

**Una ampliación de la agenda para la reducción de la pobreza:
Oportunidad, potenciamiento, seguridad¹
(Traducción del inglés)**

Nora Lustig y Nicholas Stern²
Octubre de 2000

¹ Este artículo está basado en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*, y en una versión abreviada que elaboraron los autores con el título de “Un planteamiento más amplio para reducir la pobreza. Oportunidad, empoderamiento y seguridad”, que aparecerá en la edición de diciembre del 2000 de la revista *Finanzas & Desarrollo* publicada por Fondo Monetario Internacional.

² Nicholas Stern es Economista Principal y Vicepresidente Principal del Banco Mundial. Nora Lustig es directora del informe y Asesora Principal sobre la pobreza en el Banco Interamericano de Desarrollo.

La experiencia recogida en el decenio de 1990 se ha traducido en un planteamiento para reducir la pobreza que, además de promover el crecimiento económico, procura resolver las desigualdades profundamente arraigadas, las deficiencias institucionales, las barreras sociales y los riesgos.

Sobre la base de las nuevas evidencias consideradas y de un entendimiento más profundo del significado y las causas de la miseria, el *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza*, del Banco Mundial, afirma que ciertamente es posible lograr reducciones importantes en la pobreza mundial. El desarrollo económico continúa siendo un factor esencial para lograr el éxito en la reducción de la indigencia. Pero la pobreza es al mismo tiempo resultado de los procesos económicos, sociales y políticos que interaccionan y se refuerzan recíprocamente de maneras que pueden suavizar o exacerbar el estado de privación en que viven los menos privilegiados. Para doblegar la pobreza es preciso realizar acciones —a niveles local, nacional y mundial— que tiendan a ampliar las oportunidades de los pobres, incrementar su potencial y aumentar su seguridad.

La pobreza en los años noventa y las metas del desarrollo internacional

Entre los años 1987 y 1998 la proporción de la población mundial de las economías en desarrollo y en transición que vivían con ingresos inferiores a US\$1 al día se redujo de alrededor de un 28% al 24%, pero el número de personas que sufrían tales condiciones de carencia casi no cambió. A nivel regional se observan grandes variaciones en el desempeño de las economías. El Asia oriental fue testigo de una drástica reducción en el número de pobres, mientras que en Europa y el Asia central, el número de habitantes que subsistían en la indigencia se disparó, multiplicándose más de 20 veces. El 70% de la población que vive con ingresos inferiores a US\$1 al día se encuentra en el Asia meridional y en el África al sur del Sahara, 10 puntos porcentuales más desde 1987.

En los países más desposeídos del mundo, la proporción de niños que no alcanzan a cumplir los cinco años de edad llega a un quinto de la población. En América Latina, los grupos autóctonos tienen una incidencia mucho mayor de pobreza en los ingresos. A su vez, en los cascos urbanos de los Estados Unidos, la incidencia de miseria entre los matrimonios de raza blanca llega al 5,3%, mientras que en las familias de raza negra o hispanas encabezadas por madres solteras el índice supera el 45%. En Benín, Nepal y Paquistán, por ejemplo, la distancia entre las tasas de matrícula masculina y femenina supera los 20 puntos porcentuales, y en Marruecos llega a 18.

Cuadro 1.1

Pobreza de ingreso por región, algunos años comprendidos entre 1987 y 1998

Región	Población incluida al menos en un estudio		Personas que viven con menos de US\$1 al día (millones)				
	(Porcentaje)						
			1987	1990	1993	1996	1998a
Asia Oriental y el Pacífico	90.8		417.5	452.4	431.9	265.1	278.3
Con exclusión de China	71.1		114.1	92.0	83.5	55.1	65.1
Europa y Asia Central	81.7		1.1	7.1	18.3	23.8	24.0
América Latina y el Caribe	88.0		63.7	73.8	70.8	76.0	78.2
Oriente Medio y Norte de África	52.5		9.3	5.7	5.0	5.0	5.5
Asia Meridional	97.9		474.4	495.1	505.1	531.7	522.0
África al Sur del Sahara	72.9		217.2	242.3	273.3	289.0	290.9
Total	89.1		1,183.2	1,276.4	1,304.3	1,190.6	1,198.9
Con exclusión de China	84.2		879.8	915.9	955.9	980.5	985.7

