



Políticas públicas para mejorar la salud y la educación de las personas

El Pacto de Desarrollo del Milenio sostiene que las primeras medidas políticas que los países de alta y máxima prioridad deben aplicar para salir de las trampas de la pobreza implican inversiones en salud y educación. Estas inversiones estimulan el crecimiento económico, que a su vez fomenta el desarrollo humano (véase capítulo 3). Educación, salud, alimentación, agua y saneamiento se complementan, de modo que cualquier inversión en uno de estos campos contribuye a mejorar los resultados de los demás. Uno de los mensajes fundamentales de este capítulo es que los responsables de formular políticas deben tener en cuenta las sinergias entre los distintos aspectos del desarrollo humano al promover inversiones destinadas a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La educación influye en todos los resultados de desarrollo humano. Lejos de limitarse a una simple fuente de conocimiento, promueve la mejora de la higiene y el mayor uso de los servicios sanitarios. El acceso a agua potable y a saneamiento adecuado también repercute en los resultados en materia de salud, puesto que reduce las enfermedades infecciosas, mejora el estado nutricional de los niños y aumenta su capacidad de aprendizaje. La suma de estas intervenciones conduce a una transición sanitaria: las enfermedades de transmisión dejan de ser el primer problema sanitario de un país y ceden su lugar a las enfermedades crónicas.

La transición sanitaria, por el notable descenso de las tasas de natalidad y de mortalidad que conlleva, acelera a su vez la transición demográfica. Además, a medida que el nivel de educación aumenta, la planificación familiar mejora. Como crece el número de niños que sobreviven, las familias tienen menos niños y gracias al fácil acceso a los anticonceptivos forman familias de menor tamaño. Por lo tanto, con el tiempo, el descenso de la mortalidad en la infancia y en la niñez desempeña un papel fundamental en la disminución de las tasas de fecundidad.¹ Este concepto de sinergia entre las distintas inversiones sociales es fundamental para reducir el hambre, la desnutrición, las enfermedades y el analfabetismo promoviendo además las capacidades humanas.

Para sacar el máximo partido de las sinergias entre los servicios sociales básicos, es fundamental

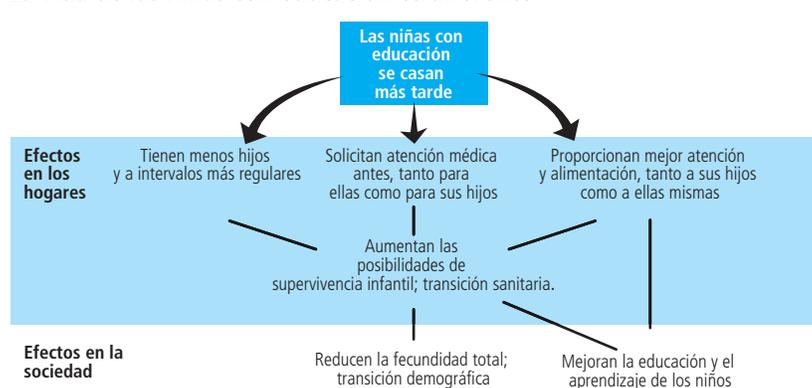
concentrarse en primer lugar en la educación primaria universal, especialmente de las niñas. Para ello, es necesario disponer de servicios de planificación familiar, agua y saneamiento totalmente operativos, servicios que son vitales para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Asimismo, en este capítulo también se defiende que la igualdad de género no es sólo uno de los Objetivos por derecho propio, sino que es primordial para la consecución de todos los demás. El ciclo de vida de las niñas con educación deja patente las sinergias entre las inversiones en el sector social (figura 4.1). Las niñas con educación suelen casarse más tarde, sobre todo si concluyen la educación secundaria y realizan una actividad económica fuera del hogar. Asimismo, las mujeres con educación tienen menos hijos, solicitan antes atención médica para sí mismas y para sus hijos, a los que proporcionan mejor atención y alimentación.² De esta forma, contribuyen a reducir la probabilidad de que los niños contraigan enfermedades y aumenten sus posibilidades de superar los cinco años.

Con el tiempo, la reducción de la mortalidad infantil se traduce en la reducción del tamaño de las familias en la difusión del uso de anticonceptivos y, por lo tanto, en el descenso de la fecundidad. Si los hogares son más pequeños, la atención prestada a los niños es mejor y si la fecundidad es menor, la población en

FIGURA 4.1.

La vida de las niñas con educación es diferente



Fuente: Mehrotra y Jolly 2000.

edad escolar disminuye. Por esta razón, las ventajas asociadas a la educación de las niñas van multiplicándose de generación en generación. Ahora bien, a pesar de que consolidar las capacidades de la mujer en el ámbito de la salud y la educación es importante, también es necesario actuar para reforzar su papel en la sociedad como agente del cambio (recuadro 4.1).

El progreso logrado en el pasado muestra lo que es posible. Durante los últimos 50 años, la mayoría de los países en desarrollo han logrado avances en salud y educación que los países ricos tardaron casi 200 años en conseguir. Sin embargo, existe una docena de países en desarrollo que han evolucionado con gran rapidez, alcanzando unos indicadores sociales comparables a los de los países ricos. Estos países con muy buenos resultados pueden instruir a los demás sobre las políticas aplicadas para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (recuadro 4.2).

Si existe alguna duda de que los Objetivos pueden alcanzarse en menos de una generación, obsér-

vense los siguientes avances: En Sri Lanka, en tan sólo siete años (1945–52), la esperanza de vida al nacer aumentó en 12 años.³ En China, en nueve años (1953–62), el incremento fue de 13 años.⁴ Entre 1960 y 1980, Botswana duplicó la tasa bruta de matriculación en la educación primaria, que pasó del 40% al 91%.⁵ Asimismo, en Zimbabwe esa misma tasa aumentó del 75% en 1960 al 124% en 1985, cinco años después de la independencia.⁶

Algunos de los países con muy buenos resultados han realizado rápidos progresos económicos y sociales simultáneamente y en la actualidad cuentan con economías de alto desempeño: es el caso de la República de Corea, Malasia o Mauricio. Estos países lograron avances en materia social al principio del proceso de desarrollo, cuando los ingresos nacionales todavía eran bajos, lo que apunta a un cierto orden en las inversiones. En otros países con muy buenos resultados de desarrollo, el crecimiento económico ha sido más lento y menos estable. No obstante, las experiencias

RECUADRO 4.1

Capacidades y poder de iniciativa de la mujer, elementos clave para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio

La consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio pasa por la mejora de las capacidades de la mujer y el aumento de la igualdad entre los géneros. Para ello es imprescindible, a la hora de mejorar sus capacidades, reforzar su poder de iniciativa y permitir que su voz se oiga más alto; al mismo tiempo, para que tengan más poder de iniciativa y su voz sea más fuerte es fundamental reforzar sus capacidades. A pesar de que la educación es la única meta oficial (“Eliminar las desigualdades de género en la educación primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005 y en todos los niveles de la educación para 2015”) utilizada para valorar el progreso hacia el Objetivo de la igualdad entre los géneros, se han establecido algunos otros indicadores para el seguimiento de los logros:

- La proporción de niñas con respecto a niños en educación primaria, secundaria y terciaria.
- La proporción de mujeres alfabetizadas con respecto a hombres de entre 15 y 24 años.
- La cuota de mujeres con empleos remunerados fuera del sector agrícola.
- La cuota de mujeres presentes en los Parlamentos nacionales.

Cuando existe igualdad entre los géneros en materia de educación, las mujeres pueden obtener un empleo fuera del hogar y adquirir poder político, lo que les dota de mayor poder de iniciativa en la esfera pública. Ahora bien, es necesario que dicha igualdad se traslade también a la esfera privada.

Hoy en día, la desigualdad de género socava las capacidades de las mujeres tanto en educación como en salud; pero se están constatando ciertos progresos. Por ejemplo, entre 1990 y 2001, en los países con desarrollo humano bajo, la tasa de mujeres alfabetizadas con respecto a los hombres de entre 15 y 24 años aumentó de 70 a 81 mujeres por cada 100 hombres, mientras que en los países con desarrollo humano medio el incremento fue sólo de 91 a 93. Asimismo, en los países en desarrollo la proporción de los géne-

ros en la educación primaria experimentó un progreso limitado, aumentando de 86 a 92 niñas por cada 100 niños entre 1990 y 1999/2000. Si se mantienen las tasas actuales, la igualdad entre los géneros en educación no se obtendrá hasta el año 2025, es decir, 20 años más tarde de la fecha inicialmente establecida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En los países en desarrollo, la alfabetización de las mujeres jóvenes (de entre 15 y 24 años) se sitúa en un 60%, frente al 80% de los hombres jóvenes. Por otra parte, son más las mujeres infectadas por el VIH/SIDA que los hombres. La mortalidad materna es otro aspecto de las cargas adicionales que soportan las mujeres. Si bien las mujeres, por razones biológicas, viven más que los hombres, en muchas regiones y países en desarrollo son millones las mujeres “ausentes” víctimas de infanticidios, de abortos practicados por motivos de género o de la discriminación sistemática que sufren a lo largo de su vida (lo que se traduce por una población femenina menor que la masculina: entre 35 y 37 millones de mujeres menos en Sudáfrica y entre 38 y 40 millones en China).

Si no se actúa para desarrollar las capacidades de la mujer tanto en salud como en educación, sus perspectivas de trabajar fuera del hogar y de obtener ingresos independientes son limitadas. En la década de los 90, las mujeres que trabajaban fuera del sector agrícola representaron un inamovible 40% del empleo masculino en los países en desarrollo.

Son numerosos los desafíos que dificultan la igualdad entre los géneros tanto en el empleo como en la participación en la comunidad y en la política. En los países en desarrollo, la mayoría de las trabajadoras pobres en sectores distintos al de la agricultura realizan actividades informales por las que perciben salarios reducidos e irregulares. En sólo siete países de todo el mundo, las mujeres ocupan más del 30% de los escaños parlamentarios y en muchos casos es necesario recurrir a cuotas para impulsar la igualdad en el ám-

bito de la representación política.

El contexto sociocultural determina en gran medida las relaciones entre los géneros. Los valores patriarcales inculcados desde la niñez influyen en las actitudes y puntos de vista tanto de los hombres como de las mujeres a lo largo de sus vidas y quedan consagrados en leyes contrarias a los derechos y reivindicaciones de las mujeres, fundamentalmente en lo relacionado con el matrimonio, el divorcio, la violación, la violencia y las sucesiones. Los movimientos en favor de los derechos de la mujer sitúan la reforma de tales leyes en el centro de sus reivindicaciones.

Aunque se considera que la educación y el empleo son estrategias básicas para fortalecer el poder de iniciativa y la voz de las mujeres, para lograr un poder de iniciativa más sólido es necesario:

- Reconocer la importancia de la educación pero además mejorar el contenido, la prestación y los resultados de la misma.
- Crear más empleo para las mujeres, pero además mejorar la naturaleza y las condiciones de dicho empleo, incluyendo modos de subsistencia sostenibles.
- Aumentar el número de parlamentarias, pero además potenciar su visibilidad en puestos de decisión y de responsabilidad, tanto en el plano local como nacional.

Por lo tanto, potenciar a la mujer exige políticas dirigidas tanto a las necesidades prácticas (promoción de las capacidades básicas necesarias para su desarrollo, como mejora de las condiciones de vida y fomento del empleo, la atención médica y el suministro de agua potable) como estratégicas (potenciación de la voz y el poder de iniciativa de las mujeres para renegociar sus funciones en el hogar y en la sociedad mediante derechos legales a poseer activos y leyes que garanticen la igualdad salarial, los derechos de procreación y una vida sin violencia, por ejemplo). Por otra parte, todas estas políticas deben ir respaldadas por leyes que garanticen la igualdad de derechos para todos, hombres y mujeres, en el sector público y privado.

Fuente: Christiansen, Conway y Poston (2003), Drèze y Sen 2002, Landuyt 1998.

Lecciones políticas de países con muy buenos resultados en salud y educación

No existe una fórmula global para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ni ninguna señal establecida que indique que se está siguiendo el camino correcto. Como cada país parte de una situación distinta, cada uno debe poner en marcha estrategias diferentes para alcanzar los objetivos internacionales en materia de educación y salud. Son muchas las experiencias de éxito:

- En la década de los 80, Botsvana realizó mayores progresos en educación y salud de lo que cabía esperar en función de su nivel de ingresos.
- Los indicadores de salud del Estado de Kerala, en la India, son similares a los de los Estados Unidos, a pesar de que sus ingresos per cápita son un 99% inferiores y de que el gasto anual en salud no supera los \$28 por persona.
- Los ingresos per cápita de Cuba representan sólo una pequeña fracción de los que cuentan los Estados Unidos y sin embargo ambos registran la misma tasa de mortalidad infantil y Cuba mantiene el VIH/SIDA bajo control.

Las experiencias de los países con buenos resultados en educación y salud demuestran que es posible realizar extraordinarios progresos en el plazo de una generación y las similitudes entre experiencias de éxito proporcionan información muy útil sobre lo que realmente funciona:

- *Financiación pública adecuada y equitativa.* En los países con muy buenos resultados, el compromiso político se refleja no sólo en las partidas de gasto público asignadas a la salud y a la educación sino también en la equidad de las mismas. El

gasto se ha centrado en servicios sanitarios básicos en lugar de terciarios y en la educación primaria más que en la superior.

- *Mejores condiciones de salud precedidas por logros en educación.* Desde el inicio de sus procesos de desarrollo, todos los países con muy buenos resultados registraron elevadas tasas de matriculación infantil, sobre todo entre las niñas. Por lo tanto, se partía de un nivel menor de desigualdad de género en educación, y las diferencias entre géneros se redujeron mucho más rápidamente que en otros países con peores resultados. Conforme fueron surgiendo inversiones en la infraestructura de salud pública, los altos niveles en educación garantizaron una gran demanda y un uso eficaz de los servicios médicos.

- *Las mujeres con educación pudieron actuar como agentes del cambio.* Los buenos resultados en educación y salud infantil no se obtienen únicamente mediante una alimentación adecuada y unos servicios sanitarios apropiados sino que también requieren dispensar una correcta atención a los niños. En este aspecto, las capacidades y el lugar de la mujer en el hogar y en la sociedad adquieren un significado destacado. Cuando las mujeres tienen educación, derechos de propiedad y libertad para trabajar fuera del hogar y ganar unos ingresos independientes, el bienestar del conjunto de la familia mejora (Drèze y Sen 1995). Los países con muy buenos resultados no sólo registraban un nivel de práctica paridad en educación, sino también de una elevada proporción de mujeres con empleos no agrícolas.

Fuente: Chen y Desai 2000, Mehrotra 2000. Drèze y Sen 1995.

de todos estos países con muy buenos resultados permiten afirmar que, escogiendo las prioridades y las políticas adecuadas, es posible alcanzar un alto desarrollo social, incluso cuando la economía no es muy floreciente.

Este capítulo trata las prioridades políticas adecuadas para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (que son las aplicadas por los países con muy buenos resultados). Se examinan cada uno de

los Objetivos relacionados con el hambre, la educación, la salud y el agua y el saneamiento, desde los retos que plantean hasta las acciones necesarias para resolverlos. Por último, se propone un plan de acción para elevar el nivel, la equidad y la eficacia del gasto público destinado a los servicios básicos —así como la cantidad y calidad de la asistencia oficial para el desarrollo.

