

- Grupo Mundi-Prensa
- Mundi-Prensa Libros, s. a. Castelló, 37 - 28001 Madrid
Tel. 914 36 37 00 - Fax 915 75 39 98
E-mail: libreria@mundiprensa.es
 - Internet: www.mundiprensa.com
 - Mundi-Prensa Barcelona • Editorial Aedos, s. a.
Consell de Cent, 391 - 08009 Barcelona
Tel. 934 88 34 92 - Fax 934 87 76 59
E-mail: barcelona@mundiprensa.es
 - Mundi-Prensa México, s. a. de C. V.
Río Pánuco, 141 - Col. Cuauhtémoc
06500 México, D. F.
Tel. (+52)-5-533 56 58 - Fax (+52)-5-514 67 99
E-mail: resavbp@data.net.mx

Copyright ©2003

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
1 UN Plaza, New York, New York, 10017, EE.UU.

Publicado por Mundi-Prensa Libros, S.A.

Todos los derechos reservados.

Queda prohibida la reproducción, transmisión o
almacenamiento en un sistema de recuperación de
cualquiera de las partes de esta publicación, en
cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico,
mecánico, fotocopiado, grabado o de otro tipo, sin la
previa autorización de Mundi-Prensa Libros S.A.

ISBN 848476141-X

9 8 7 6 5 4 3 2 1

Impresión: Phønix-Trykkeret A/S, Aarhus (Dinamarca) en papel reciclado libre de ácidos.
Certificación 15014001 y verificación EMAS



Cubierta y Diseño: Gerald Quinn, Quinn Information Design, Cabin John, Maryland (EE.UU.)

Edición, composición y gestión de producción: Communications Development Incorporated, Washington, DC (EE.UU.)

EQUIPO ENCARGADO DE LA PREPARACIÓN DEL
Informe sobre Desarrollo Humano 2003

Directora y Redactora Jefe
Sakiko Fukuda-Parr

Asesora Especial
Nancy Birdsall

Redactor y colaborador invitado:
Jeffrey Sachs

Equipo básico

Silva Bonacito, Emmanuel Boudard, Carla De Gregorio, Haishan Fu (Jefe de Estadística), Claes Johansson, Christopher Kuonqui, Santosh Mehrotra, Tanni Mukhopadhyay, Omar Noman (Director Adjunto), Stefano Pettinato, David Stewart, Aisha Talib, Nena Terrell y Emily White.

Consultores principales

Nancy Birdsall, Fernando Calderón, Isidoro P. David, Angus Deaton, Diane Elson, Richard Jolly, James Manor, Ann Pettifor, Sanjay Reddy y Frances Stewart.

Asesor de Estadística: Tom Griffin

Editores: Charis Gresser y Bruce Ross-Larson

Diseño: Gerald Quinn

El equipo ha trabajado en estrecha colaboración con el Equipo del Proyecto del Milenio

John McArthur (Director), Chandrika Bahadur, Michael Faye, Margaret Kruk, Guido Schmidt-Traub y Thomas Snow

Coordinadores del grupo de tareas y principales colaboradores del Proyecto del Milenio

Jhoney Barcarolo, Nancy Birdsall, Kwesi Botchwey, Mushtaque Chowdhury, Prarthna Dayal, Lynn Freedman, Pietro Garau, Caren Grown, Amina Ibrahim, Calestous Juma, Yolanda Kakabadse Navarro, Alec Irwin, Zahia Khan, Jim Kim, Yee-Cheong Lee, Roberto Lenton, Ruth Levine, Don Melnick, Patrick Messerlin, Eva Ombaka, Joan Paluzzi, Mari Pangestu, Geeta Rao Gupta, Allan Rosenfield, Josh Ruxin, Pedro Sanchez, Sara Scherr, Elliott Sclar, Burton Singer, Smita Srinivas, M.S. Swaminathan, Paulo Teixeira, Awash Teklahaimanot, Ron Waldman, Paul Wilson, Meg Wirth, Albert Wright y Ernesto Zedillo

Prefacio

El presente Informe sobre Desarrollo Humano se centra en un concepto cuyo momento ha llegado: los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Nacidos de la histórica Declaración del Milenio, suscrita por 189 países en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas de septiembre de 2000, estos ocho Objetivos —que van desde reducir a la mitad la pobreza extrema, hasta detener la propagación del VIH/SIDA, o matricular en enseñanza primaria a los niños y niñas de todo el mundo, todo ello para el año 2015— están transformando la naturaleza del desarrollo. Los gobiernos, los organismos de ayuda y las organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo están reorientando su propia labor hacia los Objetivos.

Sin embargo, a pesar de estos compromisos de reducir la pobreza y avanzar en otras áreas del desarrollo humano, en la práctica —como queda demostrado en este Informe— su implementación en el mundo se está retrasando. Una gran parte del mundo está progresando satisfactoriamente en la consecución de algunos Objetivos. Sin embargo, el análisis por regiones, países o distintas áreas dentro de los países revela que todavía queda mucho trabajo por hacer. Durante la pasada década, más de 50 países se han empobrecido y muchos de ellos ven ahora cómo sus tasas de esperanza de vida caen en picado a causa del VIH/SIDA. En algunos de los más retrasados —a menudo desgarrados por conflictos— se reducen de forma importante las tasas de matriculación y el acceso a la atención sanitaria básica. Además, el medio ambiente se está deteriorando en casi todo el mundo.

La parte central de este Informe está dedicada a determinar dónde radican los mayores problemas, analizar lo que se precisa hacer para revertir los retrocesos y ofrecer propuestas concretas sobre cómo acelerar la consecución de los Objetivos en todo el mundo. Esta información demuestra que, incluso en los países más pobres, sigue existiendo la esperanza de alcanzar los Objetivos. No obstante, aunque los Ob-

jetivos proporcionen un nuevo marco para el desarrollo que exige resultados y una mayor responsabilidad, éstos no son un instrumento programador. La voluntad política y las buenas políticas que cimientan cualquier intento de alcanzar los Objetivos sólo pueden funcionar si se traducen en una estrategia de desarrollo bajo la responsabilidad, el control y la tutela del propio país, que descansa sobre una base científica y económica sólida, así como sobre una gobernabilidad transparente y responsable.

Por esa razón, este Informe propone también un Pacto de Desarrollo del Milenio, inspirado en el compromiso que los líderes mundiales adquirieron en 2002 en la Conferencia sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey, con el fin de crear una “nueva alianza entre los países desarrollados y en desarrollo”. Este Pacto, cuyo principal objetivo es aplicar la Declaración del Milenio, establece un marco amplio para determinar cómo adecuar y adaptar las estrategias de desarrollo nacionales y el apoyo internacional de los donantes, los organismos internacionales y otros, para responder a las dimensiones del reto que plantean los Objetivos. Además, el Pacto responsabiliza directamente a ambas partes, ya que exige reformas audaces a los países pobres y obliga a los países donantes a dar un paso adelante y respaldar esos esfuerzos.

No se trata de proponer otra nueva visión más, ni tampoco una solución única para todos los problemas del mundo en desarrollo (en los últimos 50 años se han producido demasiados ejemplos de intentos fallidos de este tipo). Lo que pretende el Pacto es poner de relieve las áreas clave de intervención —desde la gobernabilidad democrática, hasta la estabilidad económica o los compromisos en materia de salud y educación— que deberían ser el motor tanto de los esfuerzos nacionales como del apoyo internacional hacia la consecución de los Objetivos. En los países de medianos ingresos, éstos deberían incorporarse al proceso habitual de planifi-

cación presupuestaria y a las estrategias de desarrollo a más largo plazo. En los países más pobres, los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza probablemente resulten el instrumento más apropiado. No se trata de aportar nada nuevo ni de imponer más responsabilidades a gobiernos que ya están saturados, sino más bien de ofrecer ideas concretas sobre la manera de garantizar que las excelentes intenciones de la Declaración del Milenio, que sitúan a la pobreza como máxima prioridad en el mundo, se correspondan con auténticos planes de acción bajo responsabilidad nacional que las conviertan en realidad.

Existen buenas razones tecnocráticas para adoptar este enfoque. Este informe establece sin paliativos que los Objetivos no sólo apoyan el desarrollo humano, sino que se pueden lograr si se emplean las políticas correctas y los recursos suficientes. No obstante, el verdadero poder de los Objetivos es político. Representan la primera visión de desarrollo global que combina el respaldo político mundial con un enfoque claro sobre los pobres del mundo y los medios de comprometerse directamente con ellos.

A los pobres les preocupa lo que ocurre con su nivel de ingresos. A los pobres les preocupa si sus hijos pueden o no ir al colegio. A los pobres les preocupa si sus hijas son discriminadas a la hora de acceder a la educación. A los pobres les preocupan mucho las pandemias y las enfermedades infecciosas como el VIH/SIDA, que actualmente están asolando las comunidades de toda África. A los pobres les preocupa sobremanera el medio ambiente que les rodea y el hecho de no tener acceso a agua potable y saneamiento. En un momento en el que la democracia se expande por todo el mundo en desarrollo, por fin los pobres pueden hacer algo más que preocuparse.

En un sentido muy real, los Objetivos constituyen un manifiesto de desarrollo destinado a los ciudadanos de a pie de todo el mundo, en el que se plantean cuestiones con un plazo determinado, medibles y sencillas, que pueden entender inmediatamente y, lo que es más importante, se presentan unos datos adecuados que pueden aprovechar para hacer que sus gobiernos y la comunidad internacional en general se responsabilicen de la consecución de los Objetivos.

Es un elemento importante, ya que, aunque el Pacto de Desarrollo del Milenio se centra prin-

cialmente en los siete primeros Objetivos y en cómo afectan a los países en desarrollo, no es exagerado decir que el éxito o el fracaso general de la nueva alianza global que se está tratando de crear en el mundo dependerá de la consecución del octavo Objetivo: el que establece los compromisos que han de contraer los países ricos para ayudar a los pobres, que están emprendiendo de buena fe reformas económicas, políticas y sociales.

Una de las principales conclusiones de este Informe es que, aunque medidas como la reasignación y mayor movilización de los recursos nacionales para alcanzar los fines relacionados con los Objetivos, el fortalecimiento de la gobernabilidad y de las instituciones y la adopción de políticas sociales y económicas sólidas son todas necesarias para lograr los Objetivos, éstas no son suficientes. El informe presenta multitud de ejemplos de países que, a pesar de ser reformadores modélicos, todavía no han logrado alcanzar un fuerte crecimiento, debido a su aislamiento geográfico, la hostilidad del entorno u otros obstáculos. Esto significa que un apoyo externo sostenido de nivel muy superior al actual es fundamental para avanzar en su desarrollo.

Las iniciativas a largo plazo para reducir el hambre y la pobreza a la mitad fracasarán de no producirse una reestructuración fundamental del sistema de comercio mundial, especialmente en el sector agrícola, en el que las subvenciones de los países ricos se supriman, los aranceles se rebajen y se establezcan unas condiciones iguales para todos. La batalla contra el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades se perderá si no se produce un suministro eficiente de medicamentos esenciales y asequibles a los países pobres. Para algunos de los países más pobres, resulta imposible realizar una planificación fiscal estable a largo plazo sin un alivio de la deuda sostenido y más sistemático. Por último, aunque en ningún modo menos importante, es fundamental recordar que la estimación de ampliar en \$50.000 millones anuales la asistencia para el desarrollo con el fin de alcanzar los Objetivos, es el mínimo imprescindible y presupone que habrá una reasignación a gran escala y una mejora del acceso a los recursos nacionales y a otras fuentes de financiación.

Para que se pueda cumplir la visión de los Objetivos como un instrumento para gestionar mejor la globalización en favor de los pobres, los Objetivos tienen que verse como un conjunto indivisible. Este

conjunto alberga una promesa sin precedentes de mejorar el desarrollo humano en todos los países; promesa que todos los países del mundo se han comprometido a cumplir. El desafío estriba en lograr que se ciñan a esta promesa y en ayudarles a alcanzar los Objetivos.

Todo Informe sobre Desarrollo Humano supone un esfuerzo de colaboración basado en la ayuda y los conocimientos no sólo de un equipo principal totalmente entregado, sino también de un gran número de amigos y asesores. Este año, el grupo ha sido incluso más numeroso que otros años, gracias a que el PNUD ha podido contar con la labor preliminar del Proyecto del Milenio: una red formada por más de 300 encargados de formular políticas, profesionales y expertos de todo el mundo que dedican su tiempo, conocimientos y energía a un esfuerzo de tres años de duración, destinado a

elaborar nuevas estrategias para ayudar a los países a alcanzar los Objetivos.

Al igual que en ediciones anteriores, el presente Informe es un análisis independiente que pretende impulsar el debate sobre desarrollo humano y no una declaración formal de la política de la ONU o del PNUD. Sin embargo, como esbozo de los principales obstáculos al desarrollo y de las oportunidades de la próxima década, creemos que ayuda a definir un ambicioso programa para los meses y años venideros, para el PNUD y nuestros socios en el ámbito del desarrollo.



Mark Malloch Brown
Administrador, PNUD

El análisis y las recomendaciones políticas de este Informe no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva ni de sus Estados Miembros. El Informe es una publicación independiente preparada por encargo del PNUD. Es el fruto de la colaboración entre un equipo de prestigiosos consultores y asesores y el equipo del Informe sobre Desarrollo Humano, coordinados por Sakiko Fukuda-Parr, Directora de la Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano.

Agradecimientos

Este Informe no se hubiera podido preparar sin la generosa colaboración de muchas personas y organizaciones.

El equipo agradece particularmente la estrecha colaboración mantenida con la Campaña del Milenio, dirigida por Eveline Herfkens, el Proyecto del Milenio, dirigido por Jeffrey Sachs, y la Iniciativa de los Informes Nacionales sobre los ODM, dirigida por Jan Vandemoortele.

COLABORADORES

En la investigación básica encargada para el Informe participaron Nancy Birdsall y Michael Clemens, Fernando Calderón y Christopher Pinc, Isidoro P. David, Angus Deaton, Richard Jolly, James Manor, Ann Pettifor y Romilly Greenhill, Sanjay Reddy, Camelia Miniou y Frances Stewart.

En los estudios regionales sobre temas específicos encargados para el Informe, colaboraron Halis Akder, Gustavo Arriola, Nirupam Bajpay, Edgar Bellsells, Shuming Bao, Prosper Backiny-Yetna, Siaka Coulibaly, Michael Faye, Juan Alberto Fuentes, Ricardo Fuentes, John McArthur, Carlos Alonso Malaver, Rosane Mendonça, Solita T. Monsod, Toby T. Monsod, Andrés Montes, Marc Raffinot, Lucía Mina Rosero, Jeffrey Sachs, Alfredo Sarmiento, Thomas Snow, Irena Topinska, Sandra Álvarez Toro, Wing Woo y Natalia Zubarevich.

El Informe también se ha inspirado en los estudios realizados por los grupos de tareas del Proyecto del Milenio, enumerados en http://www.unmillenniumproject.org/html/task_force.shtml.

El Grupo del Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible de la Dirección de Políticas de Desarrollo del PNUD colaboró especialmente en el capítulo dedicado al medio ambiente y en particular, Peter Hazelwood, Susan McDade, Charles McNeill, Álvaro Umana y Jake Werksman, con la editora Karen Holmes.

Muchas organizaciones compartieron generosamente sus datos y otros materiales de investigación: el Centro de Análisis e Información sobre el Dióxido de Carbono, el Centro de comparaciones internacionales (Universidad de Pensilvania), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimen-

tación, el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, la Unión Interparlamentaria, la Organización Internacional del Trabajo, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, el Estudio sobre Ingresos de Luxemburgo, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Statistics Canada, el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz, la Sección de Tratados de la Oficina de Asuntos Jurídicos de Naciones Unidas, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, el Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, el programa de Medio Ambiente de las Naciones Unidas, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, la División de Población de las Naciones Unidas, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, la División de Estadística de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la Organización Mundial de la Salud, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual y la Organización Mundial del Comercio.

Los mapas de países del Capítulo 2 han sido confeccionados por el Center for International Earth Science Information Network (CIESIN); agradecemos particularmente la labor de Deborah Balk, Gregory Booma, Melanie Brickman y Marc Levy.

EQUIPOS DE ASESORAMIENTO

En la preparación del Informe hemos contado con la valiosa orientación y asesoramiento intelectual proporcionados por un equipo consultivo externo constituido por eminentes expertos. Formaban parte del equipo: Sudhir Anand, Per Pinstrup-Anderson, Peggy Antrobus, Roberto Bissio, Shahid Javed Burki, Angus Deaton, Geoffrey Heal, Ellen t'Hoen, Danuta Hübner, Nicolas Imboden, Richard Jolly, K.S. Jomo, Stephen Lewis, Nora Lustig, James Manor, Solita

Monsod, Emmanuel Tumisimi Mutebile, Ann Pettifor, Surin Pitsuwan, Jorge F. Quiroga, Steve Radelet, Gustav Ranis, Kate Raworth, Sanjay Reddy, Mary Robinson, Iyer Saradha, Arjun Sengupta, George Soros, Frances Stewart, Joseph Stiglitz, Paul Streeten, Miguel Szekely, Robert Wade y Ngaire Woods. El grupo consultivo sobre estadística estaba formado por: Sudhir Anand, Paul Cheung, Willem DeVries, Lamine Diop, Carmen Feijo, Andrew Flatt, Paolo Garonna, Robert Johnston, Irena Krizman, Nora Lustig, Ian Macredie, Marion McEwin, Wolf Scott, Tim Smeeding y Michael Ward.

CONSULTAS

Fueron muchas las personas consultadas durante la preparación del Informe que proporcionaron asesoramiento, informaciones y material muy valiosos. El equipo del Informe desea expresar su agradecimiento a Carla Abouzahr, Masood Ahmed, Claude Akpabie, Diana Alkaron, Sahin Alpay, Philip Alston, Brian Ames, Shaida Badiie, Deborah Balk, Christian Barry, Grace Bediako, Misha Belkindas, Julia Benn, Anna Betran, Surjit Bhalla, Yonas Biru, Ties Boerma, Gregory Booma, Virginia Braunstein, Melanie Brickman, Heinrich Brünger, Edélisa Carandang, Gabriella Carolini, Marion Cheatle, Nicholas Chipperfield, David Cieslikowski, Patrick Cornu, Andrew Creese, Gloria Cuaycong, Sufian Daghra, Alberto Pedro D'Alotto, Shantayanan Devarajan, Volodymyr Demkine, Michael Doyle, Elizabeth Drake, Jean Drèze, Marta Gacic-Dobo, Graham Ele, Simon Ellis, Kareen Fabre, Neil Fantom, Shahrokh Fardoust, Kayode Fayemi, Karen Fogg, Phillip Fox, Marta Gacic-Dobo, Gourishankar Ghosh, Alexandre Goubarev, Stefanie Grant, Isabelle Guillet, Emmanuel Guindon, Messaoud Hammouya, Sufian Abu Harb, Ines Havet, Eveline Herfkens, Harvey Herr, John Hilary, Nadia Hijab, Masako Hiraga, John Hough, Karen Holmes, Béla Hovy, José Augusto Hueb, Roslyn Jackson, Daniel Janzen, Jens Johansen, Lawrence Jeff Johnson, Robert Johnston, Karen Judd, Kei Kawabata, Taro Komatsu, Eline L. Korenromp, Aki Kuwahara, Olivier Labe, Mark Lattimer, Henri Laurencin, Sophia Lawrence, Haeduck Lee, Richard Leete, Corinne Lennox, Marc Levy, Denise Lievesley, Rolf Luyendijk, Nyein Nyein Lwin, Doug Lynd, Gordon McCord, Jeff McNeely, Esperanza C. Magpantay, Mary Mahy, Kamal Malhotra, Stephen Marks, Pratibha Mehta,

José Antonio Mejia, Clare Menozzi, Jorge Mernies, Camelia Minouiu, Franco Modigliani, Roland Monasch, Sufian Mushasha, Maryann Neill, Aimée Nichols, Ann Orr, Jude Padyachy, François Pelletier, Francesca Perucci, Rudolphe Petras, Marina Ponti, William Prince, Agnes Puymoyen, Tatiana Rosito, William Ryan, Sudhir Shetty, Antoine Simonpietri, Anuja Singh, Armin Sirco, Anatoly Smyshlyaev, Abigail Spring, Petter Stålenheim, Eric Swanson, Sirageldin Suliman, Minoru Takada, Gordon Telesford, Javier Teran, Benedicte Terryn, Nyi Nyi Thuang, Michel Thieren, Irene Tinker, Zineb Touimi-Benjeloun, Pierre Varly, Neff Walker, Tessa Wardlaw, Catherine Watt, Simon Wezemon, Caitlin Wiesen, Robertson Work, Nuri Yildirim, A. Sylvester Young, Zohra Yusuf, Elizabeth Zaniewski y Hania Zlotnik.

Se han llevado a cabo consultas con diversos grupos sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio: en las reuniones técnicas de Dhaka y Bratislava; con grupos de la sociedad civil en el Foro Social Mundial de Porto Alegre (Brasil); y durante las mesas redondas del Foro Social de Asia organizado en Hyderabad (India). El equipo da las gracias en particular a Roberto Bissio, Marina Ponti y Caitlin Wiesen por haber facilitado estas consultas.

El equipo obtuvo comentarios y sugerencias útiles a través de una serie de consultas estadísticas informales. El equipo de estadística agradece los esfuerzos de Simon Ellis, Brian Hammond, Robert Johnston, Gareth Jones, Denise Lievesley, Laila Manji, Robert Mayo, Abdelhay Mechbal, Sulekha Patel, Francesca Perucci, José Pessoa, Eric Swanson, Michel Thieren, Abiodun Williams y A. Sylvester Young.

El equipo también realizó diversas consultas informales a la comisión ejecutiva del PNUD y a miembros del programa.

LECTORES DEL PNUD

Un Grupo de lectores, constituido por compañeros del PNUD, proporcionó comentarios, sugerencias y aportaciones de gran utilidad durante la redacción del Informe. El equipo del Informe queda particularmente agradecido a Anne-Birgitte Albrechtsen, Zéphirin Diabré, Djibril Diallo, Moez Doraid, Enrique Ganuza, Nicola Harrington, Ameerah Haq, Rima Khalaf Hunaidi, Selim Jahan, Zahir Jamal, Abdoulie Jannah, Bruce Jenks, Deborah Landey, Khalid Malik, Elena Martínez, Kalman Miszei, Shoji Nishimoto, Hafiz Pasha, Monica Sharma, Mark Suz-

man, Julia Taft, Álvaro Umana, Jan Vandemoortele, Gita Welch y Jake Werksman.

APOYO DEL PERSONAL

Para la preparación del Informe se contó con el apoyo administrativo de Oscar Bernal, Renuka Corea-Lloyd, Mamaye Gebretsadik, María León, Myriame Montrose y Bhagirathi Savage. Otros colegas de la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano proporcionaron también una aportación muy valiosa: Sarah Burd-Sharps, Ana Cutter, Carolina Den Baas, Sharmila Kurukulasuriya, Juan Pablo Mejía, Mary Ann Mwangi y Frédéric Teboul. El Informe también contó con la colaboración de personal en prácticas: Nicola Baroncini, Bethany Donithorn, Abdoulie Abrar Janneh, Barcai M. Karim, Alia Malik, Julia Wanjiru Schwarz Wilatluk Sinswat y Lara Weisstaub. Nebi Ayele, Gilberto de Jesús y Stephanie Meade han aportado su valiosa contribución a los equipos de promoción y estadística.