Región	Parte de la población que vive con menos de US\$1 al día (percent)				
	1987	1990	1993	1996	1998a
Asia Oriental y el Pacífico	26.6	27.6	25.2	14.9	15.3
Con exclusión de China	23.9	18.5	15.9	10.0	11.3
Europa y Asia Central	0.2	1.6	4.0	5.1	5.1
América Latina y el Caribe	15.3	16.8	15.3	15.6	15.6
Oriente Medio y Norte de África	4.3	2.4	1.9	1.8	1.9
Asia Meridional	44.9	44.0	42.4	42.3	40.0
África al Sur del Sahara	46.5	47.7	49.7	48.5	46.3
Total	28.3	29.0	28.1	24.5	24.0
Con exclusión de China	28.5	28.1	27.7	27.0	26.2

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

a. Datos preliminares..

Fuente: Banco Mundial, 2000b.

Para alcanzar la meta del desarrollo internacional de reducir a la mitad el número de personas que viven con ingresos inferiores a US\$1 al día entre 1990 y 2015 se requerirá tomar medidas para estimular el crecimiento económico y reducir la desigualdad. Pero el crecimiento más equitativo por sí solo no será suficiente para lograr los objetivos de salud y educación. La reducción en dos tercios de la mortalidad de infantes y niños dependerá de que se contenga la propagación del VIH/SIDA, se controle el paludismo y la tuberculosis, se incremente la capacidad de los sistemas de salud de los países en desarrollo para prestar más servicios de salud a la población pobre, y se asegure que el progreso tecnológico en medicina se extienda al mundo en desarrollo. Asimismo, el logro de la meta de eliminar la disparidad de género en la educación primaria y secundaria para el año 2005 exigirá la adopción de políticas específicas que tiendan a dar

solución a los impedimentos culturales, sociales y económicos que obstaculizan la escolaridad de las niñas.

Lecciones aprendidas en los años noventa

Hace un decenio, el *Informe sobre el desarrollo mundial* quedó marcado por el contraste observado en las décadas de 1970 y 1980 entre el Asia oriental, donde la pobreza se había reducido drásticamente, y el África, América Latina y el Asia meridional, regiones en las que la miseria había declinado menos o incluso había aumentado. El informe de 1990 propuso una estrategia en dos partes para atacar la pobreza: la promoción del crecimiento económico intensivo en el uso de la mano de obra y la inversión en salud y educación para la población pobre. En dicho informe se observó que los grupos poblacionales más vulnerables a los trastornos económicos y que son incapaces de beneficiarse de la estrategia requerían un resguardo mayor en forma de redes de protección. Se consideró, asimismo, que el desarrollo económico —la liberalización del comercio y los mercados en general, la promoción de políticas macroeconómicas prudentes y la inversión en infraestructura y en la población pobre— es un factor clave para reducir la pobreza.

Si bien es cierto que un estudio tras otro ha confirmado que el crecimiento económico está positivamente relacionado con las reducciones de la pobreza y los mejores resultados en términos de desarrollo humano (Figura 1), la experiencia recogida durante los años 90 corroboró que es imposible acelerar o detener a gusto el crecimiento. Las grandes divergencias que hay en las tasas de crecimiento reflejan el resultado de las interacciones entre numerosas fuerzas: la historia y geografía de un país, sus instituciones y preferencias políticas, y las consecuencias de los trastornos externos. Las políticas económicas prudentes son decididamente propicias para impulsar el crecimiento, pero también lo es la buena política social, por ejemplo, la educación para niñas. La asistencia puede impulsar el crecimiento, pero lo hace solamente si las políticas existentes son adecuadas. Las guerras, los disturbios civiles y los desastres naturales causan efectos devastadores sobre el desempeño económico. Además, la inestabilidad macroeconómica, los trastornos en las condiciones del comercio y el menor desarrollo entre los socios comerciales también son obstáculos para el crecimiento.