ALCANZAR EL OBJETIVO DEL HAMBRE

Habida cuenta de los logros realizados en el pasado, el Objetivo de reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre debería ser fácil de alcanzar. En 1996, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación se impuso una meta similar: rebajar a 400 millones el número de personas que padecen hambre en los países en desarrollo.⁷

Desde principios de la década de los 70, la producción alimentaria en los países en desarrollo se ha triplicado, superando incluso el aumento del crecimiento demográfico⁸ y los precios reales de los principales cultivos de cereales han caído un 76%.⁹ Entre 1980 y 1995, la producción alimentaria per cápita se incrementó en un 27% en Asia y en un 12% en América Latina, mientras que cayó en un 8% en el África Subsahariana.¹⁰ En Asia meridional se está produciendo un descenso del hambre, pese a que sigue siendo la región más afectada por este fenómeno, mientras que en África, alrededor de un tercio de la población sufre desnutrición y la cifra sigue en aumento.¹¹ Si todos los alimentos que se producen en el mundo se distribuyeran equitativamente, cada

persona podría consumir 2.760 calorías al día (se considera que una persona padece hambre cuando consume menos de 1.960 calorías al día).¹² Abordar el problema del hambre implica garantizar que las personas controlen los recursos necesarios para adquirir los alimentos, especialmente los ingresos.

El hambre no se reduce a la falta de alimentos disponibles, sino que es un problema de déficit del derecho al alimento y de privación de los servicios básicos relacionados (atención médica, educación, acceso a agua potable y a saneamiento adecuado). La diferencia entre el derecho al alimento y la disponibilidad de alimentos estriba en que el primero se refiere a lo que una persona puede adquirir con sus ingresos y por lo tanto consumir, mientras que la segunda se refiere a lo que está disponible en el mercado.

ALCANCE DEL PROBLEMA

Cada día, en los países en desarrollo 799 millones de personas pasan hambre (aproximadamente el 18% de la población mundial).¹³ En el Asia Meridional, el

Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre

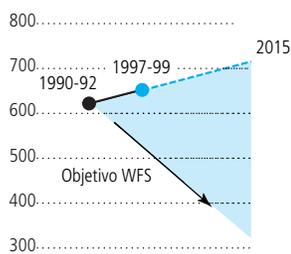
Meta 1: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas con ingresos inferiores a 1 dólar diario.

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

FIGURA 4.2.

Crecimiento de la inseguridad alimentaria

Número de personas afectadas por la inseguridad alimentaria en todos los países en desarrollo, excepto China



Nota: WFS es la Cumbre Mundial sobre Alimentación

Fuente: FAO 2001c.

hambre afecta a una de cada cuatro personas, mientras que en el África Subsahariana esta proporción es aún mayor, llegando a una de cada tres.¹⁴ India es el país que registra el mayor número de personas afectadas por el hambre con 233 millones, seguido del África Subsahariana con 183 millones; China con 119 millones; el resto de Asia Oriental y el Pacífico con 74 millones; América Latina con 55 millones; y los Estados Árabes con 32 millones.¹⁵

Entre 1990-92 y 1998-2000, en los países en desarrollo se redujo la proporción de personas que pasan hambre, pasando del 21% al 18%.¹⁶ China, con mucha diferencia sobre los demás, registró el descenso más acusado, aunque los resultados del Asia Sudoriental también fueron notables.¹⁷ Sin embargo, teniendo en cuenta el crecimiento demográfico, el número de personas que pasan hambre no está descendiendo tan rápidamente. A nivel mundial, el número de personas que padecen hambre se redujo en 20 millones entre 1991 y 1999,¹⁸ pero este avance se debe exclusivamente al hecho de que 80 millones de chinos escaparon de la pobreza: en 25 países en desarrollo se produjo un aumento del número de personas que pasan hambre (figura 4.2).¹⁹

El Objetivo del hambre también persigue reducir la desnutrición infantil. En este ámbito, 10 de los 33 países para los que se dispone de datos sufrieron reveses o no lograron mejorar en la década de los 90;²⁰ si tenemos en cuenta que los datos sobre desnutrición infantil son más fiables que los relativos al hambre, estas tendencias son preocupantes.²¹

Más de tres cuartas partes de las personas que pasan hambre viven en zonas rurales de los países en desarrollo.²² Aproximadamente la mitad de ellas pertenecen a familias rurales en tierras marginales, donde la producción agrícola está amenazada por la degradación ambiental.²³ Cerca de la tercera parte vive en hogares rurales sin tierras que no se dedican a la agricultura, como los que dependen del pastoreo, la pesca y los recursos forestales.²⁴ Sin embargo, las capturas de los pescadores pobres menguan a causa de la pesca comercial y con la llegada de empresas madereras que obtienen concesiones gubernamentales, las personas que dependen de los recursos forestales están perdiendo sus derechos. Por otra parte, en la mayoría de las zonas rurales aumenta la carencia de tierra debido al aumento del tamaño de las explotaciones agrícolas y al desigual reparto de la tierra. El promedio de superficie per cápita descendió de 3,6 hectáreas en 1972 a 0,26 en 1992 y está previsto que esta tendencia continúe de aquí a 2020.²⁵

Otro fenómeno alarmante es el desplazamiento de la desnutrición a las ciudades.²⁶ Actualmente, los pobres de las ciudades representan más de la quinta

parte de las personas que padecen hambre en los países en desarrollo. No obstante, esta proporción podría estar aumentando ya que el ritmo de crecimiento de la población urbana es muy superior al de la población rural.²⁷

Todos los años, entre un 5 y un 10% de las personas que padecen hambre son víctimas de sequías, plagas, inundaciones, huracanes, tormentas extremas o conflictos violentos.²⁸ En 15 de los 21 países que en 2002 vivieron una situación de emergencia alimentaria grave, ésta fue ocasionada por la guerra, los conflictos civiles o los efectos aún persistentes de conflictos anteriores.²⁹

Para cumplir el Objetivo de Desarrollo del Milenio del hambre es necesario mejorar la distribución de los alimentos e incrementar la producción. Para ello, resulta prioritario emprender las siguientes acciones:

- *Concentrarse en tecnologías que incrementen la producción agrícola.* De esta manera aumentarán también los ingresos de las personas que poseen pocos bienes aparte de las tierras.
- *Dedicar más recursos a la agricultura.* Tanto en los países pobres como en los ricos, la agricultura está desatendida y es necesario invertir esta tendencia.
- *Prevenir la degradación ambiental.* Las nuevas políticas y tecnologías destinadas a potenciar la productividad también deben proteger los ecosistemas frágiles. Las personas pobres son las más perjudicadas por la degradación ambiental y al mismo tiempo la pobreza provoca degradación ambiental. En los países en desarrollo, la baja productividad suele ser la causante de dicho deterioro, mientras que en Europa y en América del Norte, la responsable es la elevada productividad.
- *Distribución más equitativa de los recursos.* Las mujeres, que son las que producen la mayor parte de los alimentos que se consumen en el África Subsahariana y en Asia, deben disponer de un acceso más seguro a la tierra, igual que las personas que carecen de tierras.
- *Abordar el recalentamiento global y reducir las subvenciones y los aranceles agrícolas en los países ricos.* Estas prácticas proteccionistas manipulan los mercados internacionales. Mientras tanto, el recalentamiento global puede influir negativamente en las condiciones meteorológicas para los agricultores que dependen de la lluvia.

RESERVAS REGULADORAS DE ALIMENTOS PARA MEJORAR LA DISTRIBUCION Y NIVELAR LOS PRECIOS

Los gobiernos pueden acumular reservas de alimentos básicos, especialmente cereales, para introducirlos en el mercado en caso de alza desmesurada

de los precios de los alimentos, garantizando de este modo que los pobres puedan acceder a ellos. En algunos casos, este tipo de sistemas lleva aparejada la distribución pública de productos básicos a precios inferiores a los del mercado. Tradicionalmente, la China y la India han mantenido reservas reguladoras de alimentos, normalmente financiadas con cargo al gasto público.

Desde los años 70, la India cuenta con reservas de alimentos que le permiten mitigar la hambruna. Estos esfuerzos se han visto respaldados por el incremento de la productividad de trigo y arroz tras la revolución verde y el suministro de cereales y otros productos básicos (azúcar, aceite para cocinar) a través de un sistema de distribución pública. Además, durante los períodos de sequía, los programas de alimentos por trabajo garantizan que el consumo se mantenga dentro de los niveles de subsistencia.

Es fundamental que los alimentos sean equitables para las familias pobres, a través de sistemas de distribución pública o sacando al mercado las reservas de cereales (algo que el gobierno indio no ha hecho en los últimos años). Una de las razones por las que en Kerala, estado de la India con muy buenos resultados, la seguridad alimentaria está garantizada para las familias pobres, es que los centros de racionamiento distribuyen cereales incluso en las zonas rurales,³⁰ mientras que en el resto del país la mayoría de la distribución pública de alimentos se realiza únicamente en zonas urbanas. En China son las comunidades las que mantienen las reservas reguladoras de alimentos.

Sri Lanka, otro de los países que ha obtenido muy buenos resultados en los indicadores sociales, mantiene las subvenciones agrícolas desde que alcanzara la independencia, en 1947. En 1979, las subvenciones generales a los productos básicos (arroz, harina de trigo, lentejas, pescado curado y leche en polvo) se sustituyeron por un sistema de bonos de ayuda alimentaria al que accede el 40% de la población.

En África, las reservas reguladoras de alimentos no se han utilizado tanto como cabría esperar debido a la escasa productividad agrícola del continente, a la precariedad de sus suelos y a las frecuentes hambrunas que padece. Una de las principales causas de la hambruna que en 2002 sufrió el África meridional fue el agotamiento de las reservas de alimentos, en parte porque las restricciones fiscales impidieron a los gobiernos que las mantuvieran.

El mantenimiento de reservas reguladoras resulta particularmente importante para los países sin litoral: los gastos que conlleva la construcción y gestión de depósitos de almacenamiento se ven compensados por el número de vidas que se salvan, los sufrimien-

tos que se evitan y el aumento de la productividad que generan. En los países con puerto, es necesario comparar los gastos de mantenimiento de las reservas frente a los beneficios que suponen. No obstante, incluso en los países costeros, las reservas reguladoras pueden amortiguar los efectos adversos que acarrea la fluctuación de los precios de los alimentos.

Sin embargo, a África se le ha aconsejado que lleve a cabo una política bien dispar, con el argumento de que es el libre mercado el que debe determinar cómo alimentar al continente.

Los gobiernos que tienen déficit presupuestarios no deberían subvencionar los fertilizantes, mantener los precios de las cosechas o conceder préstamos baratos. Un informe recientemente publicado propone a los países rurales africanos que adopten cultivos comerciales para la exportación, que generarían ingresos para los agricultores pobres y atraerían las divisas necesarias para la importación de alimentos. Aunque el informe reconoce que el cultivo intensivo de alimentos sería de gran ayuda para algunos agricultores, también señala que muchos de ellos están tan aislados que deberían cultivar únicamente lo que necesitan para sí mismos y al menor precio posible.³¹

DESIGUALDAD: QUÉ HACER AL RESPECTO

El acceso a los alimentos podría mejorar considerablemente si los gobiernos aseguraran los bienes y elevaran los ingresos de los grupos más vulnerables.

GRUPOS MARGINADOS

Las pequeñas explotaciones son más productivas por unidad de superficie que las grandes, de lo que se deduce que una distribución más equitativa de la tierra aumenta el rendimiento y la productividad. En Piauí, (Brasil) desde que se produjo la distribución de tierras entre los pequeños agricultores, el rendimiento agrícola se ha incrementado entre un 10% y un 40% en los cultivos de secano y entre un 30% y un 70% en los cultivos de regadío.³² La distribución equitativa de la tierra también contribuye a reducir la pobreza y fomentar el reparto más justo de los ingresos. En El Salvador, el incremento del 10% de la titularidad de la tierra entre los agricultores elevó los ingresos per cápita en un 4%. De forma similar, en los estados de la India que pusieron en práctica reformas agrarias, la pobreza descendió más rápidamente entre 1958 y 1992.³³

Para poder invertir en los recursos naturales necesarios para mejorar la productividad, los pobres

Una distribución más equitativa de la tierra aumenta el rendimiento y la productividad

*En India, Nepal y
Tailandia, menos de una
de cada diez mujeres
agricultoras es propietaria
de la tierra*

necesitar disponer de acceso seguro a dichos recursos. En Tailandia ha quedado patente la estrecha relación entre la tenencia segura de las tierras y la práctica de una agricultura sostenible.³⁴

Las personas que sufren hambre y pobreza también pueden beneficiarse de los recursos en régimen de propiedad compartida. En los últimos años, se ha concedido a comunidades indígenas de Brasil, Camerún, Gambia, India, Nepal y Tanzania fincas públicas para su uso o gestión compartida. Del mismo modo, Bolivia, Colombia, Filipinas, Indonesia, Mozambique, Uganda y Zambia han consolidado la tenencia comunitaria de los bosques, mientras que China y Viet Nam han cedido fincas forestales públicas a familias. El reconocimiento de los derechos de los indígenas y de la titularidad comunitaria, además de la mayor racionalización de la tenencia forestal pública, brindan a los países la oportunidad de mejorar radicalmente el sustento de millones de habitantes de las áreas forestales. Igualmente debe reconocerse el derecho de las comunidades al agua, no sólo para cubrir sus necesidades familiares, sino también para el regadío, el tratamiento de los productos agrícolas y el ganado.³⁵

LAS MUJERES

Las mujeres producen la mayor parte de los alimentos que se consumen en el África Subsahariana y, en menor medida, en Asia, pero rara vez disponen de una tenencia segura de la tierra que trabajan. En India, Nepal y Tailandia, menos de una de cada diez mujeres agricultoras es propietaria de la tierra. Sin esta titularidad segura, no tienen garantía, no pueden solicitar un préstamo ni realizar inversiones para mejorar la productividad, lo que resulta perjudicial para la salud y la nutrición de sus familias.³⁶ En algunas regiones, las mujeres tienen limitado el derecho a la alimentación, un problema especialmente grave en el caso de las mujeres embarazadas y lactantes, que necesitan mayor aporte calórico.

LOS POBRES DE LAS CIUDADES.

La mayoría de las ciudades disponen de tierras para la agricultura que hacen las veces de red de seguridad informal para muchos de sus habitantes pobres que cultivan alimentos en parques, azoteas, humedales, cementerios, contenedores, descampados, servidumbres y terrenos cercanos a las vías férreas. También pueden llevar el ganado a pastar a las laderas de las montañas, a espacios abiertos y a servidumbres. No debería negárseles el derecho a utilizar esas tierras para alimentarse.

LAS VICTIMAS DE EMERGENCIAS ALIMENTARIAS

Los refugiados, como consecuencia de las guerras o desastres naturales, necesitan de manera urgente asistencia para sobrevivir. En situaciones de emergencia alimentaria los tiempos de respuesta deben ser mucho más cortos, de forma que los víveres lleguen a las personas afectadas por el hambre con mayor rapidez. Sería de gran ayuda contar con sistemas de alerta rápida para crisis políticas, como las previstas para los desastres ambientales, ya que las crisis políticas son la principal causa de las hambrunas.

