



Retos prioritarios para la consecución de los Objetivos

Existen dos grupos de países en desarrollo que se enfrentan a retos especialmente difíciles —y diferentes— para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En el primer grupo están los países de máxima y alta prioridad, en los que una pobreza profundamente arraigada y un progreso paralizado —o incluso en retroceso— han generado situaciones de crisis que reclaman la atención y los recursos del mundo. Se habla con menos frecuencia del segundo grupo puesto que, en líneas generales, progresa de un modo adecuado. Pero el progreso realizado ha sido irregular, y las desigualdades se acrecientan porque ciertos grupos y regiones pobres van quedando retrasadas.

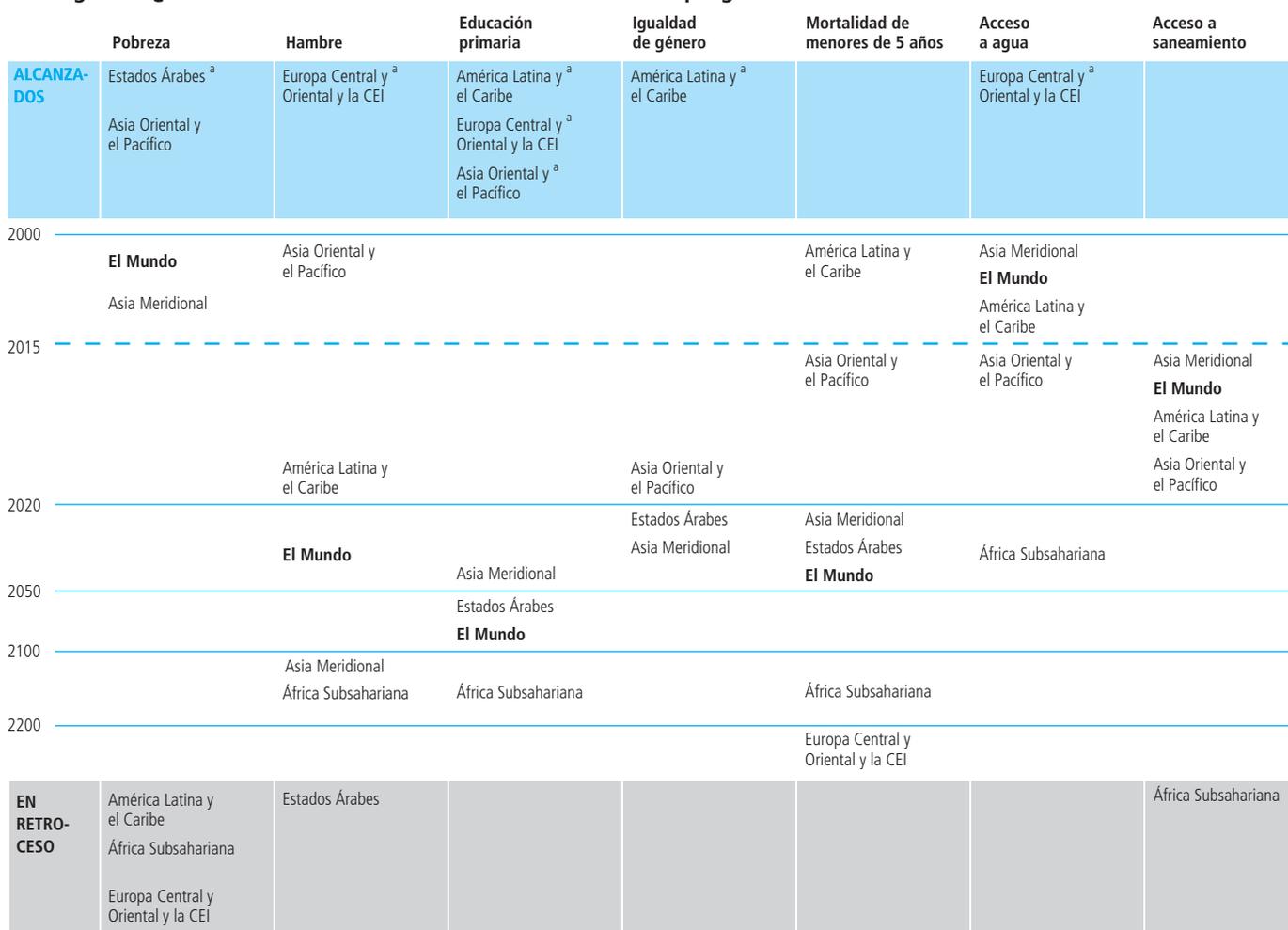
Desde 1990, el Asia Oriental y el Pacífico, liderados por China, casi han logrado reducir a la mitad la pobreza extrema de ingresos y también están

realizando grandes progresos en otros Objetivos. En lo que respecta a los Estados Árabes, América Latina y el Caribe, alcanzar los Objetivos para 2015 supondrá un desafío, aunque será posible (figura 2.1). Sin embargo, para otras regiones en desarrollo, la consecución de los Objetivos sigue siendo un enorme reto. Salvo que la situación mejore, el África Subsahariana no conseguirá hasta 2129 lograr la educación primaria universal, hasta 2147 reducir la pobreza absoluta a la mitad y hasta 2165 reducir la mortalidad infantil en dos tercios. En cuanto al hambre, en este momento no es posible establecer una fecha ya que la situación sigue empeorando. Aunque Asia Meridional ha realizado un progreso más rápido, serán necesarias mejoras substanciales en la mayoría de las áreas si se quiere alcanzar los Objetivos.

Durante la década de los 90, muchos países en

FIGURA 2.1

Cronograma: ¿cuándo se alcanzarán los ODM si no se acelera el progreso?



a. Se considera que una región ha alcanzado el Objetivo cuando tiene un nivel de pobreza humana bajo (menos del 10%) en el año más reciente para el Objetivo pertinente (véase la nota técnica 2).
Fuente: cálculos de la ODH basados en la presentación general 2.1.

Durante la década de los 90, muchos países en desarrollo se han estancado, o incluso han retrocedido, en muchas áreas esenciales para los Objetivos

desarrollo se han estancado, o incluso han retrocedido, en muchas áreas esenciales para la consecución de los Objetivos. En 54 países la pobreza es mayor ahora que en 1990. En 21 países ha aumentado el porcentaje de personas que pasa hambre. En 14 países son más los niños que mueren antes de cumplir los cinco años de edad. En 12 países la tasa de matriculación en primaria ha descendido. En muchos países la situación ni mejora ni empeora, sino que simplemente se ha estancado¹.

En la década de los 80, sólo 4 países sufrieron una reversión en la tendencia del índice de desarrollo humano (una medida basada en la capacidad de los ciudadanos de un país de tener una vida larga y saludable, recibir educación y gozar de un nivel de vida apropiado). En la década de los 90 esta cifra se elevó a 21. Las causas de estos retrocesos fueron el fracaso en el crecimiento económico y en la epidemia del VIH/SIDA.

La década de los 90 también se caracterizó por una menor ayuda al desarrollo procedente de los países ricos, una mayor carga de la deuda sobre los países pobres y una caída constante de los precios de los productos primarios, de los que depende el grueso de los ingresos que aportan las exportaciones de muchos países pobres (véase el capítulo 8).

Muchos países en desarrollo se enfrentan a enormes retos en una o en dos áreas relacionadas con los Objetivos. Pero más inquietante aún es la situación de los 31 países de máxima prioridad, que se enfrentan a la falta de progreso y unos niveles iniciales extraordinariamente bajos en muchos Objetivos. Aunque se sitúan en todas las regiones del mundo, la mayoría de ellos están en el África Subsahariana. En otros 28 países de alta prioridad, la situación es menos desesperada aunque necesitan lograr un progreso importante para alcanzar los Objetivos.

Sin embargo, algunos de los países más pobres están haciendo progresos hacia mayores niveles de desarrollo. Comienzan a surgir historias de éxitos en la lucha contra el VIH/SIDA. La educación está mejorando. Y las economías empiezan a crecer. Un mensaje clave de este Informe es que sabemos mucho sobre cómo alcanzar los Objetivos. Pero si queremos que los países que luchan por alcanzarlos lo consigan, estos conocimientos han de aplicarse con rapidez.

Cuando medimos el progreso, es esencial mirar más allá de los promedios de los países. En muchos países el texto de los Objetivos puede lograrse si los esfuerzos se centran en quienes gozan de una mejor situación en la sociedad. Pero el espíritu de los Objetivos no se cumplirá si los países que atraviesan la línea de llegada dejan atrás a muchos pobres. En Brasil, China, India y México el progreso ha sido en

general excelente. Pero ciertas zonas y grupos no se están beneficiando lo suficiente, mientras que los grupos más prósperos de la población avanzan a un ritmo acelerado. En los países con dificultades, como Burkina Faso, Malí y la Federación de Rusia, una gran parte de la carga recae sobre los grupos marginados.

Este capítulo evalúa los progresos en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio utilizando una perspectiva global para identificar las áreas más necesitadas de atención política (recuadro 2.1 y presentación general 2.1 al final del capítulo; véase también los cuadros de indicadores 1 a 10 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en el anexo estadístico). Esta evaluación muestra:

- Los grandes contrastes del desarrollo humano entre las regiones y dentro de ellas.
- Los retrocesos del desarrollo humano en la década de los 90.
- Los esfuerzos para alcanzar los Objetivos, con retrocesos, estancamiento y países en crisis.
- El buen desempeño de algunos de los países más pobres.
- Las crecientes desigualdades dentro de los países: ¿quién se está quedando atrás?

MARCADOS CONTRASTES ENTRE LAS REGIONES Y DENTRO DE ELLAS

En todo el mundo se están consiguiendo progresos hacia los Objetivos. Pero comienzan a producirse enormes diferencias entre las regiones; algunas de ellas avanzan con paso firme y alcanzan nuevos niveles de desarrollo, mientras que otras se están quedando atrás. La misma tendencia se repite dentro de las regiones: algunos países logran tener éxito entre tendencias regionales desalentadoras, mientras que otros van quedando rezagados en regiones en las que en general el progreso es satisfactorio:

- *Asia Meridional: avanzando desde niveles bajos.* Asia Meridional sigue siendo una de las regiones más pobres del mundo. Y por estar tan densamente poblada, es aquí donde se dan las mayores cifras absolutas de pobreza. La tarea a realizar es ingente: más de un tercio de la población no tiene acceso a ningún tipo de servicio de saneamiento mejorado, un tercio está en situación de pobreza, una cuarta parte de la población pasa hambre, una quinta parte de los niños no están escolarizados en escuelas primarias y casi una décima parte de la población infantil muere antes de cumplir los cinco años. Pero, en la década de los 90 se lograron importantes progresos en todas estas áreas, elevando a la región del nivel más bajo de desarrollo. Por otra parte, el desempeño los países fue más homogéneo que en cualquier otra región:

Construcción de la capacidad estadística: demanda sin precedentes, oportunidad urgente

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio han dejado clara la necesidad de estadísticas pertinentes, fiables y puntuales para poder establecer políticas, responsabilizar a las personas que toman decisiones, supervisar el progreso y evaluar los resultados. Sin embargo, a pesar de grandes mejoras durante los últimos años, satisfacer las demandas de datos básicos sobre desarrollo humano sigue representando un desafío mundial.

Aunque las situación de datos varía de un país en desarrollo al otro, la Base de Datos de los Indicadores del Milenio (véase <http://millenniumindicators.un.org>) —que se basa en estadísticas nacionales compiladas o estimadas por organismos internacionales de datos— es muy reveladora. No sólo se manifiestan grandes carencias en prácticamente todos los indicadores, sino que existen problemas de envergadura sobre la pertinencia, precisión, consistencia y fiabilidad de estos datos. Por ejemplo:

- Muchos de los indicadores escogidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio se basan en los datos disponibles y no necesariamente los más adecuados para dichos Objetivos. Un ejemplo sería el indicador de \$1 al día, la medida de pobreza absoluta más polémica (véase el recuadro 2.3). Otro es el indicador de acceso sostenible a medicamentos esenciales, para los que tanto el acceso como su naturaleza asequible son difíciles de valorar con precisión. Mientras tanto, los indicadores apropiados para la meta de los habitantes de las zonas urbanas más pobres (parte del Objetivo 7) todavía no se han desarrollado en su totalidad.
- Muchos países carecen de datos sobre los indicadores de pobreza de ingresos, salud, desigualdad de género, empleo o medio ambiente para el período 1990–2001; y son pocos los que tienen datos sobre las tendencias relativas a ese período (véase el cuadro).
- Algunos datos —como los relativos a la mortalidad materna y al VIH/SIDA— están basados en registros vitales incompletos o en encuestas que no son representativas y, por tanto, quedan sujetos a una enorme incertidumbre. Incluso cuando existen datos disponibles para períodos múltiples, éstos frecuentemente no son comparables, debido a cambios en las definiciones, la metodología o la cobertura.

Al crear una demanda de datos a largo plazo, los Objetivos están desafiando a las instituciones nacionales e internacionales a que vayan más allá de las res-

puestas a corto plazo para crear una capacidad y unos sistemas nacionales de estadísticas que sean fiables y sostenibles. ¿Qué es lo que se precisa hacer —o hacer de forma diferente— para lograr esos objetivos?

Creación de una demanda nacional

Al no apreciar la importancia de las estadísticas como base para la toma de decisiones informada, demasiados países se ven atrapados en un círculo vicioso de escasa demanda y oferta de recursos estadísticos, lo que resulta en un suministro de datos inadecuado. Estos países no suelen recoger datos de forma rutinaria —muchos no han realizado un censo de la población en los últimos 10 años— y están muy retrasados en la adopción de normas y métodos estadísticos actualizados. También tienen una capacidad muy limitada para analizar y difundir las estadísticas, lo que no favorece la utilización de datos en los análisis de las políticas nacionales.

