

## **LA POBREZA EN LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO Y LA RESPONSABILIDAD DE LOS GOBIERNOS DEL SUR**

**Tshimpanga Matala**

Profesor de la Universidad de Lubumbashi. Redactor Jefe de *Tiempo de Paz*

### **I.- CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

Al finalizar la guerra fría en 1989, la década de los 90 se presentó llena de esperanzas en lo que a la estabilidad y el desarrollo social se refiere. Los analistas auguraban un nuevo período en el que las preocupaciones sociales, fundamentalmente las que nacen del subdesarrollo y de la pobreza, iban a encontrar respuestas ya que entrarían, sin duda, en las agendas de los gobiernos y de las instituciones de financiación de desarrollo. El motivo subyacente de esta efervescencia era aquel supuesto de que el fin de la guerra fría y la emergencia de una era de estabilidad libre de enfrentamientos ideológicos y amenazas militares facilitaban una reestructuración de prioridades, haciendo que los dividendos liberados de los gastos de guerra y de inversión en los armamentos, se dedicasen a la promoción del desarrollo social, y por consiguiente, a la lucha contra la pobreza.

Sin embargo, la década de los 90 dejó frustrados a miles de personas. La estabilidad esperada y la mejora de las condiciones de vida en muchas regiones del mundo no se concretaron, al contrario, se instalaron tensiones y estallaron conflictos. No hace falta recordar Rwanda, ni la antigua Yugoslavia.

A pesar de los progresos en el sector de comunicación y telecomunicación, los cuales han ido consolidando el proceso de globalización, la situación de la pobreza a la que está sumida una cuarta parte de la población mundial no ha variado y sigue siendo una preocupación.

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en marzo de 1995 a la que asistieron 185 gobiernos con una presencia excepcional de 117 Jefes de Estado y de Gobierno, era prueba de esa preocupación. En esa Cumbre, los países se comprometieron de erradicar la pobreza como un imperativo ético, social, político y moral de la humanidad.

Iniciamos el tercer milenio sin mejoras. No sólo han aumentado los niveles de pobreza, pero también ésta se ha extendido ganando nuevas bolsas. A pesar de algunos logros conseguidos gracias a los avances tecnológicos y el proceso de globalización, se reconoce por otra parte que este mismo proceso ha provocado en algunas regiones nuevos pobres. "A medida que han aumentado el comercio y la inversión exterior, el mundo en desarrollo ha presenciado una diferencia en aumento entre ganadores y perdedores"<sup>1</sup>. Muchos de estos nuevos pobres se encuentran en los países en vías de desarrollo. Este nuevo paisaje reaviva las tensiones que son amenazas permanentes para la paz y la estabilidad necesarias para sustentar los procesos de desarrollo y de erradicación de la pobreza.

---

<sup>1</sup>. PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*, Madrid, Mundi-Prensa, pág. 10

Cinco años tras la Cumbre sobre el Desarrollo Social, la ONU convocó del 6 al 8 de septiembre de 2000 una Asamblea General en la que los Jefes de Estado y de Gobierno aprobaron por unanimidad en forma de resolución la Declaración del Milenio<sup>2</sup> en la que esos mandatarios se determinaban a no escatimar esfuerzos para liberar a hombres, mujeres y niños de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema, a la que en la actualidad están sometidos millones de seres humanos. En efecto, alrededor de 1.500 millones de personas viven hoy con un ingreso inferior a un dólar diario.

Los mismos Jefes de Estado y de Gobierno decidían reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día y el de las personas que padezcan hambre; igualmente, para esa misma fecha, reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable o que no puedan costearlo. Al analizar las estrategias enmarcadas en la lucha contra la pobreza, conviene reconocer que estos objetivos se cumplirán con muchas dificultades. Si no existe una firme voluntad de eliminar esa pobreza, el pesimismo está permitido.

## **II.- CONCEPTO “POBREZA”, INDICADORES Y MEDICIÓN**

### **1.- El Concepto pobreza**

El concepto “pobreza” implica, generalmente, la falta de los artículos necesarios para el bienestar material. En términos más amplios, es la denegación de oportunidades y opciones básicas para vivir una vida digna y realizar el desarrollo humano. Denegación que es propia a sociedades asentadas sobre desigualdades.