Además, debería constituirse un fondo permanente que permitiera a los organismos internacionales dar respuesta inmediata a las crisis sin tener que recaudar fondos en el momento en que deben reaccionar. Si existiera un fondo completamente capitalizado, el Programa Mundial de Alimentos podría realizar una planificación estratégica más precisa de los suministros alimentarios de urgencia y una vez superada la hambruna, de la recuperación de los cultivos y el ganado. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación calcula que alimentar a los 214 millones de personas que pasan más hambre en el mundo costaría \$5.200 millones anuales.³⁷

Para ampliar aún más los efectos positivos de la seguridad alimentaria, convendría comprar los alimentos destinados a esta clase de programas en los países en desarrollo. La organización de la financiación internacional de la alimentación comunitaria y las iniciativas del banco de alimentos comunitario podría asignarse al Programa Mundial de Alimentos, como un banco internacional que proporcionara alimentos para todos.³⁸

INCREMENTAR LA PRODUCTIVIDAD

Se han diseñado muchas tecnologías para incrementar la productividad agrícola y reducir el hambre. Algunas de las tecnologías en favor de los pobres hacen especial hincapié en la productividad sostenible y la adecuación a las mujeres. Las soluciones de gestión más prometedoras se aplican en áreas como la agrosilvicultura, la permacultura, la agricultura de conservación, la fijación biológica del nitrógeno, el uso eficiente del agua, la selección del género del ganado, la gestión integrada de las plagas y de los nutrientes de las plantas, los sistemas integrados de agricultura intensiva y la gestión integrada del agua y del suelo.³⁹

La necesidad más apremiante de muchos agricultores africanos es mejorar la calidad de las tierras. En muchas explotaciones, los fertilizantes pueden

Aumentar la fertilidad del suelo en el África Subsahariana

Para paliar el agotamiento de los nutrientes del suelo tradicionalmente se utilizan fertilizantes minerales; sin embargo, a un agricultor africano el fertilizante le cuesta entre dos y seis veces más que a uno europeo, norteamericano o asiático. Sin embargo, a las cosechas poco les importa que el nitrato y el fosfato que absorben proceda de un saco de fertilizante o de una hoja en descomposición. Lo importante es reponer los nutrientes vegetales en cantidad suficiente, hacerlo con fertilizantes minerales o productos orgánicos es básicamente una cuestión de economía agrícola.

El planteamiento más recomendable consiste en combinar el uso de ambas fuentes de nutrientes de forma agrónomicamente viable. La red Sasakawa Global 2000 y otras organizaciones han mostrado en miles de granjas africanas que los fertilizantes minerales pueden entre duplicar y cuadruplicar el rendimiento de las cosechas de alimentos básicos. No obstante, incluso los agricultores que no pueden conseguir o permitirse comprar estos productos pueden obtener mayor rendimiento de las cosechas a largo plazo con planteamientos alternativos a la fertilización y reconstrucción de los suelos:

- *Barbechos con árboles fijadores de nitrógeno.* En las regiones tropicales subhúmedas de África del Oriental y Meridional la plantación intercalada de árboles leguminosos entre las cosechas de maíz, que se dejan crecer como barbecho durante las temporadas secas, produce entre 100 y 200 kilogramos de nitrógeno por hectárea durante 6 a 24 meses. Estos barbechos son económica y ecológicamente viables y se adaptan bien a las costumbres y calendarios de trabajo de los agricultores, algo que no sorprende pues éstos ayudaron a desarrollar la tecnología.
- *Fosfato de roca autóctona.* La utilización de los depósitos de fosfato de roca autóctona representa una alternativa a los superfosfatos importados. La ligera acidez de la mayoría de estos suelos (pH 5-6) ayuda a disolver los fosfatos de roca de alta calidad a un ritmo que permite suministrar fósforo a las cosechas durante varios años. Durante un periodo de cinco años, su utilización duplica o triplica las cosechas de maíz y consigue un 90% de eficacia con respecto a los superfosfatos, aunque a un precio mucho menor.
- *Transferencias de biomasa de arbustos ricos en nutrientes.* Transferir biomasa de hojas del arbusto *Tithonia diversifolia*, que contiene gran cantidad de

nutrientes y crece a los bordes de las carreteras, aporta nutrientes y duplica las cosechas de maíz sin necesidad de otro tipo de fertilizantes.

Decenas de miles de familias de agricultores de Kenya, Malawi, Mozambique, Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbabwe están aplicando estos planteamientos con buenos resultados. Los barbechos mejorados son, sin duda, la práctica más extendida. Los conocimientos se van transmitiendo entre los agricultores, los pueblos, las organizaciones comunitarias y a través de los institutos nacionales de investigación y divulgación, universidades, organizaciones no gubernamentales y proyectos de desarrollo.

El desafío ahora es acelerar el que decenas de millones de familias de agricultores adopten dichas tecnologías. Los principales obstáculos son el insuficiente suministro de germoplasma (semillas y plántulas) y fosfato de roca, así como la falta de concienciación y conocimiento sobre los elementos tecnológicos. Sin embargo, es fundamental promover estas tecnologías, ya que representan una magnífica oportunidad de incrementar radical y sustancialmente la producción alimentaria, reduciendo el hambre con un método que mejora la base natural de recursos.

Fuente: Grupo de Tareas del Proyecto del Milenio 2. Quinones y otros 1997.

duplicar e incluso cuadruplicar la producción de los cultivos alimentarios básicos.⁴⁰ Incluso los agricultores que no pueden obtener o no se pueden permitir utilizar este tipo de insumos, disponen de muchas otras opciones de aumentar la fertilidad del suelo, especialmente en África (recuadro 4.3).

Las políticas nacionales deben hacer hincapié en la recuperación de las riquezas naturales. Desde 1996, China ha regenerado 5 millones de hectáreas de tierras de cultivo de bajo o medio rendimiento. En algunas comunidades de la India, la gran mayoría de los agricultores de tierras marginales, que se ven obligados a reducir los períodos improductivos, han aplicado de forma generalizada mejores barbechos y cultivos de cobertura, de los que se han identificado 145 sistemas.⁴¹ También es posible mejorar los sistemas agrícolas pagando a agricultores, pescadores, pastores y personas que dependen de los recursos del bosque por la labor que desempeñan en la gestión del ecosistema. Según un estudio reciente, este tipo de programas existen ya en muchas zonas: 75 de ellos realizan pagos por las compensaciones a la emisión de carbono, 72 por la biodiversidad y 61 por servicios en las cuencas.⁴²

También existen iniciativas que promueven la agricultura sostenible en las comunidades agrarias. Un estudio realizado en 17 países africanos ha revelado que 730.000 familias pobres integradas en 45 proyectos distintos están practicando una agricultura sostenible, que se caracteriza por el uso intensivo de la tierra, la diversificación de los cultivos y del ganado, el mayor uso de recursos renovables y otros criterios.⁴³

En ocho países asiáticos, alrededor de 2,9 millones de familias pobres que practican la agricultura sostenible incrementaron su producción de alimentos en 4,9 millones de hectáreas.⁴⁴ Es necesario extender estos programas a decenas de millones de familias.

Los agricultores de los países en desarrollo no suelen disponer de carreteras, almacenes, electricidad ni de los enlaces de comunicación necesarios para acercarlos a los mercados, por lo que son presa fácil de los intermediarios, que aplican altos precios a los insumos, y de monopolios compradores, que reducen al mínimo sus ingresos. Sin embargo, tanto para los gobiernos como para los donantes de todo el mundo, la agricultura no es un asunto prioritario. La mayoría de los gobiernos han invertido mucho menos en tierras marginales que en zonas agrícolas más favorecidas.⁴⁵ La mayor parte de los países africanos invierten en desarrollo menos de un 5% de sus presupuestos, a pesar de que el 75% de su población depende, directa o indirectamente, de la agricultura.⁴⁶

Por otra parte, la investigación agrícola está infradotada: muchos países de ingresos bajos sólo destinan el 0,5% de su PIB agrario⁴⁷ a la investigación agrícola, que además se centra, casi en su totalidad, en las tierras de mayor calidad y en los cultivos comerciales. Sin embargo, para que tenga efectos positivos sobre los agricultores pobres de tierras marginales, la investigación agrícola debe apoyar iniciativas prometedoras como los sistemas de multicultivo, la agricultura ecológica, las variedades de semillas de maduración temprana y los métodos económicos de regeneración del suelo.

Políticas agrarias y seguridad alimentaria

Las intervenciones realizadas por el gobierno indio en los mercados de cereales ponen de manifiesto que las políticas públicas pueden crear diferentes ganadores —y perdedores— en los distintos grupos de población.

Los precios mínimos de apoyo establecidos por el gobierno a través de la Corporación de Alimentos de la India con el fin de estabilizar los precios y apoyar a los agricultores del cereal, han crecido a un ritmo más elevado que la inflación. Este fenómeno se explica en parte por las presiones de los grandes agricultores (especialmente de arroz y trigo) y por las políticas gubernamentales que cubren los costos económicos de producción de los agricultores. Los costos económicos de producción se basan en los costos de

producción, el valor atribuido a la tierra y al trabajo y una prima.

Teóricamente, los precios del sistema público de distribución alimentaria están basados en los costos económicos (al igual que los precios mínimos de apoyo). Sin embargo, los precios de mercado son inferiores a los precios del sistema, lo que provoca el aumento de las existencias acumuladas en los almacenes estatales, mientras India sigue registrando la mayor tasa de personas que pasan hambre en el mundo y cerca de la mitad de los niños están desnutridos. Ahora bien, las presiones de los agricultores se ven contrarrestadas por la presión que tienen los líderes políticos para satisfacer a los votantes y por lo tanto controlar los precios del sistema público de distribución alimentaria.

Fuente: Kannan, Mahendra Dev y Sharam 2000, Ministerio indio de Finanzas 2002a.

Los servicios agrícolas, cuando existen, son prestados por empresas privadas que venden insumos y ofrecen asesoramiento, muchas veces equivocado y prácticamente siempre incompleto. Los servicios de divulgación agrícola gubernamentales se han centrado en la distribución de semillas y fertilizantes, fomentando en muchos casos variedades y formulaciones inadecuadas para las condiciones de la zona.

La mayoría de los países en desarrollo, cuando otorgan subvenciones a insumos o compran cereales, establecen condiciones privilegiadas para los grandes productores o procesadores. Con frecuencia, las normas que rigen estos mecanismos distorsionan los mercados, presionan excesivamente a los pequeños productores, instauran monopolios oficiales e imponen suplementos e impuestos excesivos.⁴⁸ Deberían reformarse inmediatamente las políticas gubernamentales que discriminan a los pequeños productores y la financiación pública de las subvenciones debería dedicarse a apoyar a los pequeños agricultores (recuadro 4.4).

RESPONSABILIDADES INTERNACIONALES

Entre los años 1971 y 1990, se produjo un aumento de la asistencia oficial bilateral para el desarrollo destinada a la agricultura, los recursos forestales y la pesca, que después comenzó a disminuir, junto con la

asistencia oficial para el desarrollo global. La asistencia oficial multilateral para el desarrollo aumentó de \$1.200 millones anuales en 1973-74 a \$3.600 millones anuales en 1981-83, para descender durante las dos décadas siguientes a \$1.400 millones anuales en 1999-2000 (en dólares de 2000). Como proporción de la asistencia total concedida por las instituciones multilaterales, la asistencia a la agricultura, la pesca y los recursos forestales pasó de representar el 15% del total en 1997 al 10% en 1999.⁴⁹

Sin embargo, reducir el hambre en los países en desarrollo requiere actuar no sólo en el ámbito de la cooperación sino también en otras dos cuestiones fundamentales que ayuden a incrementar la producción de alimentos y la productividad de las fincas. En primer lugar, las subvenciones a la agricultura en los países ricos, que en 2002 ascendieron a \$311.000 millones, están impidiendo el crecimiento de la agricultura en los países en desarrollo (véase el capítulo 8).

En segundo lugar, debido al calentamiento de la tierra provocado por las emisiones de gases de efecto invernadero, se asiste a un aumento de la frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos (inundaciones, sequías, deslizamientos de tierras, tifones, ciclones) lo que eleva el número de personas que se enfrentan a emergencias alimentarias. En las próximas décadas, es probable que el cambio climático ocasione mayores precipitaciones entre los 30 grados de latitud norte y los 30 grados de latitud sur, una zona en la que se encuentran muchos de los países más ricos del mundo. En cambio, es posible que en muchas regiones tropicales y subtropicales las lluvias sean más escasas e irregulares, lo que reducirá las cosechas de unos países que ya padecen inseguridad alimentaria.

Desde 1968, se ha registrado un descenso de las precipitaciones en África. Por otra parte, las fluctuaciones de las lluvias se han agudizado en todo el continente, ocasionando inundaciones catastróficas como la que arrasó Mozambique en marzo de 2000. Los cambios climáticos han afectado especialmente al África Subsahariana, dado que la mayoría de sus cultivos son de secano y representan el 70% del empleo de la región y el 35% de su PNB. Debido al calentamiento global, África dependerá aún más de las importaciones de alimentos.

ALCANZAR LOS OBJETIVOS DE EDUCACIÓN

Durante los años 90, la tasa de matriculación en la educación primaria creció en todas las regiones y en muchas de ellas la proporción de niños matriculados es muy elevada. En Asia oriental y el Pacífico, en Europa Central y Oriental y en la Comunidad de Esta-

dos Independientes (CEI) y en América Latina y el Caribe más del 90% de los niños están matriculados en la escuela primaria. En el Asia meridional el 79% están matriculados, mientras que en los Estados Árabes, el porcentaje es del 77%. En el África Subsa-

Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio

Objetivo 2: Lograr la educación primaria universal

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

Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer

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

riana, en la década de los 90,⁵⁰ la tasa de matriculación aumentó en 3 puntos porcentuales, sin embargo, el porcentaje de niños matriculados en primaria es inferior al 60%.⁵¹

ALCANCE DEL PROBLEMA

En los países en desarrollo, de los 680 millones de niños en edad de escolarización primaria, 115 millones no asisten a la escuela, tres quintas partes de los cuales son niñas.⁵² En la India, 40 millones de niños, más de un tercio del total mundial, no reciben enseñanza primaria.⁵³

Por otra parte, matriculación y finalización del ciclo no son sinónimos: poco más de la mitad de los niños que comienzan el ciclo de enseñanza primaria lo concluyen y en el África Subsahariana la proporción es de uno de cada tres.⁵⁴ A causa de estas deficiencias, la cuarta parte de los adultos de los países en desarrollo no saben leer ni escribir⁵⁵ y dos terceras partes de los 879 millones de adultos analfabetos que hay en el mundo son mujeres.⁵⁶

En la ampliación de la enseñanza primaria, los países en desarrollo se enfrentan a tres grandes retos:

- *Recursos limitados*: los países en desarrollo dedican una proporción del PNB por alumno muy inferior a la de los países ricos, en todos los niveles de la enseñanza.
- *Desigualdad*: cuando el gasto es reducido, los ricos pueden hacerse con una proporción mucho mayor de dicho gasto, por lo que se reduce el beneficio para los pobres.
- *Ineficiencia del gasto*: esta expresión hace referencia a que una parte muy importante de los gastos corrientes se destina a los sueldos de los maestros, por lo que queda muy poco para el material didáctico. Además, la baja calidad de la enseñanza hace que los estudiantes no aprendan tanto como podrían.

RECURSOS LIMITADOS: QUÉ HACER AL RESPECTO

Los gobiernos desempeñan un papel mucho más importante en las economías de los países donde el desarrollo humano es elevado, que en aquellos donde es medio o bajo. En 1999, la mediana del gasto público en países con alto desarrollo humano ascendió al 35% del PIB, mientras que en países con desarrollo humano medio fue de 25% y en los de desarrollo humano bajo el 21%.