La demanda de datos debe aumentar si los sistemas nacionales de estadística han de romper este círculo vicioso de escasos desempeños y financiación. Los esfuerzos para aumentar el suministro también deben fortalecer la capacidad de los gobiernos y del público en general para utilizar los datos de forma eficiente. Aunque la asunción de responsabilidades y el compromiso de los países es esencial para que prosperen estos esfuerzos, la comunidad internacional también puede ayudar de la siguiente manera:

- Recalcando la importancia de las estadísticas y de los sistemas estadísticos para apoyar una gobernabilidad eficiente y potenciar a las personas. Se pueden ofrecer oportunidades importantes fomentando el proceso de desarrollo de Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza, informes nacionales de desarrollo humano e informes nacionales sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que hacen hincapié en la necesidad de supervisar y evaluar.
- Haciendo mejor uso de los datos existentes para satisfacer las necesidades a corto plazo de programas concretos y realizar inversiones a largo plazo en sistemas estadísticos.
- Formando a analistas estadísticos y gestores de sistemas estadísticos, diseñando nuevos instrumentos de recogida de datos, incrementando el acceso a los datos prestando su apoyo a la difusión y el análisis de datos y fomentando la utilización de la tecnología existente

para reducir costos y conseguir que los programas de estadística nacionales sean más eficientes.

Mejora de las estrategias y los sistemas nacionales

Los organismos internacionales han realizado una serie de encuestas en los hogares para reducir las carencias de datos, especialmente sobre pobreza, salud y educación. Dichas encuestas (Encuestas Demográficas y de Salud, Encuestas de Conjuntos de Indicadores Múltiples y Cuestionarios sobre Indicadores Básicos del Bienestar) han proporcionado información esencial sobre características socioeconómicas y tendencias, especialmente entre los pobres.

Sin embargo, cuando estas encuestas se llevan a cabo en países con recursos limitados, a menudo están impulsadas por necesidades externas a corto plazo, distorsionando las prioridades locales y no llegando a ofrecer mejoras sostenibles a la infraestructura estadística local. Aunque los sistemas administrativos pueden proporcionar series cronológicas detalladas y datos desglosados para la planificación nacional, precisan de inversiones a largo plazo y, por tanto, a menudo quedan en una situación de abandono.

Para fomentar el desarrollo de sistemas estadísticos sostenibles y reducir al mínimo las distorsiones de las prioridades y los resultados, deben realizarse la recogida y el análisis de datos dentro del marco de las estrategias estadísticas nacionales. Estas estrategias deberían estar estrechamente vinculadas a las políticas nacionales y a las prioridades que se hayan acordado para los sistemas estadísticos.

En los últimos años, varios países africanos han experimentado una notable mejora en su capacidad estadística, basando el desarrollo de sus estadísticas en las demandas nacionales. Uganda ha reestructurado su oficina estadística, lo que le permite gestionar mejor y satisfacer las demandas de los usuarios. En Malawi, las inversiones de donantes y del gobierno en encuestas domésticas y en los análisis de datos han mejorado los conocimientos sobre la pobreza, lo que ha permitido elaborar mapas de pobreza, una línea de pobreza acordada y un perfil de los pobres extenso.

Una encuesta internacional de la pobreza

En los Objetivos de Desarrollo del Milenio se destacan áreas en las que los sistemas estadísticos nacionales precisan de mejoras importantes. Muchos países, incluyendo los de máxima y alta prioridad identificados en el presente Informe, necesitan una ayuda extensa para poder llevar a cabo encuestas regulares sobre ingresos y consumo y, especialmente, para poder evaluar la pobreza extrema y otras condiciones de vida. Estos países también necesitan desarrollar y fortalecer sus programas estadísticos nacionales sobre otros indicadores sociales y especialmente para los datos de salud que identifican los Objetivos.

Una forma de responder a la nueva demanda de apoyo estadístico surgida a raíz de los Objetivos de Desarrollo del Milenio podría ser la elaboración de una encuesta internacional sobre la pobreza. Aunque las encuestas existentes (como las Encuestas Demográficas y de Salud) ofrecen importantes datos en muchas áreas, ninguna facilita datos uniformes y fiables sobre la pobreza extrema y las condiciones de vida básicas. Esta encuesta internacional sobre la pobreza podría basarse en normas y metodologías nuevas o mejoradas y tener un formato modular, que contara con unos

Grandes carencias de datos incluso en indicadores básicos del desarrollo humano: países con carencia de datos, 1990-2001

Porcentaje

INDICADOR	Países sin datos de tendencias	Países sin datos
Niños de peso inferior al normal	100	22
Tasa de matriculación neta en primaria	46	17
Niños que llegan al 5º año	96	46
Partos asistidos por personal sanitario cualificado	100	19
Proporción de las mujeres empleadas fuera del ámbito agrícola	51	41
Incidencia del VIH entre embarazadas de 15-24 años en las grandes zonas urbanas	100	91
Población con acceso sostenible a fuentes de agua mejoradas	62	18
Población que sobrevive con menos de \$1 diario	100	55

Nota: Los datos corresponden a países en desarrollo y países de Europa Central, Europa Oriental y la CEI. Se considera que un país tiene datos sobre tendencias si hay al menos dos puntos de datos disponibles —uno en 1990–95 y otro en 1996–2001— y ambos puntos se distancian en al menos tres años.

Fuente: Naciones Unidas 2003c.

Continúa en la página siguiente

Construcción de la capacidad estadística: demanda sin precedentes, oportunidad urgente

módulos fijos utilizados siempre en todos los lugares y otros que se adaptaran a las necesidades actuales del país y a las de más largo plazo. Una encuesta de este tipo, enmarcada en un programa estadístico integrado, podría ofrecer datos muy valiosos para el análisis nacional y mundial y convertirse en un instrumento fundamental para la creación de una capacidad estadística nacional.

La consecución de más recursos y su utilización más eficiente

Muchos países pobres tan sólo cuentan con una infraestructura y formación estadísticas mínimas. Con recursos tan limitados, precisan de un apoyo financiero importante para poder comenzar a construir su capacidad estadística. Otros países tienen programas bien desarrollados en ciertas áreas pero necesitan apoyo para poder fortalecer sus sistemas estadísticos globales. También necesitan ajustar sus prioridades nacionales e invertir en actividades estadísticas para asegurar una capacitación sostenible.

Tanto los gobiernos como los donantes debieran reconocer que el refuerzo de los sistemas estadísticos es una parte integral de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En lugar de centrarse en resultados a corto plazo y depender de costosos expertos externos, los esfuerzos deberían favorecer la planificación a largo plazo y una utilización más eficiente de los recursos y de los conocimientos locales.

Nuevos instrumentos de financiación

Muchos donantes se están esforzando por financiar los sistemas estadísticos, tanto mediante el aumento de la financiación (incluyendo, por ejemplo, componentes estadísticos en los proyectos) y mediante la experimentación con nuevos instrumentos. Por ejemplo, el nuevo Fondo Fiduciario para la Capacitación Estadística de donantes asociados establecido por el Banco Mundial ofrece subvenciones para desarrollar planes y proyectos para la creación de capacidad estadística. Además, los nuevos servicios de crédito — como los préstamos de inversión que gradualmente reducen el apoyo a los costos corrientes (el grueso de los gastos a los que se enfrentan las oficinas de estadísticas) durante las fases de implementación— ayudarán a los países en desarrollo a aumentar sus inversiones y aligerar su dependencia de la financiación de los donantes.

Cooperación entre países en desarrollo

Las décadas de asistencia y cooperación técnica por parte de los donantes han creado conocimientos importantes en los países en desarrollo pero, aunque los expertos de los países ricos desempeñan un papel vital, éste también es el caso de los profesionales dentro del país y los de otros países en desarrollo con pro-

blemas y condiciones similares. Por ejemplo, a finales de los 80 el Consejo de Coordinación Nacional de Estadísticas de Filipinas ayudó a la Oficina Central de Estadísticas de Indonesia a compilar los datos sobre sus cuentas nacionales.

Existen varios factores que son clave en el éxito de este tipo de esfuerzos: la asunción de responsabilidades y el compromiso de los países receptores; que el país receptor y el país asistente compartan sistemas económicos, culturales y de datos similares, lo que facilita la transferencia de tecnologías; costos de consultoría más asequibles, que permitan un apoyo a largo plazo; la sensación de compañerismo y la voluntad de cooperar plenamente.

Mejoras en la colaboración y la coordinación

La capacitación estadística debe estar coordinada eficientemente tanto dentro de los países como entre los donantes. Los programas estadísticos de la mayoría de los países en desarrollo, incluso aquellos con una larga tradición estadística, a menudo están repartidos entre varios ministerios ajenos a las oficinas nacionales de estadísticas. Las oficinas de estadísticas de los organismos internacionales, como los de la sede de las Naciones Unidas o de sus comisiones regionales, suelen trabajar principalmente con las oficinas nacionales de estadísticas. Otras unidades estadísticas de organismos donantes especializados — como la Organización Internacional del Trabajo, la Organización para la Agricultura y la Alimentación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura o la Organización Mundial de la Salud— suelen trabajar con sus contrapartes nacionales en los respectivos ministerios. Otros donantes, principalmente multilaterales o bilaterales, a menudo gestionan la cooperación técnica a través de ministerios de cooperación técnica o mecanismos similares.

Esta estructura plantea grandes desafíos a la coordinación. Los distintos donantes inevitablemente duplican proyectos similares, con objetivos que se solapan y que no son consecuentes, compitiendo para obtener los recursos locales limitados y sobrecargando la capacidad nacional. También se producen graves incoherencias dentro de los sistemas nacionales y una desconexión entre las oficinas de estadísticas nacionales y diferentes ministerios. ¿El resultado? Una extraordinaria ineficiencia, datos menos valiosos de encuestas que utilizan definiciones y métodos distintos y discrepancias entre las estadísticas nacionales e internacionales.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio ofrecen una oportunidad única para establecer responsabilidades claras y eficientes, tanto a nivel nacional como internacional. Por ejemplo, las oficinas nacionales de estadísticas podrían desempeñar un papel más central en la coordinación de las estadísticas nacionales para satisfacer las necesidades nacionales e internacionales.

Deberían crearse mecanismos prácticos para coordinar y supervisar la asistencia internacional.

Para coordinar la capacitación estadística, se estableció en 1999 la Colaboración en las estadísticas para el desarrollo en el siglo XXI (PARIS21). Esta Colaboración reúne a estadísticos y usuarios de estadísticas nacionales e internacionales en un esfuerzo por desarrollar estrategias para crear la capacidad estadística y promover la cooperación eficiente entre los países pobres y ricos. Aunque relativamente nueva, la Colaboración PARIS21 ha abordado muchos desafíos, abogando por la necesidad de datos mejores, de movilizar recursos, de diseñar instrumentos para evaluar la capacidad estadística e identificar prioridades y para fomentar que los países desarrollen planes a largo plazo para el desarrollo estadístico.

Fortalecimiento de los sistemas de datos internacionales

La creciente demanda de estadísticas internacionales coherentes y uniformes crea grandes retos. Aunque las estadísticas internacionales sólidas necesitan estadísticas nacionales sólidas, también es preciso implementar cambios en los organismos internacionales de estadísticas. Éstos deben aumentar su capacidad de respuesta ante los nuevos desafíos de medida y proporcionar las estadísticas en el momento oportuno, reducir las diferencias de datos y las inconsistencias, mejorar la colaboración con los sistemas nacionales de estadísticas y fortalecer la coordinación entre sí mismas, tanto para mejorar las normas y metodologías internacionales como para asegurar la uniformidad entre las series de datos internacionales.

La comunidad internacional desempeña un papel importante en el desarrollo de las estadísticas y en la implementación de normas, métodos y marcos de actividad estadística acordados internacionalmente. El desarrollo y la adopción del Sistema de Cuentas Nacionales, las Normas Generales de Difusión de Datos y el Marco de Evaluación de la Calidad de los Datos han sido algunos de los hitos más importantes. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio han generado un nuevo impulso para el desarrollo de directrices internacionales sobre conceptos y métodos adecuados que sirvan de base a los países, como medidas de la pobreza y condiciones en las zonas más pobres de las ciudades.

Los Objetivos han movilizado a la comunidad internacional e inspirado a los países en desarrollo para que asuman las responsabilidades de crear una capacidad estadística. La solución de las enormes carencias estadísticas que existen precisará del compromiso y esfuerzo tanto de los donantes como de los receptores. La capacitación es algo que deben hacer los países por sí mismos. No obstante, la asistencia externa es fundamental.

Fuente: Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano basado en David 2003; De Vries 2003; Johnston 2002, 2003; PNUD 2002a, 2003e; McEwin 2003; Simonpietri 2003; Naciones Unidas 2002g; Banco Mundial 2002a, 2003d, 2003h.

a excepción de Afganistán, ningún país ha visto invertida la tendencia en los indicadores clave de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Sin embargo, se dieron algunas divergencias: Bangladesh y Bhután redujeron sus índices de mortalidad de niños menores de cinco años en más de 6 puntos porcentuales, y Nepal en más de 5 cinco puntos. Actualmente en estos países antes de los cinco años muere una proporción

menor de niños que en Pakistán, donde el progreso ha sido mucho más lento. Por otra parte, los resultados de la India presentaron una enorme variedad según el estado, con crecientes desigualdades entre varios.

- *El África Subsahariana se queda atrás.* Al igual que Asia Meridional, el África Subsahariana se enfrenta a una enorme pobreza. Pero, al contrario que Asia Meridional, está quedándose atrás. La situación

es de estancamiento en casi toda la región. Las economías no han experimentado crecimiento alguno, la mitad de los africanos vive en situación de pobreza extrema y un tercio pasa hambre, y aproximadamente una sexta parte de los niños muere antes de cumplir los cinco años, al igual que hace diez años. Además, con el crecimiento demográfico, a lo largo de la década de los 90 el número de personas que sufren ha aumentado considerablemente. Se han obtenido algunos progresos en educación, pero la tasa de matriculación en primaria es sólo del 57%; por otra parte, debido a las bajas tasas de finalización, sólo uno de cada tres niños de la región finaliza el ciclo de educación primaria. Sin embargo, en medio de este sombrío panorama de estancamiento y retrocesos, algunos países consiguieron increíbles progresos en los años 90. Cabo Verde, Mauritania, Mozambique y Uganda registraron un crecimiento per cápita anual superior al 3% y Ghana y Mozambique consiguieron unas de las mayores reducciones del hambre a nivel mundial. En Benin la tasa de matriculación en primaria aumentó en más de 20 puntos porcentuales. Y frente al VIH/SIDA, 10 países redujeron la mortalidad infantil en 3 puntos o más (Malawi, en más de 5 puntos).