Por ello, una de las causas principales de la pobreza son las desigualdades que se constatan en el reparto de los recursos, de los servicios y del poder. Estas desigualdades, a veces, están institucionalizadas en forma de tierras, de capital, de infraestructuras, de mercados, de crédito, de enseñanza y de servicios de información o de asesoría. Lo mismo ocurre con los servicios sociales: educación, sanidad, agua potable e higiene pública<sup>3</sup>.

Una corta esperanza de vida, una privación de conocimientos y comunicación reflejándose por la ignorancia, una falta de bienes materiales que hacen fácil y cómoda la vida, son aspectos de la pobreza que limitan y afectan la vida de millones de seres humanos en el mundo.

### **2.- Indicadores y medición de la pobreza**

Las realidades relacionadas con la pobreza en los países en vías de desarrollo incluyen el hambre, el analfabetismo, las epidemias y la falta de servicios de salud o de agua potable. Estos elementos entran en la formación del Índice de Pobreza Humana cuyos indicadores sintetizadores se resumen a tres hechos:

- 1) la longevidad que hace alusión a la vulnerabilidad de la vida ante la muerte a una edad relativamente temprana,
- 2) los conocimientos que implican el analfabetismo y la exclusión de la lectura y las comunicaciones. Se mide por el porcentaje de adultos analfabetos
- 3) un nivel de vida decente: acceso a los servicios de salud y a agua potable.

---

<sup>2</sup>. Ver *Declaración del Milenio*, A/RES/55/2 de 13 de septiembre de 2000.

<sup>3</sup>. Ver <http://www.eurosur.org/futuro/fut47.htm>

Se establecieron criterios de referencia a partir de los cuales se miden los niveles de pobreza. Existen generalmente tres criterios o perspectivas:

- El criterio del ingreso a partir del que se reconoce que una persona es pobre sólo cuando su nivel de ingreso es inferior a la línea de pobreza establecida previamente. Se define la línea de pobreza en términos de tener ingreso suficiente para comprar una cantidad determinada de alimentos. La elección de la línea de pobreza, llamada también, umbral de pobreza, es siempre arbitraria. Ultimamente, el umbral de pobreza más aceptado en muchos países es el de 1 dólar al día por persona, ajustado, es obvio, a la paridad de poder de adquisición de cada país. Establecido este umbral, se considera como pobres todas las personas que se sitúan por debajo del mismo<sup>4</sup>. A partir de la aplicación de este criterio, se habla de la pobreza del ingreso.
- El criterio relativo a las necesidades básicas a partir del que se considera que la pobreza es la privación de los medios materiales para satisfacer en medida mínimamente aceptable las necesidades humanas, incluidos los alimentos. Este concepto de privación va más allá de la falta de ingreso e incluye la necesidad de servicios básicos de salud y educación y otros servicios esenciales que la comunidad tiene que prestar para impedir que la gente caiga en la pobreza.
- El criterio de capacidad a partir del que se supone que la pobreza representa la ausencia de ciertas capacidades básicas para funcionar. Estas capacidades pueden ser físicas o de participación social para influir en la toma de importantes decisiones que condicionan su destino. Desde esta perspectiva, la pobreza se basa en la carencia de oportunidades reales determinadas por limitaciones sociales, -espacio de actuación limitado a causa de dictaduras, autoritarismo político sin concesión de libertades-, y circunstancias personales para vivir una vida digna.

De todos estos criterios, el criterio de ingreso es más determinante sin ser definitivo, y puede influir en la realización de los demás.

### **III.- SITUACIÓN DE LA POBREZA EN EL SUR**

En los países en vías de desarrollo, la pobreza humana afecta a más de una cuarta parte de la población. Según las últimas estadísticas, África al sur del Sahara y Asia meridional tienen la incidencia más elevada tanto de pobreza de ingreso con un dólar al día, como de pobreza humana, alrededor del 40%. La incidencia de la pobreza humana en África al sur del Sahara es del 42%, y la de la pobreza de ingreso, del 39%. En cuanto a Asia meridional, los porcentajes son de un 38% y un 43% respectivamente.