ESCASO PRESUPUESTO EDUCATIVO

Los países ricos rara vez destinan menos del 4,0% del PIB a la enseñanza pública. En países con alto desarrollo humano, la mediana del gasto público en edu-

RECUADRO 4.5

¿Gasto en defensa o en educación? Incoherencias de la acción gubernamental

¿Qué pueden hacer los países en desarrollo para incrementar el gasto en educación y especialmente en educación básica? Una opción sería recortar el gasto en otras prioridades (como la defensa). En la década de los 90, el gasto en defensa disminuyó a nivel mundial, salvo en América Latina y el Asia Meridional. Entre 1991 y 2000 el gasto en defensa aumentó en un 59% en Asia Meridional.

En el África Subsahariana, el gasto militar descendió durante dicha década, pasando de \$9.300 millones a principios de la década a \$7.100 millones en 1996, pero volvió a aumentar drásticamente en 1999 y 2000 hasta una media de \$9.800 millones. Este aumento no refleja el total del gasto militar regional sino únicamente las cifras oficiales. En 2001, Angola, uno de los principales receptores de transferencias de las principales armas convencionales, dedicó el 3,1% del PIB a defensa frente al 2,7% a educación.

Sierra Leona dedica el 3,6% del PIB a defensa y sólo un 1,0% a educación.

Puesto que todos los principales gobiernos exportadores de armas han asumido su compromiso con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los gobiernos de los países ricos pueden ayudar a invertir estos gastos revisando sus exportaciones de armas. Los miembros del G-8 se encuentran entre los 10 proveedores más importantes de las principales armas convencionales del mundo: los Estados Unidos (\$49.200 millones), la Federación de Rusia (\$15.600 millones), Francia (\$10.800 millones), el Reino Unido (\$7.000 millones), Alemania (\$5.600 millones), Italia (\$1.700 millones) y Canadá (\$700 millones) y representan el 85% de las exportaciones mundiales de armas. Si tanto exportadores como receptores no acometen reformas, los compromisos de los Objetivos parecen cuestionables por ambas partes.

Fuente: SIPRI (Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz) 2002.

cación representa el 4,8% del PIB, frente al 4,2% en los países de desarrollo humano medio y al 2,8% en los países de desarrollo humano bajo. Además, la existencia de ingresos bajos implica que el gasto per cápita en los países pobres es muy inferior al de los ricos.

Cuando las prioridades del gasto público no son la educación ni la salud, el gasto social se ve perjudicado. En muchos países de desarrollo humano bajo, el servicio de la deuda es un importante componente no discrecional del gasto público (véase el capítulo 8). Sin embargo, el gasto en defensa —una partida de gasto discrecional— también puede provocar recortes en los gastos de educación (recuadro 4.5).

Entre 1975 y 1997, las regiones en desarrollo presentaron diferentes pautas de comportamiento en materia de matriculación pública y gastos corrientes en educación primaria.⁵⁷ En Asia Occidental y Meridional, así como en el África Subsahariana, el número de alumnos matriculados casi se duplicó mientras que el gasto corriente apenas aumentó (dólares EE.UU. de 1995).⁵⁸ En cambio, en Asia oriental, en América Latina y en el Caribe, el número de matriculaciones se mantuvo estable mientras que el gasto corriente aumentó rápidamente. De modo que algunas regiones invirtieron en cantidad (matriculaciones) y otras en calidad (mayor gasto por alumno). Para mejorar la calidad del primer grupo de regiones es necesario asignar más recursos.

Algunos estudios sostienen que los niveles de gasto público no influyen en los resultados en materia de educación,⁵⁹ pero se equivocan. Indudablemente, el gasto debe ser eficaz si se pretende alcanzar los objetivos deseados, pero el volumen del gasto también es importante.⁶⁰ Los recursos adicionales que

En África, el crecimiento económico debería superar el 8% anual para proporcionar los recursos necesarios, una cifra poco probable

podrían concederse deberían destinarse, en primer lugar, a la contratación de más maestros. En 2000, el número de maestros de enseñanza primaria en los países en desarrollo ascendía a 26 millones, mientras se calcula que para 2015 se necesitarán entre 15 y 35 millones de maestros adicionales, más de 3 millones de ellos en el África Subsahariana, y más de 1 millón sólo para Nigeria.

FINANCIACIÓN INSUFICIENTE

Según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, lograr la matriculación universal en primaria para 2015 (que no es lo mismo que completar el ciclo, la meta del segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio) en los países en desarrollo y en transición costaría alrededor de \$9.000 millones más anuales.⁶¹ Esta estimación, que incluye los costos de capital adicionales necesarios y las necesidades de mejora de la calidad de la educación, es cuatro veces mayor que la cantidad que ahora aportan los donantes y también mucho mayor que el gasto actual de los gobiernos. En los países pobres muy endeudados, el gasto en educación es particularmente bajo. Existe otra estimación más elevada que tiene en cuenta diversos factores.⁶²

¿QUIÉN CORRERÁ CON LOS GASTOS?

Es poco probable que el crecimiento económico genere recursos suficientes para que los países en desarrollo puedan lograr la meta de finalización de la enseñanza primaria universal para 2015. En África, el crecimiento económico debería superar el 8% anual para proporcionar los recursos necesarios, una cifra poco probable.⁶³ De ahí que se necesite mayor apoyo por parte de los donantes.⁶⁴

Sin embargo, la ayuda de los donantes a la educación es insuficiente: en 2000 ascendió a \$4.100 millones, de los que sólo \$1.500 millones estaban destinados a la enseñanza primaria. En los años 90, la ayuda bilateral para la educación descendió de \$5.000 millones a \$3.500 llegando a representar tan sólo un 7% de la asistencia oficial para el desarrollo, su mínimo histórico.⁶⁵ Sólo Francia, Alemania, Japón, el Reino Unido y los Estados Unidos dedican una parte significativa de su ayuda a educación. Es necesario que las palabras de los donantes se traduzcan en hechos.

Entre 1996 y 1998, la asistencia oficial para el desarrollo que las instituciones multilaterales dedicaron a la educación ascendió, por término medio, a \$954 millones anuales.⁶⁶ Esta cantidad cayó hasta \$799 millones anuales entre 1999 y 2001. Los compromisos para la educación básica ascendieron a \$402 millones anuales entre 1996 y 1998 y descendieron brusca-

mente hasta los \$222 millones anuales entre 1999 y 2001. La iniciativa "Educación para Todos: por la vía rápida", que es un magnífico ejemplo de colaboración interinstitucional, podría elevar la financiación para ciertos países.

DESIGUALDAD: QUÉ HACER AL RESPECTO

¿Quiénes sacan mayor provecho del gasto público destinado a la enseñanza primaria, secundaria y superior, los pobres o los que no lo son? En la mayoría de los países, el 20% más pobre de la población se beneficia de menos del 20% de las ayudas públicas para educación, y en muchos casos este porcentaje es aún menor.⁶⁷ Entretanto, el 20% más rico se apropia generalmente de un porcentaje muy superior al 20%. Sin embargo, hay países que constituyen una excepción como Colombia, Costa Rica y especialmente Chile, donde una parte importante del gasto público destinado a la educación llega al 20% más pobre de la población. No es casual que esos tres países hayan realizado grandes progresos en las tasas de matriculación universal en primaria.

Los países que obtienen buenos resultados en educación destinan más recursos a la educación primaria (una media del 1,7% del PIB) que aquellos con resultados medios (1,4%). Los países con muy buenos resultados también dedican una partida más importante de sus gastos a la educación primaria en comparación con sus ingresos per cápita y destinan menos fondos de sus presupuestos de educación a la educación superior.

A pesar de los progresos realizados en los años 90, los países con peores tasas de matriculación en primaria gastaban más por alumno en educación superior que en educación primaria.⁶⁸ De hecho, cuanto más bajas son las tasas de matriculación en primaria, mayor es la diferencia entre ambos gastos.⁶⁹ Estos países deben centrarse en la educación primaria en lugar de gastar más en educación superior. Indudablemente, es necesario asignar mayores recursos a la educación superior para que los países puedan competir en la economía global, pero no debe ser a expensas de la educación primaria. Es necesario incrementar el presupuesto total destinado a educación.

MEJORAR EL ACCESO DE LAS PERSONAS POBRES A LA ESCUELA PRIMARIA

Los gastos asociados a la educación discriminan a los más pobres, ya que se llevan una parte significativa de los reducidos presupuestos familiares.⁷⁰ Según muchos expertos, se podría reducir el abandono escolar y el trabajo infantil si se rebajaran los costos

directos e indirectos de la escolarización.⁷¹ En Bhután, Burkina Faso y Uganda, el elevado coste por alumno y familia, que varía entre un 10 y un 20% de los ingresos per cápita, influye negativamente en la asistencia a la escuela primaria, mientras que en Myanmar y Viet Nam, la existencia de costos más reducidos hace que las tasas de matriculación sean superiores (figura 4.3).⁷²

Los uniformes suelen representar el mayor gasto para las familias. En ocho estados de la India, en los que residen las dos terceras partes de los niños indios no escolarizados, los uniformes son uno de los mayores desembolsos derivados de la educación.⁷³ Políticamente, se podría hacer que los uniformes fueran optativos, dejando en manos de la dirección de los centros y de las asociaciones de padres y maestros la decisión de exigirlos o no.

Durante mucho tiempo, los pagos de matrícula en la educación han sido objeto de acalorados debates y, en los años 80 y principios de los 90, las instituciones financieras internacionales dieron respuestas muy diversas a este respecto. Sin embargo, entre principios y mediados de los años 90, tras las duras críticas sobre las consecuencias para la enseñanza primaria, el Banco Mundial manifestó (aunque tarde) su oposición al pago de las matrículas en primaria.⁷⁴ Una vez más, son los países con muy buenos resultados los que muestran el camino a seguir: para lograr la matriculación y la finalización universal en primaria, desde el primer momento del proceso de desarrollo no sólo evitaron en gran medida los costos de escolaridad directos sino que también rebajaron al mínimo los costos indirectos.

De modo que existe una razón sólida para reducir los desembolsos derivados de enviar a los niños a la escuela. Sri Lanka suprimió los gastos de escolaridad en 1945; en los años 50 comenzó a facilitar gratuitamente almuerzos y libros de texto y en 1991, uniformes escolares. Botswana dio un gran impulso a la matriculación gracias a que, en 1973, redujo a la mitad los gastos de escolaridad y, en 1980, los suprimió.⁷⁵ En Malawi también aumentó sensiblemente la matriculación tras la supresión, en 1994, de los pagos de matrícula y los uniformes.

ACABAR CON LA DISCRIMINACIÓN DE LAS NIÑAS

Las diferencias de género en términos de matriculación y abandono escolar son más acusadas en el Asia meridional y en el África Subsahariana. ¿Cómo eliminar entonces las disparidades de género en la escolarización para 2005 —dentro de tan sólo dos años— como se contempla en los Objetivos de Desarrollo del Milenio? Los países que han eliminado estas diferencias pueden dar algunas ideas:⁷⁶

- Para que las niñas asistan a la escuela y no abandonen, ésta debe estar cerca de su casa. Con un mapa de situación de las escuelas es posible identificar las zonas más desatendidas y contribuir al establecimiento de escuelas unitarias en zonas aisladas.
- Con la reducción de los gastos derivados de la educación se evita que los padres discriminen entre niños y niñas a la hora de tomar la decisión de enviarlos a la escuela y, de esa forma, se evita también el abandono escolar en las épocas en que disminuyan los ingresos familiares.
- Si se establecen horarios flexibles, las niñas podrán ayudar en las tareas domésticas y cuidar de sus hermanos.⁷⁷
- Las profesoras no sólo representan un modelo de conducta a seguir para las niñas sino que además infunden mayor confianza y seguridad a los padres.⁷⁸

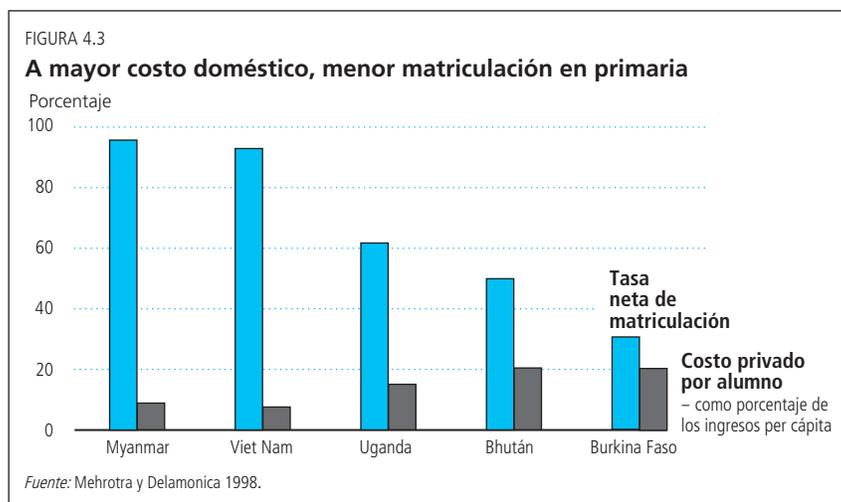
INEFICIENCIA DEL GASTO: QUÉ HACER AL RESPECTO

La eficacia consiste en obtener mejores resultados a partir de los mismos recursos, optando por políticas que favorezcan el aprendizaje en lugar de dificultarlo.

FUNCIONAMIENTO INEFICIENTE

Uno de los principales problemas de casi todos los países en desarrollo es la obligación de repetir el curso escolar, que contribuye a elevar las tasas de abandono y representa una considerable pérdida de recursos. Los países que han obtenido buenos resultados en educación primaria han puesto fin a esta ineficiencia. En los años 60, Costa Rica redujo las repeticiones a la mitad mediante la introducción de un sistema de promoción automática al curso superior. Malasia y Zimbabwe también han adoptado la promoción automática.⁷⁹ Para mantener el nivel, la promoción automática debe ir acompañada de un

En Malawi también aumentó sensiblemente la matriculación tras la supresión, en 1994, de los pagos de matrícula y los uniformes



En los países de la OCDE, el salario máximo de un profesor es, por término medio, 1,4 veces el salario mínimo, mientras que en los países en desarrollo la proporción es de 1,0 a 2,5 veces el mínimo

conjunto de inversiones mínimas, especialmente en material didáctico y en formación del profesorado.

Como demuestran los datos de los países con muy buenos resultados, los resultados educativos también son mejores si la enseñanza se imparte en la lengua adecuada: en todos ellos se utilizó la lengua materna en la enseñanza primaria. Los alumnos aprenden a leer más rápidamente si se les enseña en la lengua que les resulta más familiar y pueden aprender a leer en una segunda lengua con mayor rapidez.

Esta conclusión adquiere especial importancia, por ejemplo, en los países del África francófona, donde la enseñanza se imparte en francés en todos los niveles.⁸⁰ Esta experiencia escolar se hace distante para el alumnado y no puede favorecer el aprendizaje.

Los programas de alimentación escolar también contribuyen a la asistencia y permanencia de los niños en las escuelas. Uno de los factores que influyó en el aumento de las tasas de matriculación que la India registró en la segunda mitad de los años 90 fue un programa aplicado en todos los estados que ofrecía una comida a mediodía.