- *América Latina y el Caribe: progreso en punto muerto.* Al otro extremo del espectro de las regiones en desarrollo, América Latina y el Caribe presentan indicadores de desarrollo humano que se aproximan a los niveles de los países ricos. Pero, aunque en algunas áreas el progreso se mantuvo (educación, mortalidad de niños menores de cinco años), en la década de los 90 el crecimiento económico fue lento y la pobreza aumentó ligeramente. Como resultado, Asia Oriental está acortando rápidamente las distancias con América Latina en cuanto a ingresos se refiere, y ahora cuenta con una proporción inferior de personas que pasan hambre. Aunque la mayoría de los países de América Latina y el Caribe experimentaron un lento crecimiento en los ingresos per cápita durante la década de los 90, cinco países crecieron a un ritmo superior al 3% per cápita anual, con Chile y Guyana creciendo casi un 5% per cápita. La tasa de mortalidad de niños menores de cinco años se redujo en Bolivia (del 12% al 8%) y en Ecuador (6% al 3%), mientras que Barbados, Jamaica y San Vicente y las Granadinas casi no experimentaron mejora alguna.

- *Asia Oriental y el Pacífico: buenos resultados en general.* La economía de Asia Oriental experimentó un crecimiento anual durante la década de los 90 de casi el 6%, mientras que la pobreza se redujo en aproximadamente 15 puntos porcentuales, a pesar de la grave crisis económica que afectó a la región en 1997-98. La reducción del hambre fue la más rápida

de cualquier región, cayendo del 17% al 11%—con lo que ahora se encuentra por debajo de los Estados Árabes o América Latina y el Caribe. Los índices de asistencia y de finalización de los estudios en la educación primaria universal están a su alcance y la mortalidad infantil por debajo de los cinco años se ha reducido significativamente. China ha desempeñado un papel fundamental en el éxito de la región. Con 1.200 millones de habitantes, representa alrededor de un 70% de la población del Asia Oriental (el éxito de China y su distribución desigual se abordan más adelante en este capítulo). Otras historias de éxito incluyen el mayor índice de matriculación de la República Democrática Popular Lao y el menor índice de mortalidad infantil por debajo de los cinco años en Indonesia. Sin embargo, muchos países de la región no disfrutaron de un progreso similar en la década de los 90. El crecimiento de los ingresos fue lento en Filipinas y negativo en Brunei Darussalam, Mongolia, las Islas Salomón y Vanuatu. En Camboya la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años aumentó en 2 puntos porcentuales.

- *Europa Central y Oriental, y la Comunidad de Estados Independientes: mayor pobreza y menor esperanza de vida.* Los habitantes de Europa Central y Oriental y de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) finalizaron la década de los 90 con peor salud y con unos ingresos medios más bajos que los habitantes de América Latina y el Caribe. Estas tendencias negativas se remontan a la década de los 80, pero los datos de la década de los 90 nos dan una idea de la magnitud del declive: la pobreza se ha más que triplicado para casi 100 millones de personas; el 25% de la población de la región². La experiencia de la transición a economías de mercado ha afectado a dos regiones: Europa Central y Oriental por un lado y la CEI por el otro. Algunos países en Europa Central y Oriental han conseguido mejoras sorprendentes desde finales de los 90: la República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría y Polonia están a punto de formar parte de la Unión Europea. El reto es reproducir estos éxitos en países de la CEI que luchan por mejorar su situación. Los Siete de la CEI: Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kirguistán, Moldavia, Tayikistán y Uzbekistán finalizaron la década de los 90 con ingresos cercanos a los de los países menos desarrollados.

- *Estados Árabes: diferencias persistentes.* En los Estados Árabes, los altos ingresos han mejorado desde 1970 muchos aspectos de desarrollo humano. Sin embargo, de todas las regiones, los Estados Árabes son los que presentan el mayor distanciamiento entre los ingresos y otros aspectos de desarrollo humano. A pesar de la menor brecha entre géneros en

Cabo Verde, Mauritania, Mozambique y Uganda registraron un crecimiento per cápita anual superior al 3% y Ghana y Mozambique consiguieron unas de las mayores reducciones del hambre a nivel mundial

Las cuestiones acerca de la desigualdad global de los ingresos inspiran algunos de los debates más candentes de la escena internacional. Las respuestas dependen de cómo se planteen las preguntas

cuanto a la educación, las desigualdades entre hombres y mujeres siguen siendo evidentes: en los países con parlamento, las mujeres ocupan solamente un 5% de los escaños³. Los derechos políticos y civiles plantean el reto más importante; en 1999 sólo 4 de los 17 países de la región tenían sistemas electorales multipartidistas⁴. Sin embargo, a pesar del estancamiento económico general, Líbano, Sudán y Túnez experimentaron un crecimiento superior al 3% anual en la década de los 90. Kuwait redujo el porcentaje de población que pasa hambre del 22% al 4%, y Egipto consiguió la mayor reducción en la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años, pasando del 10% al 4%. Pero otros países se están quedando atrás. En Iraq, la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años casi se triplicó en la década de los 90, alcanzando el 13%. Otros países enfrentados a circunstancias menos extremas también han tenido que hacer frente a situaciones complejas: en Yemen la proporción de niños de peso inferior al normal pasó del 30% en 1992 al 46% en 1997⁵.

LA BRECHA ENTRE LOS PAÍSES RICOS Y POBRES: MAS ALLÁ DE LA DESIGUALDAD DE INGRESOS

Las cuestiones acerca de la desigualdad mundial de los ingresos inspiran algunos de los debates más candentes de la escena internacional. Las respuestas dependen de cómo se planteen las preguntas. E incluso, aún cuando las preguntas parecen las mismas, las respuestas pueden ser muy distintas (recuadro 2.2). La gente analiza los datos sobre la desigualdad de los ingresos como analizaría un índice bursátil para juzgar la evolución del mundo. ¿Van las cosas por buen camino? ¿Se está haciendo lo suficiente? Sin embargo, los debates sobre la desigualdad mundial de los ingresos indican poco más que el modo en que economistas y estadísticos pueden encontrar muchas respuestas a las que aparentemente son las mismas preguntas.

El Premio Nobel Amartya Sen ha sugerido que debemos considerar detenidamente qué es lo que queremos decir cuando hablamos de desigualdad⁶. Considerar exclusivamente la desigualdad de los ingresos puede ocultar desigualdades en las vidas humanas y en sus capacidades, y en cómo éstas están cambiando. Sin embargo, suele ser difícil captar cómo va cambiando el distanciamiento entre ricos y pobres y entre regiones en ámbitos distintos a los ingresos, porque la mayoría de los indicadores básicos del desarrollo humano tienen un límite en la parte superior. Cuando casi todos los niños se encuentran escolarizados, todos los adultos están alfabetizados, y la esperanza de vida se aproxima a su límite biológico, los países pueden progresar poco más. Así que, mientras que los países ricos pueden mejorar poco más de acuerdo con estos indicadores, cualquier mejora en los países pobres representa una reducción de la desigualdad.

No obstante, incluso cuando un país ya no puede progresar más en uno de los indicadores básicos de desarrollo humano, las cosas pueden seguir mejorando. La calidad de la educación puede mejorar. La atención médica puede mejorar de manera sensible la vida de las personas en modos que no se reflejan en los datos sobre la esperanza de vida. Ocultos tras los niveles de ingresos pueden encontrarse empleos más agradables de realizar y más tiempo libre. Puede darse una potenciación de la mujer en el hogar y en el trabajo. Estos indicadores se encuentran en la frontera de la medida del desarrollo humano y, a través de ellos, se identifican muchos cambios en las desigualdades no vinculadas a los ingresos.

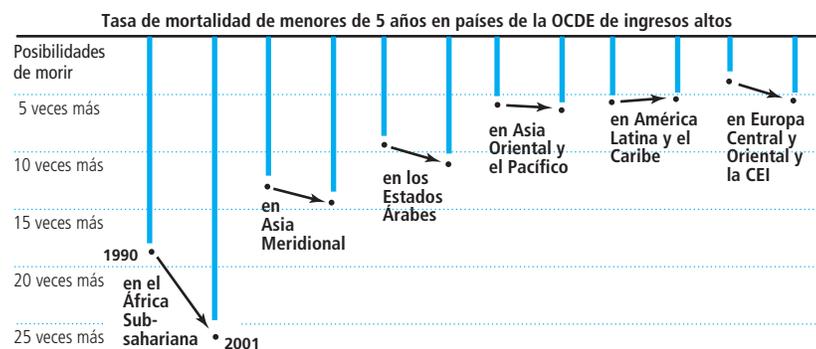
Sin embargo, las desigualdades en los indicadores de desarrollo humano no siempre se reducen. Por ejemplo, mientras existe un candente debate sobre si la desigualdad de los ingresos está o no aumentando entre los países ricos y pobres, las desigualdades en la mortalidad infantil han empeorado claramente. A comienzos de la década de los 90, los niños menores de cinco años tenían 19 veces más probabilidades de morir en el África Subsahariana que en los países ricos, mientras que hoy la probabilidad es 26 veces mayor (figura 2.2). De entre todas las regiones en desarrollo sólo América Latina y el Caribe no han experimentado un empeoramiento a lo largo de la última década con relación a los países ricos, y los niños siguen teniendo una probabilidad 5 veces mayor de morir antes de alcanzar su quinto cumpleaños.

LOS RETROCESOS DE DESARROLLO HUMANO EN LA DÉCADA DE LOS 90

Para el desarrollo humano, la década de los 90 supuso los mejores años y también los peores. Algunas

FIGURA 2.2

Comparación de la mortalidad infantil en países de la OCDE y otras regiones, 1990 y 2001



Fuente: Banco Mundial 2003i.

¿Qué está ocurriendo con la desigualdad de ingresos global? Niveles vergonzosos y tendencias ambiguas

El *Informe sobre Desarrollo Humano 2002* apuntaba que, aunque la definición de desigualdad de ingresos global es confusa y sus tendencias son ambiguas, existe un consenso generalizado sobre lo vergonzoso de sus niveles, esto no ha cambiado. Los ingresos se distribuyen más desigualmente entre los habitantes de la tierra (con un coeficiente de Gini de 0,66) que en el país más desigual (Brasil, por ejemplo, tiene un coeficiente de Gini de 0,61). (El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad de ingresos que va de 0, que indica la igualdad perfecta, a 1, que indica una desigualdad total). El 5% más rico de la población mundial recibe 114 veces los ingresos del 5% más pobre. El 1% más rico recibe tanto como el 57% más pobre. Y los 25 millones de americanos más ricos tienen tantos ingresos como los casi 2.000 millones de personas más pobres del mundo (Milanovic 2002).

Controlar y contener la desigualdad de ingresos es esencial no sólo para aumentar las oportunidades para el mayor número de personas posible, sino también para reducir la fricción social en zonas (normalmente urbanas) con grandes desigualdades. A medida que la globalización se intensifica y el acceso a la información se abarata y está más ampliamente disponible, la concienciación acerca de las desigualdades mundiales aumenta. Los hombres ya no se comparan sólo con respecto a sus conciudadanos: son también conscientes de las brechas internacionales, haciendo de la divergencia entre los países algo cada vez más perjudicial —y peligroso—. Para reducir las crecientes tensiones, es crucial que la marea del desarrollo llegue a todos los puertos.

Las conclusiones sobre la desigualdad global varían considerablemente dependiendo del enfoque de análisis utilizado. Se pueden calcular las desigualdades entre países (utilizando ingresos nacionales medios), entre la población del mundo (independientemente de las fronteras nacionales) y entre los individuos dentro de los países.

Desigualdades entre países.

Las desigualdades internacionales generalmente se miden comparando los ingresos nacionales per cápita. Los países con los ingresos per cápita más altos a comienzos del siglo XIX siguen siendo hoy los países más ricos, lo que indica su persistencia en la estructura de la desigualdad internacional.

En 1820, los ingresos per cápita de Europa occidental equivalían a 2,9 veces los de África —y en 1992 a 13,2 veces—. En la década de los 90, los ingresos per cápita aumentaron a un ritmo lento pero constante en los países de ingresos altos de la OCDE, mientras que muchos países en transición de Europa Central y Oriental (y en particular la CEI), muchas regiones del África Subsahariana y ciertos países de América Latina y el Caribe experimentaron un estancamiento en sus economías. Al mismo tiempo, países en desarrollo densamente poblados como China e India consiguieron un rápido crecimiento.

Como resultado, en los países ricos los ingresos per cápita han ido convergiendo, mientras que en los países en desarrollo el patrón es desigual. Sin embargo, cuando se ponderan los datos para captar la importancia relativa del desempeño de cada país, los

ingresos medios de los países parecen converger. Los resultados de los países densamente poblados son los que impulsan estas tendencias: China e India, con su rápido crecimiento, están poniéndose a la altura de algunas regiones del mundo industrializado, como Norteamérica y Europa occidental

Desigualdades entre los pueblos del mundo.