Proporcionaron un apoyo organizativo y administrativo inestimable Jennifer Copeland, del Proyecto del Milenio, Debbie Creque, Dan Nienhauser y Martha Synnott, del Earth Institute de la Universidad de Columbia, así como Rana Barar, Lisa Dreier, Evelyn Luciano, Alissa Schmelz, Brian Torpy, Christie Walkuski y Haynie Wheeler, de los Grupos de Tareas del Proyecto del Milenio.

Liliana Izquierdo, Juan Luis Larrabure, Natalia Palgova y Gerardo Nuñez, de la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas, proporcionaron apoyo administrativo y prestaron servicios de gestión de gran importancia.

EDICIÓN, PRODUCCIÓN Y TRADUCCIÓN

Como en años anteriores, el Informe ha contado con la colaboración de los editores de Communications Development Incorporated: Meta de Coquereau-mont, Paul Holtz, Bruce Ross-Larson y Alison Strong. Los dibujos y diagramas del Informe, obra de Gerald Quinn, han sido maquetados por Elaine Wilson y Wendy Guyette.

En materia de traducción, diseño, promoción y distribución del Informe, se ha contado también con la ayuda de la Oficina de Comunicaciones del Administrador, y especialmente de Maureen Lynch, William Orne, Hilda Paqui, Pia Reunala, y Erin Trowbridge. Las traducciones han sido revisadas

por Alia Al-Dalli, Jean Barut, Ghaith Faliz, Enrique Ganuza, Yolaine Michaud, Cielo Morales y Vladimir Scherbov.

* * *

El equipo expresa su sincera gratitud a los revisores internos del Informe —Richard Jolly, Solita Monsod y Jorge F. Quiroga, que examinaron cuidadosamente los proyectos, aportando y compartiendo sus ideas y los resultados de sus investigaciones más recientes. El equipo expresa su agradecimiento a Ian Macredie, Lene Mikkelsen y Darryl Rhoades, que son los revisores internos de estadística que analizaron la utilización de los datos en el Informe y brindaron sus conocimientos especializados de estadística.

Por último, los autores desean mostrar su máximo agradecimiento a Mark Malloch Brown, Administrador del PNUD, por su dirección y clarividencia. Aunque agradecen muy sinceramente todo el apoyo que han recibido, los autores asumen la plena responsabilidad por las opiniones expresadas en el Informe.



Sakiko Fukuda-Parr

Directora

Informe sobre Desarrollo Humano 2003

Índice

PERSPECTIVA GENERAL Objetivos de Desarrollo del Milenio: Un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza humana 1

El Pacto de Desarrollo del Milenio 15

Prioridad a los países rezagados 15

Umbrales críticos para escapar de las trampas de la pobreza 17

Conjuntos de medidas políticas para escapar de las trampas de la pobreza 18

Aplicación del Pacto de Desarrollo del Milenio 20

Conclusión 24

CAPÍTULO 1 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio 27

Un programa para impulsar el desarrollo humano 27

Orígenes, evolución y seguimiento 29

¿Aportan algo nuevo estos objetivos mundiales? 29

Respuesta a los críticos 30

Los países deben hacer suyos los objetivos mundiales 30

CAPÍTULO 2 Retos Prioritarios para la consecución de los Objetivos 33

Marcados contrastes entre las regiones y dentro de ellas 34

Los retrocesos de desarrollo humano en la década de los 90 38

Esfuerzos para alcanzar los Objetivos 43

Buen desempeño de algunos de los países más pobres 45

Brechas crecientes dentro de los países ¿Quién se está quedando atrás? 46

CAPÍTULO 3 Superar las barreras estructurales para crecer: lograr los Objetivos 67

Del desarrollo humano al crecimiento económico y viceversa 68

Modelos recientes —y problemas— del crecimiento económico mundial 70

Retos estructurales impuestos por geografías desfavorables, pequeños mercados y elevados costos de comercio 71

Buenas políticas, crecimiento económico y desarrollo humano 74

Políticas débiles, declive económico y pobreza humana 75

Escapar de las trampas de la pobreza 76

Políticas de crecimiento que benefician a los pobres 78

CAPÍTULO 4 Políticas públicas para mejorar la salud y la educación de las personas 85

Alcanzar el Objetivo del hambre	87
Alcanzar los Objetivos de educación	92
Alcanzar los Objetivos de salud	97
Alcanzar los Objetivos de agua y saneamiento	103
Prioridades multisectoriales	107

CAPÍTULO 5 Financiación privada y prestación de servicios de salud, educación y agua 111

¿Por qué ha aumentado el suministro privado en los países pobres?	111
Salud	113
Educación	114
Agua y saneamiento	116
Planteamientos prometedores	117

CAPÍTULO 6 Políticas públicas para garantizar la sostenibilidad ambiental 123

Recursos ambientales	125
Respuestas políticas	126

CAPÍTULO 7 Movilización del apoyo popular para los Objetivos 133

La descentralización: su auge, su función y sus requisitos	134
Movimientos sociales e innovaciones en la participación popular	140

CAPÍTULO 8 Política, no caridad: cómo pueden ayudar los países ricos a conseguir los Objetivos 145

Ayuda: mayor volumen y eficiencia	146
Alivio de la deuda: mayor rapidez y amplitud	151
Comercio: apertura de los mercados y reducción de los subsidios	153
Tecnología mundial: compartir los frutos del conocimiento mundial	157
Respeto de los compromisos de la Declaración del Milenio: política, no caridad	159

Notas 163

Nota Bibliográfica 167

Bibliografía 169

CONTRIBUCIÓN ESPECIAL

Pobreza, globalización y crecimiento: perspectivas sobre algunos de los vínculos estadísticos Joseph E. Stiglitz	80
--	----

RECUADROS

1.1	Los Objetivos de desarrollo del Milenio, el desarrollo humano y los derechos humanos comparten una motivación común	28
1.2	¿Aportan algo nuevo estos objetivos mundiales?	31
2.1	Construcción de la capacidad estadística: demanda sin precedentes, oportunidad urgente	35
2.2	¿Qué está ocurriendo con la desigualdad de ingresos global? Niveles vergonzosos y tendencias ambiguas	39
2.3	Medida de la pobreza de ingresos: ¿dónde trazar la línea?	42
2.4	Los esfuerzos por alcanzar los objetivos: definición de países de alta prioridad y de máxima prioridad	44
2.5	Conflictos violentos y los Objetivos	45

2.6	Los grandes pasos adelante son posibles en años, no en décadas	46
2.7	Datos desglosados dentro de países: informes nacionales sobre desarrollo humano	47
2.8	Conflictos dentro de los países	48
3.1	Crecimiento necesario para reducir a la mitad la pobreza de ingresos	67
3.2	Bangladesh, un país extenso e interior, con acceso a la costa	71
3.3	Desafíos de la región andina	72
3.4	China y la India: crecimiento impresionante, importantes diferencias	73
3.5	Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los países con conflictos	77
3.6	Lo que hace falta para que el Pacto de Desarrollo del Milenio funcione en Uganda	79
4.1	Capacidades y poder de iniciativa de la mujer, elementos clave para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio	86
4.2	Lecciones políticas de países con muy buenos resultados en salud y educación	87
4.3	Aumentar la fertilidad del suelo en el África Subsahariana	91
4.4	Políticas agrarias y seguridad alimentaria	92
4.5	¿Gasto en defensa o en educación? Incoherencias de la acción gubernamental	93
4.6	El éxito de Tailandia en la prevención del VIH/SIDA	98
4.7	Prioridades políticas e intervenciones técnicas	99
4.8	Integración de programas verticales en sistemas de salud existentes	102
4.9	Garantizar medicamentos de primera necesidad para todos: el éxito de Bhután	103
4.10	Saneamiento asequible en la India	105
4.11	Sudáfrica y el “derecho” al agua	106
5.1	Servicios Sociales y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios	112
5.2	Tarifas para los usuarios: Sudáfrica y Bolivia	117
5.3	Gestión pública del suministro de agua: un ejemplo de éxito	118
5.4	Áreas Metropolitanas de Manila y Buenos Aires: resultados desiguales de la privatización del agua	119
5.5	La Iniciativa Bamako: atención médica financiada por un fondo de recursos comunitarios	120
6.1	Cómo amenaza el cambio climático a los países en desarrollo	124
6.2	Mejorar las condiciones de vida en los barrios más humildes	127
6.3	Implicación de los vecinos en la conservación de Guanacaste, Costa Rica	128
6.4	Fomento de la igualdad y el medio ambiente. Un ejemplo fiscal creativo aplicado en Brasil	128
6.5	Las subvenciones provocan el hundimiento de los caladeros mundiales	129
6.6	Tala de bosques subvencionada	129
6.7	Respuestas políticas al cambio climático	130
7.1	Madhya Pradesh y Rajastán: políticas educativas que dan resultado	135
7.2	Presiones mutuas para fomentar la rendición de cuentas entre los gobiernos locales y la sociedad civil refuerzan la gobernabilidad en Ceará, Brasil	137
7.3	La descentralización ayuda a aumentar la igualdad en Kerala, India	138
7.4	¿La descentralización reduce la pobreza?	141
8.1	Objetivo de Desarrollo del Milenio 8	145
8.2	Asistencia oficial para el desarrollo: el objetivo del 0,7%	146
8.3	Nueva financiación para los Objetivos	147
8.4	Conseguir que las alianzas gestionadas por el gobierno funcionen en Tanzania	149
8.5	Reorientación de la cooperación técnica hacia el desarrollo de la capacidad	151
8.6	¿Qué es la iniciativa en favor de los Países Pobres Muy Endeudados?	152

8.7	Una propuesta de reestructuración de la deuda para alcanzar los Objetivos	154
8.8	Las amplias repercusiones internacionales de los subsidios nacionales	156
8.9	El futuro de los exportadores africanos de algodón depende de Doha	157
8.10	El compromiso con el índice de desarrollo	161

CUADROS

2.1	Países que experimentaron una caída en el índice de desarrollo humano, décadas de 1980 y 1990.	40
2.2	Crecimiento económico y pobreza de ingresos: relación estrecha	41
2.3	Los cambios en la proporción y en el número de personas que viven con \$1 diario han sido desiguales	41
2.4	Grandes países se enfrentan a grandes amenazas derivadas del VIH/SIDA de aquí a 2025, incluso en caso de moderación de la epidemia	43
2.5	Tasas de mortalidad infantil: Cambios en los niveles y en los distanciamientos de ingresos (décadas de los 80 y de los 90, países seleccionados)	49
5.1	Inversiones en proyectos de agua y saneamiento con participación privada en varios países, 1990-94 y 1995-2000	116
6.1	Por qué conseguir el Objetivo ambiental es tan importante para los restantes Objetivos	125
8.1	Receptores netos de asistencia oficial para el desarrollo por región, 1990 y 2001	147
8.2	Comercio: aprovechar las oportunidades (o no)	154
8.3	Aranceles y reducciones después de la Ronda de Uruguay en países y grupos seleccionados	155
8.4	Responsabilidades de los países ricos	160

FIGURAS

2.1	Cronograma: ¿cuándo se alcanzarán los ODM si no se acelera el progreso?	33
2.2	Comparación de la mortalidad infantil en países de la OCDE y otras regiones	38
2.3	Reveses en el desarrollo humano	40
2.4	El crecimiento rápido es la excepción; con buenos progresos para los países muy poblados	40
2.5	La relación entre crecimiento y pobreza de ingresos no es automática	41
2.6	Los casos de VIH/SIDA se han disparado	43
2.7	Pérdida de esperanza de vida debido al VIH/SIDA	43
3.1	Ingresos per cápita y pobreza de ingresos, década de los 90	68
3.2	Desarrollo humano e ingresos	69
3.3	Del desarrollo humano al crecimiento económico y viceversa	70
4.1	La vida de las niñas con educación es diferente	85
4.2	Crecimiento de la inseguridad alimentaria	88
4.3	A mayor costo doméstico menor matriculación en primaria	95
4.4	Gran parte de la ayuda destinada a la salud se emplea en servicios básicos	101
4.5	Muchas familias urbanas carecen de acceso a agua y saneamiento	104
6.1	En los países de la OCDE, a mayor consumo de gasolina, menores precios, 2001	126
8.1	Ayuda: lo que se necesita - lo que se concede	146
8.2	Descenso de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD)	146
8.3	Asistencia Oficial para el Desarrollo, desembolsos netos	147
8.4	Los más pobres: atrapados entre una ayuda en declive y una deuda estable	152
8.5	Nueva utilización del gasto en 10 países que disfrutaban del alivio de la deuda para los PPME: del servicio de la deuda al desarrollo humano	153

8.6	Más ayudas a las vacas y al algodón que a las personas, 2000	155
8.7	Los subsidios agrarios de la OCDE eclipsan la ayuda 2001	156
8.8	La terapia de rehidratación oral (ORT) reduce la mortalidad infantil a pesar del estancamiento de los ingresos	158

PRESENTACIONES GENERALES

2.1	Progresos hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio	51
2.2	Evaluación del desarrollo humano: índices de desarrollo humano	60
2.3	Brechas crecientes en el interior de los países, entre regiones y grupos	62
Mapa 1	Distribución geográfica de ingresos en China, 2000	62
Cuadro 1	Brasil 1990-2001. Tasas de analfabetismo por región en la población de 15 años o más	62
Mapa 2	Alfabetización de adultos en México, 2000	63
Mapa 3	Índice de desarrollo humano en Filipinas, 1994	63
Cuadro 2	India, década de los 90: tasas de mortalidad infantil por estado y por región	64
Mapa 4	Mortalidad materna en Guatemala, 1997	64
Mapa 5	Índice de desarrollo humano en las regiones rusas, 2000	65
3.1	Desafíos del desarrollo a través del prisma de la geografía	83
Mapa 1	Clasificación de los países según su estructura económica, 1995	83
Mapa 2	Clasificación de los países según el crecimiento medio anual del PIB per cápita, 1990	83
Cuadro 1	Tasas de crecimiento económico por grupos de países, 1980-98	83
Cuadro 2	Tasas de crecimiento económico por tamaño y ubicación de la población, 1980-98	84

Nota sobre las estadísticas en el Informe sobre Desarrollo Humano 190

INDICADORES DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

ODM 1	Objetivo 1	Erradicar la pobreza extrema y el hambre	
	Objetivo 2	Lograr la educación primaria universal	198
ODM 2	Objetivo 3	Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer	203
ODM 3	Objetivo 4	Reducir la mortalidad infantil	
	Objetivo 5	Mejorar la salud materna	208
ODM 4	Objetivo 6	Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	213
ODM 5	Objetivo 7	Garantizar la sostenibilidad ambiental: tierra y aire	218
ODM 6	Objetivo 7	Garantizar la sostenibilidad ambiental: agua y saneamiento	223
ODM 7	Objetivo 8	Fomentar una asociación mundial para el desarrollo: asistencia para el desarrollo, alivio de la deuda y acceso al mercado	228
ODM 8	Objetivo 8	Fomentar una asociación mundial para el desarrollo: países sin litoral y pequeños estados insulares en desarrollo	229
ODM 9	Objetivo 8	Fomentar una asociación mundial para el desarrollo: sostenibilidad de la deuda	231
ODM 10	Objetivo 8	Fomentar una asociación mundial para el desarrollo: oportunidades laborales, acceso a medicamentos y acceso a las nuevas tecnologías	232

INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO

VIGILANCIA DEL DESARROLLO HUMANO: AMPLIACIÓN DE LAS POSIBILIDADES DE LA GENTE. . .

1	Índice de desarrollo humano	237
2	Tendencias del índice de desarrollo humano	241
3	Pobreza humana y de ingresos: países en desarrollo	245

... PARA DISFRUTAR DE UNA VIDA LARGA Y SALUDABLE ...

- 5 Tendencias demográficas 250
 - 6 Compromiso con la salud: acceso, servicios y recursos 254
 - 7 Principales crisis y problemas de salud mundiales 258
 - 8 Supervivencia: progresos y reveses 262
-

... ADQUIRIR CONOCIMIENTOS ...

- 9 Compromiso con la educación: gasto público 266
 - 10 Alfabetización y matriculación 270
 - 11 Tecnología: difusión y creación 274
-

... TENER ACCESO A LOS RECURSOS NECESARIOS PARA UN NIVEL DE VIDA DIGNO ...

- 12 Resultados económicos 278
 - 13 Desigualdad de ingresos o consumo 282
 - 14 La estructura del comercio 286
 - 15 Corrientes de ayuda de los países miembros del CAD 290
 - 16 Corrientes de ayuda, capital privado y deuda 291
 - 17 Prioridades del gasto público 295
 - 18 Desempleo en los países de la OCDE 299
-

... Y CONSERVARLOS PARA LAS GENERACIONES FUTURAS ...

- 19 Energía y medio ambiente 300
-

... GARANTIZANDO LA SEGURIDAD PERSONAL ...

- 20 Refugiados y armamento 304
 - 21 Víctimas de la delincuencia 308
-

... Y LOGRANDO LA IGUALDAD PARA TODOS, HOMBRES Y MUJERES

- 22 Índice de desarrollo relativo al género 310
 - 23 Índice de potenciación de género 314
 - 24 Desigualdad de género en la educación 318
 - 25 Desigualdad de género en la actividad económica 322
 - 26 Género: carga de trabajo y dedicación del tiempo 326
 - 27 Participación política de la mujer 327
-

... INSTRUMENTOS DE DERECHOS HUMANOS Y DE DERECHOS LABORALES

- 28 Situación de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos 331
 - 29 Situación de los convenios de derechos laborales fundamentales 335
 - 30 Indicadores básicos para otros Estados miembros de las Naciones Unidas 339
-

Notas técnicas

- 1 Cálculo de los índices de desarrollo humano 340
 - 2 Identificación de los países de máxima y alta prioridad para los Objetivos de Desarrollo del Milenio 347
-

Definiciones de términos estadísticos	350
Referencias estadísticas	359
Clasificación de países	361
Índice de los indicadores	365



Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza humana

El nuevo siglo ha comenzado con una declaración de solidaridad sin precedentes y con el firme propósito de acabar con la pobreza en el mundo. En el año 2000, la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas fue aprobada por la mayor concentración de jefes de Estado de la historia. Ésta comprometió a los países —ricos y pobres— a que hicieran todo lo posible para erradicar la pobreza, promover la dignidad humana y la igualdad, y alcanzar la paz, la democracia y la sostenibilidad ambiental. Estos dirigentes prometieron unir fuerzas para lograr que, para el año 2015 o antes, se cumplieren unos objetivos concretos de avance en el desarrollo y reducción de la pobreza.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio derivan de la Declaración del Milenio y comprometen a los países a luchar más firmemente contra la insuficiencia de ingresos, el hambre generalizado, la desigualdad de género, el deterioro del medio ambiente y la falta de educación, atención médica y agua potable (recuadro 1). Estos objetivos incluyen, además, una serie de acciones que deben ser llevadas a cabo para reducir la deuda y aumentar la ayuda, el comercio y la transferencia de tecnologías a los países pobres. El Consenso de Monterrey de 2002 —consolidado en la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible de septiembre de 2002 y en el Plan de Implementación de Johannesburgo— proporciona el marco adecuado para esta alianza entre países ricos y pobres.

Resulta difícil pensar en un momento más propicio para apoyar la existencia de una alianza mundial como ésta. En 2003, el mundo ha presenciado un incremento de los conflictos violentos, acompañados por un aumento de la tensión internacional y el miedo al terrorismo. Algunos podrían argumentar que la lucha contra la pobreza se debe posponer hasta que se le haya ganado la guerra al terrorismo, pero se equivocarían. La necesidad de erradicar la pobreza no compite con la necesidad de hacer del mundo un lugar más seguro. Por el contrario, erradicar la pobreza debería contribuir a crear ese mundo más seguro que forma parte de la visión de la Declaración del Milenio.

Para abordar el problema de la pobreza es preciso comprender sus causas. Este Informe contribuye a esta comprensión aportando un análisis sobre los factores que dificultan el desarrollo. Durante los años 90, el debate sobre el desarrollo se centraba en

torno a tres cuestiones generales. La primera era la necesidad de reformas económicas para conseguir la estabilidad macroeconómica. La segunda era la necesidad de instituciones y gobernabilidad sólidas, que consiguieran hacer respetar las leyes y controlar la corrupción. La tercera era la necesidad de una justicia social y de la participación ciudadana en la toma de decisiones que les afectaban a ellos directamente, a sus comunidades y a sus países; una cuestión por la que este Informe continua abogando.

Todos estos temas son cruciales para un desarrollo humano sostenible, y por ello siguen mereciendo una atención prioritaria a la hora de elaborar políticas. No obstante, existe un cuarto factor que no se ha tenido en cuenta pero que se analiza en este Informe: las limitaciones estructurales que impiden el crecimiento económico y el desarrollo humano. El Pacto de Desarrollo del Milenio presentado en este Informe realiza una propuesta política para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que comienza por abordar dichas limitaciones.

El sentido de la propiedad nacional —por parte de los gobiernos y las comunidades— es fundamental para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio. De hecho, éstos pueden fomentar el debate democrático, por lo que es más probable que los dirigentes emprendan las acciones necesarias para lograr los objetivos si existe presión por parte de ciudadanos comprometidos.

Los Objetivos sólo tendrán éxito si significan algo para los miles de millones de individuos a los que están dirigidos. Los Objetivos deben convertirse en una realidad nacional acogida por los principales interesados: las personas y los gobiernos. Son un conjunto de elementos de referencia necesarios para evaluar el progreso y para que los pobres puedan asegurarse de que sus líderes políticos asuman sus responsabilidades. Ayudan a las personas a luchar por el tipo de políticas y acciones necesarias para crear empleos dignos, mejorar el acceso a las escuelas y erradicar la corrupción. Son, a su vez, compromisos adquiridos por líderes nacionales, que son responsables de su cumplimiento ante sus electores.

Cuando son comunidades las que adoptan estos Objetivos, éstos pueden alentar el debate democrá-

RECUADRO 1

Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Meta 1: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas con ingresos inferiores a 1 dólar diario

Meta 2: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre

Objetivo 2: Lograr la educación primaria universal

Meta 3: Velar por que, para el año 2015, los niños y las niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de educación primaria

Objetivo 3: Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer

Meta 4: Eliminar las desigualdades de género en la educación primaria y secundaria preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la educación antes del final de 2015

Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil

Meta 5: Reducir en dos tercios, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años

Objetivo 5: Mejorar la salud materna

Meta 6: Reducir, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad

Continúa en la página siguiente

RECUADRO 1 (continúa)

Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio

materna en tres cuartas partes

Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades

Meta 7: Detener y comenzar a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA

Meta 8: Detener y comenzar a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves

Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad ambiental

Meta 9: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos ambientales

Meta 10: Reducir a la mitad, para el año 2015, la proporción de personas que carecen de acceso sostenible a agua potable

Meta 11: Mejorar considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de los barrios más precarios

Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

Meta 12: Desarrollar aún más un sistema financiero y de comercio abierto, regulado, previsible y no discriminatorio (incluye el compromiso de lograr una buena gobernabilidad y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional).