INEFICIENCIA ECONÓMICA

Alrededor de 55 países en desarrollo tienen bajas tasas de matriculación en primaria y necesitan instalaciones y edificios nuevos para lograr el objetivo de la educación primaria universal.⁸¹ Sin embargo, estas inversiones de capital suelen ser ineficientes y las empresas constructoras estatales o los grandes contratistas privados suelen inflar los costos.⁸²

¿Cómo reducir los costos de construcción de escuelas? El uso de materiales de construcción nacionales en lugar de importados constituye una buena opción, que ya han aplicado Camerún y Níger para mejorar la eficacia.⁸³ Asimismo, desde 1994, la India no sólo recurre a materiales, sino también a contratistas y a técnicas de construcción nacionales a fin de mantener los costos del Programa de Educación Primaria en los Distritos.

Para los países con bajas tasas de matriculación, el mayor reto económico que se les presenta es, con diferencia, la gestión de los costos corrientes que les permita encontrar el justo equilibrio entre los gastos salariales y los demás gastos. El gasto de personal docente y administrativo supone en muchos casos el 90% o más de los costos corrientes de la enseñanza primaria, relegando otro tipo de gastos y dejando muy poco dinero para otros insumos, como el material didáctico.⁸⁴ Algunos países con muy buenos resultados, entre los que cabe citar a Botswana, Cuba y Sri Lanka, se han dado cuenta de este problema y están

invirtiendo cantidades razonables en material didáctico.⁸⁵

Debido a lo reducido de los presupuestos, resulta complicado aumentar el número de maestros, pilares fundamentales para la educación primaria universal. El aumento de los salarios puede ser de gran ayuda, pero también lo es cambiar la estructura salarial. Una opción válida sería resolver las diferencias entre los salarios mínimos y los salarios máximos. En los países de la OCDE, el salario máximo de un profesor es, por término medio, 1,4 veces el salario mínimo, mientras que en los países en desarrollo la proporción es de 1,0 a 2,5 veces el mínimo.⁸⁶ La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Organización Internacional del Trabajo recomiendan que se alcance el salario máximo en un período de entre 10 y 15 años.⁸⁷ Otra opción, que se está poniendo a prueba en Sudáfrica, podría ser romper la relación entre los salarios de los maestros y la titulación superior.⁸⁸

La mejor distribución de los maestros y utilización de sus horas de trabajo puede ser de gran ayuda en la gestión de sus costos. Botswana ha probado un sistema por el que paga más a los maestros que imparten clase a dos cursos diferentes, duplicando así el número de alumnos a cambio de un pequeño incremento en el sueldo. Invertir en tecnologías de la información para luchar contra los maestros “fantasmas” y los pagos salariales incorrectos también da sus frutos, como han demostrado los sistemas nacionales de información estadística sobre educación en varios países del África Subsahariana.

La pérdida del poder adquisitivo de los sueldos debida a la inflación también hace mella en la moral de los maestros y les obliga a buscar un segundo trabajo. El absentismo de maestros es un grave problema para Asia Meridional y África, que puede combatirse parcialmente contratando a maestros que residan a proximidad de su puesto de trabajo. En Tailandia e Indonesia, países que han alcanzado muy pronto la educación primaria universal, tradicionalmente se contratan maestros locales. Ahora bien, los salarios de los maestros suelen ser el motivo del absentismo.

En muchos países de medianos ingresos, especialmente en China, Mauricio, Tailandia y Uruguay, la situación de los maestros ha mejorado debido a que los gobiernos han logrado elevar el salario de estos maestros. Por el contrario, en muchos países de bajos ingresos como Camboya, la República Centroafricana, Kirguistán, Madagascar, Moldova, Myanmar, Sierra Leona y Zambia, se ha producido un recorte progresivo de los salarios de los docentes. No será fácil para estos países mantener la moral de los maestros si no los aumentan. Además, algunos de ellos deberán

incrementar drásticamente el número de maestros para alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio relativo a la educación primaria universal. Para que estos países puedan hacer frente a los costos corrientes, la ayuda de los donantes será decisiva, al menos durante un periodo determinado.

La última cuestión sobre la creciente ineficiencia económica está relacionada con la asistencia oficial para el desarrollo destinada a la educación, que suele hacer hincapié en los equipos, la formación en el extranjero y la asistencia técnica. Entre un 60% y un 80% de la misma se invierte en los países receptores,

mientras que el resto va a parar a los donantes (a la formación teórica y práctica de los profesionales de los países en desarrollo y a los consultores y formadores de los países ricos).⁸⁹ No es la mejor manera de utilizar los fondos. La asistencia técnica puede resultar perjudicial para las instituciones locales, especialmente si las autoridades se ven abrumadas por la masiva afluencia de asesores que promueven programas excesivamente elaborados. Entre 1994 y 1997, Etiopía llevó a cabo 66 estudios sobre su sistema educativo que no fueron de gran ayuda, la mitad de ellos financiados por organismos de asistencia bilaterales.⁹⁰

ALCANZAR LOS OBJETIVOS DE SALUD

Debido a la falta de datos sobre muchos países en desarrollo, resulta difícil evaluar la probabilidad de lograr el Objetivo de Desarrollo del Milenio que consiste en reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes para 2015. Sin embargo, en opinión de muchos especialistas, la ya elevada tasa de mortalidad materna —un bochornoso revés para el desarrollo— está aumentando en muchos países. La situación es especialmente grave en el África Subsahariana, que registra la mitad de las muertes maternas del mundo y donde se produce una muerte materna por cada 100 nacidos vivos.

La ausencia de datos también impide valorar los avances hacia el Objetivo de reducir la propagación del VIH/SIDA para 2015. No obstante, Brasil, Senegal, Tailandia, Uganda y Zambia demuestran que es posible.

Entre todos los Objetivos de salud medibles, el que queda más alejado es el de reducir la mortalidad infantil en dos terceras partes para 2015. Los países de mayor prioridad en este sentido son los del África Subsahariana y el Asia meridional. Este último está avanzando, ya que durante la década de los 90 la tasa de mortalidad infantil descendió del 12,5% al 10,0% aproximadamente. Sin embargo, el África Subsahariana se encuentra en posiciones muy rezagadas, ya que allí el 17% de los niños no llegan a cumplir los 5 años. De seguir así, esta región no logrará el Objetivo de reducir la mortalidad infantil antes de 150 años por lo menos.⁹¹

ALCANCE DEL PROBLEMA

En el mundo, cada día mueren más de 30.000 niños por causas que se podrían prevenir (deshidratación, hambre, enfermedades).⁹² En Sierra Leona, un país de urgente prioridad, el 18% de los niños no llega a celebrar su primer cumpleaños.

Cada año más de 500.000 mujeres mueren como consecuencia del embarazo y el parto, lo que equivale a una muerte por minuto. En el África Subsahariana, una mujer embarazada tiene 100 veces más posibilidades de morir durante el embarazo y el parto que en un país de altos ingresos de la OCDE.⁹³

En todo el mundo, 42 millones de personas viven con el VIH/SIDA. Además, 13 millones de niños han perdido a su madre o a ambos padres a consecuencia de esta enfermedad.⁹⁴ La tuberculosis es otra de las principales causas de la mortalidad adulta: hasta 2 millones de personas mueren al año por esta enfermedad infecciosa.⁹⁵ Las muertes por paludismo ascienden a 1 millón de personas al año, pero el número de casos podría duplicarse en los próximos 20 años si no se actúa con eficacia.⁹⁶

Muchas enfermedades afectan a la población rural con más crudeza que a la población urbana. En la mayoría de los países en desarrollo, menos de la mitad de los niños de zonas rurales reciben tratamiento para las infecciones respiratorias graves, una de las principales causas de mortalidad infantil.⁹⁷

Muchas de estas muertes son fácilmente prevenibles (recuadro 4.7) aplicando soluciones que distan mucho de ser alta tecnología como mosquiteras, antibióticos asequibles, partos atendidos por personal cualificado y una educación básica en salud e higiene. Sin embargo, y al igual que ocurre en el ámbito de la educación, resulta dramático comprobar que, por numerosas razones del sistema, este tipo de soluciones siguen estando fuera del alcance de millones de pobres.

- *Recursos limitados:* Los gobiernos no destinan suficientes recursos a la sanidad en general y menos aún a los servicios básicos de salud.
- *Desigualdades:* Los sistemas sanitarios rurales no disponen de suficientes recursos ni de personal para la atención de mujeres y niños.

Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio

Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil

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

Objetivo 5: Mejorar la salud materna

Meta 6: Reducir, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes

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

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

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

El éxito de Tailandia en la prevención del VIH/SIDA

La respuesta de Tailandia al VIH/SIDA es uno de los pocos programas de prevención que ha cosechado éxito en los países en desarrollo. Tras alcanzar su pico máximo a comienzos de los 90, el número de nuevas infecciones de VIH ha descendido en más del 80%. ¿Cómo?

Voluntad política

El SIDA se detectó por primera vez en Tailandia en 1984, y en 1987 el gobierno creó el Programa Nacional de Control y Prevención del SIDA (NAPCP) presidido por el Primer Ministro. Además de voluntad política, se contó con el apoyo de compromisos económicos: entre 1987 y 1991, el gasto del gobierno y de donantes aumentó sensiblemente, de \$684.000 a \$10 millones. Para el año 1997, el gasto total del gobierno en programas de control del SIDA había alcanzado la cifra de \$82 millones anuales.

Colaboración plural

Desde enfermos a médicos privados pasando por monjes budistas, muchos han sido los que han trabajado con el gobierno nacional en la planificación e implantación de los programas de lucha contra el SIDA. Así, 150 grupos de personas con VIH/SIDA facilitan apoyo y defensa a otros enfermos. La ONG tailandesa Coalition on AIDS coordina las actividades de las organizaciones no gubernamentales relacionadas con el SIDA. En el marco de una innovadora iniciativa, el gobierno creó un programa denominado Reduce Girls

Vulnerability que concede becas a mujeres jóvenes para que prosigan sus estudios, con el fin de evitar que caigan en la prostitución.

Con la vista puesta en los grupos de alto riesgo

En 1989 un estudio arrojó que el 44% de las personas que ejercían la prostitución en Chiang Mai eran seropositivas. En lugar de negar la existencia de la prostitución, el gobierno tailandés centró sus esfuerzos en reducir la asistencia de la población masculina a los burdeles y en promover la utilización de preservativos entre los trabajadores del sexo. En 1991 se produjo el lanzamiento del Programa de Uso de Preservativos al 100% mediante el que se distribuyen 31 millones de preservativos al año a grupos de alto riesgo. Las clínicas también reparten gratuitamente otros 600 millones de preservativos al año.

Los resultados de estas iniciativas han sido espectaculares: entre 1988 y 1992, el uso de preservativos en los burdeles pasó del 14% al 90%. Asimismo, la media de hombres que acudía a cada establecimiento descendió de 4,0 a 1,5 al día. Como resultado de ello, la incidencia del VIH entre las prostitutas descendió de un 50% en 1991 a menos del 10% en el año 2001.

Campañas educativas

Además del programa anterior, se lanzó una campaña de información pública de ámbito nacional. Se podía

obtener información sobre el SIDA en todas partes: tanto en las vallas publicitarias como en las cajas de cereales, pasando por las televisiones y los radios, que todas las horas difundían anuncios informativos sobre el SIDA de un minuto de duración. Estos mensajes ayudaron a acabar con el estigma asociado a ser portador del VIH.

Seguimiento y evaluación

Tres sistemas de vigilancia recaban datos sobre el VIH y demás infecciones de transmisión sexual. La información se utiliza para detectar los cambios en la distribución de nuevas infecciones del VIH y guiar los esfuerzos de control de los responsables de formular políticas.

Apoyo internacional

Tailandia ha recibido abundante apoyo internacional tanto técnico como financiero en sus programas de lucha contra el SIDA. El Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el SIDA (ONUSIDA), por ejemplo, ha colaborado recaudando fondos, evaluando programas y ayudando a los enfermos de VIH/SIDA. Como ejemplos de colaboración bilateral cabe destacar las alianzas con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Unión Europea y el Organismo Australiano de Desarrollo Internacional (AusAID).

Fuente: Avert.org, Kongsin y otros 1998, Forster-Rothbart y otros 2002.

- *Ineficiencia:* Los programas verticales para enfermedades específicas no están integrados en los sistemas sanitarios generales.

Es en este punto donde se hace más patente la relación entre salud, educación e ingresos, ya que son precisamente los pobres los que carecen de acceso a agua y saneamiento, los que no pueden adquirir medicamentos y los que no reciben información sobre prevención del VIH y planificación familiar.

El riesgo es mucho mayor para las mujeres que para los hombres. En términos generales, la mitad de los casos de VIH/SIDA en adultos en todo el mundo afectan a mujeres, mientras que entre las mujeres jóvenes, la proporción es bastante superior y se teme que siga aumentando. En muchos países del Caribe, la mayoría de las nuevas infecciones por VIH se producen entre las mujeres y en muchos países de África, la incidencia del VIH entre las personas de 15 a 24 años es seis veces mayor entre las mujeres que entre los hombres.⁹⁸

Las mujeres pobres están especialmente expuestas al VIH por las malas condiciones de alimentación. Una vez infectadas por la enfermedad, suelen evitar o posponer la búsqueda de atención médica a causa de limitaciones de género, como las responsabilidades familiares y los costos del viaje y del tratamiento. La autonomía se presenta como un problema adicional: en el Asia meridional normalmente

son los hombres los que deciden si las mujeres deben solicitar tratamiento médico.⁹⁹

RECURSOS LIMITADOS: QUÉ HACER AL RESPECTO

Los países de ingresos altos de la OCDE destinan al menos el 5% de su PIB a la atención médica pública. En cambio, son pocos los países en desarrollo que alcanzan este porcentaje y la mayoría no llega ni a la mitad (el caso de Costa Rica constituye una notable excepción: un país sin ejército, que obtiene muy buenos resultados en salud y educación). En los países con un índice de desarrollo alto, la mediana del gasto público en salud ascendió al 5,2% en 2000, mientras que en los países con un índice de desarrollo medio fue del 2,7% y en los de índice de desarrollo bajo del 2,1%. Si se consideran los gastos en salud pública per cápita, la mayor parte de los países en desarrollo arrojan cifras muy bajas: en el año 2000, en los países con índice de desarrollo alto, la mediana fue de \$1061; en los países de índice de desarrollo medio fue de \$194 y sólo de \$38 en los países con índice de desarrollo bajo (en términos de paridad del poder adquisitivo).¹⁰⁰

La Comisión sobre Macroeconomía y Salud de la Organización Mundial de la Salud recomienda un aumento significativo de la asistencia de los donantes dirigida a los sistemas sanitarios de los países

Prioridades políticas e intervenciones técnicas

Objetivo 4: Reducir en dos terceras partes la mortalidad de los niños menores de cinco años

Para alcanzar el cuarto Objetivo de Desarrollo del Milenio —reducir en dos terceras partes la mortalidad de los niños menores de cinco años entre 1990 y 2015— es imprescindible afrontar las principales causas de mortalidad infantil. Las intervenciones técnicas deben centrarse en la desnutrición, las enfermedades debidas a bacterias y parasitarias y la vacunación.

Desnutrición. El bajo peso al nacer suele ser el precursor de la desnutrición infantil y está directamente relacionado con la salud de la madre antes y durante el embarazo. Ampliar el acceso a los servicios de salud reproductiva y garantizar una nutrición adecuada mejora en gran medida la salud de las madres y de sus hijos.