Algunos estudios han intentado captar las tendencias de la verdadera desigualdad global —es decir, la distribución de los ingresos entre los ciudadanos del mundo, independientemente de las fronteras nacionales—. Las estadísticas de ingresos sugieren que, medida de este modo, la desigualdad global creció entre 1987 y 1993. Las fuerzas principales tras esta divergencia fueron:

- Un creciente distanciamiento de ingresos entre los más ricos y los más pobres como resultado del lento crecimiento de los ingresos rurales en los numerosos países asiáticos en relación con los países ricos de la OCDE.
- Un progreso más rápido en la China urbana en relación con la China rural y con India.
- Reducción del grupo mundial de los países de medianos ingresos (Milanovic, pp.51-92)

Pero estas conclusiones no son totalmente sólidas debido al limitado espacio de tiempo cubierto y al uso de índices de paridad del poder adquisitivo (PPA), con frecuencia inadecuados, que no reflejan con precisión las diferencias de precio internacionales (véase el recuadro 2.3).

Utilizando metodologías alternativas, otros analistas han llegado a conclusiones más optimistas que sugieren una convergencia en los ingresos individuales globales: después de alcanzar su nivel más alto en 1970, la brecha de 1995 habría vuelto al nivel de 1950 (Dollar y Kraay 2002, pp.120-33; Bhalla 2002; Sala-i-Martin 2002). Un factor importante en este debate es la medida de desigualdad utilizada para extraer conclusiones. Cuando se miden utilizando indicadores únicos, como el coeficiente de Gini, los ingresos parecen converger. (La construcción del coeficiente de Gini da más peso a los grupos de medianos ingresos y menos a los extremos.) Aún así, en las últimas décadas se ha producido sin lugar a dudas un creciente distanciamiento entre los ingresos de los más ricos y de los más pobres.

Desigualdades entre los individuos dentro de los países.

La desigualdad de ingresos nacionales es el concepto utilizado para el análisis al nivel de los países. Este concepto es útil para el análisis de la correlación entre las políticas de un país —normalmente apertura económica o medidas de redistribución— y su distribución de los ingresos.

En muchos países la desigualdad de activos y especialmente de ingresos parece ir en aumento. Numerosos estudios han intentado reflejar las tendencias en la distribución de los ingresos a lo largo del tiempo utilizando muestras de numerosos países. Cornia y Kiiski (2001) estiman que entre la década de los 80 y mediados a finales de los 90 la desigualdad aumentó en 42 de los 73 países con datos completos y coteja-

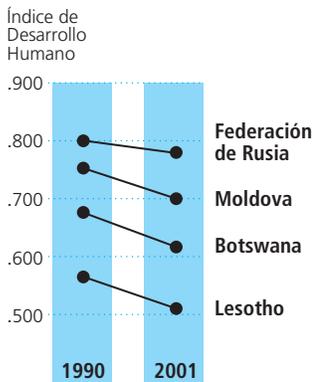
bles. Sólo 6 de los 33 países en desarrollo (excluyendo los países en transición) de la muestra obtuvieron una disminución de la desigualdad, mientras que en 17 aumentó la desigualdad. En otras palabras, dentro de las fronteras nacionales, el control de los activos y de los recursos está cada vez más concentrado en manos de unos pocos.

Aunque no es el caso de todos estos países, en muchos la desigualdad comenzó a aumentar durante la crisis de la deuda de comienzos de la década de los 80 (Kanbur y Lustig 1999). Desde entonces la desigualdad ha aumentado vertiginosamente, particularmente en la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y en Europa Meridional y Oriental. Y en muchos países de América Latina la desigualdad sigue siendo extremadamente elevada. De persistir, estos fuertes incrementos en la desigualdad pueden tener efectos directos en el desarrollo humano y en la estabilidad social (incluyendo índices de violencia y de delincuencia (véase Fajnzylber, Lederman y Loayza 1998 y Bourguignon 2001).

Fuente: Ravallion 2002; Schultz 1998 pp. 307-44; Korzeniewicz y Moran 1997, pp. 1000-39; Sprout y Weaver 1992, pp. 237-58; Maddison 2001; Milanovic 2002, pp. 51-92, 2003; Dollar y Kraay 2002, pp. 120-33; Kanbur y Lustig 1999; Bhalla 2002; Sala-i-Martin 2002; Cornia y Kiiski 2001; PNUD 2002e; Fajnzylber, Lederman y Loayza 1998; Bourguignon 2001.

FIGURA 2.3

Reveses en el desarrollo humano

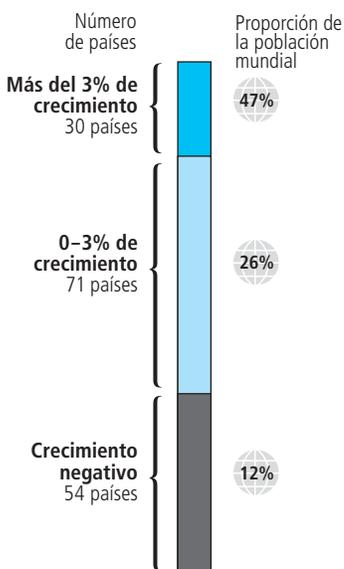


Fuente: Cuadro de indicadores 2.

FIGURA 2.4

El crecimiento rápido es la excepción; con buenos progresos para los países muy poblados

Tasa de crecimiento anual media del PIB per cápita 1990–2001



Fuente: Cuadro de indicadores 12.

regiones y países realizaron progresos sin precedentes, mientras que otros alcanzaron una fase de punto muerto o incluso retrocedieron. Lo más sorprendente es la amplitud del estancamiento y de los retrocesos, sin precedentes en las décadas anteriores.

Esto se advierte no sólo al mirar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sino también al considerar el Índice de Desarrollo Humano (IDH), medida de las dimensiones clave del desarrollo humano (véase presentación general 2.3). Normalmente el índice aumenta a un ritmo constante, aunque suele hacerlo con lentitud, puesto que tres de sus componentes clave (la alfabetización, las tasas de matriculación y la esperanza de vida) suelen necesitar tiempo para cambiar. Por lo tanto, cuando el IDH cae, indica una situación de crisis en la que las naciones consumen su base para el desarrollo: las personas, su verdadera riqueza.

DESACELERACIÓN DEL DESARROLLO HUMANO

Aunque los ingresos medios han aumentado y caído a lo largo del tiempo, el desarrollo humano ha mostrado desde siempre una mejora continua, especialmente cuando se mide por medio del IDH. Pero, como ya hemos dicho, en la década de los 90 se sufrió una situación de estancamiento y deterioro sin precedentes, en la que cayó el IDH de 21 países. Para muchos de estos países no se dispone de datos suficientes para calcular los IDH antes de los 90, así que no se puede saber si sus IDH también cayeron en los años 80. De los 114 países para los que hay datos desde 1980, solamente 4 experimentaron una caída en los años 80, mientras que 15 lo hicieron en los 90 (cuadro 2.1). Gran parte del descenso de la década de los 90 tiene su origen en la propagación del VIH/SIDA, que redujo la esperanza de vida, y en un desmoronamiento de las economías, particularmente en la CEI.

Como resultado, tras un crecimiento constante desde mediados de los 70, el IDH ha experimentado una desaceleración. La ralentización, particularmente a finales de los 80 y en la primera mitad de los 90, estuvo liderada por países de Europa Central y Oriental y de la CEI. Muchos de estos países ya habían entrado en una espiral descendente a mediados de los 80 y entre 1990 y 1995 el IDH medio de la región cayó. En el África Subsahariana el crecimiento del IDH disminuyó ligeramente en términos generales, aunque algunos países sufrieron terribles descensos (figura 2.3).

FRACASOS EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Detrás del titubeante IDH y de la incapacidad de muchos países y regiones para reducir la pobreza humana y de ingresos se encuentra un fracaso del crecimiento

CUADRO 2.1

Países que experimentaron una caída en el índice de desarrollo humano, décadas de 1980 y 1990

Periodo	Numero	Países
1980–90	4	Congo, Rep. Dem. del; Guyana; Rwanda; Zambia
1990–2000	15	Botswana, Burundi, Camerún, República Centroafricana, Congo, Congo, Rep. Dem. Del, Côte d'Ivoire, Kenya, Lesotho, Moldova, Rusia, Federación de, Sudáfrica, Swazilandia, Zambia, Zimbabwe

Nota: Basado en una muestra de 113 países con datos completos.

Fuente: Cuadro de indicadores 2.

económico (figura 2.4). Rara vez, por no decir nunca, la pobreza de ingresos va a reducirse en una economía estancada, y las regiones que crecen económicamente con mayor rapidez son también las que más la han reducido (cuadro 2.2). Esto nos muestra un claro mensaje: el crecimiento económico es esencial para reducir la pobreza de ingresos. Pero la conexión dista mucho de ser automática. En Indonesia, Polonia y Sri Lanka la pobreza de ingresos aumentó en la década de los 90 a pesar del crecimiento económico (figura 2.5). (El capítulo 3 considera el crecimiento a favor de los pobres y cómo puede conseguirse.)

Con niveles de desigualdad constantes, un país necesita crecer anualmente un 3% o más para duplicar los ingresos en una generación —pongamos, para pasar de \$1 diario a \$2 diarios. Sin embargo, de los 153 países de los que tenemos datos, en la década de los 90 sólo 30 tenían índices de crecimiento de ingresos per cápita anuales superiores al 3%. Entre los demás, 54 países vieron cómo sus ingresos medios se reducían, y en 71 países el crecimiento de los ingresos anual fue inferior al 3%.

¿Cuáles son las consecuencias de estos pésimos resultados de crecimiento? En los albores de un nuevo milenio más de 1.200 millones de personas luchaban por sobrevivir con menos de \$1 diario; y más del doble, 2.800 millones, con menos de \$2 diarios. Vivir con \$1 diario no significa poder permitirse lo que podría comprarse con \$1 una vez convertido a la moneda local, sino el equivalente de lo que podría adquirirse con \$1 en los Estados Unidos: un periódico, un billete de autobús urbano, o un paquete de arroz.

Hay una acalorada discusión con respecto a la validez de los datos de pobreza de \$1 diario, que provienen del Banco Mundial, porque su cálculo está plagado de problemas prácticos y conceptuales. Algunos expertos los consideran aproximados aunque razo-

nables. Otros creen que revelan poco acerca de la pobreza de ingresos y sus tendencias (recuadro 2.3).

Sea como fuere, los datos muestran que globalmente la proporción de personas que viven con menos de \$1 diario descendió desde casi el 30% en 1990 hasta el 23% en 1999 (cuadro 2.3)⁷. Pero la situación no es la de un buen progreso en general. Se trata más bien de ciertos países que siguen adelante mientras otros ven cómo su mala situación incluso empeora. Gran parte de la impresionante reducción en la pobreza global ha sido impulsada por el increíble crecimiento económico de China en la década de los 90, superior al 9% anual, que logró sacar a 150 millones de personas de la pobreza⁸.

De 67 países de los que se dispone de datos, 37 vieron cómo sus tasas de pobreza aumentaban en la década de los 90⁹. Pero otros consiguieron reducciones impresionantes en la pobreza: Brasil, Chile, India, Tailandia, Uganda, Vietnam. Muchos de los países donde las tasas de pobreza han aumentado vertiginosamente fueron Europa Oriental —en particular Asia Central— aunque también destacan Argelia, Mongolia, Nigeria, Pakistán, Venezuela y Zimbabwe¹⁰.

Cuando las poblaciones crecen, la reducción en la proporción de pobres puede significar de todas formas un aumento de las cifras de pobreza. Sólo en Asia Oriental el número de personas en situación de pobreza extrema descendió significativamente en la década de los 90. En Asia Meridional, con casi 500 millones de pobres, esta cifra casi no se alteró. En todas las restantes regiones el número de pobres aumentó; en particular en el África Subsahariana, donde 74 millones de personas más, el equivalente a la población de Filipinas, finalizó la década en situación de extrema pobreza. Y como ya se ha mencionado, en Europa Oriental y en la CEI el número de pobres se triplicó, pasando de 31 millones a casi 100 millones (véase el cuadro 2.3).¹¹

CRECIENTE PROPAGACION DEL VIH/SIDA

En décadas recientes el mayor impacto para el desarrollo ha sido el VIH/SIDA. Los primeros casos aparecieron a comienzos de la década de los 80, y para 1990 aproximadamente 10 millones de personas estaban infectadas (figura 2.6). Desde entonces, esta cifra se ha multiplicado por más de cuatro, hasta alcanzar los 42 millones. Además, la enfermedad ya ha matado a 22 millones de personas y ha dejado a su paso 13 millones de huérfanos.

El impacto de esta enfermedad en los IDH ocurre a través de sus efectos devastadores en la esperanza de vida de los países más afectados (figura 2.7). No obstante, el VIH/SIDA destruye más que

CUADRO 2.2
Crecimiento económico y pobreza de ingresos: relación estrecha (cambio porcentual)

Región	Crecimiento en la década de los 90 (crecimiento anual en los ingresos per cápita 1990-99)	Reducción de la pobreza en la década de los 90 (reducción en puntos porcentuales 1990-1999)
Asia Oriental y el Pacífico	6,4	14,9
Asia Meridional	3,3	8,4
América Latina y el Caribe	1,6	-0,1
Oriente Medio y África del Norte	1,0	-0,1
África Subsahariana	-0,4	-1,6
Europa Central y Oriental y la CEI	-1,9	-13,5 ^a

a. Cambio medido utilizando el umbral de la pobreza de \$2 diarios, que se considera un umbral de la pobreza más apropiado para Europa Central y Oriental y la CEI.

Fuente: Banco Mundial 2002f.

vidas. Al matar e incapacitar a adultos que se encuentran en la flor de la vida puede desviar el ritmo del desarrollo.

El VIH/SIDA está teniendo consecuencias catastróficas en ciertos países de África —cerca de 1 de cada 3 adultos o más está infectado en Botswana, Lesotho, Swazilandia y Zimbabwe, 1 de cada 5 en Namibia, Sudáfrica y Zambia, y más de 1 de cada 20 en otros 19 países. La enfermedad mata a ricos y pobres, incluyendo maestros, campesinos, obreros de fábricas y funcionarios. En 1988, Zambia perdió 1.300 maestros por la enfermedad; dos tercios de los que se preparan cada año.¹² Para el año 2020 los países africanos más afectados podrían perder más de una cuarta parte de su mano de obra¹³.