Meta 13: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados, lo que incluye el acceso libre de

Continúa en la página siguiente

tico sobre la actuación del gobierno, especialmente cuando se facilitan datos imparciales expuestos en el tablero de anuncios de las salas comunales de cada pueblo. También pueden constituir plataformas de campañas políticas, como sucedió en el caso del presidente brasileño Luis Inacio “Lula” da Silva en su campaña contra el hambre llamada Fome Zero (Cero Hambre), la cual estaba dentro de la plataforma utilizada en su propuesta como candidato a la presidencia.

Los grupos de la sociedad civil —desde organizaciones comunitarias hasta asociaciones profesionales, agrupaciones de mujeres y redes de organizaciones no gubernamentales (ONG)— desempeñan un papel decisivo con su contribución a la implementación y seguimiento de los progresos hacia los Objetivos. No obstante, los Objetivos también requieren la existencia de Estados competentes y eficientes, capaces de cumplir sus compromisos de desarrollo. También la movilización popular se presenta como un factor necesario para poder mantener la voluntad política de conseguir tales propósitos. Tal movilización debe estar integrada por culturas políticas abiertas y participativas.

Reformas políticas, como la descentralización de presupuestos y la responsabilidad de prestar servicios básicos, acercan la toma de decisiones a los ciudadanos y refuerzan la presión popular para conseguir la realización de los objetivos. En los lugares donde la descentralización ha funcionado —como en algunas zonas de Brasil, Jordania, Mozambique y los estados Indios de Kerala, Madya Pradesh y Bengala occidental— ésta ha dado lugar a mejoras muy significativas. Por ejemplo, puede traducirse por servicios gubernamentales que respondan más rápidamente a las necesidades de los ciudadanos, pongan al descubierto la corrupción y reduzcan el absentismo.

Pero la descentralización es difícil. Para lograrla con éxito, son necesarios una autoridad central competente, autoridades locales comprometidas y autónomas a nivel financiero, así como ciudadanos, también comprometidos, dentro de una sociedad civil bien organizada. En Mozambique, las autoridades locales dotadas de estas características consiguieron ampliar la cobertura de las vacunaciones y consultas prenatales en un 80%, y superaron las limitaciones de capacidad contratando ONG y proveedores privados a nivel municipal.

Experiencias recientes han demostrado cómo los movimientos sociales pueden llevar a una mayor participación en la toma de decisiones, como por ejemplo en la supervisión pública de presupuestos locales. En Porto Alegre, Brasil, el seguimiento público de estos presupuestos ha supuesto grandes mejoras en los servicios. En 1989, poco menos de la mitad de los residentes de la ciudad tenía acceso a agua potable.

Siete años más tarde, prácticamente toda la población tenía acceso a estos servicios. La matriculación en escuelas de enseñanza primaria se duplicó durante este periodo y el servicio de transportes se amplió a las zonas periféricas.

Semejante acción colectiva produce una mejora en los servicios básicos y ayuda a alentar y sustentar la voluntad política. La ciudadanía ha ejercido presión en sus líderes para que éstos cumplan con sus compromisos políticos. Además, los Objetivos le proporcionan la herramienta para delegar en su gobierno la responsabilidad que se les atribuye.

Puesto que los Objetivos de Desarrollo del Milenio no podrán alcanzarse mediante el enfoque institucional habitual, se debe acelerar radicalmente el paso hacia el progreso.

Durante los últimos 30 años se han producido extraordinarias mejoras en los países en desarrollo. El analfabetismo se ha reducido casi a la mitad, hasta un 25%, y en Asia Oriental el número de personas que sobreviven con menos de \$1 al día se redujo casi en la mitad en los años 90.

No obstante, el desarrollo humano progresa con demasiada lentitud. Para muchos países, los 90 fueron una década de desesperación. Alrededor de 54 países son ahora más pobres que en 1990. En 21 países se ha incrementado el porcentaje de personas que pasan hambre. En otros 14, mueren más niños menores de 5 años. En 12, las matriculaciones en la escuela primaria están descendiendo. En otros 34, la esperanza de vida también ha disminuido. Pocas veces se habían producido semejantes retrocesos en las tasas de supervivencia.

Otra señal de la crisis del desarrollo es que en 21 países se ha producido un descenso del índice de desarrollo humano (IDH, una medida que resume las tres dimensiones del desarrollo humano: disfrutar de una vida larga y saludable, recibir educación y tener un nivel de vida digno). Se trata de un fenómeno poco común hasta finales de los 80, puesto que las capacidades que capta el IDH no se pierden fácilmente.

Si el progreso mundial continúa al mismo ritmo que en los 90, tan sólo los Objetivos de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad la pobreza de ingresos y el porcentaje de personas que carecen de acceso a agua potable tendrán posibilidades de realizarse, principalmente gracias a China y la India. Desde una óptica regional, al ritmo actual, los países al sur del Sahara no alcanzarían los Objetivos de pobreza hasta el año 2147 y, en lo que respecta al

VIH/SIDA y el hambre, la tendencia en esta región es a aumentar, en lugar de disminuir.

El hecho de que tantos países en el mundo estén muy lejos de conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los 12 años que faltan hasta el año 2015, indica la necesidad urgente de un cambio de procedimiento. Sin embargo, los logros que se han conseguido hasta ahora en cuanto a desarrollo muestran lo que es posible conseguir incluso en países muy pobres. Sri Lanka fue capaz de aumentar la esperanza de vida en 12 años entre 1945 y 1953. Botswana aporta otro caso ejemplar: la tasa bruta de matriculaciones en primaria aumentó de un 40% en 1960 a casi un 91% para el año 1980.

El mundo actual dispone más que nunca de mayores recursos y conocimientos técnicos para abordar retos como las enfermedades infecciosas, la baja productividad, la carencia de energía limpia y transporte, la falta de servicios básicos como son el agua potable, el saneamiento, las escuelas y la atención médica. La cuestión es determinar la mejor manera de emplear estos recursos y conocimientos para beneficiar a las personas más pobres.

Dos grupos de países requieren un cambio urgente. En primer lugar están los países donde se combinan un bajo desarrollo humano y un progreso insuficiente hacia los Objetivos. Éstos son los países de máxima y alta prioridad. En segundo lugar se encuentran países que progresan adecuadamente hacia los Objetivos, pero que todavía tienen grandes sectores de pobreza.

Hay 59 países de prioridad máxima o alta, donde la insuficiencia del progreso y unos niveles de partida muy bajos reducen las posibilidades de conseguir muchos de los Objetivos. Es en estos países donde el mundo debe centrar su atención y sus recursos.

En la década de los 90 estos países sufrieron muchos tipos de crisis:

- *Pobreza de ingresos*: las tasas de pobreza, que ya eran altas, aumentaron en 37 de los 67 países de los que se tienen datos.
- *Hambre*: en 19 países, más de una persona de cada cuatro pasa hambre, y la situación no mejora o incluso empeora. La tasa de hambre ha aumentado en 21 países.
- *Supervivencia*: en 14 países, la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años aumentó en los años 90 y en 7 países casi uno de cada cuatro niños no llegará a su quinto cumpleaños.
- *Agua*: en 9 países, más de una persona de cada cuatro no tiene acceso a agua potable y la situación

no mejora o incluso empeora.

- *Saneamiento*: en 15 países, más de una persona de cada cuatro no tiene acceso a un servicio adecuado de saneamiento e igualmente esta situación no mejora sino que empeora.

Subyacente a todas estas crisis, se encuentra una crisis económica. Estos países no sólo son ya extremadamente pobres, sino que sus tasas de crecimiento son también sumamente bajas.

En los años 90, 125 países registraron una media de crecimiento de ingresos per cápita inferior al 3% y en 54 de ellos los ingresos medios per cápita descendieron. De los 54 países con ingresos en disminución, 20 son países subsaharianos, 17 pertenecen a Europa Oriental y la Comunidad de Estados Independientes (CEI), 6 a América Latina y el Caribe, 6 a Asia oriental y el Pacífico y 5 a los Estados Árabes. Éstos incluyen muchos países prioritarios, así como algunos países con un desarrollo humano medio.

Los países de los que se habla con menor frecuencia son aquellos cuyo progreso es bueno pero que excluyen o dejan de lado a ciertos grupos y zonas. Todos los países deberían hacer frente a estos problemas de notables desigualdades entre grupos —entre hombres y mujeres, entre grupos étnicos, entre razas y entre zonas urbanas y rurales—, y para abordar esta tarea se requiere ir más allá de los promedios de los países.

En muchos países donde los promedios nacionales indican un progreso adecuado hacia los Objetivos según los plazos establecidos, existen sin embargo grandes zonas de pobreza afianzadas. El extraordinario éxito de China, que consiguió sacar de la pobreza de ingresos a 150 millones de personas en los años 90, se produjo de manera concentrada en las regiones costeras. En las demás zonas, las grandes zonas de pobreza persisten. En algunas regiones del interior, el progreso económico ha sido mucho más lento que en el resto del país.

En cierto número de países los Objetivos se podrían alcanzar más fácilmente si simplemente se mejorasen las circunstancias que rodean a las personas más acomodadas. Los datos sugieren que esto ocurre en el ámbito de la salud pero, aunque este enfoque podría ajustarse a lo establecido en la letra de los Objetivos, no se ajusta al espíritu de éstos. El progreso de las mujeres, la población rural, las minorías étnicas y demás personas pobres es, como de costumbre, más lento que el promedio nacional —o inexistente— incluso en los países que, de manera global, muestran progreso hacia los Objetivos.

De 24 países en desarrollo cuyas tasas subnacionales de mortalidad infantil se encontraban por debajo de la media entre la mitad de los 80 y la mitad

RECUADRO 1 (continúa)

Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio

aranceles y cupos para las exportaciones de los países menos adelantados, el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial así como la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que se hayan comprometido a reducir la pobreza

Meta 14: Atender a las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo y las disposiciones de la XXII Asamblea General).

Meta 15: Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo aplicando medidas nacionales e internacionales, con el fin de garantizarla sostenibilidad de la deuda a largo plazo

Meta 16: En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo

Meta 17: En cooperación con los laboratorios farmacéuticos, proporcionar acceso a los medicamentos de primera necesidad y a precios asequibles, en los países en desarrollo

Meta 18: En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular las tecnologías de la información y de las comunicaciones

La atención de las políticas mundiales ha de centrarse en aquellos países con mayores desafíos de desarrollo

de los 90, solamente 3 han conseguido reducir la diferencia en la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años entre los grupos más pobres y los más ricos. Se dan pautas similares en las tasas de vacuación, matriculación y finalización escolar, donde las diferencias entre el ámbito urbano-rural y entre grupos étnicos continúan o incluso se intensifican. También las mujeres tienden a ser excluidas del progreso generalizado hacia los Objetivos en las zonas pobres.

El Pacto de Desarrollo del Milenio es un plan de acción dirigido fundamentalmente a los países de máxima y alta prioridad y con mayor necesidad de apoyo.

La atención de las políticas mundiales ha de centrarse en aquellos países con mayores desafíos de desarrollo. Sin un cambio de dirección inmediato nunca podrán alcanzar los Objetivos. Teniendo esto en cuenta, este Informe ofrece un nuevo plan de acción centrado principalmente en estos países: el Pacto de Desarrollo del Milenio.

Para lograr un crecimiento sostenible, los países deben conseguir umbrales básicos en varias áreas clave: gobernabilidad, salud, educación, infraestructura y acceso a mercados. Si un país está por debajo del umbral en cualquiera de estas cuestiones, puede fácilmente caer en una “trampa de pobreza”.

La mayoría de países de máxima y alta prioridad intentan alcanzar estos umbrales básicos. Sin embargo, tienen que hacer frente a obstáculos estructurales muy arraigados que difícilmente podrán superar por sí mismos. Entre estos obstáculos se encuentran las barreras de acceso a mercados internacionales y niveles de deuda muy elevados; deudas mucho más altas de las que pueden servir, habida cuenta de su capacidad de exportación. Otro obstáculo importante es el tamaño y localización del país. Entre otras limitaciones estructurales relacionadas con la geografía del país cabe destacar la escasa fertilidad de la tierra, su vulnerabilidad a desastres climatológicos o catástrofes naturales y enfermedades endémicas como el paludismo y el VIH/SIDA. No obstante, la geografía no marca el destino. Con las políticas adecuadas, estos problemas se pueden superar. Mejorar las carreteras y las comunicaciones y conseguir una mayor integración con los países vecinos puede aumentar el acceso a los mercados. Las políticas de prevención y de tratamiento pueden, en gran medida, mitigar el impacto de enfermedades pandémicas.

Las mismas condiciones estructurales que llevan

a un país a un completo círculo de pobreza, pueden también afectar a grandes grupos dentro de la población de un país, que por lo demás, demuestra ser relativamente próspero. En las regiones remotas del interior de China, por ejemplo, las distancias a los puertos son mucho mayores, la infraestructura mucho más pobre y las condiciones biofísicas mucho más duras que en las regiones costeras, en las que se ha producido, en los últimos años, el crecimiento más rápido de la historia. Reducir la pobreza en las regiones más pobres requiere políticas nacionales que les reasignen recursos. La mayor prioridad política es incrementar la equidad, y no sólo el crecimiento económico.

Las respuestas de las políticas a las limitaciones estructurales requieren intervenciones simultáneas en varios frentes, así como un aumento del apoyo externo. Seis grupos de políticas pueden ayudar a los países a salir de la trampa de la pobreza:

- Invertir lo antes posible y de manera ambiciosa en educación básica y en salud, fomentando simultáneamente la equidad de género. Estas son condiciones previas al crecimiento económico sostenido. El crecimiento, a su vez, puede generar empleo y aumentar los ingresos, repercutiendo así en mayores beneficios para la educación y la salud.
- Aumentar la productividad de los pequeños agricultores en entornos desfavorables, o sea, de la mayoría de las personas que pasan hambre en el mundo. Una valoración fiable estima que el 70% de las personas más pobres del mundo viven en zonas rurales y dependen de la agricultura.
- Mejorar la infraestructura básica —como puertos, carreteras, energía y comunicaciones— para reducir el costo de hacer negocios y vencer las barreras geográficas.
- Desarrollar una política de desarrollo industrial que fomente las actividades emprendedoras y ayude a la diversificación de la economía, eliminando la dependencia de exportaciones de productos básicos, con un papel activo para la pequeña y mediana empresa.
- Fomentar la gobernabilidad democrática y los derechos humanos para acabar con la discriminación, asegurar la justicia social y promover el bienestar de todas las personas.
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y una gestión urbanística sensata de forma que las mejoras en el desarrollo sean duraderas.

Las razones de estas políticas es que para que la economía funcione mejor, es necesario que se solucionen otros asuntos primero. Por ejemplo, es imposible reducir la dependencia de exportaciones de productos básicos si la población activa no puede ac-

ceder a la industria manufacturera debido a sus escaso nivel de formación.

La tarea a la que se enfrentan los países de máxima y alta prioridad es demasiado grande para que éstos puedan asumirla por sí mismos, especialmente los países más pobres, que ya tienen que hacer frente a enormes dificultades con unos recursos muy limitados. El Pacto de Desarrollo del Milenio es rotundo en este apartado. Los países más pobres necesitan importantes inyecciones de recursos externos para poder conseguir niveles esenciales de desarrollo humano. Esto, sin embargo, no supone una petición de financiación sin límites por parte de los países ricos. El Pacto también es rotundo al insistir en la necesidad de los países pobres movilicen sus recursos nacionales, refuercen sus políticas e instituciones, luchen contra la corrupción y mejoren la gobernabilidad; medidas esenciales en la consecución del desarrollo sostenible.

Si los países no adoptan planes mucho más ambiciosos para el desarrollo, no podrán alcanzar los Objetivos. A este respecto, el Pacto sostiene que se debería aplicar un nuevo principio. Los gobiernos, tanto de países pobres como de países ricos, así como las instituciones financieras internacionales, deberían empezar por preguntarse cuáles son los recursos necesarios para alcanzar los Objetivos, más que permitir que el avance hacia el desarrollo quede restringido por los recursos limitados que actualmente tienen asignados.

Todos los países —y especialmente los de máxima y alta prioridad— deben determinar sistemáticamente qué es lo que se precisa para alcanzar los Objetivos. Esta determinación debería incluir las iniciativas que puedan tomar los gobiernos de los países pobres, como la movilización de recursos fiscales nacionales, la reasignación del gasto hacia servicios básicos, la búsqueda de financiación y conocimientos expertos privados y la reforma de la gestión económica. Con todo ello, todavía quedarán muchos recursos sin atender, que los gobiernos deberían identificar. Solucionar esta carencia requerirá mayor asistencia técnica y financiera por parte de los países ricos, lo que incluye la financiación de costos corrientes, un alivio de la deuda más amplio, un mejor acceso al mercado y un aumento de la transferencia de tecnologías.

Existe un amplio consenso sobre la necesidad de un marco único para coordinar los esfuerzos de desarrollo, basado en las estrategias para el desarrollo y en los programas de inversión pública del propio país. Para los países de ingresos bajos este marco se encuentra en los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza, ya en funcionamiento en unas dos docenas de países y en fase de implementación en otras dos docenas más. Los Documentos de Es-

trategia de Reducción de la Pobreza, al asumir el reto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de una manera más sistemática, necesitan comenzar a preguntar qué es lo que se necesitará para alcanzarlos y evaluar las carencias de recursos y las reformas que han de aplicarse a las políticas.

Reducir a la mitad el porcentaje de personas que vive en la pobreza extrema (Objetivo 1) requerirá un crecimiento económico mucho más vigoroso en los países de máxima y alta prioridad donde éste ha disminuido. No obstante, el crecimiento no será suficiente por sí sólo. Las políticas necesitan fortalecer los vínculos entre un crecimiento más vigoroso y mayores ingresos y los hogares más pobres.

Más de 1.200 millones de personas —una de cada cinco en todo el mundo— sobrevive con menos de \$1 al día. Durante los años 90, la proporción de personas que sufría la pobreza de ingresos extrema descendió de un 30% a un 23%. Sin embargo, teniendo en cuenta el crecimiento de la población mundial, la cifra sólo descendió en 123 millones; una pequeña fracción del progreso necesario para acabar con la pobreza. Si se excluye a China, la cifra de personas que viven en la pobreza extrema en realidad aumentó en 28 millones.

La mayor concentración de pobreza de ingresos se encuentra en Asia Meridional y Oriental, aunque últimamente ambas regiones han logrado progresos importantes. Como se ha señalado, en los 90 China consiguió sacar de la pobreza a 150 millones de personas —el 12% de su población— reduciendo su incidencia a la mitad. Sin embargo, en América Latina y el Caribe, los Estados Árabes, Europa Central y Oriental y en los países subsaharianos aumentó el número de personas con ingresos inferiores a \$1 diario.

La ausencia de un crecimiento sostenido se ha convertido en un importante obstáculo para la reducción de la pobreza. En los 90, tan sólo 30 de los 155 países en desarrollo y en transición de los que se disponen datos —aproximadamente uno de cada cinco— alcanzó un crecimiento de ingresos per cápita de más de un 3% anual. Como se ha indicado anteriormente, la media de ingresos descendió en 54 de estos países.

Sin embargo, el crecimiento económico no es suficiente por sí sólo. Éste puede ser implacable o puede reducir la pobreza, dependiendo de la forma en que se desarrolla, de los aspectos estructurales de la economía y de las políticas. La pobreza ha aumentado incluso en algunos países que han alcanzado un crecimiento económico generalizado y, durante las últimas décadas, la desigualdad de ingresos se inten-

Si los países no adoptan planes mucho más ambiciosos para el desarrollo, no podrán alcanzar los Objetivos

Los aranceles sobre las importaciones protegen a los mercados de los países ricos y reducen los incentivos a los agricultores de los países pobres para invertir en agricultura, lo que contribuiría a una mayor seguridad alimentaria sostenible

sificó en 33 de los 66 países en desarrollo de los que se tienen datos. Todos los países —especialmente aquellos que en general progresan adecuadamente pero que poseen afianzadas zonas de pobreza— deberían implementar políticas que fortalezcan los vínculos entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

Las probabilidades de que el crecimiento beneficie a los pobres serán mayores si éste se produce de forma generalizada en lugar de concentrarse en unos pocos sectores o ciertas regiones, si existe una mano de obra intensiva (como en la agricultura o la industria de la confección) en lugar de un capital intensivo (como en la industria petrolífera) y si los ingresos del gobierno se invierten en desarrollo humano (como en servicios sanitarios básicos, educación, nutrición y servicios de suministro de agua y saneamiento), existen mayores probabilidades de que se beneficien los pobres. Las probabilidades de que el crecimiento beneficie a los pobres serán inferiores si éste se produce de forma restringida, si desatiende al desarrollo humano o si discrimina en el suministro de servicios públicos en perjuicio de zonas rurales, ciertas regiones, grupos étnicos o mujeres.

Las políticas públicas que pueden fortalecer las conexiones entre el crecimiento y la reducción de la pobreza incluyen:

- Incrementar el nivel, la eficiencia y la equidad de las inversiones en servicios sanitarios básicos, educación y abastecimiento de agua y saneamiento.
- Ampliar el acceso de los pobres a tierras, créditos, conocimientos prácticos y otros patrimonios económicos.
- Aumentar la productividad y la diversificación del pequeño agricultor.
- Fomentar el crecimiento industrial de mano de obra intensiva que implique a la pequeña y mediana empresa.

Reducir a la mitad el porcentaje de personas hambrientas (Objetivo 1) presenta dos retos: garantizar el acceso a la comida que ahora es abundante y aumentar la productividad de los agricultores que ahora pasan hambre; especialmente en África.

Las cifras de personas hambrientas descendieron en casi 20 millones en los años 90. No obstante, si se excluye a China, el número de hambrientos ascendió. En Asia Meridional y África Subsahariana se concentra el mayor número de personas que pasan hambre. En Asia Meridional, el reto que se plantea es la forma de mejorar la distribución de la abundante cantidad de alimentos disponibles. En el África Subsahariana el mayor

desafío es el aumento de la productividad agrícola.

Hay muchas acciones públicas que pueden llevarse a cabo para reducir el hambre. Las reservas de existencias, especialmente a nivel local, pueden abastecer al mercado durante situaciones de emergencia por falta de comida; reduciendo así la volatilidad de los precios. Muchos países, como China y la India, cuentan con estos sistemas. Las reservas de existencias alimentarias pueden resultar especialmente importantes para los países sin litoral susceptibles a sequías.

Además, muchos hambrientos son personas que carecen de tierras o de una tenencia segura. Se necesita una reforma agraria que proporcione a los pobres en entornos rurales un acceso seguro a la tierra. En el África Subsahariana y en Asia Meridional, son las mujeres las que producen una gran parte de los alimentos y, sin embargo, no tienen un acceso seguro a la tierra.

También es necesario abordar el problema de la baja productividad agrícola, especialmente en regiones ecológicas marginadas con suelos de escasa fertilidad y gran variabilidad climatológica. Los grandes logros conseguidos por la revolución verde han dejado estas zonas de lado. Se plantea así la necesidad de una revolución doblemente verde; una que aumente la productividad y que mejore la sostenibilidad ambiental. Es necesario aumentar las inversiones en investigación y desarrollar mejores tecnologías y difundirlas a través de servicios de divulgación. También se precisan inversiones en infraestructuras, como en carreteras y en sistemas de almacenaje. Sin embargo, tanto las inversiones públicas como el apoyo de los donantes a la agricultura han ido descendiendo durante las últimas décadas.