La alimentación exclusiva con lactancia materna durante los primeros cuatro a seis meses de vida es la más adecuada para la salud de los bebés, pero cuando la madre es seropositiva, convendría buscar un sustituto de la leche materna. Como primera medida, los países deberían adoptar legalmente y de forma inmediata el Código Internacional de Comercialización de los Sucedáneos de la Leche Materna (promulgado por la Organización Mundial de la Salud y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia).

La salud de los niños puede sufrir enormemente de una deficiencia de micronutrientes (vitamina A, hierro, zinc y yodo) que se puede paliar con complementos (como yodización de la sal). La falta de vitamina A puede reducirse de manera sencilla, suministrando dos cápsulas con alta dosis de vitamina A al año. En los países donde los sistemas de salud no funcionan, deberían suministrarse complementos vitamínicos a través de campañas similares a las de las vacunaciones masivas. En 1999, gracias a este tipo de métodos, los países menos desarrollados consiguieron una cobertura de complementación del 80%.

Enfermedades infecciosas y parasitarias. Las previsiones sobre las áreas más afectadas indican que la mortalidad de niños menores de cinco años por VIH/SIDA se duplicará (o más) para el año 2010. En muchos países, la lucha contra el VIH/SIDA y el abordar expresamente cuestiones específicas de los menores y las mujeres, se ha convertido en una prioridad máxima para el desarrollo (véase el recuadro 4.1). Mientras tanto, el paludismo mata a más de 400.000 niños todos los años, lo que lo convierte en otra prioridad para muchos países.

Aunque en la década de los 90 descendió el número de muertes de menores de cinco años por diarrea, la enfermedad sigue golpeando con crudeza a los niños. Se podrá seguir esta tendencia si las familias disponen de la capacidad de tratar la enfermedad en el hogar (más líquidos y alimentación continua) y de utilizar los servicios médicos cuando los necesiten. Tal y como se expone en este capítulo, el mayor acceso a agua limpia y saneamiento también contribuirá a reducir la incidencia de esta enfermedad.

Por último, las infecciones respiratorias agudas representan casi el 20% de la mortalidad infantil en los países en desarrollo y, sin embargo, la mayoría se pueden prevenir fácilmente. Según los datos recabados en 42 países, sólo la mitad de niños con este tipo de dolencias reciben asistencia médica. En África Occidental esta proporción desciende a una quinta parte. Como ya se ha explicado en este capítulo, para atacar esta mortal enfermedad es crucial que exista un buen sistema de salud que incremente el número de sanitarios en zonas subatendidas.

Vacunaciones. Tras muchos años de crecimiento, las vacunaciones en Asia Meridional se han estancado en el nivel de 1990, y han descendido en el África Subsahariana. Pero alcanzar niveles más altos es posible, como demuestran las campañas periódicas contra la polio emprendidas por los gobiernos nacionales. Entre 1999 y 2000 se redujo el número de nuevos casos de polio en un 99% a través de campañas masivas de educación pública, mejores vacunaciones rutinarias y vigilancia.

Objetivo 5: reducir en tres cuartas partes la mortalidad materna

Cada año cerca de 500.000 mujeres en todo el mundo mueren debido a complicaciones durante el parto y el embarazo. Son treinta veces más las que padecen lesiones, infecciones y otras complicaciones relacionadas con el embarazo. Para lograr el Objetivo de Desarrollo del Milenio 5 —reducir en tres cuartas partes los índices de mortalidad materna entre 1990 y 2015— los países en desarrollo deben garantizar un mayor acceso a parteras cualificadas, a servicios de obstetricia de urgencia y a los servicios de salud reproductiva, agrupando todos estos servicios en un sistema de orientación y salud eficaz. Por otro lado, los países también deben tratar los aspectos sociales más generales que impiden a las mujeres solicitar atención médica.

Parteras cualificadas. Menos de la mitad de los partos que se producen en los países en desarrollo están atendidos por parteras cualificadas. Si lo que se quiere es reducir la mortalidad materna, habrá que aumentar el número de parteras cualificadas, sobre todo en aquellas zonas subatendidas por el sistema de salud. Las parteras contribuyen a reducir la mortalidad materna de dos formas: en primer lugar, utilizan técnicas higiénicas y seguras durante los partos rutinarios y remiten los partos complicados a clínicas y hospitales; en segundo lugar, supervisan la etapa del posparto, lo que, en principio, les permite reducir las hemorragias en esta fase.

Servicios de obstetricia de urgencia. Incluso en las mejores circunstancias, más del 10% de las mujeres embarazadas sufren complicaciones que pueden llegar a ser mortales. Para reducir la mortalidad materna, las parteras cualificadas deben ser capaces de remitir los partos complicados a los servicios de obstetricia de urgencia. En los países en desarrollo apenas existe este tipo de servicios; de hecho más del 80% de los partos se producen en zonas carentes de ellos. Por lo tanto, los países deben asumir el compromiso con el primer indicador de las Naciones Unidas en este ámbito: disponer unos servicios de este tipo para cada 500.000 habitantes.

Servicios de salud reproductiva. Un mayor acceso a métodos contraceptivos reduce significativamente las muertes maternas, por el mero hecho de rebajar el número de embarazos por mujer y por consiguiente, los riesgos de complicaciones. Si se respondiera a la necesidad insatisfecha de la contracepción y las mujeres sólo tuvieran los embarazos que desearan y con los intervalos que decidieran, la mortalidad materna descendería entre un 20% y un 35%. Además, se calcula que los abortos practicados en condiciones de riesgo —por personas no cualificadas, en condiciones no higiénicas o ambas cosas— matan a 78.000 mujeres al año aproximadamente o, lo que es lo mismo, provocan cerca del 13% de todas las muertes maternas. Así pues, conseguir el Objetivo 5 requerirá ampliar rápidamente el acceso a los servicios de salud reproductiva.

Objetivo 6: reducir la propagación del VIH/SIDA

En 2002, 3,1 millones de personas murieron de SIDA y se sabe que otros 42 millones están infectados con el VIH/SIDA, sin duda una las plagas más atroces de la historia moderna. El SIDA ha golpeado a todos los países llegando a ser devastador en muchos del África Subsahariana. A pesar de sus enormes proporciones, la primera meta del Objetivo de Desarrollo del Milenio 6 —reducir la propagación de la enfermedad para el año 2015— puede sacar provecho de los más de 20 años de esfuerzos exitosos en cuanto a la prevención y tratamiento de la enfermedad. Es más, en 2001, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó una declaración inequívoca sobre la gravedad de la epidemia, insistiendo en la necesidad de emprender acciones decisivas para guiar la política.

En la lucha contra el VIH/SIDA, es esencial que exista un liderazgo fuerte para desbaratar la inercia institucional y abordar cuestiones sociales que alimentan la epidemia, como el estigma, la discriminación y las desiguales relaciones de poder entre hombres y mujeres. La proporción de mujeres que viven con el VIH/SIDA ha aumentado a un ritmo constante, pasando del 41% en 1990 al 50% a finales de 2002. Las mujeres jóvenes del África Meridional tienen entre 4 y 6 veces más capacidades de ser seropositivas. Los programas de prevención y tratamiento deben dirigirse explícitamente a las condiciones que propician que determinados grupos sean más vulnerables a la infección y tengan menos capacidades de acceder a atención médica. Un fuerte liderazgo de la comunidad, a través de debates sobre los comportamientos y valores que favorecen la propagación del VIH/SIDA, puede ayudar a generar respuestas localmente aceptables.

También es necesario un liderazgo sólido para hacer frente a sistemas de salud desorganizados, desbordados y con grandes necesidades de financiación, con el fin de promover respuestas multisectoriales a la epidemia, invertir en tecnologías de prevención eficaces (como preservativos y jeringuillas desechables) y aumentar la capacidad mejorando la formación de los trabajadores sanitarios y comunitarios. A semejantes esfuerzos se suma la colaboración entre los países en desarrollo para controlar el VIH/SIDA; Tailandia, por ejemplo, está compartiendo sus conocimientos con Camboya y Brasil hace lo mismo con sus países vecinos.

Asimismo, es necesario intensificar las iniciativas de prevención para frenar la propagación de la enfermedad. Aunque los programas de control difieran en función de las necesidades locales, son numerosas las intervenciones eficaces que existen (véase el recuadro 4.6). Gracias a una prevención eficaz, muchos países han avanzado notablemente en la reducción de las tasas de infección.

Son muchos los apoyos al tratamiento ampliado, muy especialmente por parte de la Organización Mundial de la Salud, que ha incluido los medicamentos antirretrovirales en su lista de medicamentos esenciales y ha publicado directrices de tratamiento para los lugares con recursos limitados. Sin embargo, la ampliación de los programas se enfrenta a notables obstáculos y el plazo de difusión del tratamiento debería ser ambicioso, aunque realista. En Brasil, Tailandia y Uganda, la implicación de distintos grupos en el proceso de planificación y aplicación ha contribuido al éxito de los programas de tratamiento.

Continúa en la página siguiente

Prioridades políticas e intervenciones técnicas

La fragilidad de los sistemas de salud dificulta la generalización del tratamiento: para garantizar que los pacientes cumplan con el tratamiento y supervisar el nivel de resistencia a los medicamentos es necesario contar con un mayor número de profesionales sanitarios bien formados, nuevos sistemas de almacenamiento y distribución de medicamentos y más clínicas y laboratorios en zonas donde las tasas de infección son elevadas.

Objetivo 6: reducir la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves

El paludismo y la tuberculosis están entre las principales causas infecciosas de mortalidad adulta, especialmente en los países en desarrollo. Para conseguir la segunda meta del Objetivo de Desarrollo del Milenio 6 —reducir la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves para el año 2015— todos los países en desarrollo tendrán que identificar y tratar las enfermedades que más daños provocan a sus poblaciones.

Paludismo. Todos los años, el paludismo infecta a 500 millones de personas (cerca del 10% de la población mundial) y mata a más de 1 millón. Muchos investigadores temen que esta situación incluso pueda empeorar debido al cambio medioambiental, el malestar social, el crecimiento de la población, la generalización de los viajes y la mayor resistencia a los medicamentos y los insecticidas. Sin embargo, han surgido nuevas modalidades de control de la enfermedad y la creciente concienciación internacional ha permitido una inyección de recursos destinados a actividades de control e investigación. Aún con todo, invertir la propagación del paludismo requerirá compromisos políticos y económicos sostenidos para generalizar los programas eficaces e invertir en estudios que puedan mejorar estos esfuerzos de forma espectacular.

En vista de que la distribución de los casos de paludismo varía notablemente de una región a otra, los programas de control deben ajustarse a las necesidades locales. Se puede incorporar a las estrategias locales toda una serie de medidas, a saber:

- Distribuir mosquiteras tratadas con insecticida a los habitantes de zonas de alto riesgo y garantizar la renovación anual del tratamiento.
- Formar al personal sanitario de la comunidad en el diagnóstico y tratamiento del paludismo, proporcionándoles métodos de diagnóstico sencillos y regímenes de tratamiento preenvasados.

- Garantizar que los niños y las mujeres embarazadas reciban tratamiento preventivo en el marco de las vacunaciones rutinarias y la atención prenatal (aunque para que ésta exista debe darse un sistema de salud que funcione).
- Proporcionar medicamentos contra el paludismo combinados para reducir la posibilidad de parásitos resistentes.
- Recurrir a nuevas técnicas para facilitar la prestación de servicios trazando el mapa de distribución de las poblaciones, los centros sanitarios y las redes de transporte. También existen medios para prever las epidemias de paludismo, que permiten mejorar la oportunidad y la eficacia de los esfuerzos de control en zonas propensas a sufrirlas.
- Es necesario fomentar urgentemente la investigación de nuevos medicamentos y vacunas, ya que la resistencia a los actuales tratamientos debilita su eficacia. Medicines for Malaria Venture es un ejemplo de asociación de carácter público-privado, que ha combinado científicos, recursos económicos y capacidades de gestión para acelerar el desarrollo de nuevos medicamentos. Por último, es imperioso incrementar considerablemente la capacidad de los sistemas de salud para garantizar el correcto suministro de los tratamientos existentes y futuros.

Tuberculosis. Cincuenta años después de la introducción de la quimioterapia efectiva, la tuberculosis sigue matando a casi 2 millones de personas al año, lo que la convierte, junto con el SIDA, en la principal enfermedad infecciosa del mundo adulto. Y su incidencia aumenta: entre 1997 y 1999, el número de nuevos casos de tuberculosis creció de 8,0 a 8,4 millones. Si esta tendencia continúa, la tuberculosis seguirá siendo una de las principales causas de la mortalidad adulta más allá de 2015.

Pero es posible invertir esas tendencias. La asociación Stop TB, fundada en 2000, ha hecho extraordinarios avances en la formulación de un plan, con todo tipo de requisitos económicos, para lograr las metas internacionales de detener la propagación de la tuberculosis. Este marco de trabajo exige ampliar, adaptar y mejorar el tratamiento de observación directa y corta duración (DOTS), un programa muy eficaz en el que el personal sanitario, al tiempo que supervisa los regímenes de tratamiento, establece fuertes lazos con sus pacientes.

La difusión de este tipo de terapias requiere re-

forzar los programas de control de la tuberculosis, así como el sistema sanitario en general, de cuatro maneras:

- Aumentando el apoyo político para ampliar el DOTS.
- Aumentando el apoyo económico para ampliar el DOTS.
- Mejorando la capacidad del sistema de salud para ampliar el DOTS.
- Facilitando suministros sostenibles de medicamentos de calidad para ampliar el DOTS.

Adaptar el DOTS para contrarrestar la resistencia a los medicamentos supondrá una orientación hacia el “DOTS plus”, piedra angular para gestionar la tuberculosis multiresistente, que requiere una estricta supervisión de los regímenes terapéuticos. En Rusia, la incidencia de la tuberculosis creció en más de un 300% entre 1990 y 1996, registrándose una considerable proporción de casos de tuberculosis resistente a los medicamentos. Existe una necesidad urgente de realizar investigaciones clínicas, epidemiológicas y funcionales para definir qué enfoques son los más eficaces para aplicar el DOTS plus.

El creciente número de casos de tuberculosis, combinados con el VIH/SIDA, representa una enorme carga para las actividades de control de la tuberculosis, una carga exacerbada por la escasez de personal sanitario formado, recursos de laboratorios y suministros de medicamentos. Si se implantan programas conjuntos para la tuberculosis y el VIH/SIDA se podrían abordar las cuestiones comunes entre sendas epidemias, sin embargo, también exigiría una reconfiguración sustancial y un mayor entendimiento entre los organismos comunitarios y los países.

Por último, se podría mejorar el DOTS aumentando la investigación de:

- Nuevos métodos de diagnóstico para detectar casos de tuberculosis activa de manera más rápida, fácil y precisa.
- Mejores medicamentos para simplificar los regímenes de tratamiento y mejorar la respuesta a la tuberculosis multiresistente y a las infecciones latentes.
- Una vacuna mejor.

La creación de la Alianza Mundial para el Desarrollo de Medicamentos contra la Tuberculosis representa, sin duda, un paso hacia la mejora del DOTS que, seguramente, contribuirá al avance de dichas investigaciones.