Figura 3.3

Tendencias de crecimiento de la pobreza en los decenios de 1980 y 1990

Crecimiento anual promedio de proporción de la población que vive con menos de US\$1 al día

Porcentaje

(vease versión en inglés, p.4)

El grado de reducción de la pobreza que se produce a una determinada tasa de crecimiento económico, empero, varía considerablemente de un país a otro y también con el paso del tiempo. En los países en los que la desigualdad de ingresos es baja, el crecimiento es doblemente eficaz para reducir la pobreza que en los países que experimentan grandes desigualdades; a su vez, en los países en los que empeora la distribución del ingreso durante el crecimiento, el impacto del desarrollo sobre la pobreza no es tan intenso. Por ejemplo, se ha estimado que la tasa de pobreza de Bangladesh

habría sido cerca de 7 a 10 puntos porcentuales menos (que el 53%) en 1995-1996 si la desigualdad no hubiera aumentado entre 1992 y 1996. Además, existe evidencia de que la reducción de las disparidades en los activos que posee la población, incluidos la tierra y la educación, son factores que aumentan la eficiencia y el crecimiento.

Con todo, la desigualdad de ingresos o de activos físicos no representa la totalidad de la situación. Las poblaciones que por desequilibrios sociales —como el sistema de castas en la India o las prácticas discriminatorias contra la mujer o contra ciertos grupos étnicos y raciales— se encuentran limitadas a desempeñar trabajos de escasa especialización y con bajos salarios se beneficiarán menos del crecimiento. Algunos estudios sobre América Latina han concluido que los grupos autóctonos reciben remuneraciones menores que los grupos no autóctonos que tienen experiencia y aptitudes equivalentes, lo que sugiere que el factor de culpa es la discriminación en el mercado.

Reformas económicas y pobreza. Las reformas de mercado han estado generalmente asociadas con un mejor desempeño económico. Por ejemplo, el promedio de las tasas de inflación registradas en los países en desarrollo disminuyó de alrededor del 15%, a principios de los años ochenta, al 7% en 1997, lo que denota una mayor tendencia a la adopción de políticas fiscales y monetarias más disciplinadas. En América Latina, los estudios demuestran que las reformas dieron como resultado una tasa de crecimiento promedio en la primera parte de los años noventa de aproximadamente dos puntos porcentuales por encima de lo que habría sido si no se hubieran implantado las reformas. Estudios similares sobre las economías en transición de Europa oriental y de la ex Unión Soviética, donde el éxito logrado con las reformas de mercado ha sido ampliamente variado, concluyeron que los países que adoptaron reformas desde el principio y en forma obligatoria consiguieron un desarrollo más vigoroso. En China, la introducción de mecanismos de mercado, primero en la agricultura y luego en el resto de la economía, se tradujo en un crecimiento espectacular.

En la medida en que las reformas han logrado rebajar la inflación y aumentar las tasas de crecimiento, esas medidas han sido beneficiosas para los más necesitados. Sin embargo, pese a las reformas, el crecimiento alcanzado en el mundo en desarrollo ha sido decepcionante. Parte del problema consiste en que muchos de estos países han enfrentado grandes trastornos externos, como por ejemplo los causados por el aumento de las tasas de interés a nivel mundial, la inestabilidad de los movimientos de capital, y la declinación de las condiciones del comercio. Otra parte del problema es que, en algunos países, las reformas no han logrado hacer realidad todo lo que se esperaba de ellas o, en otros, han fracasado por entero. Por ejemplo, la liberalización financiera y de la cuenta de capital, junto con la falta de solidez de las instituciones financieras y de la supervisión, es un determinante significativo de las crisis bancarias en todo mundo. En otros casos —especialmente en algunos países de la ex Unión Soviética— las reformas fracasaron por la “toma del Estado”, vale decir que las empresas poderosas y los ciudadanos muy influyentes fueron capaces de prevalecer en las decisiones gubernamentales en ventaja propia, incluida la aprobación de nuevas leyes y reglamentos. Esta toma del Estado se traduce en privilegios especiales y derechos monopolísticos que menoscaban el funcionamiento de una economía competitiva y de libre mercado y agudizan la

desigualdad.