Los aranceles sobre las importaciones protegen a los mercados de los países ricos y reducen los incentivos a los agricultores de los países pobres para invertir en agricultura, lo que contribuiría a una mayor seguridad alimentaria sostenible. Las fuertes subvenciones concedidas en los países ricos también reducen los incentivos para invertir en la seguridad alimentaria a largo plazo, a pesar de que esto pueda beneficiar a los importadores netos de alimentos.

Lograr la enseñanza primaria universal y erradicar las desigualdades de género, tanto en la educación primaria como en la secundaria (Objetivos 2-3), requiere abordar las cuestiones de eficiencia, equidad y los niveles de recursos como problemas relacionados.

En todas las regiones en desarrollo, más del 80% de los niños están matriculados en la escuela primaria.

Sin embargo, alrededor de 115 millones de niños no están escolarizados y el número de matriculaciones en el África Subsahariana (57%) y, lamentablemente, en Asia Meridional es muy bajo (84%). Una vez inscritos, tan sólo existe una posibilidad entre tres de que un niño finalice la escuela primaria en África. A esto hay que añadir que uno de cada seis adultos en el mundo es analfabeto y la brecha de género persiste, ya que unas tres quintas partes de los 115 millones de niños sin escolarizar son niñas, y dos tercios de los 876 millones de analfabetos adultos son mujeres.

La falta de educación priva a las personas de una vida plena. También priva a la sociedad de la base necesaria para un desarrollo sostenible, puesto que la educación es fundamental para mejorar la salud, la nutrición y la productividad. Por consiguiente, el Objetivo de la educación es crucial para alcanzar los demás Objetivos.

En la mayoría de los países, la provisión de educación básica es muy poco equitativa; el 20% de las personas más pobres reciben mucho menos del 20% del gasto público, mientras que el 20% de las personas más ricas consiguen mucho más. Además, la educación primaria recibe mucha menos financiación por estudiante que la secundaria y la educación superior. Esta situación también discrimina a los pobres puesto que la educación básica es la que más les beneficia.

Los gastos domésticos destinados a la educación, como los gastos de matrícula y los uniformes, tampoco favorecen la matriculación, especialmente entre las familias más pobres. Las matriculaciones aumentaron enormemente en Kenya, Malawi y Uganda cuando se eliminaron estos gastos. Un sistema equitativo también conduce a unos mejores resultados: los países con un buen desempeño en educación tienden a invertir más en los hogares más pobres y en la educación primaria.

Los países que han acabado con las desigualdades de género en la educación muestran cómo es posible animar a los padres a que envíen a sus hijas a la escuela: instalando escuelas cerca de los hogares, reduciendo los gastos diarios al mínimo, planificando los horarios de las clases de manera que se puedan compaginar con las tareas domésticas y contratando profesorado femenino (que proporcione a los padres una sensación de seguridad). Los países que han alcanzado grandes logros y que han conseguido acabar con las diferencias de género tienen un mayor porcentaje de profesoras que los promedios regionales.

Existen ineficiencias de tipo operativo en muchos sistemas escolares, con muchos niños que repiten curso o abandonan la escuela. En los países donde

se hablan varios idiomas, la enseñanza en la lengua materna durante los primeros años mejora de forma extraordinaria la experiencia de aprendizaje. Los programas de alimentación de las escuelas también contribuyen a la escolarización de niños y a su permanencia en las escuelas; los niños que pasan hambre no pueden aprender. Los programas de educación en la primera infancia preparan a los niños para su integración en la escuela, especialmente a aquellos que pertenecen a la primera generación de escolarizados dentro de sus familias.

Un desafío de enormes proporciones en países con un bajo número de matriculaciones es el de gestionar los costos corrientes para que se consiga un mayor equilibrio entre los salarios de los profesores, que suelen suponer un 90% o más de los gastos corrientes, y otro tipo de gastos, como los libros de texto. La baja inversión afecta especialmente a los pobres ya que la élite y los grupos poderosos tienden a hacerse con una parte desproporcionada de unos presupuestos que son pequeños. El hecho de que los presupuestos sean restringidos dificulta, asimismo, la implementación de reformas. Conseguir una mayor equidad o eficiencia es más fácil cuando crecen los recursos educativos.

Lo que agrava el problema de los recursos es la reducción de la ayuda de los donantes para la educación. En los años 90, la ayuda descendió en un 30% en términos reales, a \$4.700 millones, de los cuales tan sólo \$1.500 millones estaban dirigidos a educación. Además es bastante común que los donantes financien equipos y otras inversiones de capital, en lugar de financiar libros de texto, salarios de profesores y otros gastos de explotación. Es aquí donde se encuentran los auténticos cuellos de botella.

Es en la provisión y la financiación donde el sector privado debe hacer más por la educación secundaria y superior. Es necesario que los gobiernos animen a las ONG y al sector privado para que amplíen el suministro, al tiempo que mantienen el control sobre las normas y sobre la centralización de la información sobre el número y la calidad de las escuelas privadas. En un contexto donde los recursos son limitados, conseguir equidad y eficiencia requiere que las subvenciones públicas para la escuela primaria privada no se hagan a expensas de una educación básica para los pobres.

Normalmente, los países se pueden permitir invertir más en educación a medida que su economía crece. Sin embargo, los países más pobres necesitan gastar más en educación para poder salir de las trampas de la pobreza pero carecen de recursos suficientes para realizar esas inversiones básicas.

Normalmente, los países pueden invertir más en educación a medida que su economía crece, pero los países más pobres necesitan gastar más en educación para poder salir de las trampas de la pobreza

Los gobiernos de los países pobres deben dar un carácter prioritario a la inversión en salud por encima de otro tipo de gastos, como los de defensa

La promoción de la equidad de género y de la autonomía de la mujer (Objetivo 3) tienen un valor añadido, ya que se trata de aspectos fundamentales para la consecución de los demás Objetivos.

Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer, en su sentido más amplio, es un objetivo clave de la Declaración del Milenio, aunque acabar con las diferencias existentes en la educación primaria y secundaria sea el único objetivo cuantitativo que se haya planteado. La educación contribuye a una mejor salud y una mejor educación, y una mejor salud y educación incrementa la productividad que conduce al crecimiento económico. Este crecimiento genera a su vez recursos que financian mejoras en la salud y en la educación de las personas, lo que aumenta aún más la productividad. La equidad de género es crucial en estas sinergias, puesto que las mujeres son agentes de desarrollo.

En casi todas las sociedades las mujeres son las principales cuidadoras. Por esta razón, su educación contribuye en mayor medida que la de el hombre a la salud y la educación de la generación siguiente; y aún más si desempeñan un papel importante en la toma de decisiones familiares. A medida que van envejeciendo, las mujeres que han recibido educación tienen menos hijos y más sanos, acelerando la transición hacia tasas más bajas de fecundidad. Las mujeres que reciben mejor educación y cuya salud es más fuerte también contribuyen a una mayor productividad —por ejemplo, al adoptar innovaciones agrícolas— y por consiguiente a unos ingresos domésticos más elevados. Además, esta clase de mujeres a menudo trabaja fuera de casa y tiene sus propios ingresos, reforzando así su autonomía. Estos procesos beneficiosos tienen más fuerza cuando las mujeres tienen voz en las decisiones domésticas. Cuando las mujeres pueden llevar a cabo acciones colectivas para exigir más derechos —en educación, atención médica o igualdad de empleo— estas sinergias positivas son aún más probables.

Reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna y combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades (Objetivos 4-6) precisan de un aumento extraordinario del acceso a la atención médica.

Cada año más de 10 millones de niños mueren a causa de enfermedades prevenibles —30.000 al día—. Más de 500.000 mujeres mueren al año durante el embarazo

o el parto, siendo estas muertes 100 veces más probables en el África Subsahariana que en los países prósperos de la OCDE. En el mundo existen 42 millones de personas que viven con el VIH/SIDA, de las que 39 millones pertenecen a países en desarrollo. La tuberculosis sigue siendo (junto con el SIDA) la enfermedad infecciosa con mayor mortalidad en adultos, causando hasta 2 millones de muertes al año. Las muertes por paludismo, actualmente 1 millón al año, podrían duplicarse en los próximos 20 años.

Sin un progreso mucho más acelerado, no se podrán alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio relativos a estas cuestiones (Objetivos 4-6). Incluso en el Objetivo de mortalidad infantil, donde el progreso ha sido constante; al ritmo actual, en el África Subsahariana no se conseguirá reducir la mortalidad infantil en dos tercios hasta 150 años más tarde de la fecha límite establecida por el Objetivo.

Estas estadísticas son bochornosas teniendo en cuenta que muchas de estas muertes podrían evitarse mediante un empleo más generalizado de mosquiteras, parteras, antibióticos asequibles, una higiene básica y el acceso al tratamiento conocido como DOTS (*Directly Observed Therapy Short Course*) o Tratamiento Vigilado de Corta Duración, para combatir la tuberculosis. Ninguna de éstas es una solución de alta tecnología, pero en su conjunto podrían salvar millones de vidas. Sin embargo, continúan estando fuera del alcance de demasiados países. ¿Por qué? Por diversas razones de tipo sistémico. Como sucede en la educación, existe una falta de recursos en los sistemas sanitarios (especialmente en la atención sanitaria básica), una falta de equidad en cuanto a lo que proporcionan estos sistemas y una falta de eficiencia en la forma en que se suministran estos servicios.

Los sistemas sanitarios de los países pobres están gravemente desprovistos de fondos para poder alcanzar los Objetivos. Ningún país de ingresos altos de la OCDE invierte menos de un 5% del PIB en servicios sanitarios públicos. Sin embargo, los países en desarrollo rara vez sobrepasan este porcentaje y la mayoría invierte entre un 2% y un 3% de su PIB. En 1997 la media del gasto público en salud fue tan sólo de \$6 per cápita en los países menos desarrollados y \$13 en otros países de ingresos bajos; comparado con los \$125 que se invirtieron en los países de ingresos medios-superiores y los \$1.356 en los países de ingresos altos. La Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que el gasto mínimo absoluto para servicios sanitarios básicos es de \$35-40 per cápita. En los países pobres resulta imposible pagar los precios internacionales de las medicinas que pueden salvar

vidas y es casi un crimen esperar de los pobres que lo hagan.

Con presupuestos tan pequeños e inadecuados, son los pobres los que salen perdiendo. En la mayoría de los países, el 20% de los hogares más pobres se beneficia de mucho menos que el 20% del gasto sanitario. Sin embargo, un gasto más equitativo conduce a unos mejores resultados: los países que destinan mayores asignaciones a los hogares más pobres tienen tasas más bajas de mortalidad infantil. Las desigualdades existentes entre el ámbito rural y urbano son otro ejemplo de la injusta distribución del gasto. Generalmente las zonas rurales perciben mucho menos. En Camboya, el 85% de las personas viven en zonas rurales, pero sólo está emplazado allí un 13% de personal sanitario dependiente del gobierno. En Angola, el 65% de las personas vive en zonas rurales y sin embargo tan sólo un 15% de los profesionales médicos trabaja en ellas.

La falta de recursos tiene un efecto corrosivo en los sistemas sanitarios, puesto que las deficiencias de una zona afectan a las demás. Cuando las clínicas no disponen de medicamentos, los pacientes tienden a no acudir a ellas para tratamiento. Esto conduce a un alto nivel de absentismo entre la plantilla, lo que resulta en una mayor ineficacia. Como es bastante improbable que la comunidad encuentre servicios sanitarios que merezcan la pena, ésta no supervisa el sistema, y los servicios se vuelven menos (en lugar de más) receptivos a sus necesidades.

Las políticas necesitan responder a las tres cuestiones relacionadas con los recursos, los niveles, la equidad y la eficiencia:

- *Mobilización de recursos.* Los gobiernos de los países pobres deben dar un carácter prioritario a la inversión en salud por encima de otro tipo de gastos, como los de defensa. Dentro de los presupuestos sanitarios, se debe dar prioridad a la atención sanitaria básica. Sin embargo, es muy poco probable que esto sea suficiente para los países de ingresos bajos.
- *Aumento de los recursos externos.* Esto incluye la asistencia, aunque también serían de gran ayuda el alivio de la deuda, las donaciones de medicamentos y los descuentos en los precios por parte de las compañías farmacéuticas.
- *Consecución de una mayor equidad.* Los gobiernos deben compensar las irregularidades producidas centrando su atención en las zonas rurales, las comunidades pobres, las mujeres y los niños. No obstante, centrarse únicamente en la atención primaria no servirá de ayuda; los hospitales públicos, desbordados por el número de enfermos de SIDA o tuberculosis, no pueden hacerse cargo de otro tipo de enfermos.

- *Unos sistemas sanitarios que funcionen mejor.* Los gobiernos que cuentan con poco dinero se enfrentan a un dilema a la hora de establecer prioridades. La primera de todas es mantener un sistema integrado. Los programas verticales que se concentran en atender enfermedades específicas se han hecho muy populares, sin embargo, no pueden ser eficaces ni sostenibles sin una infraestructura sanitaria básica. Estos programas se deberían integrar dentro de la estructura sanitaria general. También los servicios de salud materna y reproductiva exigen una integración urgente. Muchos países se centran en la planificación familiar, dejando de lado la salud infantil y materna. Centrar la atención en intervenciones esenciales no es suficiente; hay que concentrarse igualmente en garantizar que todos los centros de salud primaria dispongan de los medicamentos esenciales.

Dado que los proveedores de atención médica privada son el primer recurso de muchos pobres, los gobiernos deben incorporarlos dentro del ámbito público mediante una regulación mejor. Muchas medidas pueden ser de ayuda: una legislación que proteja al consumidor, un sistema de acreditación que indique a los consumidores qué proveedores están registrados, contar con médicos dispuestos a limitarse a medicamentos de primera necesidad. No obstante, donde los servicios de alto nivel se han privatizado mediante el uso de servicios de atención sanitaria gestionada, como ocurre en muchos países de América Latina, la experiencia no ha sido ni mucho menos positiva para los más pobres.

Reducir a la mitad el porcentaje de personas sin acceso a agua potable y a servicios de saneamiento mejorado (Objetivo 7) requiere un programa integrado. Sin servicios de saneamiento e higiene, el agua potable es mucho menos beneficiosa para la salud.

Más de 1.000 millones de personas en los países en desarrollo, una de cada cinco, no tiene acceso a agua potable y 2.400 millones carecen de acceso a un servicio mejorado de saneamiento. Ambos accesos pueden plantear cuestiones de vida o muerte. La diarrea es una de las principales causas de mortalidad infantil: en los años 90 murieron más niños por su causa que todas las personas que han perecido en conflictos armados desde la Segunda Guerra Mundial. Los más afectados son las personas pobres que viven en zonas rurales y en los barrios urbanos más precarios.

Como sucede con los demás Objetivos relativos a la salud, se conocen bien cuales son las soluciones técnicas de bajo costo para el acceso de la comuni-

Dado que los proveedores de atención médica privada son el primer recurso de muchos pobres, los gobiernos deben incorporarlos dentro del ámbito público mediante una regulación mejor

Las políticas que fomentan la sostenibilidad ambiental deberían hacer hincapié en la importancia que tiene la participación de los ciudadanos en las soluciones

dad: pozos excavados protegidos, grifos públicos, fuentes protegidas, letrinas de cisterna, letrinas de fosa simples, letrinas de fosa ventilada y conexiones a fosas sépticas o a alcantarillas públicas cubiertas. Sin embargo, existen diversos factores que disminuyen la efectividad de estas soluciones. Además, éstas no son del todo adecuadas:

Agua sin saneamiento. El acceso al agua potable es mucho menos útil sin un sistema de saneamiento e higiene. Una mejor atención médica se desaprovecha cuando se tratan enfermedades transmitidas por el agua que podían haberse evitado mediante el uso de agua potable, servicios mejorados de saneamiento y una mejor higiene. Aunque la demanda de agua potable resulta evidente, la demanda de un saneamiento seguro depende en mayor medida de la educación en higiene. Los hogares pobres se ven en la situación de tomar individualmente la iniciativa de instalar sistemas de saneamiento en sus casas, y a menudo deben financiarse ellos mismos los costos. Si no están convencidos de que esta inversión es necesaria, es muy poco probable que la hagan.

Falta de recursos para financiar infraestructuras de alto costo. Tanto en zonas urbanas como periféricas, el suministro de agua requiere el desarrollo de las fuentes de agua, el transporte general del agua a la comunidad a la que se va a servir y una red local de distribución. Un servicio de saneamiento requiere colectores públicos de aguas residuales y sistemas de tratamiento. Estas inversiones conllevan gastos importantes muy por encima de las posibilidades de la mayoría de las autoridades locales. Incluso en los países de medianos ingresos son los gobiernos nacionales los que deben proveer estos servicios. El componente más caro de la infraestructura del agua y del saneamiento es el tratamiento de aguas residuales que impide que este tipo de aguas sin tratar entre en los ríos y contamine la capa freática. Esto requiere además tecnologías mejoradas. Pero las autoridades municipales carecen de recursos para invertir en servicios básicos de saneamiento.

Un alto precio y un mantenimiento deficiente. Los gobiernos deben asegurarse que el acceso al agua y a los servicios de saneamiento de los pobres no se vea delimitado por precios excesivamente altos que favorezcan a los menos necesitados. Los de mayor poder adquisitivo deben asumir una mayor parte de los gastos de la financiación del mantenimiento de la infraestructura de estos servicios. La inversión en sistemas más costosos para las zonas más prósperas de las ciudades dejan escasos recursos para planes de bajo costo, dejando las zonas más pobres y la periferia sin servicios. Además, los sistemas de abastecimiento de agua suelen carecer de un mantenimiento adecuado.

La participación de la comunidad ha resultado ser fundamental en la mejora de los servicios en estas zonas.

Se han combinado experiencias llevadas a cabo con la participación privada multinacional en servicios de abastecimiento de agua y saneamiento. El sector privado ha conseguido algunos éxitos con el aumento de servicios de abastecimiento de agua para comunidades pobres en grandes ciudades (como Buenos Aires, Argentina y Manila, Filipinas). Sin embargo, estos éxitos se han visto menoscabados por una corrupción a gran escala y el incumplimiento de acuerdos con el gobierno. Se tienen que fomentar las iniciativas emprendedoras locales en el sector, financiadas por bancos nacionales de desarrollo.

Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente (Objetivo 7) precisará gestionar ecosistemas de manera que éstos puedan procurar servicios que sustenten medios de vida para las personas. Esto también constituye una parte muy importante para alcanzar el resto de los Objetivos.

La degradación del suelo afecta a casi 2.000 millones de hectáreas, perjudicando así el sustento de hasta 1.000 millones de personas que viven en tierras áridas. Alrededor del 70% de las industrias pesqueras están saturadas o sobreexplotadas y 1.700 millones de personas —un tercio de la población de los países en desarrollo— vive en zonas que sufren estrés hídrico.

Existe una irregularidad geográfica en lo referente al consumo, al daño ambiental y al impacto humano. Los países ricos generan la mayor parte de la contaminación ambiental del mundo y agotan muchos de sus recursos naturales. Claros ejemplos son la disminución de los recursos de las industrias pesqueras en el mundo y las emisiones de gases de efecto invernadero que provocan cambios climatológicos: ambos están relacionados con unas pautas de consumo insostenible por parte de las personas y países ricos. En los países ricos, las emisiones de dióxido de carbono per cápita son de 12,4 toneladas, mientras que en los países de medianos ingresos éstas son de 3,2 toneladas y en los de ingresos bajos de 1,0 toneladas. Los pobres son las más vulnerables a las sacudidas y tensiones ambientales, como los efectos anticipados del cambio climático mundial.

Invertir en el curso de estas tendencias negativas es un fin en sí mismo pero también contribuiría al cumplimiento de los demás Objetivos, ya que la salud, los ingresos y las oportunidades de los pobres están muy afectados por la disminución de los recursos naturales. Unos 900 millones de personas pobres que

viven en zonas rurales dependen de productos naturales como parte importante de su sustento. Hasta una quinta parte de las causas de enfermedades en los países pobres puede estar ligada a los factores de riesgo del medio ambiente. Los cambios climáticos podrían dañar la productividad agrícola en los países pobres y aumentar los riesgos, exponiéndolos a inundaciones y otras catástrofes. Éstos son sólo unos pocos ejemplos de las interacciones existentes entre el Objetivo de medio ambiente y los demás Objetivos.

Las políticas que fomentan la sostenibilidad ambiental deberían hacer hincapié en la importancia que tiene la participación de los ciudadanos en las soluciones. También deberían destacar la importancia de los cambios de política en los países ricos. Las políticas deben adoptar las siguientes prioridades:

- *Mejorar las instituciones y la gobernabilidad.* Definir claramente la propiedad y los derechos del usuario, mejorar la supervisión y la conformidad con las normas respecto al medio ambiente e implicar a las comunidades en la gestión de sus recursos ambientales.
- *Tratar la cuestión de la protección y gestión del medio ambiente* en las políticas sectoriales y en otras estrategias para el desarrollo propias de cada país.
- *Mejorar el funcionamiento de los mercados.* Eliminar las subvenciones, especialmente en los países ricos, que dañan el medio ambiente (como las subvenciones para combustible fósil o para flotas pesqueras comerciales a gran escala), y reflejar el coste ambiental a través de recargos por contaminación
- *Fortalecer los mecanismos internacionales.* Mejorar la gestión internacional de asuntos de competencia mundial, como proteger las líneas divisorias de aguas internacionales e invertir el cambio climático, junto con mecanismos que ayuden a compartir estas responsabilidades de manera equitativa.
- *Invertir en ciencia y en tecnología.* Invertir más en tecnologías de energías renovables y crear un organismo de control para supervisar el funcionamiento y el estado de los principales ecosistemas.
- *Conservar los ecosistemas críticos.* Crear zonas protegidas con la participación de los ciudadanos.

Se necesita una nueva asociación mundial entre los países ricos y pobres para que estas políticas se enraícen y den frutos. Para hacer un reparto justo de las responsabilidades, los países grandes deben contribuir en mayor medida para mitigar la degradación ambiental y aplicar más recursos para cambiar su curso. Tanto para éste, como para los demás Objetivos, existe la necesidad urgente de rectificar ciertas irregularidades que saltan a la vista.

Los cambios en las políticas de los países ricos sobre ayudas, deuda, comercio y transferencia de tecnologías (Objetivo 8) son imprescindibles para alcanzar los Objetivos.

Resulta difícil imaginar que los países más pobres alcancen los Objetivos 1-7 sin que las políticas de los países ricos cambien para lograr el Objetivo 8. Los países pobres no pueden, por sí mismos, abordar las limitaciones estructurales que les mantienen inmersos en trampas de pobreza. Estas limitaciones incluyen los aranceles y las subvenciones de los países ricos que restringen el acceso al mercado para sus exportaciones, las patentes que limitan el acceso a tecnologías que pueden salvar vidas y la insostenibilidad de la deuda con los gobiernos y las instituciones multilaterales de los países ricos.