Fuente: Grupo de Tareas del Proyecto del Milenio 5 2003 pág. 2; Grupo de Tareas del Proyecto del Milenio 4 2003; Weiss, U. “Malaria” Nature.415:669. 7 de febrero de 2002; Documento de Antecedentes TF, páginas 2, 6–8.

de bajos ingresos, así como la asignación de recursos financieros nacionales por parte de dichos países. La comisión estimó que si se produce un aumento en la asistencia de los donantes destinada a la salud de \$35.000 millones anuales para 2015 (frente a los \$5.000 millones anuales en 2001), acompañado de una inversión adecuada de la misma en las áreas más prioritarias (enfermedades infecciosas, deficiencias en nutrición, complicaciones maternas) y de un incremento del gasto en salud por parte de los propios países, se evitarán 8 millones de muertes al año, lo que generaría unos beneficios económicos del orden de \$360.000 millones anuales.

La mayoría de los países en desarrollo que están intentando poner en práctica una estabilización económica o programas de ajuste no pueden de ningún modo elevar el gasto sanitario si no aumentan sus ingresos procedentes de otras fuentes. Los países pobres muy endeudados en particular, no disponen de espacio fiscal para elevar el gasto social, de ahí que en dichos países los servicios básicos representen menos de la mitad del gasto público en educación y salud.¹⁰¹ (En el capítulo 5 se describe el papel del sector privado en la atención médica).

¿Qué pueden hacer los gobiernos en vista de estas importantes restricciones fiscales? La asistencia oficial

para el desarrollo representa una fuente extraordinaria de fondos que ha aumentado en materia de salud, desde los \$3.300 millones al año en 1996-1998 hasta alcanzar el compromiso de \$3.600 millones al año por término medio en 1999-2001. De todas formas, la asistencia oficial para el desarrollo en materia de salud es de tan sólo \$0,01 por cada \$100 del PIB de los países donantes, demasiado escasa incluso para hacer frente a las necesidades básicas sanitarias de los países en desarrollo.

Entre 1996 y 1998, la asistencia oficial para el desarrollo facilitada por las instituciones multilaterales y dirigida a la salud ascendió, por término medio, a \$872 millones al año, aunque descendió a \$673 en el período 1999-2001.¹⁰² Pero los compromisos con la salud básica alcanzaron los \$264 millones anuales en los años 1996-98 y se mantuvieron al mismo nivel (\$249 millones al año) durante 1999-2001.

A finales de los años 90, el 37% de la ayuda sanitaria aportada por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE se destinó a salud básica, el 23% a salud general y el resto a salud reproductiva (figura 4.4). Por lo tanto, contrariamente a lo que ocurre con la ayuda para educación, la asistencia oficial para el desarrollo destinada a la salud se centra en los servicios básicos, lo que es positivo para los Objetivos. En los años 90, la asistencia oficial para el desarrollo destinada a salud reproductiva pasó de \$572 millones a \$897 millones al año.¹⁰³

DESIGUALDADES: QUÉ HACER AL RESPECTO

¿Cómo deben repartirse los reducidos presupuestos sanitarios entre usuarios y servicios? Ésta es una cuestión clave para la igualdad, porque hoy día los pobres salen perdiendo. La conclusión de un reciente estudio sobre los países en desarrollo apunta a que el 20% más pobre de la población recibe menos del 20% de los beneficios del gasto público en salud. También recibe menos que el 20% más rico de la población, que en muchos países incluye a un amplio segmento de la clase media.¹⁰⁴

Sin embargo, el gasto público en atención médica básica se reparte más equitativamente que el gasto total en salud. En algunos países, los pobres utilizan los servicios de atención médica primaria en mayor proporción. En Kenya, por ejemplo, el 20% más pobre recibe un 22% del gasto gubernamental en atención médica primaria, en comparación con el 14% del gasto en salud total. En Chile, país que registra buenos resultados en materia de salud, el 20% de la población más pobre recibe un 30% del gasto en atención médica primaria. En Costa Rica, otro país con buenos resultados, el 20% de la población más pobre

recibe un 43%.¹⁰⁵ En consecuencia, deben destinarse más recursos a la atención médica primaria, a fin de que sean los más pobres los que se beneficien de ellos.

Los resultados en salud reflejan la equidad del reparto de los gastos. En países donde de cada 1.000 niños, menos de 70 mueren antes de cumplir los cinco años, el 20% más pobre de la población recibe más del 25% del gasto público en atención médica primaria; mientras que en aquellos donde la tasa de mortalidad infantil es superior a 140, el 20% más pobre recibe menos del 15% del gasto. Además, en los países con altas tasas de mortalidad infantil, ese 20% más pobre utiliza menos del 10% de los servicios hospitalarios, mientras que el 20% más rico lo hace en un 40% aproximadamente.¹⁰⁶

Cuando los recursos son limitados, las zonas rurales menos desarrolladas son las más afectadas por la falta de personal médico y además, los esfuerzos por dotar de más personal a las zonas más desatendidas suelen ser infructuosos. En Camboya, el 85% de la población reside en el medio rural, pero sólo un 13% del personal sanitario gubernamental está destinado en dichas áreas; por otra parte, Angola cuenta con un 65% de población rural, pero el porcentaje de profesionales sanitarios en esas zonas es sólo del 15%.¹⁰⁷ En Nepal sólo un 20% de las plazas de médico rural están cubiertas, mientras que en las ciudades la proporción es del 96%.¹⁰⁸

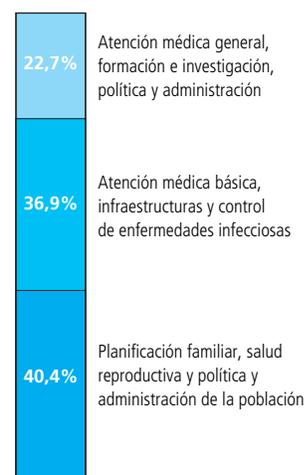
Son varias las medidas que se pueden tomar para corregir los desequilibrios en la cobertura de la atención médica:

- *Incrementar el número de enfermeros, sanitarios y otros trabajadores comunitarios.* Los enfermeros, las parteras cualificadas y los trabajadores sanitarios comunitarios son los pilares fundamentales del sistema de salud, ya que dispensan la atención crucial para una prestación de los servicios de salud reproductiva satisfactoria. Por ejemplo, los países con mejores resultados —aquellos con altas tasas de esperanza de vida y bajos niveles de mortalidad entre los menores de cinco años en relación con la media de los países en desarrollo— disponen de más enfermeras por médico. Compárese los datos de Zimbabwe (9,5 enfermeras por médico) y Tailandia (4 en 1990) con los de India (1,5 a finales de los 80) o Bangladesh (1 en 1990). Existen datos más recientes que confirman este extremo.¹⁰⁹
- *Utilizar contratos de servicio que obliguen a personal médico a trabajar unos años en el servicio público.* Ese tipo de contratos son frecuentes en América Latina y también se han puesto en práctica en Filipinas y Tanzania. En la década de los 70 Malasia, otro de los países con buenos resultados, exigió a todos los titulados en medicina que trabajaran tres

FIGURA 4.4

Gran parte de la ayuda destinada a la salud se emplea en servicios básicos

Ayuda para salud procedente de miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo



Fuente: OCDE, Comité de Asistencia para el Desarrollo 2003a.

años para el servicio gubernamental de salud, lo que permitió al gobierno destinarlos a zonas rurales que previamente habían evitado. Además, se adoptaron una serie de medidas políticas para garantizar que los grupos más pobres recibían una proporción mayor del gasto en salud pública que las clases media y alta.¹¹⁰

• *Disponer de un fondo de donantes para ciertos costos corrientes.* La Organización Mundial de la Salud recomienda a los países en desarrollo un paquete de servicios sanitarios esenciales que integran la salud pública y medidas clínicas. Sin embargo, para ello se necesitaría más personal, por lo que los donantes tendrían que cubrir algunos costos corrientes de personal.

INEFICIENCIA: QUÉ HACER AL RESPECTO

Si no mejora el funcionamiento de los sistemas sanitarios, cualquier fondo extraordinario puede desperdiciarse.

INTERVENCIONES ESENCIALES

Tradicionalmente, los gobiernos con pocos recursos han intentado racionar la atención médica limitando los presupuestos globales, evitando destinar recursos a enfermedades específicas. Otra manera de enfocar la situación consiste en racionar los fondos basándose en medidas esenciales, como ya ha hecho México o están empezando a hacer Bangladesh, Colombia y Zambia.¹¹¹

UN ENFOQUE INTEGRADO

Las campañas de los años 60 para la erradicación de la viruela y el paludismo dieron origen a los programas verticales para enfermedades específicas que,

basados en las donaciones, se impusieron en los sistemas de salud de los países en desarrollo. Desde los años 80, con el lanzamiento de numerosos programas de ajuste estructural y, en especial, desde la campaña de la Organización Mundial de la Salud y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia a favor de la vacunación infantil universal (1985–90), los donantes han inclinado todavía más la balanza en favor de dichos esfuerzos. En vista de la incidencia creciente de la tuberculosis, el paludismo y el VIH/SIDA, esta tendencia se consolida.

Sin embargo, estos programas entrañan riesgos: los recursos se concentran en esas áreas a expensas del sistema sanitario global y los esfuerzos de la atención médica pública fuera de dichas estructuras verticales pueden resultar inútiles. Por otra parte, hasta los programas verticales pueden verse amenazados si los fondos de los donantes desaparecen, ya que su mantenimiento resulta costoso. Es posible que estos programas verticales sólo sean asequibles y prudentes en el caso de enfermedades que tienen posibilidades razonables de erradicarse a corto plazo.

Como demuestra el éxito obtenido por el programa de tuberculosis desarrollado en la India (recuadro 4.8), los programas centrados en enfermedades específicas deberían integrarse en el conjunto de las estructuras sanitarias. Sin embargo, los servicios de salud materno-infantil también reclaman con fuerza la integración: en muchos países la atención médica primaria se ha centrado en la planificación familiar, excluyendo a los servicios de salud materno-infantil. Para evitar más muertes maternas, la atención durante el embarazo y especialmente durante el parto debe estar vinculada a sistemas fiables que garanticen la disponibilidad de tratamientos avanzados en caso de emergencias obstétricas.

PROPORCIONAR MEDICAMENTOS ESENCIALES EN LAS CLÍNICAS PARA ATRAER PACIENTES

Una de las razones por las que los sistemas de salud pública no funcionan correctamente es por el inadecuado suministro de fármacos que generalmente proporcionan. Si los pacientes no reciben los medicamentos terapéuticos, el incentivo de acudir a la atención médica pública se reduce, lo que mata la demanda de servicios médicos y por lo tanto provoca el abandono del trabajo por parte de los profesionales médicos y los sanitarios.

En cuatro estados del sur de la India (Andhra Pradesh, Karnataka, Kerala y Tamil Nadu) los servicios de la salud pública funcionan mejor y reciben más visitas de los pacientes gracias a la distribución de fármacos en la red de atención médica primaria,

RECUADRO 4.8

Integración de programas verticales en sistemas de salud existentes

El programa contra la tuberculosis aplicado en India es una muestra de que la integración de programas específicos de enfermedades en una estructura sanitaria existente tiene grandes capacidades de éxito. Gracias a él se han formado más de 200.000 sanitarios, cerca de 436 millones de personas (más del 40% de la población) han accedido a los servicios y se han evitado 200.000 muertes, con ahorros indirectos de más de \$400 millones, más de ocho veces el costo de su implantación.

El programa de la India, basado en el tratamiento de observación directa y corta duración (DOTS) hace uso de la estructura sanitaria existente pero complementa sus actividades con recursos, personal y medicamentos adicionales, además de tratamiento y diagnóstico gratuito para el enfermo. Una vez que se toma la decisión

de iniciar un programa en un barrio, la administración sanitaria crea una sociedad que contrata personal para una unidad de tuberculosis que presta servicio a 500.000 personas. El gobierno estatal forma a los médicos, y contrata a los especialistas de laboratorio. Además, asume la dirección política y se encarga del suministro de medicamentos y microscopios, con la ayuda financiera del Banco Mundial y de donantes bilaterales.

Existen diferentes niveles de apoyo, seguimiento y supervisión. Personal del gobierno y de la Organización Mundial de la Salud visita los centros y asesores contratados por la OMS, con teléfonos móviles y acceso a Internet, brindan apoyo a las unidades de tuberculosis. Trimestralmente, los gobiernos mandan informes pormenorizados sobre los resultados de todos los estados y barrios.

Fuente: Khatri y Frieden 2002.

RECUADRO 4.9

Garantizar medicamentos de primera necesidad para todos: el éxito de Bhután

A través de una política farmacéutica nacional coherente, respaldada por una asistencia internacional concertada, se pueden lograr impresionantes resultados en el suministro de medicamentos de primera necesidad; es lo que ha demostrado Bhután, un pequeño reino asiático sin litoral. Hasta 1986, el suministro público de medicamentos en este país se caracterizaba por la desorganización, la baja disponibilidad, la calidad errática, la irracionalidad de las prescripciones y los elevados costos. Pero el país se embarcó en un programa de medicamentos de primera necesidad con una amplia ayuda tanto técnica como económica por parte de la Organización Mundial de la Salud y de países donantes. En 1987, se adoptó una política farmacéutica nacional y global así como la legislación oportuna para su aplicación. El programa se basaba, entre otros aspectos, en:

- Medios nacionales de abastecimiento y distribución.
- Aseguramiento de la calidad mediante la meticulosa comprobación de los productos y selección de los proveedores.
- Racionalización de las prescripciones mediante la creación de guías de tratamiento normalizadas y una mejor for-

Fuente: Stapleton 2000.

mación y supervisión de los técnicos farmacéuticos.

- Reducción de los residuos y aumento de la eficacia impartiendo cursos prácticos para almacenistas sobre gestión y almacenamiento de los medicamentos.
- Suministro público gratuito de vacunas y medicamentos de primera necesidad.

Desde 1993, el personal bhutánés se encarga de la aplicación del programa, con una ayuda mínima de expertos internacionales. Entre los resultados alcanzados cabe destacar:

- El acceso a medicamentos de primera necesidad de gran calidad para más del 90% de la población, con una disponibilidad del 90% de los medicamentos de primera necesidad.
- La reducción de errores en la contabilidad de medicamentos, de un 76% en 1989 a un 14% en 1997.
- La disminución de los residuos: los medicamentos que caducan antes de ser utilizados sólo representan el 0,75% del presupuesto farmacéutico.
- La reducción de los precios pagados por el programa de medicamentos de primera necesidad (que procura entre el 85 y el 90% de los medicamentos), descendiendo a cerca de la mitad de los precios medios internacionales.

lo que representa para los pacientes un motivo para acudir a los centros. En otros países podría reactivarse el sistema de atención primaria si se proporcionaran medicamentos esenciales a través de servicios descentralizados. También se podría aumentar la cobertura de los servicios de prevención gracias a la prestación de servicios curativos.

En los países de desarrollo humano alto, casi toda la población tiene acceso a los medicamentos de primera necesidad, mientras que en los de desarrollo medio, la gama es muy amplia: en China, entre el 80% y el 94% de la población tiene acceso (dependiendo de la región); en la India entre el 0% y el 49%. La mayoría de los países de desarrollo humano bajo registran un nivel de acceso bajo a los medicamentos esenciales (según la Organización Mundial de la

Salud, se entiende por acceso bajo al comprendido entre 50% y 79%). Bhután es un país de desarrollo humano bajo, pero ha conseguido facilitar medicamentos de primera necesidad a entre el 80% y el 94% de su población (recuadro 4.9).

A fin de poder proporcionar medicamentos de primera necesidad, muchos países de bajos ingresos necesitarán financiación en condiciones favorables por parte de los donantes. Los países con buenos resultados han proporcionado este tipo de medicamentos a los centros de salud pública, lo que ha estimulado la demanda local de otros servicios en dichos centros. A medida que aumenta el interés de los beneficiarios por el sistema de salud pública, también mejora la supervisión de los trabajadores de dicho sistema a través del control comunitario.