Acerca de la situación de pobreza en África al sur del Sahara, la preocupación ante esta situación aún aumenta cuando se observa que esa pobreza va creciendo tanto en proporción como en cifras en relación con la pobreza humana y la pobreza del ingreso. En efecto, aplicando el criterio de pobreza de ingreso cuyo umbral está fijado en 1 dólar diario, se llega a la conclusión de que la mitad de los africanos viven por debajo de ese umbral<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup>. BANQUE MONDIALE, *L'Afrique peut-elle revendiquer sa place dans le 21ème siècle?*, Washington, D.C., Banque Internationale pour la Reconstruction et el Développement/Banque Mondiale, 2000, pág. 107

En el Asia meridional viven un quinto de los pobres de ingreso de los países en vías de desarrollo, es decir, cerca de 515 millones de los 1.500 millones de esta categoría de los pobres, y casi la mitad de los que viven en la pobreza humana. Combinando Asia oriental, Asia meridional, Asia del sureste y el Pacífico, son en total 1.000 millones de los 1.500 millones de pobres de ingreso de los países en vías de desarrollo, es decir, dos tercios de los que viven en la pobreza humana.

En cuanto a los contrastes pronunciados entre pobreza humana y pobreza de ingreso, América Latina y Caribe han reducido alrededor del 15%, pero la pobreza de ingreso se sitúa alrededor del 24%. Es la única región en que la pobreza de ingreso ha aumentado si exceptuamos África al sur del Sahara.

Los Estados árabes han podido reducir la pobreza de ingreso al 4%, pero su pobreza humana es del 34%, no lejos de la Asia meridional, que es del 38%.

#### **IV.- CREAR LA POBREZA Y ERRADICARLA: LA GRAN PARADOJA DE LOS GOBIERNOS DEL SUR**

Cualquier iniciativa hacia la erradicación de la pobreza es, antes de todo, de la incumbencia de los Estados a través de la labor de sus gobiernos. Es cierto que la primera misión clásica de cualquier Estado es velar por la seguridad de los ciudadanos y de sus bienes, y proporcionar a los mismos un bienestar digno. Sin embargo, en los países del Sur, muchos gobiernos son considerados como las primeras causas de las desigualdades entre sus ciudadanos y de la agravación de la pobreza. A partir de este momento, existe una seria paradoja, ya que se les piden a estos mismos gobiernos ser agentes de erradicación de la pobreza en sus territorios respectivos. La tarea es ardua y cualquier estrategia hacia esa erradicación exige, por consiguiente, una reforma profunda de las estructuras de este tipo de Estado y de las políticas de lucha contra la pobreza.

Son varios los argumentos esgrimidos para acusar al Estado en el Sur como causante de la pobreza. Es cierto que las razones por las que miles de personas no pueden satisfacer sus necesidades básicas son complejas. Pero cabe reconocer que estas razones son esencialmente políticas, económicas, estructurales y sociales. De toda esta serie, las razones de naturaleza políticas son más determinantes, ya que agravan la pobreza por la ausencia de voluntad política y por la inadecuación de las medidas que toman, a veces, los poderes públicos.

Otra perspectiva desde la que se puede establecer la responsabilidad del Estado en la agravación de la pobreza en el Sur procede de la propia debilidad de ese Estado fundado en un poder, en la mayoría de los casos, autoritario. Un Estado de esta naturaleza que sobrevive sin cohesión social, sólo gracias al poder autoritario, no puede luchar eficazmente contra la pobreza, ya que es la negación misma del respeto de los derechos humanos. Desde estas consideraciones, no pueden favorecer más que un ambiente de clientelismo político y de gestión financiera poco transparente. Las consecuencias frecuentes de estas realidades son la promoción y la consolidación de injusticias y de desigualdades, las cuales irán asentando progresivamente bolsas de pobreza.