La profundidad de esta tragedia humana es inmensurable. Uganda es el único país subsahariano que

CUADRO 2.3
Los cambios en la proporción y en el número de personas que viven con \$1 diario han sido desiguales

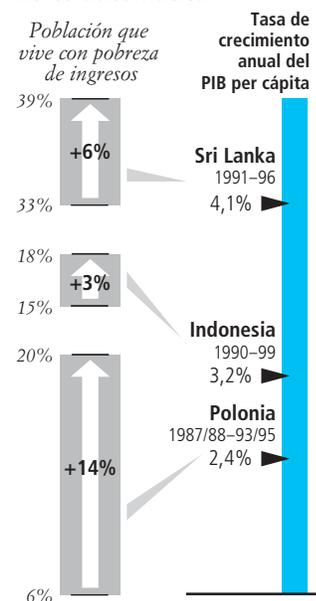
Región	Porcentaje		Número	
	1990	1999	1990	1999
África Subsahariana	47,4	49,0	241	315
Asia Oriental y el Pacífico	30,5	15,6	486	279
Excluyendo China	24,2	10,6	110	57
Asia Meridional	45,0	36,6	506	488
América Latina y el Caribe	11,0	11,1	48	57
Europa Central y Oriental y la CEI ^a	6,8	20,3	31	97
Oriente Medio y África del Norte	2,1	2,2	5	6
Total ^b	29,6	23,2	1.292	1.169
Excluyendo China	28,5	25,0	917	945

a. Cambios medidos utilizando el umbral de la pobreza de \$2 diarios, que se considera un umbral de la pobreza más apropiado para Europa Central y Oriental y la CEI.

b. Los datos se basan en el umbral de la pobreza de \$1 diario para todas las regiones.

Fuente: Banco Mundial 2002f.

FIGURA 2.5
La relación entre crecimiento y pobreza de ingresos no es automática



Fuente: cálculos de la ODH basados en la tasa de crecimiento Banco Mundial 2003i y Banco Mundial 2000a.

Medida de la pobreza de ingresos: ¿dónde trazar la línea?

El candente debate sobre si el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad la pobreza podrá o no alcanzarse está en gran parte motivado por la falta de consenso sobre el mejor modo de medir la pobreza. (Entre los principales participantes en este debate se encuentran Surjit Bhalla, Angus Deaton, Thomas Pogge, Sanjay Reddy, Martin Ravallion—que generalmente representa el punto de vista del Banco Mundial y Xavier Sala-i-Martin.) Por este motivo, las conclusiones sobre si el Objetivo de la pobreza podrá o no alcanzarse han de estar razonadas en términos de definiciones y, lo que es más importante, de metodologías.

La pobreza absoluta es el indicador principal utilizado para evaluar los progresos hacia la consecución del Objetivo. Este indicador mide la proporción de la población que sobrevive con menos de una cantidad específica de ingresos diarios. Esta cantidad específica es lo que se denomina el umbral de la pobreza (posiblemente la cuestión más polémica del debate). Alterar el umbral de la pobreza internacional en sólo unos pocos céntimos puede alterar enormemente las estimaciones de pobreza mundiales, “introduciendo” en la pobreza o “sacando” de ella, según sea el caso, a millones de individuos.

Las tasas de pobreza basadas en los umbrales de pobreza nacionales pueden reproducir la dinámica de la pobreza a lo largo del tiempo en un país dado. Los umbrales de la pobreza nacionales generalmente se basan en la cantidad que necesita un individuo en un país para gozar de un nivel de vida apropiado. Para sobrevivir en la Federación de Rusia se requieren productos de supervivencia mínimos diferentes a los necesarios para sobrevivir en Haití. Dado que los costos de los conjuntos de bienes de consumo empleados para estimar los umbrales de la pobreza varían de un país a otro, los umbrales de la pobreza también varían. Los conceptos y los criterios utilizados para definir los umbrales de la pobreza difieren también de un país a otro, haciendo de los umbrales de la pobreza nacionales un elemento problemático cuando el fin analítico es el de establecer comparaciones de pobreza a nivel internacional; como ocurre con el seguimiento de los progresos regionales y mundiales en la consecución del Objetivo de Desarrollo del Milenio de la pobreza.

Una línea internacional de la pobreza – un concepto complicado pero necesario

Para comparar las tasas de pobreza entre distintos países, sería más adecuado utilizar datos sobre la pobreza basados en un umbral de la pobreza definido internacionalmente, al menos en teoría. Con dicho fin, el Banco Mundial utiliza un umbral de la pobreza extrema de aproximadamente \$1 diario (medido en términos de paridad del poder adquisitivo). Tras este enfoque se encuentra la suposición —basada en los umbrales de la pobreza nacional recogidos en un muestreo de países en desarrollo— de que, una vez realizados los ajustes oportunos relativos a las diferencias en el costo de la vida, \$1 diario es el consumo mínimo medio necesario para la subsistencia en los países en desarrollo. Pero este enfoque ha sido atacado por considerarse conceptual y metodológicamente impreciso en la tarea de representar los niveles de subsistencia mínimos en los países en desarrollo.

Algunos analistas ven la pobreza como un concepto marcado “por la sociedad”, implicando que se considera que una persona es pobre en relación con el resto de sus conciudadanos (Oster, Lake y Oksman

1978). Este punto de vista inevitablemente eleva el umbral de la pobreza a medida que aumentan los ingresos, debilitando el argumento a favor de un umbral de la pobreza común entre los países. Reddy y Pogge (2002) aportan un argumento similar frente al umbral de la pobreza de \$1 diario y proponen otro basado en una serie de capacidades mínimas definidas localmente. Por otra parte, Ravallion (2000, pp. 3245-52) defiende el umbral de la pobreza de \$1 diario basándose en su sencillez. Una de las principales ventajas de este umbral es que actúa como una herramienta retórica y de defensa: es intuitivamente atractivo porque sugiere el grado de privación de los pobres en los países en desarrollo. Pero por sus enormes contradicciones metodológicas y conceptuales, los datos sobre la pobreza calculados utilizando los umbrales de la pobreza internacionales son extremadamente problemáticos y pueden inducir a error en las tasas de pobreza.

Los problemas de comparar precios entre países

Uno de los principales problemas con los datos de pobreza de \$1 diario deriva de los ajustes subyacentes de las diferencias de precio internacionales. Asumiendo que \$1 (PPA en USD) diario es el precio medio correcto del paquete de consumo de subsistencia en los países en desarrollo —lo cual es mucho asumir— el precio de este paquete ha de convertirse a las monedas nacionales. Para ello, el Banco Mundial utiliza tasas de paridad del poder adquisitivo (PPA): tasas de precios que comparan el precio de un paquete de productos en un país con el precio en otro país.

Pero el proceso para la obtención de estas tasas no es totalmente transparente. Además, producen umbrales de la pobreza imprecisos porque muchos de los precios en los que se basan se refieren a productos que los pobres no consumen (Reddy y Pogge 2002; Deaton 2003). Para empeorar las cosas, estas conversiones no tienen en cuenta las considerables diferencias de precio entre las zonas rurales y urbanas de los países. Por otra parte, los pobres tienen que pagar precios unitarios más altos por muchos productos y servicios al no poder permitirse adquirirlos en grandes cantidades (Ward 2003).

Utilización de cuentas nacionales en lugar de encuestas de ingresos - ¿mejor o sesgado?

La línea de pobreza del Banco Mundial de \$1 al día se basa en encuestas de ingresos y presupuestos que ofrecen información sobre la distribución y sobre el nivel de ingresos (o de consumo) y, con un umbral de la pobreza específico dado, estos dos indicadores determinan el índice de pobreza de ingresos. Existe cierta controversia sobre si el nivel de ingresos derivado de estas estadísticas debería ser reemplazado por otra cifra total de consumo (Sala-i-Martin 2002; UNCTAD 2002a; Bhalla 2002). Los defensores señalan que, por distintos motivos, las estadísticas subestiman extremadamente los ingresos de los muy ricos en los países pobres (Székely e Hilgert 1999). Una manera de evitar este problema es conservar la información sobre distribución de ingresos de las estadísticas, pero calcular las tasas de pobreza basándose en los datos sobre cuentas nacionales acerca del consumo medio (normalmente más altos).

Sin embargo, aunque el enfoque de las cuentas nacionales pueda ser más coherente entre unos países y otros, los niveles de ingresos basados en las estadísticas no son necesariamente menos precisos que los que se basan en las cuentas nacionales. Los datos sobre las

cuentas nacionales acerca del consumo pueden resultar más completos, ya que incluyen productos como los servicios financieros, las rentas derivadas y los ingresos resultantes de la contribución de los empresarios a los fondos de pensiones. Sin embargo, los pobres no consumen estos productos, por lo que aunque las encuestas pueden subestimar los ingresos medios, esto no quiere decir que sobreestimen las cifras de pobreza. Además, a medida que los países se hacen más prósperos, los artículos que no contemplan las encuestas pueden sobrevalorar el crecimiento del consumo de los pobres.

¿Cuál es el resultado final? La utilización de cuentas nacionales en lugar de encuestas de ingresos para establecer los niveles de ingresos de los pobres puede conducir a una sobrestimación de las tasas de reducción de la pobreza. Además, la utilización de estas cuentas puede subestimar el número de pobres en todos los países menos los más pobres, donde, por el contrario, se corre el riesgo de sobreestimar los niveles de pobreza ya que las cuentas nacionales no reflejan importantes cifras relativas a actividades informales. La utilización de los niveles de ingresos de las encuestas evita estos problemas, ya que se centran directamente en los ingresos y los artículos de consumo que son pertinentes a los hogares pobres (alimentos, alojamiento, salud y educación).

No obstante, las estadísticas no están libres de graves problemas referentes a la medida y a la interpretación. Lo más importante, las estadísticas no son muy habituales en los países en donde más se necesitan, por los altos costos y la considerable experiencia necesaria para su diseño y aplicación. Además, utilizar tasas de pobreza basadas en las estadísticas para extraer conclusiones sobre los niveles de pobreza en los países —o aunque sólo sea cambios en la pobreza de un país a otro— puede inducir a error porque las definiciones, las metodologías, la cobertura y la precisión varían de un país a otro y a lo largo del tiempo.

Por todos estos motivos, deberían realizarse más esfuerzos a nivel tanto nacional como internacional para perfeccionar la recogida de precios tras las paridades del poder adquisitivo (actualmente el Banco Mundial se ha comprometido con este esfuerzo y espera publicar nuevos índices en 2005), para armonizar los métodos de diseño y de recogida en las estadísticas de ingresos y de consumo, y para llegar a un consenso acerca de los conjuntos locales de capacidades mínimas sobre los que basar los datos de la pobreza, para lo cual la información y el asesoramiento de los países y de las comunidades son esenciales.

comenzó a invertir la tendencia de la epidemia una vez ésta alcanzó proporciones de crisis. En Zambia la incidencia del VIH entre las mujeres jóvenes disminuyó en 4 puntos porcentuales entre 1996 y 1999, con la esperanza de convertirse en el segundo país de la región en comenzar a invertir la tendencia de la crisis. Senegal es otra historia de éxito, tras haber mantenido el VIH/SIDA bajo control desde el comienzo a través de una respuesta inmediata y coordinada¹⁴.

Pero en los restantes países del África Subsahariana, los indicios no son buenos. En Camerún y en Nigeria los índices de infección se consideraban estables, pero están comenzando a aumentar. En una encuesta, la mitad de los encuestados adolescentes del continente no asumía que una persona de aspecto saludable pudiese estar afectada por el VIH/SIDA. Y entre las personas que utilizaban alguna medida anticonceptiva, sólo el 7% usaba preservativos; una barrera eficiente contra el VIH¹⁵.

Aunque el África Subsahariana detenta casi el 70% de los casos de VIH/SIDA, la epidemia está causando daños considerables en otras regiones. Hay casi medio millón de personas infectadas en el Caribe, 1,2 millones en Asia Oriental, 1,2 millones en Europa Oriental y en la CEI, 1,5 millones en América Latina y 6 millones en Asia Meridional¹⁶.

La situación en China, India y en la Federación de Rusia —todas densamente pobladas y con el riesgo de ver un aumento vertiginoso en sus índices de infección por VIH— resulta particularmente inquietante. En estos países hay aproximadamente 7 millones de infectados y, en el África Subsahariana, 7 millones de casos pasaron a 25 millones en una década¹⁷. El avance de la epidemia depende de las características sociales y de las respuestas que se den a la amenaza. Pero incluso en un escenario moderado, para el año 2025 casi 200 millones de personas podrían estar infectadas sólo en estos tres países (cuadro 2.4).

CUADRO 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

País	Casos estimados de VIH/SIDA para 2025	Reducción estimada en la esperanza de vida (años)
China	70 millones	8
India	110 millones	13
Rusia	13 millones	16

Fuente: Eberstadt 2002.

ESFUERZOS PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS

El descenso en el IDH de muchos países evidencia un problema; el estudio de los indicadores clave de progreso hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio revela su profundidad. Sin cambios significativos, los países que están experimentando retrocesos o estancamiento tienen pocas probabilidades de alcanzar los Objetivos.

RESPECTO A CADA OBJETIVO: PAÍSES DE MÁXIMA Y ALTA PRIORIDAD

Respecto a cada uno de los Objetivos, hay países en los que la situación es particularmente urgente; donde la falta de progreso se combina con unos niveles iniciales extraordinariamente bajos. Estos países de máxima prioridad requieren con suma urgencia la atención, los recursos y los compromisos del mundo (recuadro 2.4 y nota técnica 2)¹⁸.

En los países de alta prioridad la situación es menos desesperada, pero los progresos siguen siendo insuficientes (véase presentación general 2.1). Estos países o bien están haciendo progresos a partir de niveles de desarrollo muy bajos, o bien están consiguiendo un progreso lento (o incluso negativo) a partir de niveles más altos.