Los países más pobres carecen de los recursos para financiar las inversiones necesarias para llegar a umbrales fundamentales en cuanto a infraestructuras, educación y salud. Tampoco cuentan con recursos para invertir en agricultura, ni en industrias manufactureras a pequeña escala que mejoren la productividad de sus trabajadores. Estas inversiones establecen las bases para salir de las trampas de pobreza y no pueden esperar al crecimiento económico para generar recursos. Los niños no pueden esperar a que el crecimiento genere recursos cuando se enfrentan a la muerte por causas prevenibles.

El marco para la asociación que proponen la Declaración del Milenio y el Consenso de Monterrey deja claro que la responsabilidad primordial de alcanzar los Objetivos 1-7 recae en los países en desarrollo. Compromete a estos países a movilizar los recursos nacionales para financiar programas ambiciosos e implementar reformas en sus políticas que fortalezcan la gobernabilidad económica, a implicar a los pobres en los procesos de toma de decisiones y a promover la democracia, los derechos humanos y la justicia social. El consenso es, además, un pacto que compromete a los países ricos a hacer más, aunque sobre una base de desempeño más que de ayuda social. El Pacto de Desarrollo del Milenio deja claro el papel esencial de los países ricos, como se refleja en el Objetivo 8.

Los países ricos se han comprometido a llevar a cabo acciones en varios frentes: no sólo en la Cumbre del Milenio, sino también en la Conferencia Internacional de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo en marzo de 2002 y en la Cumbre Mundial de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible en septiembre de 2002. Además, en Doha, Qatar, en noviembre de 2001, los ministros de co-

Resulta difícil imaginar que los países más pobres alcancen los Objetivos 1-7 sin que las políticas de los países ricos cambien para lograr el Objetivo 8

Las políticas de comercio de los países ricos siguen discriminando de forma importante a las exportaciones de los países en desarrollo

mercio se comprometieron a dar un carácter relevante a los intereses de los países pobres en su proyecto futuro sobre el sistema de comercio multilateral. Ahora ha llegado el momento de que los países ricos cumplan sus promesas.

Son los países de máxima prioridad los que más necesitan la actuación de los países ricos. Además de ser los que más lejos están de alcanzar los Objetivos, el crecimiento económico lleva estancado durante una década o más, lo que les ha conducido a una acumulación de niveles de deuda insostenible. Estos países dependen de la exportación de productos primarios cuyos precios han ido cayendo incesantemente. También la ayuda descendió en los años 90 —a la mitad sobre el nivel per cápita del África Subsahariana— y descendió muy por debajo de lo que es necesario para alcanzar los Objetivos.

Más ayuda y ayuda más eficaz. La tendencia de disminución se ha invertido gracias a los compromisos adquiridos en la Conferencia de Monterrey, que prometía unos \$16.000 millones en ayuda adicional anual para el año 2006. Sin embargo, este incremento situaría el total de la asistencia oficial para el desarrollo en sólo un 0,26% de los ingresos nacionales brutos de los 23 miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, lo que se encuentra muy por debajo del 0,7% por el que los países ricos prometieron trabajar en Monterrey y Johannesburgo. También se encuentra por debajo de lo que se considera necesario, para lo que el cálculo mínimo de magnitud se encuentra alrededor de \$100.000 millones al año —el doble de la ayuda— lo que vendría a ser más o menos un 0,5% de los ingresos nacionales brutos de los países pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo.

Sin embargo, no es suficiente que la ayuda sea mayor, también debe ser más eficaz. El Consenso de Monterrey incluye un compromiso por parte de los donantes a prestar ayuda sólo si los países en desarrollo realizan esfuerzos concertados para mejorar la gobernabilidad económica y democrática y ejecutan políticas para una reducción eficaz de la pobreza. El Consenso también necesita que los donantes mejoren sus actuaciones (especialmente para respetar las prioridades de desarrollo en los países receptores), que desvinculen la ayuda, que armonicen sus actuaciones y reduzcan las cargas administrativas en los países receptores y que descentralicen. Estos importantes compromisos se reiteraron en la Declaración de Roma sobre Armonización, aprobada por los responsables de instituciones para el desarrollo multilaterales y bilaterales que se reunieron en Roma en febrero de 2003.

Nuevos enfoques para el alivio de la deuda. Veintiséis países han podido beneficiarse del alivio

de la deuda gracias a la iniciativa de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME), de los cuales ocho han alcanzado el punto de culminación, lo que significa que han conseguido la anulación de alguna deuda. Sin embargo, existen otras muchas necesidades que cubrir, no sólo para que más países se beneficien, sino también para que se garantice que el peso de la deuda de los países sea realmente sostenible. Uganda, por ejemplo, ha sufrido recientemente el desplome del precio del café y una reducción en los ingresos de sus exportaciones, de manera que, una vez más, sus niveles de deuda se han vuelto insostenibles.

Expandir el acceso al mercado para contribuir a la diversificación y expansión del comercio de los países. Las políticas de comercio de los países ricos siguen discriminando de forma importante a las exportaciones de los países en desarrollo. La media de los aranceles impuestos por la OCDE sobre los productos manufacturados en los países en desarrollo es más de cuatro veces el promedio de los aranceles sobre los productos manufacturados que provienen de otros países de la OCDE. Además, las subvenciones a la agricultura en los países ricos conducen a una competencia desleal. Los agricultores de algodón de Benin, Burkina Faso, Chad, Malí y el Togo han mejorado su productividad y han conseguido menores costos de producción que sus competidores en los países ricos. No obstante, apenas pueden competir. Las subvenciones a la agricultura en los países ricos suman más de \$300.000 millones al año, cinco veces la asistencia oficial para el desarrollo.

Un mejor acceso al progreso tecnológico mundial. Los avances tecnológicos de las últimas décadas han aumentado de forma extraordinaria el potencial de la innovación tecnológica para mejorar las vidas humanas. Existe un margen muy amplio para que los países ricos ayuden a canalizar los beneficios de los progresos tecnológicos en favor de los avances del desarrollo humano, poniendo fin a la situación de abandono en la que se encuentran las necesidades de los pobres. Así por ejemplo, actualmente sólo el 10% del gasto total en investigación y desarrollo en el campo de la medicina está dirigido a las enfermedades del 90% más pobre de la población mundial.

Los países ricos también pueden contribuir a garantizar que el acuerdo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre los Aspectos de los Derechos de la Propiedad Intelectual (ADPIC) protegen los intereses de los países en desarrollo. Este acuerdo no protege adecuadamente los derechos de las comunidades autóctonas sobre sus conocimientos tradicionales, patentados en ocasiones por personas

ajenas a la comunidad. A pesar de que el acuerdo contiene disposiciones sobre la transferencia de tecnologías, su redacción es tan difusa que no existen medios para aplicarlas. La Conferencia Ministerial de la OMC de Doha, celebrada en 2001, reafirmó que el acuerdo ADPIC no debería impedir que los países pobres facilitaran a sus ciudadanos medicinas de primera necesidad a precios asequibles. La conferencia decidió que, antes de diciembre de 2002, se llegaría a un acuerdo sobre el acceso a los medicamentos para los países sin la adecuada capacidad de fabricación. Sin embargo, la fecha límite llegó y se superó y todavía no se vislumbra una resolución.

Seguir adelante con los compromisos y establecer nuevas metas. Los países ricos han asumido muchos compromisos, pero la mayoría de ellos sin metas cuantitativas con un plazo determinado. Para que los países en desarrollo puedan alcanzar los Objetivos 1-7 para el año 2015, los países ricos tienen que conseguir progresar en ciertas áreas críticas antes de entonces, con fechas límite, de forma que se pueda realizar un seguimiento del progreso. Este Informe propone que los países ricos establezcan metas para:

- Aumentar la Asistencia Oficial para el Desarrollo necesaria para cubrir las carencias financieras (que se estiman en al menos \$50.000 millones).
- Desarrollar medidas concretas para implementar la Declaración de Roma sobre Armonización.
- Suprimir los aranceles y los cupos sobre los productos agrícolas, textiles y de confección exportados por países en desarrollo.
- Suprimir las subvenciones a las exportaciones agrícolas.
- Acordar y financiar, para los PPME, un servicio financiero de compensación contra impactos externos, incluyendo el colapso de los precios de las materias primas.
- Acordar y financiar una mayor reducción de la

deuda para los PPME que hayan alcanzado el punto de culminación para así garantizar la sostenibilidad.

- Introducir la protección y retribución de los conocimientos tradicionales en el acuerdo de los ADPIC.
- Llegar a un acuerdo sobre lo que los países sin capacidad industrial suficiente pueden hacer para proteger la salud pública en el marco del acuerdo ADPIC.

Así como las personas pueden supervisar las acciones que sus gobiernos llevan a cabo para que sean fieles a sus compromisos, los países ricos deberían supervisar sus progresos en el cumplimiento de sus compromisos. Deberían redactar informes sobre los progresos realizados —contribuyendo a una estrategia mundial de reducción de la pobreza— que establezcan las acciones prioritarias.

* * *

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio presentan un mundo al que se le plantean retos de enormes proporciones. A menos que se produzca una mejora radical, demasiados países no cumplirán los objetivos, con consecuencias desastrosas para los más pobres y vulnerables de sus ciudadanos. No obstante, hoy el mundo tiene una oportunidad sin precedentes de cumplir el compromiso de erradicar la pobreza. Por primera vez existe un auténtico consenso entre los países ricos y pobres que sostiene que la pobreza es un problema del mundo. El mundo debe luchar unido contra la pobreza. Como explica este Informe, muchas de las soluciones para acabar con el hambre, las enfermedades, la pobreza y la falta de educación son ampliamente conocidas. Lo que se necesita es que los esfuerzos se encaucen adecuadamente y que los servicios se distribuyan más justa y eficazmente. Nada de esto podrá ser posible a menos que todos los países, ricos y pobres, asuman sus responsabilidades hacia los miles de millones de personas pobres del planeta.



El Pacto de Desarrollo del Milenio

En septiembre del año 2000, los líderes mundiales adoptaron la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, comprometiéndose, en nombre de sus países, a intensificar los esfuerzos mundiales para reducir la pobreza, mejorar la salud y promover la paz, los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio que surgieron de dicha Declaración, son metas específicas y medibles, como la de reducir la pobreza extrema, que todavía oprime a más de mil millones de personas en todo el mundo, para el año 2015. Estos Objetivos, así como los compromisos para cumplirlos que adquirieron los países ricos y pobres, fueron ratificados en el Consenso de Monterrey, surgido a raíz de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo de marzo de 2002, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible y el lanzamiento de la Ronda de Doha sobre comercio internacional.

Para los líderes mundiales de los países ricos y pobres, la Conferencia de Monterrey representó el establecimiento de un pacto entre dichos países para compartir los objetivos de desarrollo. Este compromiso es la base del Pacto de Desarrollo del Milenio que aquí se propone; un pacto a través del cual la comunidad mundial pueda trabajar unida para ayudar a los países pobres a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Este Pacto apela a todos los interesados a que dirijan sus esfuerzos a garantizar el éxito de los Objetivos, a través de un sistema de responsabilidades compartidas. Los países pobres pueden insistir en el aumento de la ayuda por parte de los donantes y la mejora del acceso a los mercados de los países ricos. Los pobres pueden pedir responsabilidades a los políticos en cuanto al logro de las metas de reducción de la pobreza dentro del plazo establecido. Los donantes, por su parte, pueden hacer hincapié en la necesidad de una mejor gobernabilidad en los países pobres y un uso más responsable de la asistencia de los donantes.

Sin embargo, a pesar de los admirables compromisos adquiridos en la Asamblea del Milenio y en otros encuentros internacionales más recientes, existen docenas de países que se consideran casos prioritarios (divididos en este Informe entre países “de máxima prioridad” y “de alta prioridad”) puesto que se alejan peligrosamente del cumplimiento de los Objetivos, haciendo que el Pacto sea más crucial que nunca. Las fuerzas globales del desarrollo —am-

pliación de los mercados, avances tecnológicos y extensión de la democracia— están teniendo efectos positivos en muchas regiones del mundo, pero también están dejando de lado a cientos de millones de personas que están entre las más pobres del planeta. Sólo faltan doce años para que concluya el plazo de consecución de los Objetivos y, aunque la existencia de una gobernabilidad adecuada y de instituciones eficientes en los países pobres sean vitales para alcanzarlos, no será suficiente. Los países ricos, tal y como han prometido, deben aumentar considerablemente la financiación que prestan y mejorar las reglas del sistema internacional para que los países más pobres puedan alcanzar los Objetivos.

El camino hacia el logro de los Objetivos debería comenzar por el reconocimiento de que cada país debe seguir una estrategia de desarrollo que responda a sus necesidades específicas. Las estrategias nacionales deberían descansar sobre argumentos sólidos, elementos científicos correctos y un seguimiento y evaluación adecuados. Dentro de estos límites, los países pobres precisan de libertad de maniobra con respecto a los donantes para formular las políticas que se ajusten al contexto local. Si los países no asumen completamente sus responsabilidades en el proceso, los programas nacionales no se adecuarán a las circunstancias locales ni serán políticamente sostenibles. Por otra parte, estos programas deben respetar los derechos humanos, defender los preceptos legales y comprometerse a aplicarlos honrada y eficientemente. Si se cumplen estas condiciones, los países pobres deberían poder contar con un notable aumento de la asistencia por parte de los países ricos, tanto en términos financieros como en la aplicación de reglas del juego más justas en el ámbito comercial, financiero, científico y tecnológico.

PRIORIDAD A LOS PAÍSES REZAGADOS

El Pacto de Desarrollo del Milenio debe concentrarse en primer lugar en los países prioritarios que tienen ante sí los mayores obstáculos para alcanzar los Objetivos: los países con el menor desarrollo humano y que han realizado menos progresos durante la última década (véase capítulo 2). Para ellos, es vital que se realicen reformas en la política interior, combinadas con un aumento muy importante de la asistencia para el desarrollo.

El Pacto de Desarrollo del Milenio es fruto del trabajo conjunto del equipo encargado del Informe sobre Desarrollo Humano y los coordinadores del Grupo de Tareas del Proyecto del Milenio, además de las contribuciones de otros participantes del Proyecto del Milenio.

Si bien la globalización ha resultado sistemáticamente positiva para algunas zonas del planeta, también ha dejado de lado a otras, así como a muchos grupos dentro de los países

Durante los años 80 y gran parte de los 90, muchos de los esfuerzos desplegados por las instituciones financieras y los principales países donantes en favor del desarrollo obedecían a la convicción de que las fuerzas del mercado encauzarían a todos los países pobres en el camino del crecimiento económico autosostenido. La globalización parecía ser el nuevo gran motor del progreso económico mundial. Se suponía que los países pobres podrían lograr el crecimiento económico siempre y cuando realizaran una buena gestión económica, basada en los preceptos de estabilidad macroeconómica, liberalización de los mercados y privatización de la actividad económica. Se esperaba, asimismo, que el crecimiento económico trajera consigo mejoras generalizadas en salud, educación, nutrición, vivienda y acceso a infraestructuras básicas como el agua y el saneamiento, lo que permitiría a los países salir de la pobreza.

Aunque ha quedado demostrado que esta visión optimista resulta enormemente inadecuada para cientos de millones de pobres, todavía presenta ventajas considerables para gran parte del mundo. A pesar de las protestas anti globalización de los últimos años, las fuerzas del mercado mundial han contribuido al crecimiento económico —y a la reducción de la pobreza— en China, la India y muchos otros países en desarrollo. Miles de millones de personas disfrutaban de niveles de vida más altos y de una mayor longevidad, gracias a las fuerzas del mercado mundial y a las políticas nacionales que contribuyen a aprovechar dichas fuerzas.

Si bien la globalización ha resultado sistemáticamente positiva para algunas zonas del planeta, no es menos cierto que también ha dejado de lado a otras, así como a muchos grupos dentro de los países. Durante la década de los 90, se produjo una extraordinaria mejora del nivel de vida en la mayor parte del sudeste asiático. Sin embargo, no fue el caso de grandes regiones del África Subsahariana, parte de Europa del Este y de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), así como de muchos países de América Latina y Oriente Medio. Por otra parte, las enfermedades epidémicas —y muy especialmente el VIH/SIDA— se ensañan de forma desproporcionada con los rezagados, distanciándolos aún más, lo que termina atrapando a los más pobres en un círculo vicioso de pobreza y enfermedad.

Incluso en las economías grandes y en crecimiento, como Brasil, China, India o México, existen regiones donde la pobreza es tan profunda que el crecimiento total del país apenas consigue mitigarla. Por otra parte, el progreso económico y social también suele excluir a las minorías étnicas y raciales (e incluso a las mayorías), especialmente a las niñas y a

las mujeres, que son víctimas de los prejuicios de género a la hora de acceder a la enseñanza, los servicios públicos, las oportunidades de empleo y la propiedad privada.

Así, a pesar de la mejora del nivel de vida que la globalización (respaldada por una gobernabilidad económica) ha aportado en muchas regiones del mundo, cientos de millones de personas han experimentado reveses económicos en lugar de avances, y más de mil millones luchan cada día por sobrevivir al azote del hambre y de una salud precaria.

Son numerosas las razones por las que el crecimiento económico sigue dando la espalda a muchas de las personas y de las zonas más pobres del mundo. Una gestión pública deficiente es una de las más habituales. Cuando los gobiernos son corruptos, incompetentes, o no rinden cuentas ante sus propios ciudadanos, las economías nacionales se tambalean. Cuando la desigualdad de ingresos es muy elevada, los ricos suelen controlar el sistema político y sencillamente dejan de lado a los pobres, impidiendo así un desarrollo generalizado. Del mismo modo, si los gobiernos no invierten adecuadamente en la salud y en la educación de la población, el crecimiento económico acabará marchitándose por falta de trabajadores sanos y cualificados. Sin una gestión pública sólida (en materia de política económica, derechos humanos, eficiencia de las instituciones y participación política democrática) ningún país con un nivel de desarrollo humano bajo puede esperar que sus esfuerzos en materia de desarrollo den resultados a largo plazo, ni tampoco mayor apoyo por parte de los países donantes.

Aunque muchos observadores se limitarían a aleccionar a los pobres instándoles a lograr mejores resultados por sí mismos, la mayoría de los países pobres se enfrenta a graves problemas estructurales que no están bajo su control. Generalmente, están relacionados con el sistema de comercio internacional, como el bloqueo que sufren las exportaciones agrícolas procedentes de los países pobres por parte de los países ricos o las importantes subvenciones que éstos conceden a sus agricultores, provocando la disminución de los precios de estos productos en todo el mundo. Los países pobres también encuentran barreras comerciales a sus exportaciones de textiles, prendas de vestir, alimentos procesados, bebidas u otros productos con los que podrían ser competitivos. Por otro lado, muchos gobiernos se encuentran paralizados debido a una deuda externa insalvable heredada de sus predecesores, ya que los esfuerzos por mitigarla en el pasado fueron mínimos y llegaron demasiado tarde.

La geografía constituye otro de los principales motivos del fracaso del desarrollo económico. Mu-

chos países pobres simplemente son demasiado pequeños y están demasiado aislados geográficamente para atraer a los inversores, tanto nacionales como extranjeros. Malí, un país sin litoral, con una población de 11 millones de habitantes y unos ingresos per cápita anuales de \$240 (\$800 en términos de paridad del poder adquisitivo), despierta poco interés entre la mayoría de los inversores extranjeros potenciales. Su economía, con un PNB de \$2.600 millones, es similar a la de una pequeña ciudad de un país rico donde, pongamos por caso, unas 85.000 personas viven con un promedio de \$30.000 per cápita anuales. La globalización no llega a estos países, que soportan costos de transporte muy elevados y que, debido a las reducidas dimensiones de su mercado nacional, no resultan atractivas para las grandes empresas internacionales que pudieran estar interesadas en invertir en sistemas de producción.

Por lo general, los países pobres y remotos como Malí conectan con la economía mundial a través de unos pocos productos básicos tradicionales. Sin embargo, el lento crecimiento del mercado mundial, el estancamiento tecnológico y la frecuente volatilidad y descenso de los precios de estos productos a nivel mundial representan un exiguo punto de apoyo para el avance económico. La dependencia, fuerte y constante, de las exportaciones de un número reducido de materias primas no ofrece ninguna oportunidad de éxito a largo plazo. Se trata de una situación desafortunada que afecta a gran parte del África Subsahariana, la Región Andina y Asia Central.

Estos problemas estructurales se ven agravados por el rápido crecimiento de la población, que tiende a acelerarse en aquellos países con menores niveles de desarrollo humano. Estos retos pueden poner todavía más obstáculos a la disponibilidad de tierras de cultivo e intensificar la degradación ambiental (deforestación, degradación del suelo, agotamiento de las reservas pesqueras y reducción de los recursos de agua dulce).

Por otra parte, las barreras geográficas, la dependencia de las materias primas y la presión demográfica suelen ir acompañadas del lastre que representan enfermedades como el VIH/SIDA, la tuberculosis y el paludismo o de limitaciones biofísicas como el desgaste de los suelos y la degradación de los ecosistemas. Los países ricos y las instituciones económicas que ellos dirigen se basan en una gestión adecuada a la hora de asignar las ayudas. Sin embargo, en demasiadas ocasiones pasan por alto otros desafíos a los que se enfrentan muchos de los países más pobres, principalmente porque los países ricos no han experimentado el azote de enfermedades tropicales endémicas como el paludismo. Son de-

masiados los responsables de formular políticas de los países ricos que creen que los países pobres simplemente no dedican suficiente esfuerzo al desarrollo, sin entender que los factores estructurales que entran en juego son más profundos.

UMBRALES CRÍTICOS PARA ESCAPAR DE LAS TRAMPAS DE LA POBREZA

Estos impedimentos estructurales dejan a los países atrapados en las trampas de la pobreza pero, incluso en una situación tan grave, hay motivos para la esperanza. Es posible encontrar soluciones prácticas y demostradas contra la propagación de enfermedades, el aislamiento geográfico, la fragilidad ecológica, la excesiva dependencia de las exportaciones de materias primas y el rápido crecimiento demográfico. Esas soluciones implican cambios en las políticas de los países ricos, así como un notable aumento de las inversiones en infraestructuras, control de enfermedades y sostenibilidad ambiental por parte de los países pobres, respaldados por una mayor asistencia financiera de los gobiernos de los países donantes. De ahí la necesidad del Pacto de Desarrollo del Milenio: sin él, los países pobres continuarán atrapados en la pobreza, con un crecimiento económico bajo o negativo.

El crecimiento económico sostenido ayuda a romper las cadenas de la pobreza de dos formas. En primer lugar, eleva automáticamente los ingresos familiares medios. Cuando los hogares que están por debajo del umbral de la pobreza participan del aumento medio de los ingresos nacionales, el nivel de pobreza extrema de ingresos (es decir, el porcentaje de personas que sobreviven con \$1 diario) se reduce directamente. El crecimiento económico ha demostrado ser un poderoso instrumento para que los pobres salgan de los niveles inferiores del umbral de la pobreza.