La responsabilidad de los gobiernos del Sur en la creación y agravación de la pobreza es conocida. No obstante, erradicar la pobreza exige una acción importante de los mismos

---

<sup>5</sup>. BANQUE MONDIALE, *L'Afrique peut-elle revendiquer sa place dans le 21ème siècle?*, op. cit., pág. 108

gobiernos, pero reformados y convertidos en agente de lucha contra la misma. Por ello, en los diferentes foros internacionales en los que varias propuestas sobre las estrategias de erradicación de la pobreza que han sido hechas, la acción del Estado ha sido subrayada con frecuencia. Tanto la Declaración del Milenio como los Informes sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) tienen esa misma visión en cuanto a lo que puede ser la labor del Estado en la erradicación de la pobreza. Estos documentos proponen estrategias que insisten fundamentalmente en<sup>6</sup>:

### **1.- Mejora de la gestión política y fomento de un amplio ejercicio de las libertades**

En la Declaración del Milenio de 2000, la ONU reconocía que el logro de los objetivos inscritos en el programa de erradicación de la pobreza, depende, entre otras cosas, de la buena gestión de los asuntos públicos en cada país. Esta gestión debe hacer que los hombres y las mujeres tengan derecho a vivir su vida y a criar a sus hijos con dignidad y libres del hambre y del temor a la violencia, a la opresión o a la injusticia. En términos más explícitos, la Declaración precisaba su idea subrayando que *“la mejor forma de garantizar esos derechos es contar con gobiernos democráticos y participativos basados en la voluntad popular”*.

Es cierto que la pobreza de un pueblo es en gran parte causada por las malas políticas llevadas a cabo por sus gobiernos, las cuales no obedecen a las demandas sociales que exigen inversiones en las infraestructuras susceptibles de acomodar la vida de las masas. Las regiones donde la aplicación de estas políticas inadecuadas son frecuentes, corresponden a los países donde persisten dictaduras. Por faltar estructuras políticas y sociales abiertas con fuerzas políticas y sociales que sirven de vehículo de estas demandas hacia los dirigentes políticos, y con una opinión libre para denunciar abusos, las desviaciones son siempre posibles. En este caso, un país puede ingresar dividendos importantes de su economía y no dedicarlos ni a la educación, ni a la salud ni a la construcción de infraestructuras de sustento al proceso de desarrollo como las carreteras. Estas carencias puede preparar un ambiente en el que la pobreza puede instalarse cómodamente, y consolidarse las desigualdades. Lo que suele ocurrir en este caso, es la emergencia de sistemas de educación y de salud privados cuyo acceso está sólo al alcance de los que tienen ingresos suficientes. La falta de inversiones en la educación y en la salud condena a miles de seres humanos al analfabetismo y el descuido médico. A partir de este ejemplo, resultan imprescindibles las estructuras políticas democráticas, ya que favorecen un debate libre y participativo sobre las verdaderas demandas y necesidades de la población pidiendo que el gobierno concentre sus esfuerzos en las mismas y proceda a una inversión social equilibrada y satisfactoria.

Por otra parte, en un ambiente democrático cobran protagonismo las asociaciones u organizaciones civiles que luchan a favor del desarrollo social y contra la pobreza. Se convierten en un actor más en el proceso de erradicación de la pobreza. Lo que no ocurre bajo el sistema político dictatorial en el que este tipo de asociaciones está siempre bajo sospecha y, por tanto, prohibidas o limitadas en sus acciones.

El fomento de la democracia garantiza un mínimo de transparencia en la gestión económica y financiera del Estado al tiempo que crea un ambiente de estabilidad capaz de atraer inversiones extranjeras. Por consiguiente, la democracia, si es sólida, es capaz de consolidar el crecimiento económico cuyos frutos pueden beneficiar a diferentes sectores de la población y contribuir a reducir los niveles de la pobreza.

---

<sup>6</sup>. Ver PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*, Madrid, Mundi-Prensa, 1997.