Los estudios realizados sobre países específicos concluyen que el impacto que han tenido las reformas sobre las poblaciones más menesterosas es probablemente bastante diverso. Por ejemplo, las reformas de mercado introducidas en el ámbito agropecuario han dado como resultado tasas de crecimiento generalmente mayores en la agricultura y una considerable proporción de la población pobre se ha beneficiado de tales reformas. Los estudios de los casos de Chile, China, Ghana, Uganda y Vietnam demuestran que las reformas han contribuido a elevar los precios de producción para los pequeños agricultores por haberse eliminado las juntas de comercialización, modificado las tasas de cambio real, disminuido los aranceles y eliminado las cuotas. Sin embargo, en algunos países, la liberalización y la privatización del sector agropecuario han perjudicado a los agricultores pobres. En Camerún, la junta de comercialización había mantenido los caminos rurales, pero esta responsabilidad no fue traspasada a nadie después de la reforma. En Zambia, los agricultores de zonas remotas han estado implícitamente subsidiados por una política de precios uniformes que no tomaba en cuenta los costos de transporte, mientras que los pequeños agricultores que carecían de recintos para almacenar sus productos eran implícitamente subsidiados por el mantenimiento de precios constantes de una estación a otra. Después de la reforma, las fuerzas del mercado eliminaron los subsidios implícitos, la infraestructura del transporte se deterioró considerablemente, y el crédito agrícola y la comercialización se hicieron más erráticos, todo lo cual contribuyó a que los agricultores quedaran en peor situación que antes.

Calidad de las instituciones y de los servicios sociales. El énfasis puesto en los servicios sociales en el pasado posiblemente ha pecado de excesivo optimismo acerca de las realidades institucionales, sociales y políticas. La inversión pública en educación básica y atención de la salud en los países en desarrollo ha venido creciendo, si bien no al mismo ritmo del PIB en varios de esos países, lo que sugiere una posible falta de voluntad de ampliar los servicios sociales. Además, esta inversión ha sido menos eficaz que lo previsto, en parte por la deficiente calidad de los servicios prestados y la falta de diligencia al atender a los más necesitados. Otro punto de inquietud es la eficacia de la prestación de los servicios, que depende en gran parte de la capacidad de las instituciones locales, de la participación de la comunidad, de la estructura del mercado y de los patrones de influencia política.

Riesgo y pobreza. Los años noventa estuvieron marcados por grandes crisis financieras, devastadores desastres naturales, terribles conflictos civiles y la propagación de enfermedades tales como el VIH/SIDA, factores que han frenado el progreso en muchas partes del mundo, especialmente en el África. Los pobres son generalmente los más vulnerables a las enfermedades, el desempleo, las catástrofes naturales, las crisis económicas, las malas cosechas, la discapacidad, la muerte y todas las formas de violencia personal. Debido a que los más desposeídos son los menos capaces de ahorrar y acumular bienes, son también los más incapaces de soportar una crisis. Además, el efecto de los trastornos graves no siempre es transitorio, porque tales trastornos pueden llegar a encerrar a las personas en la miseria, porque el daño que sufren los hijos de las familias

pobres, por ejemplo como resultado de la desnutrición o la interrupción de la educación, es irreversible.