- Como ya hemos dicho, durante la década de los 90 los ingresos medios per cápita descendieron en 54 países (ver figura 2.5). De éstos, 32 se consideran de máxima prioridad y se enfrentan a una crisis económica. Muchos ya son extremadamente pobres, y la mayoría se encuentra en el África Subsahariana. Pero también hay países en crisis en Europa Central y Oriental y en la CEI, América Latina y el Caribe, y Asia Oriental y el Pacífico. Los bajos ingresos per cápita también son un grave problema en 20 países de alta prioridad.

- El hambre aumentó en 21 países en la década de los 90. En 19 países de máxima prioridad más de una cuarta parte de la población pasa hambre y la situación no tiene visos de mejora; o quizá incluso empeore. En 19 países de alta prioridad la situación ha mejorado, aunque el hambre sigue siendo un reto importante.

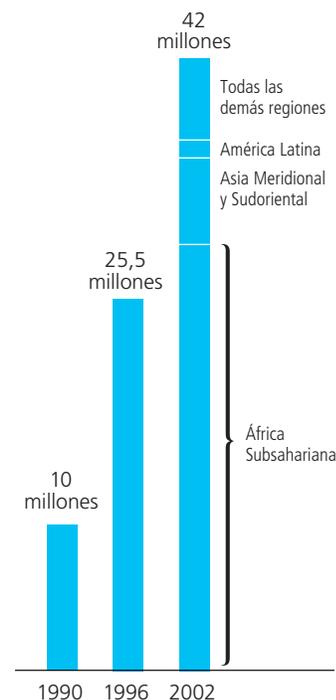
- En 11 países de máxima prioridad, al menos la cuarta parte de los niños no cursa estudios primarios y se están haciendo pocos progresos por lograr el Objetivo de matriculación universal. Nuevamente, la mayoría de ellos se encuentra en el África Subsahariana. Sin embargo, ésta es un área de desarrollo en donde existe una urgente necesidad de datos fiables. Las bajas tasas de matriculación también son motivo de preocupación en 13 países de alta prioridad.

- Las tasas de mortalidad infantil crecieron en la década de los 90 de un modo nunca visto en décadas

FIGURA 2.6

Los casos de VIH/SIDA se han disparado

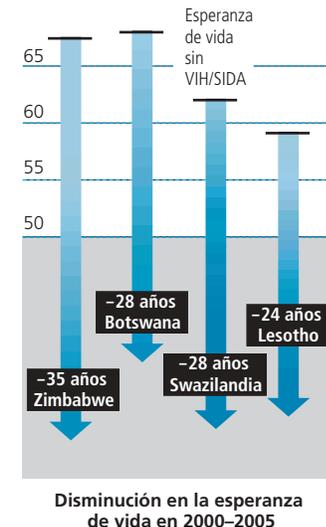
Número de casos de VIH/SIDA



Fuente: ONUSIDA 2002b

FIGURA 2.7

Pérdida de esperanza de vida debido al VIH/SIDA



Fuente: PNUD 2001c.

Los esfuerzos por alcanzar los objetivos: definición de países de alta prioridad y de máxima prioridad

Países prioritarios en cada Objetivo

Este informe identifica los países de máxima y alta prioridad en cada objetivo (véase presentación general 2.1). El objetivo es señalar los países en los que se requiere una acción urgente para alcanzar uno de los Objetivos (países de máxima prioridad) y los países en los que la situación es menos desesperada pero que necesitan mejorar considerablemente sus resultados (países de alta prioridad; véase nota técnica 2).

Los países de máxima prioridad se caracterizan por la combinación de una pobreza humana profundamente arraigada y una paralización o incluso retroceso de sus progresos (véase matriz). Son países que se encuentran en crisis en todos los objetivos y hacia ellos deben dirigirse la atención y los recursos del mundo.

En los países de alta prioridad la situación es menos desesperada pero las necesidades siguen siendo importantes. Se trata de países con niveles de partida medios pero en los que el progreso se ha detenido o incluso ha retrocedido, o de países con una pobreza

humana extrema que registran progresos moderados aunque aún demasiado lentos para alcanzar los objetivos.

Países prioritarios en los Objetivos

Los países más preocupantes son los que se consideran de máxima o de alta prioridad en una amplia variedad de objetivos.

Existen 31 países de máxima prioridad en los Objetivos, lo que significa que son países de máxima prioridad en al menos 3 Objetivos, o en la mitad o más de los Objetivos sobre los que se dispone de datos, con un mínimo de al menos tres puntos de datos. Cuando solamente se dispone de datos sobre dos Objetivos, se consideran de máxima prioridad en ambos.

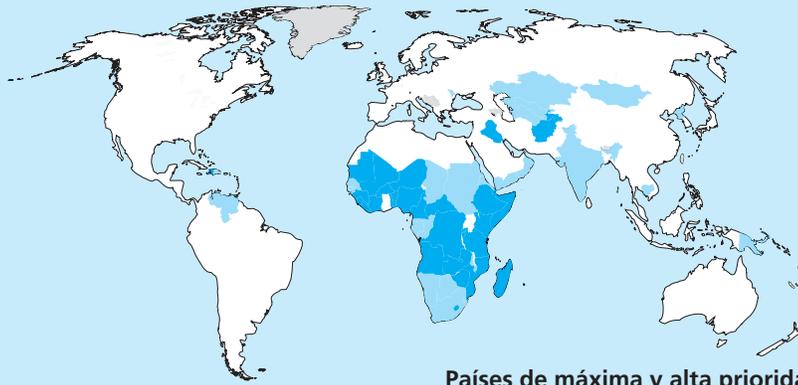
Existen 28 países de alta prioridad en los Objetivos. Se trata de países que no entran en la categoría de máxima prioridad, pero que son de máxima o alta prioridad en al menos 3 Objetivos, tienen máxima prioridad en dos Objetivos o son de máxima o alta prioridad en la mitad o más de los Objetivos sobre los que

se dispone de datos, con un mínimo de tres puntos de datos. Cuando solamente se dispone de datos sobre dos Objetivos, se consideran de máxima o alta prioridad en ambos.

Además, hay otros 78 países sobre los que se dispone de datos suficientes para la evaluación y que no encajan en las categorías de máxima prioridad o alta prioridad y 32 países más sobre los que no se dispone de datos suficientes para efectuar evaluaciones fiables.

La clasificación de países en las categorías de máxima prioridad, alta prioridad y otras es útil pero debe considerarse con cautela. Las clasificaciones indican que los países que más peligro corren de no alcanzar los Objetivos se encuentran en el África Subsahariana y en Asia Central. Sin embargo, los datos subyacentes sobre cada Objetivo individual suelen medirse con poca precisión y la clasificación de algunos países cambiará a medida que mejoren los datos. Por otra parte, en muchos países faltan demasiados datos sobre Objetivos individuales para facilitar una clasificación global adecuada. Así, algunos países que ahora figuran en la categoría "otros" serían países de máxima o alta prioridad si los datos subyacentes fueran más completos.

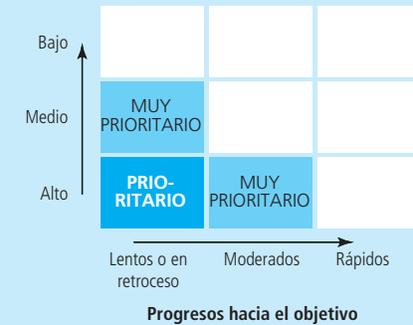
Conviene añadir que los criterios de clasificación que se han utilizado son verosímiles pero solamente una entre muchas opciones razonables. Algunos países se encuentran en la línea divisoria entre categorías y su clasificación cambiaría si se utilizaran unos criterios ligeramente diferentes. Por último, muchos de los países que no son de máxima ni alta prioridad se están quedando atrás en uno o más Objetivos, por lo que precisan mucha atención y ayuda internacional.



Países de máxima y alta prioridad

	No hay datos	Países de máxima prioridad	Países de alta prioridad
África Subsahariana		25	13
Asia Oriental y el Pacífico		0	4
Asia Meridional		1	1
Estados Árabes		3	3
América Latina y el Caribe		1	3
Europa Oriental y la CEI		1	4

Nivel de pobreza humana (en el objetivo)



Fuente: Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano, basado en la presentación general 2.1.

anteriores, aumentando en 14 países. En general, las situaciones negativas no mejoran en 32 países de máxima prioridad. En algunos de estos países, casi un tercio de los niños no cumplirá los cinco años. Todos, excepto 6 de estos países —Afganistán, Camboya, Iraq, Somalia, Sudán, Tayikistán—, se encuentran en el África Subsahariana. En 24 países de alta prioridad las tasas de mortalidad infantil son extremadamente preocupantes.

HACIA LOS OBJETIVOS: 31 PAÍSES DE MÁXIMA PRIORIDAD, 28 PAÍSES DE ALTA PRIORIDAD

Los datos sobre países de máxima y alta prioridad en los objetivos figuran en el recuadro 2.1. Existen 31 países de máxima prioridad: 25 en el África Subsahariana, 3 en los Estados Árabes y 1 en cada región de Asia Meridional, América Latina y el Caribe y Europa Central y Oriental y en la CEI. En términos

generales, estos países no están alcanzando el desarrollo y necesitan la atención y los recursos del mundo para lograr los Objetivos.

Otros 28 países de alta prioridad se enfrentan a grandes retos en los Objetivos. Nuevamente, muchos pertenecen al África Subsahariana: 13. Pero 4 se encuentran en Europa Central y Oriental y la CEI, otros 4 en Asia Oriental y el Pacífico, y 3 corresponden a cada región de los Estados Árabes, a América Latina y el Caribe. Uno de ellos está en el Asia Meridional.

No existe un factor único que pueda explicar la difícil situación de los países de máxima y alta prioridad, pero los del África Subsahariana comparten rasgos comunes. Muchos son países sin litoral, o un amplio porcentaje de su población vive lejos de la costa. Además, la mayoría son de pequeñas dimensiones y tan sólo cuatro tienen más de 40 millones de habitantes. Estar lejos de los mercados mundiales y tener una economía de pequeñas dimensiones dificulta mucho la diversificación que permita pasar de productos básicos a exportaciones menos volátiles con un mayor valor agregado. De hecho, los productos básicos representan más de dos terceras partes de las exportaciones en 14 de los 17 países subsaharianos de máxima y alta prioridad de los que tenemos datos. En 14, los productos básicos representan más de las dos terceras partes de las exportaciones. Muchos de los países prioritarios de la región también tienen otras preocupaciones graves: en 23, más del 5% de la población tiene VIH/SIDA y 9 sufrieron conflictos durante la década de los 90 (recuadro 2.5)¹⁹.

En otras regiones, los retos a los que se enfrentan los países de máxima prioridad son bastante diferentes. Muchos países de la CEI, por ejemplo —al tiempo que también se enfrentan a algunos de los problemas estructurales que afectan al África Subsahariana— están en fase de transición hacia economías de mercado, proceso en el que han tenido mucho más éxito los países de Europa Central y Oriental. En los Estados Árabes las dificultades no están relacionadas con los ingresos, sino que derivan de su incapacidad de transformar los ingresos en desarrollo humano y de progresar hacia los Objetivos.

Por consiguiente, ¿qué ha de hacerse para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio? Independientemente de la respuesta, estos países de máxima y alta prioridad han de ocupar el centro de la atención. Los asuntos a los que se enfrentan y el modo de resolverlos se abordan en detalle en los capítulos siguientes.

Pero los países pobres que fracasan en su intento de conseguir el progreso no son el único motivo de interés. En este capítulo también se estudia otro

grupo de países: aquellos en los que el progreso se ha distribuido de modo irregular, dejando a un número inmenso de personas en condiciones terribles.

BUEN DESEMPEÑO DE ALGUNOS DE LOS PAÍSES MÁS POBRES

Muchos de los países más pobres del mundo están logrando buenos progresos en todos o en la mayoría de los Objetivos. En efecto, los países más pobres han realizado algunos de los progresos más rápidos en lo que respecta a todos los Objetivos. Ciertamente, con sus bajos niveles iniciales son los que tienen más espacio para mejorar. Pero esto no debe restar valor a los logros que algunos países han realizado en circunstancias que han hecho a muchos otros países en su misma fase de desarrollo caer en el estancamiento o incluso retroceder. El éxito de los países del África Meridional es particularmente frágil, puesto que la propagación del VIH/SIDA y las recientes sequías amenazan seriamente un progreso continuado. Aún así, durante la década de los 90:

- Cabo Verde, Mauricio, Mozambique y Uganda consiguieron un crecimiento de ingresos per cápita superior al 3% anual.
- Ciertos países en el África Subsahariana lograron algunas de las reducciones del hambre más importantes a escala mundial. Ghana redujo la tasa de hambre del 35% al 12%, y Mozambique del 69% al 55%.

RECUADRO 2.5

Conflictos violentos y los Objetivos

Los conflictos violentos representan un obstáculo clave para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Entre 1990 y 2001 se produjeron 57 grandes conflictos armados distintos en 45 lugares. El África Subsahariana ha sido la zona más afectada, aunque ninguna región en desarrollo ha escapado a este fenómeno.

Las muertes causadas por los conflictos son difíciles de contabilizar y las estimaciones son dispares. Sin embargo, desde 1990 los conflictos se han cobrado la vida de hasta 3,6 millones de personas y han herido a muchos millones más. Lo más trágico es que el número de víctimas civiles, no militares, no deja de crecer (actualmente representan el 90% de los muertos y heridos). Sorprendentemente, más de la mitad de las víctimas civiles son niños.

Además de estos trágicos efectos directos, el colapso de las economías e infraestructuras resultan en un número muy superior de afectados. De los países de máxima y alta prioridad en la consecución de los Objetivos, 13 han sido escenario de conflictos graves en los años 90. Resulta asombroso comprobar que algunos países como Sri

Lanka e Indonesia, afectados por graves conflictos, continúan logrando progresos en la consecución de los Objetivos. Existen dos motivos distintos de estos éxitos aparentemente improbables.