En otros términos, el crecimiento económico puede contribuir a reducir la pobreza cuando esté bien aprovechado. La creación del empleo puede ser una de las oportunidades resultantes de ese crecimiento, y de alcanzarla abriría, sin duda, el camino hacia nuevos salarios para los pobres. En otros términos, la canalización de los recursos públicos generados por el crecimiento económico puede promover el desarrollo humano y contribuir a la reducción de la pobreza. Es en este caso preciso en el que resulta necesaria la gobernabilidad democrática. En efecto, lo más importante no es tener el crecimiento económico, pero y sobre todo cómo distribuir de forma equitativa los dividendos de ese crecimiento. Y la pobreza proviene en realidad de la mala distribución de estos dividendos.

La institución de estructuras democráticas resulta también imprescindible ya que crea un alto grado de consenso nacional necesario para aunar esfuerzos a la hora de realizar el proyecto de sociedad común y concertado. Las estructuras democráticas garantizan la estabilidad política añorada en cualquier proyecto de desarrollo y de eliminación de la pobreza. Por consiguiente, eliminan, en gran medida, las amenazas y las frustraciones que siempre desembocan en los conflictos los cuales retrasan los procesos de desarrollo y crean focos de pobreza. En este sentido, las estructuras democráticas no sólo son un instrumento importante de prevención de los conflictos en el Sur, pero también, un sustento apreciable de lucha contra la pobreza. Por tanto, se reivindica la democracia en los países del sur para garantizar la inversión en el desarrollo humano, camino necesario hacia la erradicación de la pobreza.

## **2.- Inversión en el sector de la educación**

Una acción acelerada para reducir la pobreza humana en educación y sanidad es una necesidad casi universal<sup>7</sup>. Se propuso en la Declaración del Milenio que los niños y las niñas de todo el mundo pudieran terminar un ciclo completo de enseñanza primaria, y por otra parte, tuviesen igual acceso a todos los niveles de la enseñanza.

Los gobiernos del Sur han invertido poco en este sector, mientras que el desarrollo de un país no puede concebirse sin un programa de mejora de sostenida del sector educativo. La educación es una garantía para emprender con éxito las iniciativas de erradicación de la pobreza y para adaptar con facilidad la sociedad a las nuevas corrientes de conocimientos los cuales puede acelerar el proceso hacia el desarrollo y el bienestar de las poblaciones.

## **3.- Inversión en la sanidad**

La pobreza es la enfermedad más mortal del mundo, ya que es la principal causa por la que los bebés no son vacunados, no disponen de agua para limpiarse, no cuentan con las condiciones mínimas de higiene, no pueden acceder a tratamientos médicos de calidad y, además, hace que muchas mujeres mueran en el parto. La pobreza es la causa de las reducidas expectativas de vida, de ciertas incapacidades y del hambre en muchas regiones.

La OMS ha tratado de convencer de que la inversión en el sector de la salud es la más rentable y efectiva. Los economistas sanitarios calculan que por cada dólar gastado en vacunas contra el sarampión, las paperas y la rubéola, se ahorran 21<sup>8</sup>. En los casos de las vacunas contra la

---

<sup>7</sup>. PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*, Madrid, Mundi-Prensa, 1997, pág. 9

<sup>8</sup>. Ver Anne E. Platt, "La lucha contra las enfermedades infecciosas", en *La situación del Mundo, 1996*, Informe de Worldwatch Institutelcaria Editorial, 1996.

difteria, el tétanos y la tos ferina, la cifra se eleva a 29 dólares por cada uno invertido. Para la polio, el ahorro es de seis dólares por cada uno invertido.

Desgraciadamente, para muchos gobiernos, el gasto de sanidad sigue siendo una carga no rentable, mientras que es una inversión importante en capital humano. Una buena salud es una garantía para el desarrollo ya que contribuye a mejorar las capacidades del hombre considerado como el actor principal en cualquier proceso de desarrollo. La partida presupuestaria que algunos países en vías de desarrollo destinan a la atención sanitaria es, según algunas estadísticas del orden de cuatro dólares por persona: una cantidad que llevan en sus monederos la mayoría de los ciudadanos que viven en los países desarrollados.

#### **4.- Inversión en el mundo rural**

Cerca de tres cuartas partes de la población más pobre del mundo vive en zonas rurales y depende de la actividad agrícola para ganarse la vida. Sin embargo, es el espacio más olvidado en las inversiones de desarrollo y de erradicación de pobreza, sea a nivel de políticas nacionales o al de estrategias internacionales. La aplicación de los diferentes criterios de medición de pobreza revela que los niveles de pobreza en este espacio son los más altos en los distintos territorios de cada nación en vías de desarrollo. En efecto, las ciudades y el campo están separadas por grandes desigualdades tanto en lo que se refiere a los servicios de salud como de educación y de planificación familiar. Las distancias varían en una media de 2,8 a 1 en América Latina hasta 4,2 a 1 en Asia y cerca de 8 a 1 en África<sup>9</sup>.

Esta realidad invita a dar prioridad a una serie de inversiones a favor del mundo rural para acercar a los habitantes de este espacio a los mínimos aceptables de vida humana.

#### **5.- Inversión en el género**

En la Declaración del Milenio se decidió promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer como medios eficaces de combatir la pobreza, el hambre y las enfermedades y de estimular un desarrollo verdaderamente sostenible.

La igualdad de género debe formar parte de la estrategia de cada país para erradicar la pobreza. Es cierto que si las estrategias encaminadas a reducir la pobreza no potencian a las mujeres, no lograrán potenciar a toda la sociedad. La mujer es una de las partes representativas de la energía del país, apartar ésta del proceso de desarrollo es condenarla en el subdesarrollo y, por tanto, en la pobreza.

#### **6.- Mejora de las relaciones económicas y financieras internacionales**

El logro de los objetivos de erradicación de la pobreza depende también del equilibrio y la transparencia tanto de las relaciones económicas internacionales como de los sistemas financieros, monetarios y comerciales en vigor entre las naciones. En efecto, el proteccionismo comercial en práctica en las relaciones comerciales internacionales, la carga de la deuda externa de los países del Sur, etc... impiden encauzar con éxito los procesos de desarrollo en los países del Sur de modo que la dificultad a la que se enfrentan estos procesos tienen repercusiones en la situación social y agravan los niveles de pobreza.

Si bien la carga de la deuda ha asfixiado las economías subdesarrolladas para elevar los niveles de pobreza de sus pueblos, también las estrategias puestas en marcha para aliviar esa

---

<sup>9</sup>. Ver <http://www.eurosur.org/futuro/fut47.htm>

deuda han agravado la situación. En efecto, durante la década de los ochenta, más de cien países en vías de desarrollo, sumidos en la crisis de la deuda, se vieron obligados a adoptar programas de ajuste estructural. Estos programas recortaron el gasto social incrementando la pobreza, la conflictividad social y el deterioro del medio ambiente.

Por ello, se aboga por una política de acceso libre de exportaciones de los países menos adelantados en los mercados internacionales al mismo tiempo que se pide una aplicación sin demora del programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados. Se ha sugerido también acuerdos de cancelación de todas las deudas bilaterales oficiales de los países pobres muy endeudados a cambio de que éstos demuestren su firme determinación de reducir la pobreza.

## **V.- CONCLUSIONES**

La reducción de las desigualdades y de los márgenes de ingresos en la distribución de los ingresos o de la riqueza nacional es la clave de toda política orientada hacia la erradicación de la pobreza. Es imprescindible alcanzar una mayor igualdad de acceso a la riqueza y a los servicios. La situación actual en la que predomina un reparto esencialmente desigual, no es el resultado inevitable del proceso económico en sí mismo, es más bien la resultante de las decisiones procedentes de políticas públicas, pero mal adoptadas y que conviene reformar y reorientar tomando en consideración las necesidades de miles de personas marginadas.

La erradicación de la pobreza en los países en vías de desarrollo necesita una revisión de estrategias a dos niveles: nacional e internacional. A nivel nacional, los gobiernos de los países en vías de desarrollo deben favorecer políticas de justicia social, las cuales son posibles con una democratización de estructuras de decisión política y económica. Sin estos cambios, la lucha contra la pobreza será, de entrada, un fracaso. A nivel internacional, es necesario proceder al levantamiento de todos los obstáculos al desarrollo de estos países tales como la deuda externa, el proteccionismo en los mercados internacionales.