Oportunidad, potenciamiento y seguridad

A partir de lo experimentado en los años noventa, ha surgido un planteamiento más amplio para reducir la pobreza, según el cual las políticas tendientes a dar solución a las desigualdades profundamente arraigadas, las deficiencias institucionales, las barreras sociales y la vulnerabilidad personal han llegado a ser factores tan decisivos como la promoción del desarrollo económico. La ampliación del planteamiento se deriva también de un entendimiento cada vez más claro de que la pobreza no es sólo producto de la insuficiencia de los ingresos, de la falta de educación y de la mala salud. Un estudio realizado como antecedente para el *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001* demostró que a menudo ocurre que los pobres son incapaces de influir en los factores sociales y económicos que determinan su bienestar. Como causas de esta situación reiteradamente se mencionaron, aparte de las barreras sociales, la falta de respuesta de las instituciones estatales, el exceso de rigor policial y la arbitrariedad de los funcionarios públicos. En resumen, los menos privilegiados definen su pobreza en términos de una falta de oportunidades, de medios para hacer realidad su potencial y de seguridad. De manera que una definición más completa de la pobreza exige un conjunto más grande de medidas para combatirla y acrecienta el desafío de medirla y de comparar lo conseguido entre varios países y en el transcurso del tiempo.

Oportunidades. Es común que los pobres pongan énfasis en la importancia capital de las oportunidades materiales que desean tener: empleo, crédito, caminos, electricidad y mercados para sus productos, así como escuelas, agua potable con servicios de saneamiento y atención de la salud. El crecimiento económico es un elemento crucial para generar oportunidades. La inversión y la innovación tecnológica son las principales fuerzas que impulsan el progreso en los empleos y los ingresos. La inversión privada se fomenta cuando existe un clima propicio, caracterizado por una política fiscal y monetaria estable, regímenes de inversión claros y estables y sistemas financieros prudentes. La inversión privada también se da con mayor probabilidad cuando se reduce el acoso burocrático, se garantiza el estado de derecho y se combate la corrupción. Además, es preciso que la inversión privada esté complementada con la inversión pública, especialmente para el aumento de la infraestructura y las comunicaciones, y para educar y capacitar a la fuerza laboral con miras a cerrar la brecha tecnológica.

Las reformas hechas con criterio de mercado también contribuyen en forma decisiva a la ampliación de oportunidades para la población pobre. En particular, los mercados internacionales ofrecen enormes posibilidades de aumento del empleo y de los ingresos, particularmente en los sectores agropecuario, industrial y de servicios. Todos los países en los que se ha registrado un sustancial aumento en los ingresos se han valido del comercio internacional; a su vez, los beneficios han sido más considerables cuando los países cuentan con la infraestructura y las instituciones necesarias para sustentar una respuesta vigorosa en términos de oferta. Empero, debido a que a veces las reformas para construir los mercados fracasan y a veces perjudican a los pobres durante la transición, el

diseño y el orden secuencial con que se apliquen dichas reformas deben tener en cuenta las condiciones locales y las instituciones existentes. Además, es preciso que existan sistemas de compensación en favor de quienes resulten perjudicados por las reformas, especialmente cuando los afectados sean pobres.

La promoción de oportunidades para la población más desposeída implicará abordar las profundas desigualdades de acceso a las oportunidades de mercado y a los activos. Para lograr que los mercados funcionen mejor para los pobres, el programa de reformas debe considerar las inquietudes de las pequeñas empresas y productores. Por ejemplo, las medidas tendientes a reducir los requisitos para la obtención de licencias, simplificar los sistemas tributarios y los procedimientos de inscripción y presentación de propuestas, reducir el requisito de capital mínimo para los bancos rurales y asociaciones de ahorro y préstamo de menor magnitud, y reformar el sistema jurídico y judicial a fin de reducir el riesgo al otorgar préstamos a pequeños productores, tienen potencial para crear un entorno apto para que las pequeñas empresas florezcan. La facilitación del acceso a los sistemas financieros es especialmente importante. En el transcurso de los dos decenios más recientes han surgido nuevos conceptos crediticios (conocidos en conjunto como microfinanciamiento) que se basan en principios económicos prudentes de prestación de servicios financieros a clientes de menores recursos. En esta materia, las instituciones que han tomado la delantera, como el Banco Grameen, de Bangladesh, y los bancos rurales del Bank Rakyat en Indonesia han venido ofreciendo productos financieros adaptados a las necesidades de sus clientes de bajos ingresos, utilizando un novedoso sistema de seguimiento colectivo que permite asegurar el pago de las amortizaciones y cobrando tasas de interés suficientes para cubrir los costos operativos.