En primer lugar, las buenas políticas son esenciales. La existencia de un gobierno sólido que continúe atendiendo a toda su población puede marcar grandes diferencias en los resultados humanos (el recuadro 3.5 del capítulo 3 analiza las políticas de gobiernos y donantes que pueden atenuar los costos humanos de los conflictos).

En segundo lugar, conviene señalar que en ocasiones los conflictos no afectan a todo el país, sino que se concentran en zonas específicas. En estos casos, las repercusiones de la guerra pueden no aparecer en los indicadores sociales a nivel nacional, aunque los efectos sean devastadores en las zonas conflictivas (en el recuadro 2.8 de este capítulo se examinan concretamente aquellos países con zonas aisladas azotadas por conflictos).

Fuente: Stewart 2003; Marshall 2000; UNHCR 2000; UNICEF 1996; SIPRI 2002b.

- En Benin aumentó el índice de matriculación para cursar estudios primarios del 49% al 70%. Malí y Senegal aumentaron los índices de matriculación para cursar estudios primarios en 15 puntos porcentuales o más. Los índices de finalización de los estudios primarios también aumentaron en algunos de los países más pobres y Malí obtuvo un aumento de más de 20 puntos porcentuales.
- Muchos de los países más pobres realizaron buenos progresos hacia la igualdad entre los géneros en la educación primaria y secundaria. Mauritania lideró el grupo, aumentando la proporción de niñas respecto a niños escolarizados del 67% al 93% entre 1990 y 1996. Malí y Nepal acortaron las distancias en 10 puntos porcentuales o más en la década de los 90.
- A pesar del VIH/SIDA, ha habido importantes mejoras en la supervivencia infantil en el África Subsahariana. Guinea redujo la mortalidad infantil en 7 puntos, y Malawi y Níger en 5 puntos o más. También se produjeron importantes reducciones en algunos de los países más pobres de Asia. Bhután y la República Democrática Popular Lao redujeron las muertes de niños menores de cinco años del 16% al 10%, y Bangladesh del 14% al 8%.
- Aunque el VIH/SIDA se cobró un número aplastante de víctimas en general en todo el África Subsahariana, cabe destacar algunas excepciones

importantes. Uganda redujo los índices de infección durante ocho años consecutivos en la década de los 90, y Zambia puede convertirse en el segundo país de la región en invertir la tendencia de propagación del VIH/SIDA desde niveles críticos. Senegal también ha evitado la propagación de la enfermedad²⁰.

- Côte d'Ivoire y Malí aumentaron la proporción de personas con acceso a agua potable en 10 puntos porcentuales o más. Por otra parte, Ghana y Senegal aumentaron la proporción de personas con acceso a un saneamiento mejorado en 10 puntos o más.

Estos éxitos, junto con las rápidas mejoras en países más desarrollados, muestran que todos los países pueden alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (recuadro 2.6). (En los capítulos 4 y 5 se analiza qué ha sustentado algunos de estos éxitos.)

BRECHAS CRECIENTES DENTRO DE LOS PAÍSES ¿QUIÉN SE ESTA QUEDANDO ATRÁS?

Mientras que los indicadores de desempeño nacionales ayudan a indicar lo que está ocurriendo a los habitantes de un país, con frecuencia el progreso difiere mucho entre las regiones de un mismo país. Muchos países con un buen desarrollo medio con respecto a los Objetivos contienen grupos de población —y en ocasiones zonas enteras— que se están quedando atrás. ¿Cuáles son las desproporciones en el desarrollo humano dentro de los países? y ¿cómo han evolucionado a lo largo del último decenio? (véase también la presentación general 2.3).

Las estadísticas nacionales son puntos intermedios de diferencias internas o resúmenes de las idiosincrasias nacionales que promedian las divisiones económicas, sociales, culturales, de género y étnicas dentro de las fronteras. Así, puede que los indicadores utilizados para evaluar el progreso nacional hacia los Objetivos no reflejen adecuadamente las condiciones de vida de muchos habitantes (recuadro 2.7).

Las grandes —y crecientes— brechas son motivo de preocupación por sus posibles efectos negativos en el ritmo de desarrollo. También indican situaciones de desigualdad de oportunidades, en donde los ricos se aseguran la mayor parte de los beneficios del desarrollo. A medida que las desproporciones aumentan y alcanzan niveles elevados, éstas pueden ser desestabilizadoras para el desarrollo humano como resultado del malestar social, las disputas políticas, una asignación de recursos sesgada, y violencia y conflictos (recuadro 2.8).

Esta es la razón por la cual merecen atención las tendencias subnacionales, incluso entre países que parecen estar obteniendo buenos resultados en lo que a los Objetivos se refiere. Estos países pueden estar

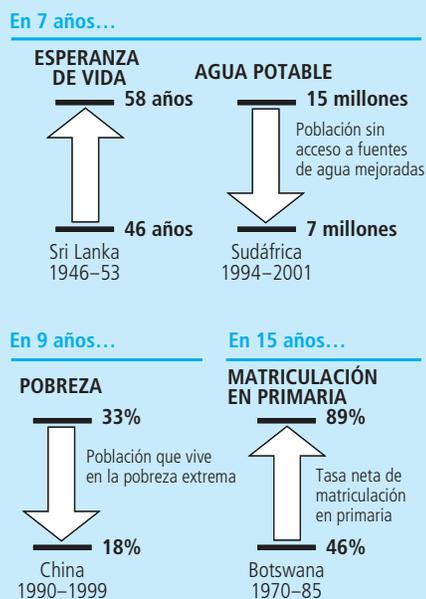
RECUADRO 2.6

Los grandes pasos adelante son posibles en años, no en décadas

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio pretenden mejorar de forma extraordinaria la vida de los pueblos en el espacio de una generación. Estos objetivos son ambiciosos pero alcanzables: muchos países han dado grandes pasos adelante en todos los aspectos de desarrollo humano en breves espacios de tiempo.

En sólo siete años (1946-53) Sri Lanka logró aumentar en doce años a la tasa de esperanza de vida media, una marca increíble. Entre 1970 y 1985, Botswana duplicó la proporción de niños en la enseñanza primaria, alcanzando prácticamente la educación primaria universal. En la década de los 90, China redujo casi a la mitad la proporción de las personas que viven en la pobreza. Entre 1994 y 2001, Sudáfrica redujo a la mitad el número de personas sin acceso a agua potable.

Estos éxitos son el resultado de políticas apropiadas en circunstancias específicas, y reproducirlos no es tarea sencilla. Pero muestran qué puede conseguirse. Los últimos capítulos de este Informe examinan qué funciona y qué no funciona, identificando políticas clave para la consecución de los Objetivos



Fuente: Grupo de Tareas del Proyecto del Milenio 7 2003; PAS 2002b; cálculos de la Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano basados en el Banco Mundial 2002f y 2003i; Caldwell 1986, pp. 171-220; Banco Mundial 2003i.

avanzando con un enfoque de arriba a abajo, centrándose inicialmente en los esfuerzos políticos y los recursos en los grupos más fáciles de alcanzar, como los que no están en situación de pobreza o los que se habitan las zonas urbanas. Este enfoque puede elevar los promedios nacionales lo suficiente como para declarar la consecución de un Objetivo o de cualquier otro fin.

Este hecho constituye una preocupación particularmente en la salud porque los Objetivos y metas relacionados con la salud (reducir la mortalidad infantil en dos terceras partes y la mortalidad materna en tres cuartas partes) tienen como fin la reducción de las tasas medias y por lo tanto se aplican a la población en su totalidad, mientras que los de nutrición, educación y pobreza se centran en los que pasan hambre, los que carecen de educación y en los pobres. Por este motivo, la mejora en los objetivos de salud puede hacerse identificando como objetivo a cualquier grupo, incluyendo a los grupos más prósperos. Algunos gobiernos pueden verse tentados de alcanzar los Objetivos de salud concentrando los beneficios entre la población más próspera, y centrándose más tarde en la población más difícil de alcanzar²¹. Algunos analistas argumentan que este enfoque “de arriba hacia abajo” tiene sus méritos puesto que permitirá alcanzar el objetivo a nivel del país y finalmente beneficiará a todos —pero puede que no sea así—.

Para que el progreso sea continuo e incluya a todos, debe enfocarse “de abajo a arriba”, haciendo hincapié en la equidad y dirigiéndose en primer lugar a quienes tienen más necesidad de apoyo. En

la persecución de los Objetivos de salud, la población en peor situación y la población más difícil de alcanzar no deberían recibir atención sólo en el último minuto. Para los encargados de formular políticas, colocar a los pobres al final de la cola de los servicios sociales es más fácil y menos costoso a medio y largo plazo²². Pero el falso progreso que se obtiene puede ser insostenible a largo plazo.

BRECHAS ENTRE GRUPOS SOCIOECONÓMICOS

La evidencia de muchos países sugiere que ciertos grupos están beneficiándose menos de las mejoras nacionales en los ingresos, en la salud y en la educación. Las disparidades de ingresos parecen estar aumentando en varios países, lo que indica un distanciamiento más profundo entre los que se encuentran en la parte superior de la distribución de ingresos (generalmente las clases medias y altas de las zonas urbanas) y los que se encuentran en la parte inferior (principalmente hogares rurales, encabezados por una mujer, de ascendencia indígena o marginada étnicamente). Si no se aborda correctamente la persistente desigualdad de ingresos, ésta puede limitar los beneficios del crecimiento económico en la reducción de la pobreza (véase el recuadro 2.2).

La riqueza, probablemente incluso más que los ingresos, aparece como un elemento clave para garantizar los servicios sociales básicos (en los estudios citados en esta sección, la riqueza se estimó utilizando las encuestas domésticas, basándose en los activos y las características de los hogares)²³. Entre mediados

RECUADRO 2.7

Datos desglosados dentro de países: informes nacionales sobre desarrollo humano

Desde 1992, aproximadamente 135 países han utilizado distintos procedimientos propios para redactar más de 450 informes sobre desarrollo humano regionales y nacionales. Muchos de estos informes presentan datos desglosados por líneas de género, de edad, de raza, étnicas, geográficas u otras, permitiendo un análisis en mayor profundidad de las causas específicas de los países para la desigualdad y la pobreza —que en ocasiones revelan una discriminación sistemática y serias privaciones—. Los informes se han convertido en fuentes esenciales que reflejan los datos desglosados más recientes de estos países, y participan en las estrategias políticas de avanzar y en las herramientas para medir el progreso hacia el desarrollo humano. Los siguientes ejemplos muestran lo que los informes contribuyen a lograr:

- Desde 1997, Brasil calcula anualmente el índice de desarrollo humano (IDH) de cada uno de los más de 5.000 municipios del país. Como respuesta, el Estado de Minas Gerais promulgó la Ley Robin Hood, que asigna una parte de la recaudación tributaria a los municipios con una puntuación baja en los IDH y en otros indicadores.

- El informe sobre desarrollo humano de 2001 de Nepal utilizaba una gran cantidad de datos desglosados que revelaban importantes desigualdades en la distribución de recursos y oportunidades, llegando a concluir que en la raíz de los decepcionantes resultados de pobreza se encontraba un débil ejercicio del poder. El informe reveló que la esperanza de vida media fluctuaba entre los 51 años —de las castas más desfavorecidas— y los 63 del grupo étnico Newar.

- Los informes anuales sobre desarrollo humano de Egipto desglosan los indicadores socioeconómicos, ambientales, demográficos y otros para cada una de las 26 gobernaciones de la nación. Estos datos y los hallazgos del informe forman la base de las reuniones anuales de los gobernadores del país para examinar juntos las disparidades e identificar las respuestas políticas a dar.

- El informe de Lituania de 2000 analizaba las disparidades entre lo urbano-rural en el desarrollo humano. Los datos desglosados referentes a los indicadores clave como mortalidad, suicidio, empleo y educación mostraban que los lituanos rurales están perdiendo su capacidad de sustento con las activida-

des tradicionales —sin que hayan aparecido medios de vida alternativos, productivos y sostenibles—. El informe advertía que esta tendencia podía socavar la cohesión social.

- Los datos sobre desarrollo humano de Namibia han examinado la pobreza humana desglosando el IDH por grupos de idioma. Este desglose revela altos niveles de desarrollo humano predominantemente entre grupos de europeos —personas que hablan afrikáans, inglés o alemán— y niveles muy bajos entre los San (bosquimanos). Estos hallazgos han llevado a inversiones dirigidas a la salud, la educación, y la creación de empleo.

Los datos desglosados de los informes están disponibles en línea en <http://sedac.ciesin.columbia.edu/hdr/>. (Para visualizar los informes de desarrollo humano nacionales, véase <http://hdr.undp.org>.)

Fuente: Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano, Unidad del Informe Nacional sobre el Desarrollo Humano.

Los conflictos violentos suelen concentrarse en ciertas zonas específicas de los países, siguiendo líneas sociales étnicas, lingüísticas y otras similares. Esta tendencia puede explicar el buen desempeño general registrado por países como Sri Lanka e Indonesia en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, durante los años de conflicto de la década de los 90. Es más probable que las zonas con conflictos presenten niveles de desarrollo humano inferiores a los de otras zonas no directamente afectadas (en ciertos casos, los conflictos también afectan a las regiones vecinas escenasario de flujos de refugiados y emergencias humanitarias).