Sin embargo, estos logros no son automáticos. Pueden desvanecerse si aumenta la desigualdad de ingresos y los pobres no participan adecuadamente del crecimiento, un fenómeno detectado en muchos países durante los últimos años. Por ello, el Pacto expone una serie de acciones para garantizar que los pobres participen en el crecimiento general y, especialmente, que dispongan de mayor acceso a los activos clave; proporcionándoles la tenencia segura de las fincas, facilitando la creación de pequeños negocios, promoviendo las exportaciones de mano de obra intensiva y ampliando el acceso a la microfinanciación. Hay que tener en cuenta que el crecimiento económico reduce la pobreza de ingresos, máxime si la desigualdad de ingresos inicial es pequeña.

De ahí la necesidad del Pacto de Desarrollo del Milenio: sin él, los países pobres continuarán atrapados en la pobreza, con un crecimiento económico bajo o negativo

Las inversiones públicas en beneficio de los pobres estimulan el crecimiento económico y el crecimiento económico es el que permite tales inversiones

El crecimiento económico también tiene un efecto indirecto, reduce la pobreza no económica aumentando los ingresos del gobierno y facilita el aumento de las inversiones públicas en educación, infraestructuras básicas, control de enfermedades y salud (especialmente en salud maternoinfantil). Además de reducir la pobreza no económica, estas inversiones se traducen por una mayor capacitación y productividad de los trabajadores y aceleran el crecimiento económico y, por lo tanto, el crecimiento de los ingresos comerciales de los pobres.

Aunque el crecimiento económico no es un remedio automático contra la pobreza no económica, sin duda contribuye a reducirla, siempre y cuando las políticas públicas garanticen que sus dividendos lleguen a los pobres. Algunos países pobres han logrado impresionantes avances en materia de educación y salud tras convertirlas en cuestiones prioritarias. Sin embargo, estos avances sólo pueden mantenerse si existe crecimiento, ya que si la economía está estancada, el déficit presupuestario del gobierno acaba imponiéndose tarde o temprano. En resumen: las inversiones públicas en beneficio de los pobres estimulan el crecimiento económico y, al mismo tiempo, el crecimiento económico es el que hace posibles tales inversiones.

La equidad de género desempeña un papel fundamental en todos estos ámbitos. Con demasiada frecuencia, la falta de autonomía de la mujer quiebra los fuertes vínculos entre productividad, salud de niñas y madres —incluida la salud reproductiva— y educación de las niñas. Las niñas con mayor nivel de educación se casan más tarde, tienen menos hijos —que reciben una mejor educación y están más sanos— y perciben mayores ingresos en su actividad laboral. Privar a las niñas de la enseñanza o impedir que las mujeres con estudios se incorporen plenamente al mercado laboral equivale a desaprovechar todos estos logros. Si la inversión pública en infraestructuras básicas (como el agua potable) no tiene en cuenta las necesidades de las mujeres, éstas estarán condenadas a dedicar varias horas todos los días a buscar agua, en lugar de participar de forma más productiva en la sociedad. Cuando las mujeres no tienen ni voz ni voto en la toma de decisiones familiares, las sinergias entre productividad, salud y educación se tambalean. Por lo tanto, la equidad de género es mucho más que justicia social: es una fuerza impulsora del desarrollo.

En los países atrapados en las trampas de la pobreza, el crecimiento no llegará por sí solo y las inversiones nacionales en desarrollo humano serán insuficientes. Para escapar de esas trampas, estos países necesitarán una mayor financiación de los donantes que les permita realizar inversiones mucho más

ambiciosas en salud, educación, agricultura, agua y saneamiento y otras infraestructuras básicas, incluso antes de que el crecimiento económico se produzca. Estas inversiones son decisivas para crear las condiciones previas para un desarrollo económico sostenido.

El mensaje es sencillo: para escapar de las trampas de la pobreza, los países deben alcanzar una serie de umbrales críticos en materia de sanidad, educación, infraestructuras y gobernabilidad, que les permitirán despegar hacia un crecimiento económico sostenido. Hoy en día, se cuentan por docenas los países pobres situados por debajo de estos umbrales. En la mayoría de los casos, estos países no son los responsables de esta situación, cuyas causas escapan por completo a su control. Es aquí donde debe entrar en juego el Pacto entre países ricos y pobres. Si un país adopta las políticas adecuadas y se compromete a fortalecer la gobernabilidad para la aplicación de dichas políticas, la comunidad mundial —organismos internacionales, donantes bilaterales, actores privados y organizaciones de la sociedad civil— debe ayudar a ese país a alcanzar los umbrales críticos proporcionándole mayor asistencia.

CONJUNTOS DE MEDIDAS POLÍTICAS PARA ESCAPAR DE LAS TRAMPAS DE LA POBREZA

Para escapar de las trampas de la pobreza es preciso aplicar un enfoque polifacético, que no se reduzca a los habituales preceptos fundamentales para una buena gestión económica y política. Para los países atrapados en la pobreza, se trata de seis conjuntos de medidas políticas que son cruciales:

- Inversión en desarrollo humano —nutrición, salud (incluida la salud reproductiva), educación, agua y saneamiento— destinada a potenciar una mano de obra productiva que pueda participar eficientemente en la economía mundial.
- Ayuda a los pequeños agricultores encaminada a aumentar la productividad y acabar con la agricultura de subsistencia y el hambre crónica, especialmente en países cuya población es predominantemente rural.
- Inversión en infraestructuras —electricidad, carreteras, puertos, comunicaciones— para atraer nuevas inversiones en sectores no tradicionales.
- Formulación de políticas de desarrollo industrial que fomenten actividades no tradicionales en el sector privado, prestando especial atención a las pequeñas y medianas empresas. Se podrían contemplar, entre otras medidas, la creación de zonas francas industriales, incentivos fiscales y otras iniciativas para favorecer la inversión y el gasto público en investigación y desarrollo.

- Promoción de los derechos humanos, la equidad social y el bienestar de todas las personas, garantizando que los pobres y marginados, incluidos las niñas y las mujeres, dispongan de libertad y de voz para pronunciarse y poder influir en las decisiones que afectan a sus vidas.

Promoción de la sostenibilidad ambiental y mejora de la gestión urbana. Todos los países —pero en particular los más pobres— deben proteger la biodiversidad y los ecosistemas fundamentales para la vida (agua y aire puros, nutrientes del suelo, bosques, recursos pesqueros y otros ecosistemas básicos) y garantizar la gestión apropiada de las ciudades, de forma que puedan proporcionar sustento y un entorno seguro.

El primer conjunto de medidas —la inversión en desarrollo humano— debe ser impulsado por un notable aumento de las contribuciones de los donantes, incluso antes de que el crecimiento económico se produzca. De hecho, dado que las mejoras en materia de salud y educación son, además de objetivos del desarrollo humano, elementos precursores del crecimiento sostenido, la inversión en estas áreas es fundamental para el posterior despegue de las actividades privadas. Las inversiones públicas, respaldadas por recursos adicionales de los donantes, pueden traducirse en importantes progresos en materia de salud, población, nutrición, educación, agua y saneamiento. Las tecnologías necesarias son bien conocidas y han demostrado su eficiencia. Así, es posible —y recomendable— realizar grandes progresos en salud y educación mucho antes de que se produzca un crecimiento sustancial de los ingresos per cápita.

El objetivo del segundo conjunto de medidas para escapar de las trampas de la pobreza es aumentar la productividad de los pequeños agricultores pobres. Es posible aumentar la productividad agrícola introduciendo tecnologías avanzadas como semillas mejoradas, sistemas de labranza y de rotación de cultivos, gestión de plagas y de la tierra o bien mejorando las infraestructuras rurales (sistemas de riego, almacenamiento y transporte) o construyendo carreteras que conecten los pueblos con centros comerciales de mayor envergadura. Para aumentar la productividad a largo plazo, la tenencia segura de la tierras garantiza la protección de los derechos de los agricultores y, para ellos, representa un incentivo a la inversión en la mejora de sus fincas. Estas iniciativas requieren alianzas público-privadas para promover el desarrollo rural, por ejemplo a través de inversiones cruciales en ciencia y tecnología agrícola.

El tercer conjunto de medidas está destinado a alcanzar un umbral de infraestructuras adecuadas que

sustenten la diversificación económica. Esta tarea resultará más fácil en algunos lugares, como las ciudades costeras con puerto, y mucho más difícil en otros, como los países montañosos o sin litoral, que soportan grandes costos de transporte. Una vez más, la asistencia de los donantes será un factor clave a la hora de permitir a los países pobres alcanzar el umbral de infraestructuras necesarias para su despegue. Sin la ayuda externa, los países permanecerán atrapados, ya que son demasiado pobres para invertir en infraestructuras y tienen demasiadas carencias de infraestructuras para ser competitivos con nuevas exportaciones en el mercado internacional.

El cuarto conjunto de medidas hace referencia al uso de políticas especiales de desarrollo industrial (como la promoción de las ciencias y la tecnología) destinadas a crear un contexto propicio para las inversiones en actividades comerciales no tradicionales. Muchas de las experiencias de desarrollo que mayor éxito han cosechado, como las de las economías fuertes del Asia Oriental, han fomentado el desarrollo de actividades no tradicionales a través de moratorias fiscales, zonas francas industriales, zonas económicas especiales, parques tecnológicos, créditos fiscales a la inversión, financiación con objetivos concretos de investigación y desarrollo, o subvenciones públicas a infraestructuras y tierras. Sin estos incentivos especiales, los países pobres pequeños encuentran serias dificultades para abrirse un hueco en áreas no tradicionales de la economía mundial. El resultado es que sólo unos pocos lo consiguen. En este ámbito es en el que las instituciones de microfinanciación pueden prestar su apoyo, concediendo incentivos especiales a una escala mucho menor para promover el empleo y la generación de ingresos tanto en las pequeñas y medianas empresas como en las microempresas. Al igual que ocurre con la propiedad rural, la tenencia segura de la vivienda puede estimular las inversiones productivas de los habitantes pobres de las ciudades.

El quinto conjunto de medidas tiene como objetivo la promoción de los derechos humanos y la potenciación de los pobres a través de la gobernabilidad democrática. En un gran número de países, los pobres, las minorías étnicas, las mujeres y otros grupos siguen careciendo de acceso a los servicios públicos o a las oportunidades privadas y esta situación se mantendrá cuando el crecimiento inicie su despegue. Las instituciones políticas deben permitir que los pobres participen en las decisiones que afectan a sus vidas y protegerlos de las decisiones arbitrarias e irresponsables de los gobiernos y de otras fuerzas.

Las estrategias nacionales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio deben integrar el

Las estrategias nacionales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio deben integrar el compromiso de respetar los derechos de la mujer en educación, salud reproductiva, titularidad de la propiedad, tenencia segura y participación en el mundo laboral

El Pacto de Desarrollo del Milenio se basa en una serie de responsabilidades compartidas entre las principales partes interesadas

compromiso de respetar los derechos de la mujer en materia de educación, servicios de salud reproductiva, titularidad de la propiedad, tenencia segura y participación en el mundo laboral. Además, deben abordar otras formas de discriminación (por motivos de raza, etnia o religión) que pueden marginar a los pobres a lo interno de sus países. Avanzar en la democracia mediante reformas estructurales de la gestión pública, como la descentralización, puede impulsar la participación de los pobres en el proceso de toma de decisiones.

El sexto conjunto de medidas reclama una mejor gestión ambiental y urbana, destinada fundamentalmente a proteger a los pobres. No es casualidad que muchos de los lugares más pobres del mundo sufran una enorme variación y vulnerabilidad climáticas, lo que requiere una buena gestión ecológica. Entre ellos se encuentran las zonas tropicales y subtropicales, vulnerables a fluctuaciones en las precipitaciones y las temperaturas causadas por El Niño. Estas regiones también experimentan los efectos del cambio climático a largo plazo. Además, el rápido crecimiento demográfico y la actividad comercial incontrolada ejercen una gran presión sobre los ecosistemas de muchos países con un nivel bajo de ingresos y de desarrollo humano. Estas presiones son las responsables de la desaparición del hábitat provocada por la deforestación y el exceso de carreteras, ciudades y tierras de cultivo, además del agotamiento de recursos tan escasos como los acuíferos de agua dulce y los recursos pesqueros costeros. Otro desafío relacionado consiste en la necesidad de urbanizar con rapidez para salvaguardar la salud pública y el acceso a servicios básicos como tierras, vivienda, transporte, agua potable, saneamiento y otras infraestructuras. Una tarea de tal envergadura requiere una minuciosa planificación urbanística e inversiones públicas considerables.

En resumen: para lograr los Objetivos, los países menos avanzados tienen que escapar de las trampas que les tiende la pobreza. Para ello, deben alcanzar los umbrales mínimos en materia de salud, educación, nutrición, infraestructuras y gobernabilidad. Además, necesitan políticas agrícolas que mejoren la productividad y políticas de desarrollo industrial que sienten las bases de un progreso económico a largo plazo impulsado por el sector privado. Por último, estas políticas deberían aplicarse respetando la equidad social, los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental. Para que puedan alcanzar estos umbrales, es crucial que dispongan de una mayor financiación de los donantes, que debe ir acompañada de una mejor gobernabilidad y de recursos. En el plazo de una generación aproximadamente y gracias al

crecimiento económico sostenido, estos países podrán tomar el relevo de los donantes y hacerse cargo de la financiación de las infraestructuras y los servicios públicos básicos.

APLICACIÓN DEL PACTO DE DESARROLLO DEL MILENIO

El Pacto de Desarrollo del Milenio se basa en una serie de responsabilidades compartidas entre las principales partes interesadas y precisa de la combinación de un gran número de esfuerzos complementarios por parte de países ricos y pobres, organismos internacionales, autoridades locales, actores privados y organizaciones de la sociedad civil. Algunas acciones se llevarán a cabo desde el gobierno y otras desde el sistema internacional, como los acuerdos internacionales para cambiar las reglas del juego en el ámbito del comercio, la financiación y el desarrollo y la gestión de la ciencia y la tecnología.

PAÍSES DE DESARROLLO HUMANO BAJO: ERRADICAR LA POBREZA Y AFRONTAR LAS NECESIDADES BÁSICAS

Sin duda, son los países de desarrollo humano bajo —y especialmente los que se encuentran atrapados en las trampas de la pobreza— los que presentan necesidades más acuciantes. Estos países deben elaborar estrategias coherentes para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, basadas en los seis conjuntos de medidas políticas descritas anteriormente.

Como parte de estas estrategias globales de desarrollo, el Consenso de Monterrey (mencionado anteriormente) hace hincapié en la importancia de las estrategias de reducción de la pobreza de responsabilidad nacional. Con este fin, más de dos docenas de países pobres han elaborado unos Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (PRSP/DERP), en los que se define el marco de financiación, aplicación y seguimiento de dichas estrategias. En los documentos se describen políticas y programas sociales, estructurales y macroeconómicos para fomentar el crecimiento, reducir la pobreza y avanzar en áreas como la educación y la salud, indicando las necesidades de financiación externa. Los PRSP/DERP han sido elaborados por los gobiernos, pero surgen de procesos participativos en los que han intervenido tanto la sociedad civil como socios externos, entre los que se encuentran el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Aunque lejos de ser perfectos, los PRSP/DERP acercan la reducción de la pobreza al corazón de las

estrategias de desarrollo y proporcionan un marco de coordinación de los donantes basado en las prioridades nacionales. Sin embargo, todavía no sustentan adecuadamente los Objetivos de Desarrollo del Milenio. A pesar de que los PRSP/DERP cada vez hacen más referencia a los Objetivos, deberían facilitar una base de evaluación de las políticas nacionales de manera más sistemática e indicar el nivel necesario de asistencia de los donantes. Se aconseja a los gobiernos que sean realistas a la hora de preparar los PRSP/DERP, lo que significa que deberían aceptar los niveles de asistencia de los donantes existentes y asumir varias limitaciones del crecimiento económico (como la falta de acceso a los mercados extranjeros). Por ello, los PRSP/DERP se quedan cortos en la identificación de los recursos necesarios para alcanzar los Objetivos.

Por ejemplo, las directrices emitidas por el FMI y el Banco Mundial para la elaboración de los documentos (recogidas en el PRSP Sourcebook) recomiendan un método para establecer las metas ante las limitaciones fiscales y técnicas. Las directrices no subrayan que estas limitaciones pueden y deberían reducirse (por ejemplo, mediante un aumento de la asistencia de los donantes) para que los países puedan alcanzar los Objetivos. Tomemos el ejemplo de los PRSP/DERP de Malawi, que no son suficientemente ambiciosos para alcanzar los Objetivos; en la evaluación conjunta de los documentos realizada por el personal del FMI y del Banco Mundial se afirmaba que “aunque la mayoría de los indicadores se corresponden con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), las metas de los PRSP/DERP son menos ambiciosas. Es necesario realizar un mayor esfuerzo para desarrollar metas a largo plazo directamente relacionadas con los objetivos de 2015. Ahora bien, si extrapolamos las metas establecidas en los PRSP/DERP para 2005, llegamos a la conclusión de que Malawi no conseguirá alcanzar los Objetivos fijados para 2015. El personal cree que las metas de los PRSP/DERP son más realistas y reflejan las actuales condiciones socioeconómicas de Malawi”. (Págs. 3-4; 23 agosto de 2002; en <http://www.imf.org>).

Existe el riesgo de que esta evaluación de los PRSP/DERP de Malawi realizada por el FMI y el Banco Mundial mine los Objetivos y los compromisos adquiridos en la conferencia de Monterrey. Malawi, al igual que muchos otros países que se encuentran en circunstancias similares, necesita mucha más asistencia de los donantes. En lugar de invitarles a reducir sus expectativas, habría que prestarles apoyo para la consecución de los Objetivos y el FMI y el Banco Mundial deberían ayudarles a obtener la asistencia adicional necesaria. El Pacto de Desarrollo

del Milenio establece el marco para ese tipo de ayuda internacional.

Todas las estrategias de desarrollo nacionales, incluidos los PRSP/DERP, deberían formularse dos preguntas. En primer lugar ¿Cuáles son las políticas nacionales necesarias para alcanzar los Objetivos (incluyendo la movilización y reasignación de recursos nacionales y el establecimiento del gasto en reformas para mejorar la eficiencia y la equidad)? y, en segundo lugar: ¿Cuáles son las políticas internacionales que necesitamos (aparte de mayor asistencia de donantes, mayor acceso a los mercados, alivio más rápido de la deuda y mayores transferencias de tecnología)?

El Pacto insta a todos los países en desarrollo a que equiparen su estrategia de desarrollo (incluido su PRSP/DERP, si lo tienen) con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, teniendo en cuenta sus prioridades y necesidades nacionales. Todas las estrategias nacionales deberían definir claramente los esfuerzos que están al alcance de cada país así como los que requieren mayor respaldo internacional, como un mayor alivio de la deuda, un aumento de la asistencia de los donantes y un mejor acceso a los mercados extranjeros. Las estrategias nacionales también deberían calcular sus necesidades presupuestarias a medio plazo para cada sector clave, como la salud, la educación, las infraestructuras y la gestión ambiental. Además, deberían especificar las partidas presupuestarias que pueden cubrirse con los recursos nacionales y aquellas que requieren un aumento de la asistencia para el desarrollo.

Este proceso pondrá de manifiesto la distancia que separa la actual asistencia oficial para el desarrollo de los niveles necesarios para alcanzar los Objetivos. Los países pobres y sus socios para el desarrollo tendrán que trabajar juntos y de buena fe para asegurarse de que las estrategias nacionales estén respaldadas por políticas sólidas y por una financiación adecuada.

PAÍSES DE DESARROLLO HUMANO MEDIO: LUCHAR CONTRA LAS ZONAS DE POBREZA PROFUNDA

La mayoría de los países con niveles de desarrollo humano medio deberían ser capaces de financiar la mayor parte —o incluso la totalidad— de sus necesidades de desarrollo a través de sus recursos nacionales o de recursos extranjeros en condiciones no preferenciales (como corrientes privadas, préstamos oficiales de bancos de fomento multilaterales y organismos bilaterales). Muchos están en camino de conseguir la mayoría o la totalidad de los Objetivos, pero otros todavía cuentan con zonas de pobreza pro-

Las instituciones financieras internacionales deberían colocar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el centro de sus esfuerzos en materia de análisis, asesoramiento y financiación para cada país en desarrollo

Dado que la mayor parte de los donantes está de acuerdo en adecuar sus programas a los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza, es incluso más importante que estos documentos hagan hincapié en el apoyo necesario para alcanzar los objetivos

funda y necesitan el apoyo de los países ricos; especialmente un mejor acceso al mercado para sus exportaciones y unas reglas del juego internacionales más favorables en materia de financiación y transferencias tecnológicas. Además, necesitan reducir las desigualdades estructurales nacionales a través de intervenciones políticas dirigidas a los grupos más vulnerables o marginados, ya sea por razones de género, etnia, religión o geografía.

Estos países también pueden ayudar a los países de prioridad máxima y alta a definir sus metas e identificar los recursos necesarios para alcanzar los Objetivos. Entre los países con niveles de desarrollo humano medio se encuentran naciones tan dispares como Brasil o Malasia, pasando por Mauricio y México, que pueden enseñar importantes lecciones a los países que siguen atrapados en la pobreza, ya que han tenido que enfrentarse (y en muchos casos siguen enfrentándose) prácticamente a los mismos desafíos en el ámbito de la salud y el medio ambiente, entre otros. En los últimos tiempos, muchos países de ingresos medios han empezado a prestar asesoramiento sobre desarrollo e incluso asistencia financiera, una tendencia alentadora que debería fomentarse con entusiasmo.

INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES: ESTRATEGIAS NACIONALES CENTRADAS EN LOS OBJETIVOS

Las instituciones financieras internacionales deberían colocar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el centro de sus esfuerzos en materia de análisis, asesoramiento y financiación para cada país en desarrollo. Así, para cada PRSP/DERP, la evaluación conjunta del FMI y del Banco Mundial debería indicar si la estrategia propuesta tiene probabilidades de alcanzar los Objetivos y, en caso contrario, cuáles son los cambios necesarios para lograrlo. De este modo, los PRSP/DERP representarían para estas instituciones la ocasión de considerar no sólo las reformas de política interior necesarias para reforzar las instituciones, mejorar la gobernabilidad económica y aumentar el apoyo del gobierno, sino también los pasos que debe dar la comunidad internacional: mayor asistencia por parte de los donantes (incluyendo un alivio más generalizado de la deuda); mejor acceso de las exportaciones nacionales a los mercados extranjeros; mayores transferencias tecnológicas y otras iniciativas similares llevadas a cabo en colaboración con el país.

El FMI y el Banco Mundial deberían definir, en colaboración con los países, marcos macroeconómicos coherentes con la consecución de los Objetivos, incluyendo una financiación externa adecuada. Pueden

ayudar a los países a movilizar los aumentos necesarios en materia de asistencia para el desarrollo y a adaptar esas corrientes desde una óptica macroeconómica. En algunos países, un aumento considerable de la asistencia oficial para el desarrollo provocaría la apreciación del tipo de cambio real. No obstante, el resultado neto sería positivo, siempre y cuando la apreciación monetaria se produjera en un contexto macroeconómico a medio plazo apropiado y la asistencia de los donantes se invirtiera adecuadamente en capital humano, infraestructuras físicas y otras necesidades del desarrollo. Por lo tanto, el FMI y el Banco Mundial deberían ayudar a los países (y a sus donantes) a conseguir una utilización óptima de dicho aumento de la asistencia oficial para el desarrollo, con el fin de alcanzar los Objetivos.