Una forma de aumentar los activos de la población pobre es incrementar la proporción del gasto público asignado a los pobres, particularmente para ampliar los servicios sociales y económicos básicos y reducir las restricciones en materia de demanda. Como ejemplos podemos citar las becas para niños pobres, los planes de redistribución de tierras (tales como las reformas agrarias negociadas, descentralizadas y dirigidas por las comunidades que se han adoptado en Brasil y las Filipinas), el otorgamiento de títulos de propiedad, y el mejoramiento de condiciones en el mercado de arrendamiento de tierras. Es necesario adoptar medidas especiales para acercar, física o virtualmente, las poblaciones pobres de zonas remotas a las oportunidades del mercado (por ejemplo, la red Internet ha dado acceso al mercado mundial a los artesanos pobres de varios países de América Latina, del norte del África, del Oriente medio y del Asia meridional).

Potenciamiento. Las medidas que se tomen para mejorar el funcionamiento de las instituciones estatales y sociales contribuyen al crecimiento y a la igualdad porque reducen los obstáculos burocráticos y sociales que frenan la actividad económica y la movilidad social. El hecho de involucrar a las comunidades en la fijación de prioridades presupuestarias —como se hizo en Porto Alegre, Brasil— permite dirigir la acción pública hacia las prioridades sociales. La descentralización, si va acompañada de recursos financieros y técnicos adecuados y de mecanismos de participación para evitar la dominación por parte de grupos privilegiados locales, puede lograr que las instituciones

públicas atiendan mejor a los pobres aumentando la interacción con ellos.

La difusión de información y las evaluaciones con criterio comunitario hacen que las burocracias sean más responsables de sus propios actos y tengan mayor capacidad de respuesta. En Uganda, por ejemplo, la prensa y la radio han comenzado a divulgar la cantidad de recursos que reciben las escuelas, y desde que se adoptó esta práctica, las escuelas han mantenido casi el 100% de los fondos no destinados a salarios, en comparación con alrededor del 20% que mantenían el pasado. En la India, la “libreta de notas” de los servicios públicos de Bangalore demuestra que un mecanismo de captación de opiniones y comentarios del público está logrando que los organismos gubernamentales rindan cuenta de las decisiones tomadas ante sus clientes. La racionalización de los procesos burocráticos —con el propósito de que los mercados sean más útiles a la población pobre— reduce también las posibilidades de que prospere la corrupción.

Por lo general la población más desposeída carece de los recursos y la información necesarios para lograr acceso al sistema jurídico. Por consiguiente, el apoyo que se brinde a los organismos de asistencia jurídica, que difunden información sobre derechos y procedimientos legales y que ayudan a los pobres a defender sus derechos, puede aminorar los incidentes de exceso de rigor policial y las arbitrariedades gubernamentales, así como proteger el reducido monto de bienes que poseen los pobres. El potenciamiento de los más necesitados para que hagan realidad su potencial también significa hacer que los sistemas políticos sean más inclusivos y que fomenten la participación.

Las normas y las instituciones sociales que perpetúan las desigualdades entre los grupos de la sociedad pueden dar pie para casos graves de privación y conflicto. La reforma de los sistemas jurídicos que han amparado oficialmente las prácticas tradicionales de limitar el acceso de la mujer a la propiedad y su participación en los procesos políticos y otras situaciones similares, puede generar ventajas reales para la población femenina. El otorgamiento obligatorio de títulos conjuntos de propiedad real a las parejas casadas ha reducido el predominio masculino en el acceso a la tierra en América Latina. Por su parte, los planes de microfinanciamiento colectivo han permitido que las mujeres pobres participen en el mercado y los programas de acción afirmativa en la India han contribuido de manera considerable a derribar las barreras que enfrentan las castas inferiores. El uso de subsidios para alentar a las familias a enviar sus niñas a la escuela y para contratar maestras ha contribuido a reducir las disparidades de trato por razones de sexo en la educación.