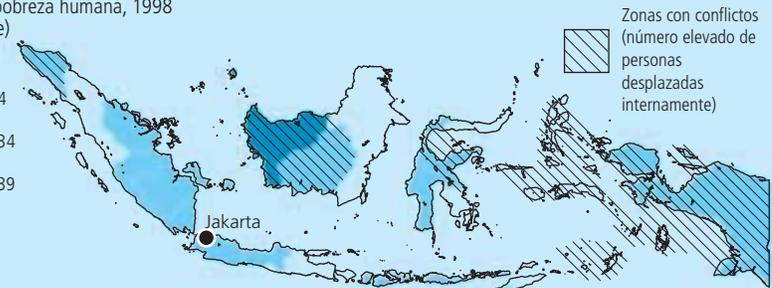
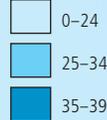
La relación entre conflictos y desarrollo deficiente puede ser bidireccional: las dificultades económicas y sociales, especialmente cuando están acompañadas de grandes desigualdades entre grupos y zonas, pueden fomentar la violencia; del mismo modo, los conflictos suelen ser las principales causas de un desarrollo económico deficiente, resultando, entre otras cosas, en crisis sanitarias y en la destrucción de la infraestructura nacional. Esta relación se percibe claramente al comparar la distribución espacial de los conflictos comparándola con los indicadores subnacionales de desarrollo. Sin embargo, debido a la escasez de datos, este tipo de análisis sólo pueden realizarse en pocos países. Este Informe ha logrado recopilar datos para cuatro países:

- **Indonesia.** Entre las diferentes islas de Indonesia y en el interior de las mismas se aprecian grandes disparidades regionales en los Índices de Pobreza Humana (IPH). Se han producido conflictos separatistas violentos en zonas que registran altos niveles de pobreza y fuertes divisiones entre facciones religiosas, étnicas y sociales.
- **Colombia.** La violencia tiene una presencia media y alta a lo largo de las dos cordilleras que atraviesan el país de norte a sur y en las zonas que enlazan estas montañas con la costa del Pacífico. Se trata de zonas montañosas predominantemente rurales, con pocas infraestructuras y a menudo inhóspitas. El índice de desarrollo humano (IDH) es más bajo en algunas de las zonas en las que el conflicto ha sido más violento (véase el mapa).
- **Nepal.** El levantamiento maoísta que comenzó en Nepal en 1996 tiene su epicentro en las partes más aisladas, desatendidas y pobres en recursos del país, carentes incluso de las infraestructuras sociales más básicas. Entre éstas se encuentran pueblos remotos con minorías étnicas que coinciden con las zonas de bajos IDH del noroeste y ciertas zonas del norte.
- **Sri Lanka.** Los casi veinte años de conflicto civil entre la minoría tamil y la mayoría sinalesa se han saldado con más de 65.000 muertos y cerca de un millón de desplazados. El mapa muestra como las regiones tamilyes del norte y del nordeste han quedado excluidas del desarrollo de las infraestructuras en Sri Lanka.

Conflictos dentro de los países

INDONESIA

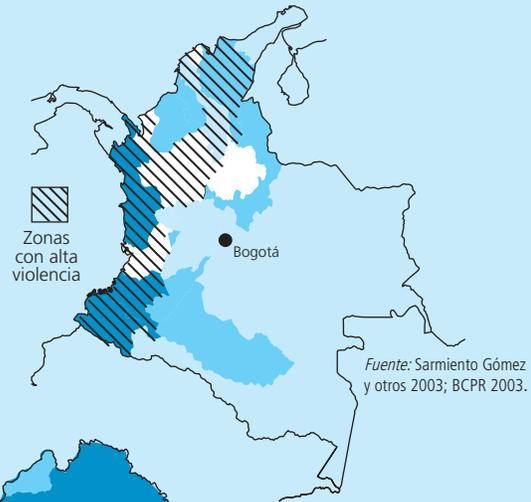
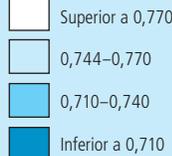
Índice de pobreza humana, 1998 (porcentaje)



Fuente: BCPR 2003.

COLOMBIA

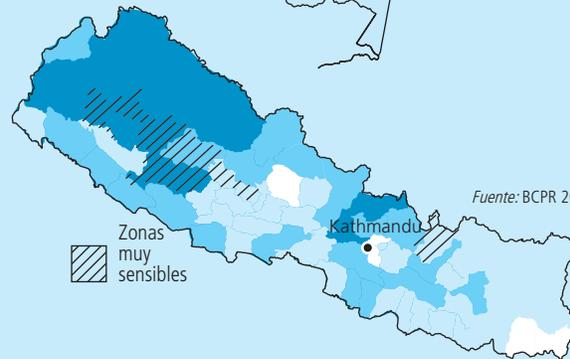
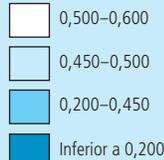
Índice de desarrollo humano, 2001



Fuente: Sarmiento Gómez y otros 2003; BCPR 2003.

NEPAL

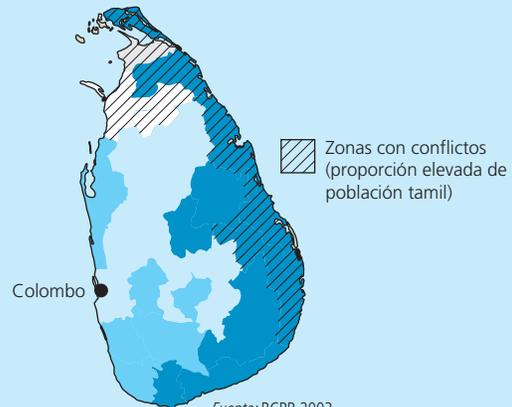
Índice de desarrollo humano, 2000



Fuente: BCPR 2003.

SRI LANKA

Carreteras de todo tipo (km), 1998



Fuente: BCPR 2003.

Fuente: PNUD 2003a.

CUADRO 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)

Tasas de mortalidad infantil		DISTANCIAMIENTO RELATIVO (ricos/pobres)				
		Acortándose		Constante	Ampliándose	
NIVEL MEDIO	Mejorando	Guatemala	Egipto Marruecos Senegal	Malí Perú	Bangladesh Brasil Rep. Dominicana Indonesia	Bolivia Colombia Ghana Uganda
	Constante	Togo Zambia	Burkina Faso Camerún Níger		Filipinas Tanzania	
	Empeorando		Kenya		Kazajstán Zimbabwe	

Fuente: : Minujin y Delamonica 2003.

de los 80 y mediados de los 90, las distancias entre las tasas de mortalidad infantil de los quintiles más ricos y más pobres se acercaron en sólo 3 de los 24 países en desarrollo de los que tenemos datos²⁴. Además, en 13 de los países con buenos resultados en la reducción de las tasas de mortalidad infantil hay pruebas de desigualdad constante o en aumento entre los grupos más ricos y los más pobres (véase el cuadro 2.5).

En la misma muestra de 24 países, a pesar del importante acortamiento de las distancias relacionadas con la riqueza en la cobertura de inmunización, a finales de los 90 menos de la mitad de los niños de las familias más pobres habían sido inmunizados con DPT3 (tres dosis de inmunización frente a la difteria, a la tos ferina y al tétanos). En Burkina Faso, Camerún, Malí y Níger menos del 30% de los niños pobres fueron inmunizados. En muchos países la cobertura de la vacunación para la quinta parte más pobre de la población no experimentó cambios o descendió ligeramente en la década de los 90²⁵.

Las disparidades en la educación dan nuevas muestras de la desigualdad entre los hogares ricos y pobres. En muchos países, los niños de hogares pobres tienen muchas menos probabilidades de asistir a la escuela y muchas más probabilidades de no completar el ciclo de estudios en caso de asistir. Los índices de matriculación son especialmente bajos entre los hogares más pobres y las tasas de abandono son especialmente altas en el África Subsahariana.

Asia Meridional muestra un patrón similar, aunque las tasas de abandono se concentran después de cursado el 5º año de estudios. En América Latina existen más probabilidades de que los hogares pobres envíen a un número mayor de niños a la escuela, lo que tiene como resultado índices de matriculación más

altos, pero las tasas de abandono son tan altas como en cualquier otra región²⁷. Incluso los países con una baja desigualdad de ingresos, como Vietnam, sufren amplias oscilaciones en los quintiles de riqueza en lo que a la educación se refiere. Los datos sobre el distanciamiento por sectores de los ingresos en la salud y en la educación apoyan una conclusión innegable: para que los Objetivos puedan ser alcanzados por el mayor número de países y de personas, las políticas deben centrarse en cerrar las líneas divisorias de la riqueza dentro de los países.

DISTANCIAMIENTO URBANO-RURAL

El creciente abismo entre las zonas urbanas y rurales también indica un desarrollo sesgado. En algunos países africanos los progresos hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio sugieren que, a pesar de resultados en general satisfactorios, las líneas divisorias entre lo urbano y lo rural persisten —o incluso se están acrecentando— en lo que respecta a la mayor parte de los indicadores²⁸. En 8 de 11 países con datos, las tasas de pobreza globales han descendido, pero este descenso ha sido más lento en la pobreza rural y especialmente en Níger, Senegal y Tanzania.

Al igual que ocurre con el distanciamiento por riqueza, las líneas divisorias urbano-rurales se reflejan en un progreso desigual en la educación y en la salud. En 26 países de África, América Latina y Asia las zonas rurales están luchando por muchos de los Objetivos²⁹. La mayoría de las veces esto se produce en términos relativos en comparación con las zonas urbanas pero, en algunos casos es en términos absolutos (con condiciones deteriorándose en las zonas rurales y mejorando en las zonas urbanas). Entre finales de los 80 y mediados a finales de los 90 el dis-

La igualdad entre los géneros es esencial para determinar si los Objetivos se alcanzarán: desde la mejora de la salud y la lucha contra la enfermedad, a la reducción de la pobreza y el hambre; desde la difusión de la educación y la disminución de la mortalidad infantil, al aumento del acceso al agua potable y a la garantía de la sostenibilidad ambiental

Todos los países pueden alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio; no hay ninguna duda

tanciamiento entre los índices de mortalidad infantil en los hogares rurales y urbanos se acrecentó en 14 de los 26 países.

De manera similar, los niños en las zonas urbanas tienen muchas más probabilidades de recibir una educación apropiada. Con frecuencia, los padres de las zonas rurales pobres son reacios a enviar a sus hijos a la escuela y cuando los envían, no disponen de suficientes profesores, libros de texto o aulas. En los países en desarrollo un hombre que viva en una zona rural tiene dos veces más posibilidades de ser analfabeto que otro en una zona urbana³⁰. En Asia Meridional es donde se producen las mayores disparidades entre lo rural y lo urbano.

DISTANCIAMIENTO ENTRE LOS GÉNEROS

La Declaración del Milenio hace un llamamiento a la potenciación de la mujer desde un punto de vista político, social y económico. Con dicho fin, el tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio tiene por meta reducir la brecha entre hombres y mujeres en la educación primaria, secundaria y, finalmente, en la educación superior. Pero la brecha entre géneros en la educación es sólo una pequeña parte de la desigualdad entre los géneros. Tal y como expone este Informe, la igualdad entre los géneros es un elemento esencial para determinar si los Objetivos se alcanzarán o no: desde la mejora de la salud y la lucha contra la enfermedad, a la reducción de la pobreza y el hambre; desde la difusión de la educación y la disminución de la mortalidad infantil, al aumento del acceso al agua potable y a la garantía de la sostenibilidad ambiental.

Un claro indicador de la crisis de género es el distanciamiento en los índices de mortalidad entre hombres y mujeres. A pesar de la ventaja biológica de las mujeres, éstas tienen tasas de mortalidad más altas en distintos países, principalmente en Asia Meridional y oriental. El fenómeno de las “mujeres ausentes” hace referencia a aquellas que se cree que han muerto debido a la discriminación en el acceso a la salud y a la nutrición. Los datos recogidos en el censo indican que las mujeres ausentes han aumentado en número pero disminuido en proporción a la cantidad de mujeres vivas en la actualidad. Se han producido mejoras en Bangladesh, Pakistán y en la mayor parte de los Estados Árabes, aunque sólo se han producido leves mejoras en la India —y un deterioro

en China³¹. A la inversa, en algunos países de la CEI occidental, los hombres están muriendo hasta 15 años antes que las mujeres³².

En la mayoría de los casos, la discriminación de género va acompañada de sesgos frente a otras características personales como la localización (zonas rurales), el origen étnico (minorías indígenas) y la condición socioeconómica (los hogares más pobres). La brecha entre géneros en la salud y particularmente en la educación son causas importantes de discriminación de género. En muchos países en desarrollo la brecha entre géneros en la enseñanza primaria y secundaria es mucho más profunda entre la quinta parte más pobre de la población. Además, en la mayoría de estos países la situación no cambió significativamente en la década de los 90—lo que apoya la evidencia de discriminación frente a las niñas a nivel del hogar, sobre todo en los hogares pobres³³.

Globalmente, las mujeres representan algo menos de la mitad de los adultos afectados por el VIH/SIDA. Pero en el África Subsahariana, donde el virus se ha expandido principalmente a través de la actividad heterosexual, más del 55% de los adultos infectados son mujeres³⁴. Allí las mujeres jóvenes tienen entre dos y cuatro veces más probabilidades que los hombres de contraer la enfermedad. En Asia Meridional y Asia Sudoriental, el 60% de los jóvenes infectados por el VIH/SIDA son mujeres³⁵.

* * *

Todos los países pueden alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio; no hay ninguna duda. Países en todos los niveles de desarrollo y de todas las regiones han hecho extraordinarios progresos. Hay países que también han progresado sin incurrir en mayores desigualdades. En los capítulos 3 a 7 de este Informe se analizan las lecciones que se pueden derivar de estos éxitos y cómo pueden aplicarse a otros países que ahora están fracasando. Aunque muchos de los pasos para conseguir el éxito ya son conocidos, garantizar que se produzcan cambios fundamentales en el planteamiento del desarrollo. Los enfoques tradicionales de intentar hacer cuanto sea posible frente a políticas débiles y graves limitaciones de recursos no serán suficientes. El capítulo 8 considera las acciones generales necesarias que permitan crear el entorno adecuado para alcanzar los Objetivos, deteniéndose en las que los países ricos deben llevar a cabo.