Los bancos de fomento regionales también desempeñan un papel importante a la hora de situar los Objetivos en el centro de las estrategias de sus países, así como en la optimización de las concesiones de préstamos y en su labor de cooperación técnica. Se encuentran en una situación privilegiada para financiar bienes públicos locales y fomentar la cooperación y la integración regional. El Banco Interamericano de Desarrollo comienza a dar pasos en esta dirección, pero tanto él como otros bancos regionales deben hacer todavía mucho más.

DONANTES BILATERALES: REVISIÓN DE LAS PERSPECTIVAS Y NUEVOS OBJETIVOS

La asistencia bilateral para el desarrollo debe considerarse desde una nueva perspectiva. La pregunta clave ya no debería ser: “¿Cómo se puede avanzar hacia los Objetivos dentro de los límites de la asistencia bilateral actual?”, sino: “¿Qué niveles y qué tipos de asistencia de los donantes se necesitan para alcanzar los Objetivos?” y “¿Utilizarán los países eficientemente esta asistencia?”.

Los donantes bilaterales saben que tienen que mejorar la forma en la que proporcionan la asistencia oficial para el desarrollo, especialmente a medida que crece el volumen de dicha asistencia. Estas mejoras deberían fundamentarse en los siguientes principios:

- Los países deberían diseñar y asumir la responsabilidad de sus propias estrategias para alcanzar los Objetivos.
- La asistencia debería estar orientada hacia los resultados y basarse en revisiones de las propuestas de los países realizadas por expertos, así como en un metódico proceso de seguimiento, evaluación y auditoría de los programas.
- Los donantes bilaterales deberían coordinar su apoyo a las estrategias nacionales, por ejemplo, a

través de enfoques sectoriales centrados en la financiación de presupuestos más que de proyectos.

- Los donantes bilaterales deberían eliminar definitivamente la errónea distinción entre asistencia por costos de capital y costos corrientes, ya que ambas partidas requieren amplio apoyo.

Dado que, en principio, la mayor parte de los donantes está de acuerdo en adecuar sus programas a los PRSP/DERP, es incluso más importante que estos documentos hagan hincapié en el apoyo necesario para alcanzar los objetivos: donaciones adicionales, alivio de la deuda, mayor acceso a los mercados y la tecnología, etc.

Todos los países ricos deberían establecer metas para sus reiterados compromisos de mejorar la ayuda, el comercio y el alivio de la deuda para los países pobres. Además, habría que invitarles a elaborar sus propias valoraciones y estrategias de reducción de la pobreza mundial, estableciendo metas ambiciosas acordes con sus reiterados compromisos.

AGENCIAS DE LAS NACIONES UNIDAS: ASISTENCIA EXPERTA

Las agencias de las Naciones Unidas desempeñan un papel vital ayudando a los países a cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sobre todo mediante la asistencia experta en la elaboración y aplicación de programas de desarrollo. Las Naciones Unidas dispone de amplios conocimientos en todas las áreas de interés de los Objetivos, como educación, salud, planificación del desarrollo, desarrollo tecnológico, preceptos legales, agricultura y muchos otros. Cada una de las principales agencias de las Naciones Unidas debería elaborar una estrategia para ayudar a los países que poseen un bajo nivel de ingresos y de desarrollo humano, y especialmente a los prioritarios, a poner en práctica sus estrategias nacionales.

El sistema de las Naciones Unidas también debe desempeñar un papel global. Se está movilizand

- Controlar globalmente los avances.
- Realizar el seguimiento nacional de los avances.
- Identificar los obstáculos clave para los Objetivos (y cómo salvarlos).
- Comprometer a amplios sectores de la sociedad mundial en la Campaña del Milenio.

ORGANIZACIONES REGIONALES E INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO: PROMOCIÓN DE LA INTEGRACIÓN Y LA COOPERACIÓN

Para los países pobres con mercados pequeños —ya sea debido a su escasa población o a las trabas geo-

gráficas para acceder a los mercados globales— la integración regional debe ser una prioridad política. La cooperación regional —realizando inversiones compartidas en infraestructuras críticas, por ejemplo— puede estimular las oportunidades comerciales en todas las economías de pequeña escala, dando lugar a una plataforma central para el crecimiento económico sostenido. La integración regional es especialmente necesaria en África, donde la mayor parte de los países tienen una población pequeña o interior. Como iniciativas más importantes para la cooperación intergubernamental en África, cabe destacar el importante papel que desempeñan la Nueva Alianza para el Desarrollo de África y la Unión Africana en la promoción de la integración económica y las alianzas políticas.

LA RONDA DE DOHA Y OTRAS NEGOCIACIONES SOBRE COMERCIO INTERNACIONAL: APERTURA DE LOS MERCADOS Y REDUCCIÓN DE LAS SUBVENCIONES

La adopción de políticas nacionales adecuadas y el aumento de la financiación de los donantes no son garantía de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio si los países pobres siguen asistiendo al bloqueo o a la pérdida de valor de sus exportaciones no tradicionales en el mercado mundial, provocados por el proteccionismo de los países ricos. Además, los países pobres necesitan mucho más apoyo internacional en materia de transferencia de tecnología.

En el Consenso de Monterrey y el Plan de Aplicación de Johannesburgo (Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de 2002) se reiteran los compromisos de facilitación comercial adquiridos por los países ricos en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas. Los países ricos se han comprometido a ayudar a los países pobres (y en particular a los países menos desarrollados, a los pequeños Estados insulares y a los países en desarrollo sin litoral) a alcanzar los Objetivos, garantizándoles un acceso total a sus mercados. No obstante, aunque la Ronda de Doha —la siguiente ronda de negociaciones sobre comercio internacional— haya recibido el apelativo de “ronda del desarrollo”, los primeros intentos de dar todo el protagonismo al desarrollo han llegado a un punto muerto, generando frustración.

SOCIEDAD CIVIL: MAYOR PARTICIPACIÓN EN POLÍTICA Y EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Uno de los avances más significativos registrados en la última década ha sido la creciente influencia de las redes y organizaciones de la sociedad civil —tanto lo-

No obstante, aunque la Ronda de Doha haya recibido el apelativo de “ronda del desarrollo”, los primeros intentos de dar todo el protagonismo al desarrollo han llegado a un punto muerto, generando frustración

Muchas de las tecnologías actuales necesitan urgentemente incorporar innovaciones tecnológicas, como vacunas o nuevos medicamentos contra el VIH/SIDA, la tuberculosis y el paludismo

cales como nacionales y mundiales— en los cambios políticos y en el alivio de la deuda. Se convoca con regularidad a las organizaciones no gubernamentales (ONG), las organizaciones comunitarias, las asociaciones de profesionales y otros grupos de la sociedad civil para que participen en el diseño y la implementación de estrategias de reducción de la pobreza. También contribuyen en los esfuerzos desplegados por el Fondo Mundial para la Lucha contra el SIDA, la tuberculosis y el paludismo.

Estos nuevos enfoques reflejan la triple función de la sociedad civil: participar en el diseño de estrategias, prestar servicios a través de organizaciones comunitarias y ONG nacionales y actuar como guardianes que velan por el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el gobierno. Sin embargo, en muchos países, estas funciones sólo se van implementando paulatinamente, ya que los gobiernos siguen dominando los procesos de formulación y aplicación de las decisiones. Las instituciones bilaterales y multilaterales, insistiendo en la necesidad de que reine la transparencia en los procesos de desarrollo de estrategias nacionales destinadas a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pueden contribuir a afianzar la participación de la sociedad civil en la formulación y aplicación de políticas.

SECTOR PRIVADO: PARTICIPACIÓN EN PLANES DE ACCIÓN GLOBAL

El sector privado desempeña un papel decisivo en el crecimiento impulsado por el mercado, y especialmente en la creación de empleo y el crecimiento de los ingresos. Las empresas privadas, además de respaldar las medidas anti corrupción, deberían apoyar los Objetivos de Desarrollo del Milenio a través de una multiplicidad de medios, como la filantropía empresarial, las transferencias de tecnología, el incremento de sus inversiones extranjeras en los países al margen del sistema internacional y la valoración diferencial de los bienes y servicios destinados a países con un bajo nivel de ingresos y de desarrollo humano.

Las empresas pueden ser más eficientes si se rigen por planes de acción globales, como ocurre con la creciente disposición de los laboratorios farmacéuticos a realizar descuentos en los precios de los medicamentos esenciales contra el SIDA si las Naciones Unidas así lo solicita. Debería existir una cooperación similar en otros sectores tan cruciales como la agricultura, la gestión ambiental y las tecnologías de la información y de la comunicación. Además, las empresas deben hacer gala de un comportamiento ético: respetando los derechos humanos, absteniéndose de contribuir a la corrupción y acatando las pros-

cripciones básicas de los trabajos forzados, el trabajo infantil y la destrucción del medio ambiente.

COMUNIDAD CIENTÍFICA: TRATAR LAS NECESIDADES DE LOS POBRES

Muchas de las tecnologías actuales necesitan urgentemente incorporar innovaciones tecnológicas, como vacunas o nuevos medicamentos contra el VIH/SIDA, la tuberculosis y el paludismo. Dado que la mayor parte de los esfuerzos científicos no tienen en cuenta las necesidades de los pobres, es fundamental que la comunidad científica mundial —encabezada por los laboratorios nacionales, los organismos de financiación científica de ámbito nacional y las fundaciones privadas— trabaje con grupos de científicos en los países pobres para identificar los objetivos prioritarios en materia de investigación y desarrollo e incrementar considerablemente la financiación.

Por este motivo, el Pacto de Desarrollo del Milenio recomienda la creación de varios foros internacionales para la innovación tecnológica. Algunos de ellos ya existen (aunque necesitan contar con más recursos) y es necesario crear otros. Estos foros ayudarán a establecer prioridades en investigación y desarrollo para responder a las necesidades tecnológicas de los países pobres. En estos foros se reunirían instituciones de investigación y academias científicas internacionales, donantes multilaterales y bilaterales, representantes de los países y representantes destacados del sector académico y del privado en áreas clave como salud, agricultura, infraestructuras, tecnologías de la información y de la comunicación, sistemas energéticos, gestión ambiental y mitigación y adaptación a las fluctuaciones climáticas y al cambio climático a largo plazo.

Los foros, tras haber identificado las prioridades científicas y haber acordado las modalidades de financiación de la investigación y el desarrollo necesarios —como las alianzas público-privadas—, recomendarán planes de avance tecnológico para cada una de dichas áreas que a continuación serán revisados por la comunidad de donantes.

SISTEMA GLOBAL PARA MEJORAR LA EVALUACIÓN DEL PROGRESO

Al establecer objetivos específicos, medibles y con plazo determinado, los Objetivos de Desarrollo del Milenio proporcionan una base sólida para determinar referencias de evaluación de los progresos realizados. Sin embargo, para realizar un seguimiento y una evaluación adecuados, la comunidad interna-

cional tendrá que aumentar considerablemente las inversiones en encuestas y recopilación de datos. En demasiados objetivos y en demasiados países, los datos son insuficientes para realizar evaluaciones cuantitativas adecuadas. Dado que los compromisos conjuntos son el centro neurálgico de cada uno de los programas nacionales, es necesario controlar más estrechamente las actividades de los países pobres y de los países ricos que son sus socios.

Deberían fomentarse iniciativas que analicen el comportamiento de países ricos y pobres con respecto a los compromisos establecidos en el Pacto. Por ejemplo, debe realizarse un minucioso seguimiento del volumen y la calidad de las corrientes de los donantes para garantizar que son coherentes con el logro de los Objetivos. Habría que realizar un meticuloso seguimiento de las negociaciones de la Ronda de Doha para asegurar que realmente se trata de una “ronda del desarrollo”. Asimismo, es necesario realizar un esfuerzo especial para reducir la corrupción y dicho esfuerzo también puede y debería ser objeto de un estrecho seguimiento. La contrapartida de un gran aumento en los aportes de los donantes debe ser un gran aumento de la transparencia y de la responsabilidad en el uso de las mismas.

CONCLUSIÓN

El mundo ha realizado un enorme progreso en cuanto a conocimiento y práctica de las políticas de desarrollo. El objetivo del Pacto de Desarrollo del Milenio es combinar conocimientos y práctica en un marco coherente que reconozca la necesidad de un enfoque múltiple para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, basado en las promesas de colaboración de las últimas declaraciones internacionales. El Pacto ofrece un marco en el que los países menos avanzados desarrollen y asuman la

responsabilidad de sus propios planes nacionales, basados en una asistencia externa sostenida para escapar de las trampas de la pobreza y mejorar el bienestar de sus ciudadanos más pobres. Esencialmente, el Pacto brinda un proceso de desarrollo orientado hacia los objetivos, en el que los principales interesados no sólo tienen responsabilidades claras sino también obligaciones con otros actores.

Para escapar de las trampas de la pobreza los países han de alcanzar determinados umbrales críticos —en materia de salud, educación, nutrición, infraestructuras y gobernabilidad— que les permitan despegar hacia el desarrollo y el crecimiento económico sostenido. Docenas de países pobres se encuentran por debajo de esos umbrales: una situación que no han provocado y cuyas causas son ajenas a su control. Este es el punto más importante al que debe llegar el Pacto entre los países ricos y pobres y los actores. Si un país adopta las medidas políticas adecuadas y se compromete a realizar una buena gestión pública en la aplicación de dichas medidas políticas, la comunidad mundial (organismos internacionales, donantes bilaterales, actores privados y organizaciones de la sociedad civil) debe ayudar a dicho país a alcanzar estos umbrales críticos incrementando su asistencia.

Al adoptar este Pacto para el Desarrollo del Milenio, se insta a todos los países a ratificar sus compromisos con respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y su disposición a aceptar las responsabilidades que dichos compromisos conllevan. Los donantes bilaterales, las instituciones financieras internacionales, las agencias especializadas de las Naciones Unidas, los actores privados y las organizaciones de la sociedad civil deberían dar un paso hacia adelante aportando compromisos audaces y concretos e iniciativas que garanticen el éxito en el logro de los Objetivos.



Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Reconocemos que, además de las responsabilidades que todos tenemos respecto de nuestras sociedades, nos incumbe la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial. En nuestra calidad de dirigentes, tenemos, pues, un deber que cumplir respecto de todos los habitantes del planeta, en especial los más vulnerables y, en particular, los niños del mundo, a los que pertenece el futuro.

— Declaración del Milenio, Naciones Unidas¹

En septiembre de 2000, los líderes mundiales reunidos en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas se comprometieron a redoblar sus esfuerzos en favor de la paz, los derechos humanos, la democracia, la gobernabilidad, la sostenibilidad ambiental y la erradicación de la pobreza, y a promover los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad². El documento resultante, la Declaración del Milenio, que fue aprobado por 189 países, incluye compromisos colectivos urgentes para eliminar la pobreza que aún padece una parte importante de la población mundial. Esta vez los líderes del mundo no se conformaron con que todo siguiera su curso, porque eran conscientes de que eso no era suficiente, sino que se comprometieron a cumplir unos objetivos ambiciosos dentro de unos plazos claramente establecidos.

En la cumbre de 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas pidió también a su Secretario General que preparara una guía para conseguir los compromisos adquiridos en la Declaración: que los Objetivos de Desarrollo del Milenio, un documento con 8 objetivos, 18 metas específicas y 48 indicadores³.

La singularidad de estos Objetivos reside en su ambición, en que abordan temas concretos y en su ámbito de aplicación, así como en el reconocimiento explícito de que la erradicación de la pobreza sólo puede conseguirse con una colaboración más estrecha de todos los agentes del desarrollo y con un aumento de las acciones de los países ricos, como el aumento del comercio, el alivio de la deuda, la transferencia de tecnología y la prestación de asistencia.

UN PROGRAMA PARA IMPULSAR EL DESARROLLO HUMANO

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio abordan muchos de los reveses más recurrentes del desarrollo humano. Sin embargo, al contrario de los objetivos planteados en los tres primeros Decenios de las Naciones Unidas para el Desarrollo (años 60, 70 y 80), centrados en el crecimiento económico, en estos Objetivos se da prioridad al bienestar de la humanidad y a la reducción de la pobreza, un enfoque siempre defendido por el *Informe sobre Desarrollo Humano*.

Los Objetivos y la promoción de desarrollo humano comparten un ideal común y reflejan el compromiso vital de promover el bienestar de la humanidad, la dignidad, la libertad y la igualdad para todas las personas. Los Objetivos son parámetros de referencia para evaluar los progresos hacia la Declaración del Milenio, inspirada en los valores básicos de libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto por la naturaleza y responsabilidad compartida. Estos valores comparten mucho con el concepto de bienestar de la humanidad dentro del desarrollo humano y reflejan el ideal fundamental de los derechos humanos. Así, los Objetivos, el desarrollo humano y los derechos humanos comparten una motivación común (recuadro 1.1).

Los *Informes sobre Desarrollo Humano* siempre han sostenido que el propósito del desarrollo es mejorar la vida de las personas, proporcionando más oportunidades y libertad y mayor dignidad. La pobreza es mucho más que restricciones impuestas por la falta de ingresos, también implica la falta de condiciones básicas para una vida plena y creativa, ya que las personas enfermas no pueden participar en las decisiones que afectan a su comunidad o tomar decisiones que afectan a su propia vida. Estas privaciones reflejan las diferencias entre pobreza humana y pobreza de ingresos.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio pretenden aliviar las restricciones que impiden a las personas tener capacidad de elección. Sin embargo, no recogen todas las dimensiones fundamentales del desarrollo humano. En concreto, no hablan de aumentar la participación de las personas en las deci-

Los Objetivos y la promoción de desarrollo humano comparten un ideal común y reflejan el compromiso vital de promover el bienestar de la humanidad, la dignidad, la libertad y la igualdad para todas las personas

Los Objetivos de desarrollo del Milenio, el desarrollo humano y los derechos humanos comparten una motivación común

Valores que rigen la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas y los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, contemplados en la Declaración del Milenio, deben ser parámetros que sirvan para medir los avances realizados en materia de desarrollo, paz y derechos humanos, regidos por “determinados valores fundamentales... esenciales para las relaciones internacionales en el siglo XXI”. Estos incluyen:

- **La libertad.** Los hombres y las mujeres tienen derecho a vivir su vida y a criar a sus hijos con dignidad y libres del hambre y del temor a la violencia, la opresión o la injusticia. La mejor forma de garantizar esos derechos es contar con gobiernos democráticos y participativos basados en la voluntad popular.
- **La igualdad.** No debe negarse a ninguna persona ni a ninguna nación la posibilidad de beneficiarse del desarrollo. Debe garantizarse la igualdad de derechos y oportunidades de hombres y mujeres.
- **La solidaridad.** Los problemas mundiales deben abordarse de forma que los costos y las cargas se distribuyan con justicia, conforme a los principios fundamentales de la equidad y la justicia social. Los que sufren, o los que menos se benefician, merecen la ayuda de los más beneficiados.
- **La tolerancia.** Los seres humanos se deben respetar mutuamente, en toda su diversidad de creencias, culturas e idiomas. No se deben temer ni reprimir las diferencias dentro de las sociedades ni entre éstas; antes bien, deben apreciarse como preciados bienes de la humanidad. Se debe promover activamente una cultura de paz y diálogo entre todas las civilizaciones.
- **Responsabilidad común.** La responsabilidad de la gestión del desarrollo económico y social en el mundo, lo mismo que en lo que hace a las amenazas que pesan sobre la paz y la seguridad internacionales, debe ser compartida por las naciones del mundo y ejercerse multilateralmente. Por ser la organización más universal y más representativa de todo el mundo, las Naciones Unidas deben desempeñar un papel central a este respecto.” (Naciones Unidas 2000)
- **El respeto a la naturaleza.** Es necesario actuar con prudencia en la gestión y ordenación de todas las especies vivas y todos los recursos naturales, conforme a los preceptos del desarrollo sostenible. Sólo así podremos conservar y transmitir a nuestros descendientes las incommensurables riquezas que nos brinda la naturaleza. Es preciso modificar las actuales pautas insostenibles de producción y consumo en interés de nuestro bienestar futuro y en el de nuestros descendientes.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, elementos esenciales para el desarrollo humano...

El desarrollo humano trata de las personas y de ampliar sus oportunidades de llevar una vida plena y creativa con libertad y dignidad. El crecimiento económico, el incremento del comercio y de las inversiones y los avances tecnológicos son muy importantes, pero son medios y no fines en sí mismos. Para ampliar esas oportunidades, es fundamental desarrollar las capacidades humanas, es decir, la variedad de cosas que las personas pueden llegar a ser. Las capacidades más elementales del desarrollo humano son

tener una vida larga y saludable, recibir una educación, tener un nivel de vida digno y disfrutar de una libertad civil y política que permita participar en la vida de la comunidad a la que se pertenece.

Los tres primeros se han incorporado al Índice de Desarrollo Humano (IDH) que ofrece este informe. Aunque los Objetivos de Desarrollo del Milenio contribuyen a mejorar estas capacidades, no reflejan las dimensiones fundamentales del desarrollo humano, que es un concepto más amplio.

...y los derechos humanos

El logro de los Objetivos contribuirá al avance de los derechos humanos. Cada uno de estos Objetivos puede estar directamente relacionado con los derechos económicos, sociales y culturales enumerados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículos 22, 24, 25 y 26) y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

Reconocer que las metas expresadas en estos Objetivos no son tan sólo aspiraciones de desarrollo, sino también derechos que debemos reivindicar, tiene importantes implicaciones.

- Desde este punto de vista, tratar de que se alcancen estos Objetivos debe entenderse como una obligación, no como una forma de caridad. Este planteamiento proporciona un marco para la participación de todos los actores responsables, incluidos los gobiernos, los ciudadanos, las corporaciones y las organizaciones internacionales.
- Los derechos humanos conllevan similares obligaciones para la otra parte, no sólo para impedir que se produzca una violación de los mismos, sino también para protegerlos y asegurar su cumplimiento. Las convenciones sobre los derechos humanos reconocen la necesidad de un orden internacional que garantice su

cumplimiento (artículo 28 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) y que establezca las obligaciones de los gobiernos y de otros agentes que contribuyan a su cumplimiento.

- Si se examinan los Objetivos dentro del marco de los derechos humanos se entienden mejor las reformas políticas e institucionales que deben acometerse para alcanzarlos. El pleno cumplimiento del derecho a la educación, por ejemplo, significa algo más que lograr la educación primaria y la alfabetización universal. Implica también que las personas participen activamente en las decisiones públicas en materia de educación y que las medidas a favor del logro de los objetivos relacionados con la educación sean equitativas, es decir, que los grupos vulnerables no resulten perjudicados o que no exista discriminación en materia de género.

El pleno cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales implica muchas otras cosas que cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Sin embargo, alcanzarlos es un paso importante hacia ese cumplimiento. Los derechos relativos a la educación, a la atención sanitaria y a un nivel de vida digno dependen del crecimiento económico a largo plazo y de la reforma institucional, por lo que pueden cumplirse paso a paso. Sin embargo, no suele explicarse cuál debe ser el ritmo aceptable de ese “cumplimiento paso a paso” y tampoco cuáles son las obligaciones para alcanzarlo, dejando por tanto que cada país lo determine. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio delimitan de forma explícita lo que los países han acordado que puede exigirse, que serán los parámetros de referencia que pueden utilizarse para medir los compromisos.