Seguridad. Reducir los riesgos de epidemias o enfermedades mediante campañas de salubridad pública, de inundaciones construyendo embalses, y de crisis económicas aplicando fórmulas financieras y macroeconómicas prudentes son medidas que permiten reducir la vulnerabilidad de los más desposeídos frente a los trastornos. Pero las adversidades suelen ocurrir a pesar de los esfuerzos que se hagan por prevenirlas. Por consiguiente, es esencial estar preparados para hacer frente a los impactos financieros o naturales que azotan toda la economía.

En las crisis económicas y financieras, cuando se aplican medidas de austeridad, es importante resguardar el gasto destinado a programas de los que depende la población más carente, como los programas de promoción de empleos y de transferencias de efectivo, y a mecanismos de seguro social formal que ayudan a los pobres a soportar las sacudidas macroeconómicas, tanto a nivel comunitario como individual. Tan importante como esto es que los programas anticíclicos de protección social sean permanentes y que estén en condiciones de entrar en acción cuando los países experimentan estos trastornos. Para afrontar el riesgo y la vulnerabilidad con un criterio integral es preciso disponer de un “fondo para desastres” que permita financiar las labores de socorro en casos de desastres naturales, o de normas presupuestarias que garanticen el financiamiento de las redes de protección, cuando se requiera contar con éstas.

Necesidad de acción internacional

En la mayoría de los casos, la acción nacional y local será insuficiente para reducir la pobreza con cierta rapidez. En muchas áreas se requerirá la participación internacional, particularmente de los países industrializados, los cuales pueden ampliar las oportunidades abriendo más completamente sus mercados a las importaciones provenientes de países pobres, en especial en los sectores de agricultura, textiles, manufactura liviana y servicios. Se ha estimado que el proteccionismo de los países industrializados ha sido causa de pérdidas anuales de bienestar por un valor aproximado de US\$34.000 millones en los países en desarrollo, lo que equivale a más del 80% de la asistencia otorgada en 1998. El aumento de la participación de los países más pobres y de las poblaciones desposeídas puede generar mayor equidad en las normas que rigen las interacciones de la economía mundial. Además, los países donantes podrían fortalecer la capacidad de los países en desarrollo de implantar medidas tendientes a reducir la pobreza aumentando la asistencia a las naciones que adopten políticas que propicien la reducción de la pobreza y, además, financiando la Iniciativa del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial para los Países Pobres Altamente Endeudados (Heavily Indebted Poor Countries, HIPC), y acrecentar así el alivio de la deuda cuando sea necesario.

Las instituciones financieras internacionales, en consonancia con los gobiernos y el sector privado, deben mejorar su gestión con miras a reducir la inestabilidad económica y la posibilidad de crisis económicas. Los gobiernos de los países industrializados, en muchos casos en cooperación con el sector privado, deberían ofrecer más asistencia en favor de los bienes públicos internacionales, para la elaboración y distribución de vacunas contra el VIH/SIDA, la tuberculosis y el paludismo, así como para generar y difundir adelantos agrícolas para condiciones tropicales y semiáridas. Para proteger el medio ambiente y contener los conflictos armados también se requerirá la cooperación internacional. En particular, la comunidad internacional podría evitar los conflictos armados tomando medidas para reducir el comercio internacional de armas, promover la paz y respaldar la reconstrucción física y social tras situaciones de conflicto.

El desafío de reducir la pobreza es indudablemente enorme. Pero con nuestro

mejor entendimiento de lo que se requiere para combatir la pobreza, y teniendo cuenta las perspectivas económicas más promisorias que hay en el mundo, es posible lograr un progreso rápido, siempre que exista la voluntad política necesaria y un verdadero espíritu de acción mancomunada entre los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado.