosamente a la actividad económica dominante, entre otras cosas, mediante la organización de empresas cooperativas entre firmas pequeñas a fin de producir para mercados especializados, la movilización de recursos financieros externos en beneficio de la región, la creación de grupos de aprendizaje conjuntamente con otras comunidades del país, la prestación de apoyo transitorio a las personas que pierden sus prestaciones sociales cuando comienzan a trabajar y el desarrollo de capacidades productivas y de dirección.

B. Acontecimientos y experiencias recientes en materia de cooperación internacional

1. Procesos intergubernamentales

83. Desde principios del presente decenio, en los procesos intergubernamentales del sistema de las Naciones Unidas se ha formado un amplio consenso sobre la necesidad de erradicar la pobreza como objetivo social prioritario y como condición necesaria para el desarrollo sostenible. En 1990 la Cumbre Mundial en favor de la Infancia declaró que el mundo contaba con medios y conocimientos para proteger la vida y mitigar los sufrimientos de los niños y para fomentar el pleno desarrollo de su potencial humano, y se comprometió, entre otras cosas, a iniciar una lucha a nivel mundial contra la pobreza que se reflejaría de inmediato en un mayor bienestar para los niños. En la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1991-2000²¹, se precisó que el objetivo de la erradicación de la pobreza tenía máxima prioridad para el Decenio y se exhortó a los Estados Miembros a hacer todo lo posible para lograr los cuatro objetivos convenidos durante el decenio: la eliminación del hambre y las muertes que causa; la reducción sustancial de la malnutrición y la mortalidad entre los niños; la reducción considerable del hambre crónica; y la eliminación de las principales enfermedades relacionadas con la nutrición.

84. En 1992, en el documento titulado "Un programa de paz" se vinculó el crecimiento económico a la estabilidad social, y la estabilidad social a la amplia participación socioeconómica y política de la población, lo que requiere la participación de los no organizados, los pobres y los marginados en la adopción de decisiones²². Las cuestiones relacionadas con la erradicación de la pobreza recibieron gran atención en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, lo que se reflejó claramente en sus resultados. En el Principio 5 de la Declaración de Río se exhorta a los Estados y personas a cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible²³. En el Programa 21, que dedicó todo un capítulo a las cuestiones relacionadas con la lucha contra la pobreza, se considera que un requisito básico del desarrollo sostenible es la existencia de una estrategia concreta contra la pobreza²⁴. La Conferencia Internacional sobre Nutrición declaró que mundialmente había alimentos suficientes para todos y que el problema principal era el de un acceso desigual a esos alimentos y recomendó que las políticas y los programas estuvieran orientados hacia las personas más necesitadas, y que se diera prioridad a la aplicación de políticas y programas centrados en la población que permitieran a los pobres de las zonas rurales y urbanas disponer de más recursos y de un mayor control sobre esos recursos, elevar su capacidad productiva y sus ingresos y fortalecer su capacidad para cuidar de sí mismos¹¹.

85. En 1993 la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, afirmando que la pobreza extrema y la exclusión social constituían un atentado contra la dignidad humana, declaró que la generalización de la pobreza extrema inhibía el pleno y eficaz disfrute de los derechos humanos y que la comunidad internacional debía seguir dando un alto grado de prioridad a su inmediato alivio y su ulterior eliminación²⁵. La Asamblea General, que había proclamado 1993 Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo²⁶, con miras a fortalecer la cooperación internacional para la solución de los problemas con que se enfrentan las

comunidades indígenas en esferas tales como los derechos humanos, el medio ambiente, el desarrollo, la educación y la salud, proclamó el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo a partir de 1994²⁷. La Asamblea también proclamó 1996 Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza²⁸. Se espera que los preparativos del Año se concentren en el establecimiento de vínculos orgánicos entre las medidas destinadas a aplicar las estrategias para la erradicación de la pobreza que figuran en los acuerdos e informes internacionales tanto recientes como proyectados.

86. En 1994 el Comité Intergubernamental de Negociación encargado de elaborar una Convención Internacional de Lucha contra la Desertificación recomendó que los programas de acción nacionales de los Estados partes afectados incluyeran, entre otras, disposiciones para promover medios alternativos de subsistencia y mejorar el entorno económico nacional para fortalecer programas que tuvieran por objeto la erradicación de la pobreza, la seguridad alimentaria, la gestión sostenible de los recursos naturales y prácticas agrícolas sostenibles¹⁶. El Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, en el que la pobreza aparece como tema recurrente, ha establecido vínculos entre el crecimiento demográfico, la pobreza, el desarrollo y el medio ambiente, y expone con gran detalle la justificación y las modalidades para desacelerar el crecimiento demográfico y erradicar la pobreza, que considera la principal dificultad con que tropiezan los esfuerzos de desarrollo. En el informe del Secretario General sobre un programa de desarrollo (A/49/665), que puede ser objeto de revisión antes de ser aprobada por la Asamblea General, se dice, entre otras cosas, que el objetivo primero del desarrollo debe ser el de poner término a la pobreza y atender las necesidades prioritarias de todos en forma que pueda sustentarse productivamente en las generaciones futuras y exhorta a todos los países a convenir en un pacto mundial para eliminar la pobreza en un plazo que se determine.

87. Aunque en los párrafos precedentes se han descrito los principales y más recientes esfuerzos internacionales por combatir la pobreza, conviene también mencionar algunas actividades importantes que datan de tiempo atrás pero que siguen presentando interés. La primera reacción internacional ante los escasos resultados del efecto de "filtración" como paliativo de la pobreza fue la reunión en 1976 de la Conferencia Mundial sobre el Empleo que, por iniciativa de la OIT, aprobó una estrategia basada en las necesidades fundamentales, en la que se subrayaba que la creación de empleo productivo era la solución del problema de la pobreza. Este concepto mantiene hoy día su vigencia y su interés. En 1978 la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud declaró entre otras cosas que uno de los principales objetivos sociales de la comunidad mundial debería ser el de que todos los pueblos del mundo alcanzaran en el año 2000 un nivel de salud que les permitiera llevar una vida social y económicamente productiva. La atención médica de los pobres sigue constituyendo un grave problema. En 1980, la Asamblea General, en su resolución 35/18 proclamó el período 1981-1990 Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental²⁹ y pidió a los Estados Miembros que asumieran el compromiso de lograr una mejora sustancial en las normas y los niveles de los servicios de suministro de agua potable y saneamiento ambiental para el año 1990. Aunque mucho se ha logrado en esos sectores en el último decenio, mucho queda aún por hacer.

88. En 1988 y a petición de la Asamblea General, HÁBITAT, en colaboración con otras organizaciones de las Naciones Unidas, formuló una Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el año 2000. La estrategia se centra principalmente en los grupos de población de bajos ingresos y se basa en un planteamiento facilitador. El objetivo consiste en prestar asistencia a un elevado número de personas sin hogar o residentes en viviendas miserables y barrios insalubres, ya sea en tugurios y zonas urbanas de ocupantes ilegales o en zonas rurales pobres, para que resuelvan sus necesidades de vivienda. Tanto el principio subyacente en la estrategia como sus objetivos siguen siendo válidos. Poco se ha avanzado en lograr una vivienda adecuada para los pobres y, por consiguiente, el problema con que se enfrentará la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) en 1996 y la comunidad internacional en los años siguientes es formidable.

89. Un consenso similar sobre la erradicación de la pobreza surgió durante el proceso preparatorio de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, previstas ambas para 1995. La erradicación de la pobreza constituye uno de los tres centros de interés de la Cumbre Social, y la pobreza y sus repercusiones sobre la mujer se cuentan entre los temas principales de la Conferencia Mundial sobre la Mujer.

90. Los esfuerzos de los procesos intergubernamentales del sistema de las Naciones Unidas a lo largo de los últimos años se han traducido en una serie de planes de acción para la erradicación de la pobreza, particularmente en los sectores sociales. Los planes comprenden políticas y medidas detalladas de carácter ampliamente convergente o complementario. Algunos de ellos incluyen también objetivos a conseguir a plazo fijo en esferas prioritarias. Su ejecución permitiría recorrer un largo camino en la erradicación de la pobreza. Para facilitar su ejecución eficaz quizás sea necesario reunir, con la plena participación de las entidades interesadas del sistema de las Naciones Unidas, todas las piezas en un marco único operacional integrado con prioridades claramente establecidas, objetivos a plazo fijo concordantes con los establecidos por la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en las esferas más vitales y responsabilidades bien definidas para las actividades nacionales e internacionales.

2. Organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

91. Los organismos especializados y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas competentes en los sectores económico y social han venido insistiendo en que se intensifiquen los esfuerzos por combatir la pobreza y algunas de ellas han explorado nuevas formas de hacerlo. Ya en 1976 la OIT adoptó su estrategia de desarrollo basada en las necesidades fundamentales para hacer frente a la creciente incidencia de la pobreza. Tras los ajustes estructurales y el consiguiente aumento de la pobreza en varios países en desarrollo, en 1987 el UNICEF propuso un ajuste con una dimensión humana para proteger a los grupos vulnerables de la sociedad durante la transición al crecimiento sostenido. Reaccionando a las consecuencias adversas de los reajustes estructurales sobre la pobreza en África, en 1989 la Comisión Económica para África (CEPA) expresó la opinión de que los programas ortodoxos de ajuste ignoraban factores estructurales básicos que era necesario tener en cuenta para conseguir el crecimiento económico y la transformación

socioeconómica y propuso un marco alternativo de reajuste con transformaciones, con el objeto de transformar la economía africana de una economía basada principalmente en el intercambio en una economía de producción centrada en el individuo. En 1989 el Fondo Monetario Internacional (FMI) propuso el concepto de crecimiento de alta calidad, propugnando un crecimiento equitativo en el que se prestara particular atención a la causa de los pobres y de los grupos vulnerables y a la protección medioambiental.

92. Las organizaciones de las Naciones Unidas que se ocupan del desarrollo no han dejado de insistir en que en las estrategias de desarrollo se incluya la mitigación de la pobreza, y en los últimos años se ha dado una importancia creciente a una participación de base amplia y a la sostenibilidad del medio ambiente. Así, en 1990 el Banco Mundial propuso una estrategia de crecimiento con alivio de la pobreza, insistiendo entre otras cosas en un crecimiento económico de base amplia que generaría oportunidades para los pobres, así como en el mejoramiento del acceso a la educación, la atención de salud y los demás servicios sociales necesarios para que los pobres aprovechen esas oportunidades. Ese mismo año, el Comité de Planificación del Desarrollo observó que la persistencia de la pobreza era el resultado de estructuras y políticas inadecuadas y que, en el pasado, los programas de lucha contra la pobreza habían sido simbólicos en lo fundamental. Propuso un conjunto instrumental de medidas destinadas a ayudar a los pobres a salir por sí mismos de la pobreza. Desde 1990 el PNUD viene señalando que el crecimiento es necesario pero no suficiente para la libertad de elección y el desarrollo humano. El PNUD ha insistido constantemente en que el desarrollo humano y la erradicación de la pobreza son condiciones necesarias para el crecimiento sostenible y la protección del medio ambiente. En 1992 el FIDA propuso un nuevo modelo de desarrollo que contempla la mitigación de la pobreza no como un mecanismo que ayude a los pobres a superar un nivel dado de ingreso o de consumo sino como un proceso que lleve a un crecimiento sostenible de la productividad y de la integración de los pobres en el crecimiento. La Comisión Permanente de Alivio de la Pobreza, de la UNCTAD, centra su interés en la necesidad de ampliar el comercio internacional como medio de mitigar la pobreza.

93. Los principales elementos comunes de las estrategias precedentes son los siguientes: una política macroeconómica encaminada a conseguir un crecimiento de amplia base; el acceso de los pobres a los recursos productivos, particularmente la tierra y el crédito; infraestructuras rurales y urbanas adecuadas; desarrollo de los recursos humanos con particular hincapié en la educación y la formación, la salud y el saneamiento, incluida el agua potable; redes de seguridad social para proteger a los grupos vulnerables en los períodos de ajuste estructural; un entorno democrático propicio y favorable a la plena participación de los pobres y de las mujeres en el proceso de desarrollo socioeconómico; políticas demográficas adecuadas; utilización ambientalmente sostenible de los recursos, en particular de la tierra, con la erradicación de la pobreza como condición necesaria para esa utilización y un entorno económico internacional favorable y propicio.

94. Es bien sabido que los siguientes organismos y organizaciones han hecho suyos desde hace largo tiempo los objetivos que se citan y se han esforzado entre otras cosas por conseguirlos: la eliminación del analfabetismo, la igualdad de oportunidades de educación para todos y la capacitación en el empleo para los adultos, en el caso de la UNESCO; el acceso universal a la atención de

salud, incluido el saneamiento y el agua potable, en el caso de la OMS; la nutrición adecuada y la atención de salud para los niños en el caso del UNICEF; la transición demográfica rápida a través de la prestación de servicios de salud reproductiva y planificación de la familia, en el caso del FNUAP; vivienda adecuada con sus servicios correspondientes para los pobres en el caso de HÁBITAT; el desarrollo rural, incluida la forestación y la deforestación y las agroindustrias en el caso de la FAO; la transferencia de la tecnología adecuada y la promoción de la pequeña y mediana empresa en el sector fabril en el caso de la ONUDI; la asistencia a los agricultores pobres en el caso del FIDA; el apoyo a la pequeña empresa y la utilización de tecnologías de gran densidad de mano de obra accesibles a los pobres en el caso de la OIT; la creación de capacidad en el caso del PNUD; la expansión de oportunidades a través de la apertura de mercados, la asistencia financiera y técnica y la orientación política, en el caso del Banco Mundial. Todos estos empeños son claramente complementarios y encajan a la perfección en las estrategias más generales ya mencionadas y en los objetivos del desarrollo sostenible.

95. Las estrategias de desarrollo propuestas en años recientes por las organizaciones de las Naciones Unidas competentes en la materia convergen en la necesidad de intensificar los esfuerzos por erradicar la pobreza. Todas ellas insisten en una serie de medidas instrumentales y coinciden en que, si bien el crecimiento económico continuará siendo importante, el método de la "filtración" no será suficiente para erradicar la pobreza y conseguir el desarrollo sostenible. Incluyen en su actividad un número creciente de elementos relacionados con la sostenibilidad medioambiental y con el desarrollo concebido de abajo arriba.

C. Organizaciones no pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas

1. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

96. La OCDE aborda el problema de la pobreza de una forma más bien implícita que explícita. En su mandato figura la prestación de asistencia a los países en desarrollo para la creación de las capacidades indígenas institucionales y humanas de amplia base necesarias para que esos países y sus pueblos salgan de la pobreza. En el contexto de la cooperación para el desarrollo, la OCDE resalta tres objetivos generales: el crecimiento ambientalmente sostenible de amplia base, el desarrollo participativo y la desaceleración del crecimiento demográfico.

97. A la luz de los debates de los dos últimos decenios sobre la pobreza y el desarrollo la Organización ha identificado los siguientes factores clave del crecimiento y la igualdad: la reorientación de la estrategia económica de una estrategia de base estatal y gran intensidad de capital a una estrategia de mercado basada en el pequeño productor; la corrección de las distorsiones de política; la remodelación de la prestación de servicios públicos en busca de una mayor igualdad; la promoción de la mujer, los regímenes de tenencia de tierras y el control de la población. Reconoce que la integración de cuestiones ambientales en proyectos y programas de desarrollo, aunque aumente los beneficios, ocasionará con frecuencia una elevación de los costos que requerirá

la movilización de recursos financieros adicionales y la transferencia de tecnología por parte de donantes.

98. La OCDE se ha interesado particularmente en apoyar el aumento de la participación de todas las personas en el proceso de desarrollo a través de una intervención basada en los principios democráticos, la participación local a nivel comunal y la descentralización de la adopción de decisiones, y en estimular la igualdad de acceso de la mujer a la educación, la salud y la capacitación. Es posible dar apoyo a los criterios participativos, entre otras cosas, mediante la prestación de asistencia a los programas de descentralización al nivel de los gobiernos locales y la participación de todos los grupos a ese nivel, la sensibilización de las esferas decisorias de los países beneficiarios y del personal de los organismos de ayuda a los criterios participativos, y la flexibilidad de los gobiernos.

2. Comunidad Europea (CE)

99. La Comunidad Europea ha señalado que a finales de 1992, más de 50 millones de sus ciudadanos vivían en la pobreza y 17 millones de trabajadores se encontraban en paro. Tanto la pobreza como el desempleo han crecido desde 1980. La pobreza constituye, por consiguiente, un problema importante. Las medidas para combatir la pobreza y la marginación social corresponden principalmente a los Estados miembros. Sin embargo, dentro de los límites de sus facultades y recursos, la Comunidad Europea ha contribuido regularmente a las iniciativas que los Estados miembros han tomado para garantizar a todos sus ciudadanos un papel activo en la construcción de la Comunidad.

100. Desde 1975 la Comunidad ha iniciado tres programas marco sucesivos para combatir la pobreza y la exclusión social. En septiembre de 1993, la Comisión de la Comunidad Europea propuso un nuevo programa para combatir la marginación social y promover la solidaridad; el programa está pendiente de aprobación por el Consejo de Ministros. La Comisión ha tratado también de desarrollar un conjunto de iniciativas más ambiciosas y coherentes, entre las que figura una recomendación sobre el derecho de todos los ciudadanos a disponer de los recursos suficientes para vivir dignamente. La recomendación fue aprobada por el Consejo de Ministros el 24 de junio de 1992. Se están dando los toques finales a una solemne declaración sobre los derechos de las personas marginadas.

101. La Comisión presta actualmente su apoyo y cooperación a un elevado número de organizaciones no gubernamentales en su lucha contra la pobreza. Este apoyo se canaliza en gran parte a través de federaciones europeas o de plataformas de organizaciones no gubernamentales. Además, la Comisión consulta con sus interlocutores sociales (empleadores y sindicatos), con organizaciones no gubernamentales que se ocupan de la lucha contra la pobreza y con la Plataforma Europea de Organizaciones Familiares sobre cuestiones e iniciativas específicas relacionadas con la marginación social.

VII. CONCLUSIONES

102. Las conclusiones principales del presente informe son las siguientes:

a) En los últimos años ha surgido un amplio consenso sobre la urgencia de abordar el complejo y persistente problema de la pobreza y sus consecuencias fatales para la integridad del medio ambiente. Este consenso se refleja en las propuestas de política de los organismos y organizaciones de las Naciones Unidas competentes en los sectores económico y social. Lo que ahora se necesita es una actuación sistemática y rigurosa para ejecutar sus recomendaciones en un plazo razonable, teniendo en cuenta los objetivos establecidos en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social;

b) Aunque el crecimiento económico continuará siendo importante en los países en desarrollo tanto para elevar el nivel general de vida como para combatir la pobreza a largo plazo, no se puede confiar exclusivamente en un crecimiento basado en las fuerzas del mercado ni para combatir la pobreza ni para conseguir la sostenibilidad ambiental. Es urgente aplicar una estrategia clara de crecimiento basado en el alivio de la pobreza que incluya medidas para garantizar la sostenibilidad ambiental;

c) Del mismo modo que las medidas de lucha contra la pobreza han de ser ambientalmente idóneas, la erradicación de la pobreza es una condición necesaria para el desarrollo sostenible. La erradicación de la pobreza es también esencial para la estabilidad sociopolítica a largo plazo, que a su vez es una condición previa del desarrollo socioeconómico sostenible. Es también esencial evitar la explotación excesiva de los recursos naturales por una dramática necesidad de supervivencia, que no hace sino conducir a la degradación de esos recursos;

d) La persistencia de la pobreza generalizada es un reflejo de estructuras sociopolíticas y políticas y medidas socioeconómicas que no han conseguido el objetivo de redistribuir los beneficios del crecimiento a proporciones elevadas de la población y han impedido su participación productiva en el desarrollo de sus países. Por consiguiente, la lucha contra la pobreza no se debe considerar como un acto de caridad en favor de los pobres sino como una imperiosa necesidad económica de movilizar el potencial productivo de los pobres en beneficio de ellos mismos y de la sociedad en general;

e) Para conseguir la erradicación de la pobreza y la sostenibilidad ambiental es necesario abandonar el tradicional enfoque del desarrollo de arriba abajo, que con frecuencia consiste en que unos pocos impongan un sistema de bienestar social a toda la sociedad, en beneficio del enfoque de abajo arriba. Ello exige la plena participación de todos los ciudadanos en los procesos sociopolíticos y en la planificación y ejecución de programas de desarrollo socioeconómico. La plena participación de todos requerirá la creación de un entorno político favorable, la descentralización de la adopción de decisiones al nivel local y medidas explícitas para la promoción de los pobres en general y de la mujer en particular, a fin de que puedan incluir sus prioridades socioeconómicas en los planes nacionales, regionales y locales de desarrollo y participar plenamente en la ejecución de esos planes;

f) En los países en desarrollo el éxito de las estrategias más prometedoras para erradicar la pobreza y proteger la integridad ambiental dependerá fundamentalmente de la cooperación internacional, especialmente en términos de comercio internacional, transferencia de tecnologías ambientalmente idóneas y apoyo financiero y técnico;

g) Los gobiernos deberían aplicar con carácter urgente las recomendaciones contenidas en el capítulo II, "Erradicación de la pobreza", del Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social³⁰;

h) Es posible que en el futuro la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible desee limitar su atención a las relaciones entre la pobreza y el medio ambiente natural, incluidas las determinadas por la Cumbre Mundial. Algunos temas posibles serían: a) la protección de la salud de los pobres de las zonas urbanas contra las tensiones medioambientales; b) la promoción de oportunidades para los pequeños agricultores y para otros trabajadores pobres de los sectores agrícola, forestal y pesquero en términos que respeten el desarrollo sostenible; c) la protección medioambiental y la ordenación de los recursos en regiones pobres y ambientalmente frágiles, en particular en las tierras marginales en las que reside un elevado número de pobres; d) la forestación y la repoblación forestal para la protección ambiental y para satisfacer la demanda de leña de los pobres; e) la promoción de las industrias rurales no agrícolas que proporcionen empleo productivo a los pobres a fin de aliviar la presión que se ejerce sobre las tierras marginales y detener la deforestación; f) la instalación de servicios de alcantarillado para los pobres a fin de evitar la contaminación del agua.

Notas

¹ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992, vol. I, Resoluciones aprobadas por la Conferencia (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.I.8 y corrección), resolución 1, anexo II.

² Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1992 (Washington, D.C., Banco Mundial, 1992), pág. 32.

³ U. Simonis y colaboradores, Poverty, Environment and Development (Berlín, Wissenschaftszentrum Berlin, 1992), pág. 4.

⁴ Ibíd., pág. 15.

⁵ OMS, Draft Report of the Commission on Health and Environment, 1991, pág. 29.

⁶ Informe sobre el Desarrollo Mundial ..., pág. 31.

⁷ FIDA, The State of World Rural Poverty (Roma, 1992), pág. xx.

⁸ World Travel and Tourism Council, Travel and Tourism's Economic Perspective (Bruselas, 1995), págs. 4 a 8.

⁹ Véase el informe de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, Jomtien, 5 a 9 de marzo de 1990 (E/ICEF/1990/L.4).

Notas (continuación)

- ¹⁰ Véase UNIDO/IOD.255.
- ¹¹ Véase Informe de la Conferencia Internacional sobre Nutrición, Roma, 5 a 11 de diciembre de 1992 (Roma, FAO, 1992).
- ¹² Resolución 42/191 de la Asamblea General, de 11 de diciembre de 1987.
- ¹³ Véase el informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, 3 a 13 de septiembre de 1994 (A/CONF.171/13 y Add.1).
- ¹⁴ S. Davis y colaboradores, "Promoting the development of indigenous people in Latin America", Finance and Development (marzo de 1994), pág. 38.
- ¹⁵ S. Davis y colaboradores, loc. cit., pág. 38.
- ¹⁶ Véase A/AC.241/27.
- ¹⁷ Informe sobre el Desarrollo Humano, 1994 (Nueva York, Oxford University Press, 1994), págs. 74 y 75.
- ¹⁸ Alemania, Austria, Australia, Dinamarca, España, Francia, Finlandia, Italia, Japón, Liechtenstein, Portugal, Reino Unido y Suecia.
- ¹⁹ China, Cuba, India, Indonesia, Iraq, Mauricio, Pakistán y Zimbabwe.
- ²⁰ Croacia, Letonia y Yugoslavia.
- ²¹ Resolución 45/199 de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 1990.
- ²² Resolución 47/120 de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1992.
- ²³ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992, vol. I, Resoluciones aprobadas por la Conferencia (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.I.8 y corrección), resolución 1, anexo I.
- ²⁴ Ibíd., anexo II.
- ²⁵ Véase A/CONF.157/24 (parte I).
- ²⁶ Resolución 45/164 de la Asamblea General.
- ²⁷ Resolución 48/163 de la Asamblea General.
- ²⁸ Resolución 48/183 de la Asamblea General.
- ²⁹ Resolución 35/18 de la Asamblea General.
- ³⁰ Se publicará como documento A/CONF.166/9.