¿Cómo se relacionan los objetivos de desarrollo humano con los Objetivos de Desarrollo del Milenio?

Capacidades fundamentales para el desarrollo humano	Objetivos de Desarrollo del Milenio correspondientes
Una vida larga y saludable	Objetivos 4, 5 y 6: reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna y combatir las principales enfermedades
Educación	Objetivos 2 y 3: lograr la enseñanza primaria universal y la autonomía de la mujer mediante la igualdad entre los géneros en la educación
Un nivel de vida apropiado	Objetivo 1: reducir la pobreza y el hambre
Libertad civil y política que permita participar en la vida de la comunidad a la que se pertenece	No es uno de los Objetivos, pero es uno de los objetivos mundiales recogidos en la Declaración del Milenio
Condiciones fundamentales para el desarrollo humano	Objetivos de Desarrollo del Milenio correspondientes
Sostenibilidad ambiental	Objetivo 7: velar por la sostenibilidad ambiental
Equidad, especialmente equidad de género	Objetivo 3: promover la equidad de género y la autonomía de la mujer
Permitir un entorno económico global	Objetivo 8: reforzar las asociaciones entre los países ricos y pobres

siones que afectan a sus vidas o de aumentar su libertad civil y política. No obstante, la participación, la democracia y los derechos humanos son elementos importantes de la Declaración del Milenio.

Estos Objetivos ofrecen los elementos esenciales para el desarrollo humano, cada uno relacionado con los principales aspectos de este proceso. Reproducen, asimismo, los derechos reflejados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos: derecho a la alimentación, a la educación, a la atención médica y a un nivel de vida apropiado. Así, tanto los países ricos como los pobres se ven obligados a velar por el cumplimiento de todos estos derechos, económicos, sociales y culturales.

ORÍGENES, EVOLUCIÓN Y SEGUIMIENTO

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio reflejan las principales metas establecidas en distintas conferencias de las Naciones Unidas sobre desarrollo celebradas en los años 90. Son, por tanto, el resultado de muchas consultas nacionales, regionales e internacionales en las que participaron millones de personas en representación de una gran variedad de intereses, incluyendo los de los gobiernos, de las organizaciones de la sociedad civil y de representantes del sector privado. En estas conferencias se puso de relieve la naturaleza multidimensional del desarrollo, cuyo fin último es el bienestar de la humanidad.

Asimismo, aprovechan el impulso generado por los Objetivos de Desarrollo Internacionales, elaborados en 1996 por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), para determinar la forma en que sus 23 donantes bilaterales debían trabajar juntos a fin de mejorar la vida de los habitantes de los países en desarrollo en el siglo XXI. Los objetivos de la OCDE sentaron un importante precedente, ya que, además de tener plazos precisos, pueden medirse cuantitativamente, contribuyen a movilizar apoyos y se puede velar por su cumplimiento.

Sin embargo, estos objetivos nunca obtuvieron la aprobación incondicional de los países en desarrollo ni la de los grupos de la sociedad civil, debido precisamente a que la propuesta había partido de la comunidad de donantes. La publicación del año 2000 *Un mundo mejor para todos: progresos en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Internacionales* recibió numerosas críticas por parte de los grupos de la sociedad civil, debido a que atribuía a los países en desarrollo la responsabilidad de sus propios progresos y no reconocía el papel que debían desempeñar los países ricos o las instituciones multilaterales en el proceso⁴.

Por tanto, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aunque recogen todos los Objetivos de Desarrollo Internacionales excepto uno, no se consideran una creación exclusiva de los países ricos. Por el contrario, son realmente objetivos de desarrollo mundial que reiteran el compromiso común del mundo para mejorar la vida de los habitantes de los países pobres. Asimismo, admiten la responsabilidad que los países en desarrollo tienen sobre su propio desarrollo, aunque al mismo tiempo plantean exigencias más concretas a los países ricos.

El hecho de que delimitaran las responsabilidades de todos los países resultó decisivo para los países en desarrollo. A diferencia de los siete primeros, el octavo Objetivo (la institución de una asociación mundial para el desarrollo) no comporta un indicador numérico ni un plazo concreto para controlar los avances y exigir responsabilidades a los actores. Aún así, el hecho de que figure entre estos Objetivos es un paso importante hacia la “solidaridad”, uno de los principios básicos de la Declaración del Milenio.

La Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en marzo de 2002 en Monterrey, México, reafirmó el compromiso del mundo con la Declaración del Milenio y sus metas y estableció nuevas condiciones para una alianza mundial, basada en la responsabilidad mutua entre los países pobres y ricos. Ratificó, asimismo, que son los gobiernos nacionales quienes tienen la responsabilidad principal de movilizar sus propios recursos y de mejorar la gobernabilidad, incluyendo políticas económicas sanas e instituciones democráticas sólidas. También reafirmó los compromisos que debían asumir los países ricos en favor de un ambiente internacional de apoyo y de un aumento de la financiación para el desarrollo⁵. Estos compromisos fueron además apoyados en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de septiembre de 2002 en Johannesburgo, Sudáfrica (véase el capítulo 8).

¿APORTAN ALGO NUEVO ESTOS OBJETIVOS MUNDIALES?

Desde el primer Decenio para el Desarrollo en los años 60, la comunidad internacional, a menudo liderada por las Naciones Unidas, se ha planteado muchos objetivos de desarrollo, pero también ha vivido múltiples reveses. Por ejemplo, en la Declaración de Alma Ata de 1977, el mundo se comprometió a facilitar atención sanitaria a todas las personas para finales de siglo. Sin embargo, en el año 2000, millones de pobres murieron a consecuencia de enfermedades pandémicas y de otro tipo, muchas de ellas fácilmente prevenibles y tratables. Del mismo modo, en la Cum-

La Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en marzo de 2002 en Monterrey, México, reafirmó el compromiso del mundo con la Declaración del Milenio y sus metas de desarrollo

Y los fracasos deberían servir de advertencia sobre los errores cometidos en el pasado a fin de cumplir los firmes compromisos mundiales

bre Mundial en favor de la Infancia de 1990, el mundo se comprometió a proporcionar educación primaria universal para el año 2000. Esta meta también quedó lejos de cumplirse. Y los reveses deberían servir de advertencia sobre los errores cometidos en el pasado a fin de cumplir los firmes compromisos mundiales.

No obstante, muchos de los objetivos de las Naciones Unidas también se han saldado con gran éxito. Gracias a un objetivo de inmunización universal, en más de 70 países la cobertura aumentó de forma espectacular de entre el 10% y el 20% en 1980 a más del 70% en el año 1990. Y aun cuando las metas no se han cumplido cuantitativamente en los plazos fijados, han acelerado el progreso. En el año 2000, por ejemplo, la esperanza de vida se había elevado al menos hasta los 60 años en 124 países. En los años 90, la mortalidad infantil se redujo en al menos una tercera parte sólo en 63 países, pero en más de 100 la reducción fue de una quinta parte. Así, los objetivos mundiales pueden elevar el rasero de las ambiciones y fomentar mayores esfuerzos (recuadro 1.2).

RESPUESTA A LOS CRITICOS

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio han recibido numerosas elogios que proporcionan nuevos estímulos en la lucha contra la pobreza. Sin embargo, también han recibido algunas críticas, centradas en los siguientes aspectos:

- Son demasiado restringidos, ya que no incluyen algunas prioridades del desarrollo como la gobernabilidad sólida, el empleo, los servicios de salud reproductiva o la reforma institucional para la gobernabilidad mundial.
- Algunos de los indicadores que toman como referencia son restrictivos, ya que recurren, por ejemplo, a las diferencias de matrículas escolares para medir los progresos realizados en favor de la equidad de género, o al número de teléfonos como indicativo del acceso a la tecnología.
- No son realistas, por lo que fomentan el desánimo y su utilización para denunciar y avergonzar a los países que no los cumplen.
- Trastocan las prioridades nacionales, puede que incluso debilitando la autoridad local, promoviendo un programa general que suelen dirigir los países donantes, a costa de unos enfoques participativos en los que las comunidades y los países pudieran establecer sus propias prioridades.⁶

Estas críticas indican lo que podría ir mal si los Objetivos, especialmente sus indicadores numéricos, se analizan fuera de contexto y se ven como un fin en sí mismos, en vez de parámetros de referencia

del progreso en pro de un objetivo más amplio, como la erradicación de la pobreza humana. Aunque los objetivos ponen de manifiesto el consenso alcanzado sobre las principales metas del desarrollo mundial, no pretenden ser un nuevo modelo de desarrollo. Además, aunque todos son importantes, la prioridad que se adjudica a cada uno deberá determinarse por las estrategias de desarrollo nacionales.

Los Objetivos son ambiciosos y reflejan una necesidad urgente de un progreso mucho más rápido del desarrollo. Su propósito es el de movilizar a la acción y no el de denunciar y avergonzar. Exigen a todos los actores que identifiquen nuevas acciones y nuevos recursos que permitan alcanzar esos objetivos. Cuanto más pobre sea el país, mayor será el reto. Se puede comparar lo que debe hacer Malí para reducir la pobreza a la mitad (es decir, al 36%) antes del 2015, o para reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años, 85 fallecimientos por cada 1.000 nacidos vivos⁸, con la tarea a la que se enfrenta Sri Lanka, que es la de reducir la pobreza a un 3,3% y la mortalidad de los niños menores de 5 años a 8 por cada 1.000 nacidos vivos¹⁰. Esto no significa que Malí esté abocada al fracaso, sino que pone en evidencia que el reto al que se enfrentan los países más pobres es muchísimo mayor y, por tanto, se necesitará un mayor esfuerzo por parte de la comunidad internacional.

Además, el éxito no debe juzgarse únicamente en la medida en que se alcancen los objetivos dentro del plazo. Si se consigue reducir a la mitad la pobreza para 2015, esto no significa que se habrá llegado al final del camino, ya que deberá seguir intentándose reducirla a la mitad una y otra vez. Pero, al mismo tiempo, no debe condenarse a los países que no los hayan alcanzado en el tiempo fijado.

LOS PAÍSES DEBEN HACER SUYOS LOS OBJETIVOS MUNDIALES

Aunque los Objetivos de Desarrollo del Milenio parten de las Naciones Unidas, conciernen a las personas y sólo pueden alcanzarse con esfuerzos asumidos e impulsados por los propios países.

FUERTE RESPONSABILIDAD NACIONAL

Los países en desarrollo llevan décadas persiguiendo las metas fundamentales de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Sin embargo, estos Objetivos necesitan un nuevo impulso político en pro de un avance más rápido en la reducción de la pobreza humana, que ya está en marcha en algunos países. Los gobiernos, al plantearse si es posible alcanzar

¿Aportan algo nuevo estos objetivos mundiales?

Desde los primeros tiempos de las Naciones Unidas, los Estados miembros han formulado objetivos mundiales, algunos de ellos de forma recurrente. Durante los años 50 y 60, el tema principal era el fin del colonialismo. Durante los primer, segundo y tercer Decenios de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en los años 60, 70 y 80 respectivamente, el crecimiento económico y los avances en otros objetivos económicos, como el empleo, la industrialización y la asistencia internacional, pasaron a ser los asuntos fundamentales. Desde principios de los años 60 hasta la década de 1990, se han planteado los objetivos de alfabetización, escolarización, salud, supervivencia y agua y saneamiento, que han culminado en la Declaración del Milenio del año 2000.

Es frecuente que se rechacen los objetivos de las Naciones Unidas, ya que se les acusa de ser demasiado ambiciosos y de que apenas llegan a lograrse. Sin embargo, muchos de ellos sí que se han logrado:

- Erradicación de la viruela (Declaración de la Organización Mundial de la Salud de 1965): se logró en 1977.
 - Inmunización del 80% de los niños menores de un año contra las principales enfermedades infantiles para 1990 (Organización Mundial de la Salud, 1974, reformulada en 1984): se alcanzó esa tasa en unos 70 países, sin embargo, no se ha podido mantener en el África Subsahariana ni en Asia Meridional.
 - Reducir a la mitad la mortalidad infantil a causa de enfermedades diarreicas (Cumbre Mundial en favor de la Infancia, 1990): se logró en el decenio de 1990.
 - Reducir la mortalidad infantil a menos de 120 fallecimientos por cada 1.000 niños nacidos vivos para el año 2000 (Cumbre Mundial en favor de la Infancia, 1990): sólo 12 países en desarrollo no alcanzaron este objetivo.
 - Erradicación de la polio para el año 2000 (Cumbre Mundial en favor de la Infancia, 1990): se logró eliminar en 110 países. Actualmente, ya hay más de 175 países que han erradicado por completo esta enfermedad.
 - Erradicación de la enfermedad del gusano de Guinea para el año 2000 (Cumbre Mundial en favor de la Infancia, 1990): el número de casos declarados en ese año había disminuido en un 97% y sólo 14 países no han conseguido erradicarla.
- Aunque muchos otros objetivos no se han cumplido, se han conseguido grandes progresos:
- Acelerar el crecimiento económico de los países en desarrollo un 5% cada año en los años 60 y un 6% en los años 70 (Resolución de la Asamblea General de 1961): durante los años 60, 32 países superaron el 5% y, durante los años 70, fueron 25 los países que crecieron por encima del 6%. Sin embargo, en los años 80 y 90, como se recoge en los capítulos 2 y 4, los números son más desmoralizadores.
 - Aumentar la participación de los países en desarrollo en la producción industrial mundial (Declaración de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, 1975): la participación pasó de un 7% en 1970 a un 20% en 2000, aunque este incremento sólo se produjo en un número reducido de países.
 - Elevar la esperanza de vida hasta los 60 años para el año 2000 (Resolución de la Asamblea General, 1980): se consiguió en 124 países de los 173 que se mantenían por debajo de este umbral, casi todos ellos pertenecientes al grupo de los países menos adelantados y en muchos del África Subsahariana.
 - Reducir en al menos una tercera parte más la mortalidad infantil durante la década de los 90 (Cumbre Mundial en favor de la Infancia, 1990): 63 países cumplieron este objetivo y en más de 100 se consiguió una reducción del 20%.
 - Eliminar o reducir el hambre y la desnutrición para el año 2000 (Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, años 80; Cumbre Mundial en favor

de la Infancia, 1990): en los países en desarrollo se redujo un 17% entre 1980 y 2000, sin embargo el número de personas desnutridas se aumentó en 27 millones en el África Subsahariana durante el decenio de 1990.

- Conseguir el acceso universal al agua potable primero para el año 1990 y después para 2000 (Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, años 80; Cumbre Mundial en favor de la Infancia, 1990): se logró que aumentara el número en 4.100 millones de personas, hasta alcanzar los 5.000 millones.

No obstante, algunos objetivos distan mucho de haber sido alcanzados:

- Aumentar la asistencia oficial para el desarrollo hasta alcanzar el 0,7% del PNB de los países ricos a partir de 1970 (Resolución de la Asamblea General de 1970, Estrategia Internacional del Desarrollo para el decenio de 1970): en realidad la asistencia ha dejado de ser una parte del PNB, y en los años 90 sólo cuatro países habían alcanzado la meta del 0,7% (Dinamarca, los Países Bajos, Noruega y Suecia).
- Asignar el 0,15% del PNB a la asistencia oficial para el desarrollo de los países menos adelantados en los decenios de 1980 y 1990 (Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, 1981): 8 de los 16 miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE alcanzaron la meta del 0,15% en los años 80, pero sólo 5 de 20 miembros lo hicieron en los años 90.
- Reducir a la mitad la tasa de analfabetismo para el año 2000 (Cumbre Mundial en favor de la Infancia, 1990): el analfabetismo se redujo de un 25% en 1990 a tan sólo un 21% en 2000.
- Erradicar el paludismo (Declaración de la Organización Mundial de la Salud, 1965): aunque tuvo éxito en Asia y en América Latina, el programa "mundial" contra la malaria del decenio de 1960 no se introdujo en gran medida en África debido a que allí la enfermedad se consideraba muy difícil de curar, y a pesar de que sufre el mayor azote del paludismo. En los siguientes decenios, la comunidad internacional dedicó poca atención y escasos recursos a esta enfermedad, y la ayuda se limitó a intervenciones aisladas.

El hecho de que se alcance la meta numérica de un objetivo mundial es importante, aunque no es una medida adecuada del éxito, ya que no indica si realmente la consecución del objetivo ha supuesto una gran diferencia. En muchos casos, se ha podido lograr un enorme avance a pesar de que no se haya alcanzado la meta numérica. Así ocurrió con el Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental en los años 80 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1980), durante el que casi ningún país en desarrollo consiguió alcanzar la cobertura universal. Sin embargo, gracias al planteamiento de los objetivos mundiales se consiguió llamar la atención sobre sus necesidades y, durante los años 80, se logró que la tasa de acceso al agua potable se incrementara en un 130% y la tasa de saneamiento en un 266%, un aumento mucho mayor que en el decenio de 1970 y en el de 1990. No obstante, se ha considerado un fracaso sencillamente porque no se cumplió la meta numérica.

El seguimiento que se hace de los objetivos aprobados por las Naciones Unidas, varía mucho según los casos. De un lado tenemos, por ejemplo, un objetivo como la aceleración del crecimiento económico, que apenas ha conseguido movilizar a la comunidad internacional para su aplicación. De otro lado tenemos otros objetivos como la erradicación de la viruela, la inmunización universal o la reducción de la mortalidad infantil, en los que la comunidad internacional, dirigida por la Organización Mundial de la Salud y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, ha apoyado la acción de cada país.

Fuente: Jolly 2003.

esos Objetivos para 2015 y cómo pueden hacerlo, establecen también prioridades políticas y estrategias nacionales de desarrollo. Algunos países han aumentado el gasto social y han puesto en marcha nuevos programas en apoyo de los Objetivos. Bolivia, por ejemplo, ha establecido su política social en consonancia con ellos. Se han realizado propuestas para aumentar el gasto en salud y educación y con este fin se han creado dos nuevos programas nacionales. Camerún también ha reforzado los fondos destinados a la educación y la salud y los políticos utilizan los datos sobre los progresos de los Objetivos en los debates de las campañas electorales.

La responsabilidad nacional no es simplemente una cuestión de responsabilidad gubernamental. No son sólo los políticos y organismos gubernamentales los que deben impulsar iniciativas, sino también las comunidades, las autoridades locales y los grupos de la sociedad civil. El impulso político necesario para que se produzca el cambio debe darlo la población de cada país, exigiendo más escuelas, mejor asistencia sanitaria, más reservas de agua y otros elementos esenciales para el desarrollo. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio proporcionan un punto de partida para estas demandas y permiten a las comunidades y a la población exigir responsabilidades a las autoridades, al mismo tiempo que ofrecen un

Los Objetivos suponen un gran paso adelante en la construcción de una auténtica alianza mundial para el desarrollo y en la definición del significado de dicha alianza

baremo para evaluar las actuaciones de los líderes políticos, desde los representantes del gobiernos locales y nacionales, hasta los parlamentarios y los partidos de la oposición (véase el capítulo 7).

Los grupos de la sociedad civil, entre los que se incluyen tanto las organizaciones locales como las redes internacionales, son aliados que prestan un gran apoyo, ayudando a construir colegios y fomentando la investigación en enfermedades que han sido desatendidas. También desempeñan un papel importante como vigilantes que deben controlar a los responsables de comunicar los resultados y determinan los debates democráticos sobre la política económica y social en las comunidades pobres. En los países recién democratizados prácticamente no ha existido debate sobre las opciones políticas, o éste no ha sido el adecuado, y la población se ve influenciada por los líderes populistas. Así, la movilización social a favor de los Objetivos de Desarrollo del Milenio puede contribuir a sustentar y consolidar los procesos democráticos, gracias a las voces de la gente común que participa activamente en las decisiones políticas. Aunque algunos grupos de la sociedad civil han comenzado a implicarse en estos Objetivos, son muchos los que todavía no los conocen o recelan de ellos¹¹.

EL COMPROMISO DE LOS PAÍSES RICOS Y DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

Los Objetivos suponen un gran paso adelante en la construcción de una auténtica alianza mundial para el desarrollo y en la definición del significado de dicha alianza. Gracias a los acuerdos surgidos de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de 2002 y de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible se avanzó hacia un consenso sobre las responsabilidades mutuas de los países desarrollados y los países en desarrollo. La labor de estos últimos va a centrarse en mejorar la gobernabilidad, especialmente en lo que concierne a la movilización de los recursos, a su adjudicación justa y al uso eficaz de los mismos. Los países desarrollados deben aumentar los recursos financieros, aliviar la deuda e impulsar el comercio y la transferencia de tecnologías (véase el capítulo 8).

UN CLARO DICTAMEN SOBRE LO QUE DEBE HACERSE

El mundo necesita saber con claridad por qué no se ha podido erradicar la pobreza, cuáles son y dónde se encuentran los mayores obstáculos y qué es necesario hacer para enfrentarnos a ellos. Cada uno de los países pobres debe elaborar una estrategia nacional que se adapte a sus circunstancias.

Por otra parte, la comunidad internacional necesita establecer un orden de prioridades sobre cómo alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Éstas deben basarse en el análisis objetivo de los mayores retos y obstáculos que se plantean, en los datos sobre lo que ha funcionado (y no ha funcionado) y en las ideas sobre nuevas acciones que pueden emprenderse para acelerar el progreso.

Para realizar este análisis, el Secretario General de las Naciones Unidas ha creado el Proyecto del Milenio, una iniciativa que reúne a casi 300 expertos de todo el mundo procedentes del sector académico, la sociedad civil, las organizaciones internacionales y los sectores público y privado, que emitirán un informe final en el año 2005.

Este *Informe sobre Desarrollo Humano* contribuye a definir las prioridades mundiales, proporciona información y analiza nuevas ideas. Ha sido elaborado en estrecha colaboración con el Proyecto del Milenio, a partir de investigaciones propias y de otras encargadas a expertos externos. En él se analizan los siguientes aspectos:

- Los progresos generales en la consecución de los Objetivos, y las áreas a las que es necesario prestar mayor atención (capítulo 2).
- Las limitaciones estructurales del crecimiento económico y del desarrollo humano y las formas de superarlas (capítulo 3).
- Las alternativas políticas para alcanzar los Objetivos de la educación, el hambre, la salud, la equidad de género y el agua y el saneamiento (capítulo 4).
- Los papeles adecuados para los sectores público y privado en la ampliación de los servicios sociales básicos (capítulo 5).
- Las alternativas políticas para alcanzar los Objetivos sobre el medio ambiente (capítulo 6).

El papel de las personas en la creación de un nuevo impulso político encaminado a cambiar las políticas (capítulo 7).

Las nuevas políticas en materia de comercio, alivio de la deuda, transferencia de tecnologías y asistencia que apoyen la implantación de todos los Objetivos (capítulo 8).

El Pacto de Desarrollo del Milenio, que se incluye al comienzo de este informe, es su principal estrategia política. El Pacto ofrece un nuevo enfoque para ayudar a los países a salir de la trampa de la pobreza y a alcanzar los Objetivos, identifica las responsabilidades de los interesados y se basa en los principios del Consenso de Monterrey (adoptado en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo) que adopta un enfoque orientado hacia los resultados de la cooperación para el desarrollo más que hacia el derecho a la misma.