ALCANZAR LOS OBJETIVOS DE AGUA Y SANEAMIENTO

El acceso a agua potable y a saneamiento adecuado es crucial para sobrevivir. El agua es fundamental para el medio ambiente, la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible. Por otra parte, un saneamiento adecuado puede marcar la diferencia entre la vida y la muerte.

ALCANCE DEL PROBLEMA

En 2000, al menos 1.100 millones de personas a nivel mundial —es decir casi uno de cada cinco habitantes— carecía de acceso a agua potable¹¹² y alrededor del doble, 2.400 millones de personas, carecían de acceso a saneamiento mejorado.¹¹³ En Asia vive el 65% de la

población sin acceso a agua potable y en África el 28%. Por otra parte, el 80% de la población sin acceso a saneamiento se encuentra en Asia y un 13% en África.¹¹⁴

Durante los años 90 se ha observado un pequeño avance, ya que alrededor de 438 millones de personas en países en desarrollo han accedido al suministro de agua potable y unos 542 millones de habitantes de zonas urbanas han accedido a un saneamiento adecuado.¹¹⁵ Sin embargo, debido al rápido crecimiento demográfico, el número de habitantes de zonas urbanas sin acceso a agua potable se ha elevado en casi 62 millones.¹¹⁶

Mientras que en las principales ciudades de Europa y América del Norte, más del 90% de los hogares dis-

Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio

Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad ambiental

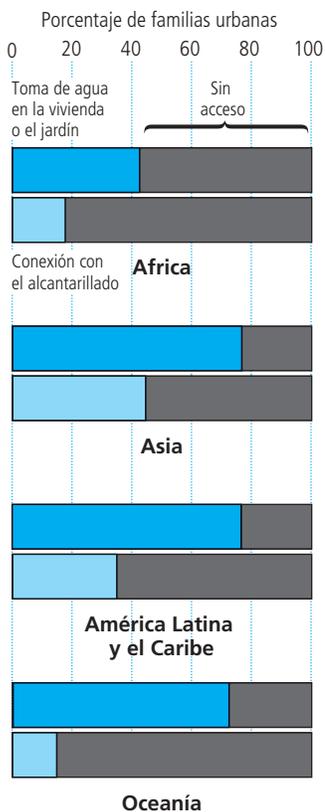
Meta 9: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos ambientales

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

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

FIGURA 4.5

Muchas familias urbanas carecen de acceso a agua y saneamiento



Fuente: OMS, UNICEF y WSSCC 2000

ponen de conexiones de agua corriente y alcantarillado, en el resto del mundo la situación es muy diferente. Si por instalaciones de saneamiento adecuadas entendemos un inodoro conectado a una alcantarilla, existe una carencia significativa de este tipo de instalaciones en todo el mundo en desarrollo, incluso en sus grandes ciudades. En todas las regiones, la cobertura del saneamiento es mucho peor que la del agua (figura 4.5).

En los años 90, el número de niños muertos por diarrea —causada por la falta de agua y saneamiento seguros— superó a las víctimas de conflictos armados registradas desde la Segunda Guerra Mundial.¹¹⁷ Además, la mitad de las camas hospitalarias del mundo están ocupadas por pacientes con enfermedades transmitidas por el agua, lo que significa que se están utilizando servicios sanitarios caros para tratar enfermedades que podrían prevenirse fácilmente.

En el Asia meridional, sólo el 37% de la población tiene acceso a saneamiento adecuado: cerca de 1.400 millones de personas aún defecan en espacios abiertos o en antihigiénicas letrinas de cubo.¹¹⁸ En el África Subsahariana, el problema más apremiante es el agua potable, al que sólo tiene acceso el 57% de la población,¹¹⁹ un promedio que no muestra las enormes diferencias entre las zonas rurales y urbanas.¹²⁰

La falta de agua potable afecta en mayor medida a los habitantes pobres de las zonas rurales, dado que normalmente dependen de los recursos hídricos y terrestres para su sustento. El saneamiento inadecuado, agravado por la superpoblación de las ciudades, castiga más a los pobres de las zonas urbanas.

Como ocurría con los demás Objetivos de Desarrollo del Milenio, incrementar el acceso a agua potable y a saneamiento también implica abordar las desigualdades entre los géneros. Las mujeres y las niñas africanas dedican tres horas al día a buscar agua, gastando en esta labor más de la tercera parte de las calorías que consumen. Estas tareas domésticas alejan a muchas niñas de la escuela y, si acuden, la energía que dedican a realizarlas deteriora seriamente su rendimiento escolar. Además en caso de enfermedad de algún familiar, generalmente relacionada con la falta de agua o saneamiento, las niñas suelen ser las encargadas de su cuidado. Y cuando se necesita agua en las escuelas, son también las niñas las que deben traerla, reduciendo así el tiempo de juego y estudio del que disponen.

Las prioridades políticas para lograr los Objetivos de agua y saneamiento requieren:

- *El incremento de los recursos.* Existen tecnologías de bajo coste para aumentar el acceso de los hogares y la comunidad al agua potable y al saneamiento. Sin embargo, para los gobiernos con pocos

recursos económicos, la instalación y el mantenimiento de infraestructuras para el tratamiento de aguas residuales resulta muy costoso.

- *Mayor equidad.* En numerosas ocasiones, las personas pobres no pueden permitirse los costos de agua y saneamiento porque los usuarios más ricos no pagan lo suficiente. Además, en las familias pobres, la dificultad de acceder a estos servicios es aún mayor para las mujeres y las niñas.

- *Mayor y mejor mantenimiento.* Con demasiada frecuencia los gobiernos realizan un mantenimiento insuficiente de los sistemas de suministro de agua y saneamiento, que no responden a las necesidades locales.

- *Reducción de los daños al medio ambiente.* Para garantizar un suministro sostenible del agua, es necesario hacer un uso racional de la misma, especialmente en la agricultura.

TECNOLOGÍAS ADECUADAS PARA UN USO EFICAZ

La conexión de los hogares a las redes de suministro, las fuentes de agua públicas, los pozos, la recolección de aguas pluviales y la protección de fuentes y manantiales son algunas de las tecnologías de suministro de agua de bajo coste y tecnología. Son mucho mejores que recurrir a alternativas como el agua embotellada, el suministro de agua con camiones cisterna o las fuentes y manantiales sin protección, ya que estas alternativas no son seguras o resultan inadecuadas por insuficientes.

En relación con el saneamiento, urge proporcionar tecnologías que las personas quieran utilizar, puesto que las decisiones en este ámbito se toman en la esfera familiar. No es necesario convencer a una familia sobre las virtudes de un pozo o una fuente pública, pero puede que sí sea necesario mostrarle las ventajas de tener saneamiento en casa y facilitar educación adecuada sobre higiene. La mejor manera de hacerlo es utilizar productos adaptados al consumidor, tanto por precio como por calidad (recuadro 4.10). Entre las tecnologías más adecuadas destacan las letrinas de cisterna, las letrinas de fosa simple, las letrinas de fosa ventilada y las conexiones a tanques sépticos o a alcantarillas públicas cubiertas. En ocasiones, el compost puede ser un medio de eliminación de los residuos en las zonas rurales.

Este tipo de tecnologías son accesibles y fáciles de mantener para las comunidades pobres. En el pasado, algunos gobiernos adoptaron un enfoque vertical descendente, instalando bombas de mano, pozos entubados e incluso letrinas de fosa ventilada sin tener en cuenta si existía o no una demanda. Como resultado de ello, las comunidades no se

encargaban de su mantenimiento o esperaban que lo hiciera el gobierno. Sin embargo, cuando son las comunidades, especialmente las mujeres, las que se ocupan de facilitar y financiar las instalaciones y reciben formación para el mantenimiento de las mismas, aumenta el sentido de propiedad y la sostenibilidad.

Muchos gobiernos municipales son reacios a invertir en saneamiento básico sin abordar los retos más amplios que representa la red de saneamiento y la eliminación de los residuos sólidos. En los países en desarrollo, sólo una mínima parte del agua residual de las ciudades es procesada antes de retornar al medio ambiente. No obstante, el tratamiento de las aguas residuales es mucho más caro que proporcionar a los hogares acceso a agua potable y a saneamiento, simplemente. Es necesario, por tanto, estudiar propuestas asequibles y viables para toda la variedad de servicios de saneamiento.

Es posible que también sea necesario aceptar un aumento de la contaminación ambiental como primer paso hacia la mejora del saneamiento. En Europa y América del Norte, por ejemplo, se consiguió mejorar el saneamiento en los hogares a costa de contaminar ríos y vías fluviales.

RECURSOS LIMITADOS: QUÉ HACER AL RESPECTO

En los países en desarrollo, el sector público nacional financia las infraestructuras de agua en un 65%-70%, los donantes en un 10%-15%, las empresas privadas internacionales en un 10%-15% y el sector privado nacional en el 5%.¹²¹ En el 90% de los países en desarrollo, el sector público presta los servicios de agua y saneamiento, con fondos procedentes de las facturas que abonan los usuarios a las autoridades locales, proveedores habituales de estos servicios. Sin embargo, esos fondos sólo cubren una parte de los costos de capital y de los costos corrientes de las infraestructuras y servicios. La diferencia se cubre con los ingresos fiscales y la financiación de los donantes. Cuando existe compromiso político y recursos económicos, es posible aumentar el acceso a agua potable, tal y como demostró Sudáfrica en la década de los 90 (recuadro 4.11).

Muchos países en desarrollo tienen problemas para pagar las infraestructuras de agua y saneamiento con fondos procedentes del dinero que obtienen por servicios de aguas especialmente precarios.¹²² La falta de adecuación de las tarifas es un gran problema. Sin embargo, si no existe una infraestructura central, las instalaciones domésticas de agua y saneamiento no pueden avanzar. Y sin alcantarillado general y centrales de tratamiento, las aguas resi-

RECUADRO 4.10

Saneamiento asequible en la India

En India, defecar en espacios abiertos sigue siendo muy frecuente. Sin embargo, el trabajo pionero de la organización no gubernamental (ONG) Sulabh International muestra cómo es posible deshacerse de los residuos humanos de una forma asequible y socialmente aceptable. Gracias al planteamiento de Sulabh, basado en asociaciones con los gobiernos locales respaldadas por la participación comunitaria, la calidad medioambiental de los barrios precarios urbanos y rurales donde viven los pobres ha mejorado sustancialmente.

La solución de Sulabh es económica: letrinas de cisterna y juntas hidráulicas con fosas de lixiviación. La tecnología es asequible para las personas pobres ya que el diseño se adapta a los distintos niveles de ingresos. El consumo de agua es de sólo 2 litros en comparación con los 10 que utilizan otros sanitarios. El sistema, que dispone de dos fosas de lixiviación, nunca está fuera de servicio, ya que durante la limpieza de una de las fosas se puede utilizar la otra. Puede construirse con materiales locales y es fácil de mantener. También

cabe la posibilidad de mejorar el conjunto si se conecta a un sistema de alcantarillado cuando exista uno en la zona.

Desde 1970, se han construido más de 1 millón de unidades en los hogares. Asimismo, se han instalado 5.500 en servicios públicos de pago atendidos las veinticuatro horas del día por personal que suministra jabón para lavarse las manos. En estos servicios públicos, se ofrece también la posibilidad de darse un baño o lavar la ropa, así como servicios gratuitos para niños, discapacitados y personas pobres. Como resultado de este programa, más de 10 millones de personas han disfrutado de saneamiento a bajo costo y en mejores condiciones y se han creado 50.000 puestos de trabajo.

Las campañas puerta a puerta de Sulabh también proporcionan educación sobre salud gratuita a millones de personas. La organización forma a lugareños para que construyan ellos mismos más letrinas y ha contribuido a la creación y mantenimiento de servicios comunitarios gratuitos en barrios precarios y otras zonas.

Fuente: WSSCC 2002, 2003.

duales acaban por verse en corrientes abiertas y canales, lo que supone un riesgo para la salud y un daño para el medio ambiente.

Después de alcanzar su nivel más alto entre 1996 y 1999, las inversiones privadas internacionales en servicios de aguas han descendido, al parecer porque las rentabilidades son demasiado bajas.¹²³ Además, los proyectos de aguas exigen unas inversiones iniciales más elevadas que las instalaciones de electricidad, telecomunicaciones y gas natural. Las devaluaciones monetarias, como la surgida tras la reciente crisis económica en la Argentina, son otro factor desalentador.

En los años 90, se destinó una media de \$3.000 millones anuales de asistencia oficial para el desarrollo a proyectos de agua y saneamiento. Entre 1996 y 1998, dicha financiación ascendió a \$3.500 millones anuales, pero descendió hasta los \$3.100 millones al año entre 1999 y 2001. Durante la década de los 90, la proporción del total de la asistencia oficial para el desarrollo destinada a sistemas de agua y saneamiento se mantuvo relativamente estable, representando un 6% de la ayuda bilateral y entre un 4% y un 5% de la ayuda multilateral. Los préstamos no sujetos a condiciones favorables, concedidos fundamentalmente por el Banco Mundial, sumaron entre \$1.000 y \$1.500 millones más cada año. Japón fue, con diferencia, el país que realizó las mayores aportaciones.¹²⁴

Entre 1997 y 2001, tres cuartas partes de la asistencia para el sector del agua se destinaron al suministro de agua y al saneamiento. La mayor parte de estos fondos se emplea en grandes instalaciones,¹²⁵

Sudáfrica y el “derecho” al agua

En 1994, cuando el nuevo gobierno democrático asumió el poder, más de 15 millones de sudfricanos no tenían acceso a 25 litros de agua limpia al día a 200 metros de sus hogares. En 2001 el número descendió a 7 millones, gracias a las siguientes iniciativas:

- El *apoyo político de alto nivel* ha sido primordial. La constitución de Sudáfrica garantiza, como derecho humano, el acceso a un suministro básico de agua y a un medio ambiente no perjudicial para la salud. En consecuencia, hace poco que se ha adoptado una política que garantiza el suministro gratuito de 6.000 litros de agua al mes para todos los hogares.
- *La adopción de leyes y normas diáfanos* que han clarificado las funciones de las autoridades y de los proveedores de agua. Asimismo, gracias a normas nacionales y legislación similar se ha podido regular la calidad del agua y la estructura de las tarifas.
- *La rápida aplicación de un programa de obras clave* dirigidas a las zonas más necesitadas. El programa recibió importante financiamiento

del gobierno y apoyo de diversos agentes como organizaciones no gubernamentales, empresas privadas y grupos comunitarios.

- *La transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales* ofrece a las autoridades locales mayor control sobre los proyectos, que de esta forma pueden ajustarse mejor a las necesidades locales.

A pesar de todos estos logros, Sudáfrica todavía se enfrenta a obstáculos para mantener y ampliar el acceso a suministros básicos de agua. Para garantizar el éxito continuado serán necesarios compromisos continuos tanto económicos como políticos. La viabilidad de la política de suministro básico de agua gratuito, por ejemplo, depende en gran medida de los ingresos del gobierno, así como del número de hogares con recursos disponibles para subvencionar a otros más pobres. Por otro lado, las distintas experiencias realizadas en colaboración con el sector privado despiertan incertidumbre sobre el papel que desempeñará en la futura prestación de servicios.

Fuente: Grupo de Tareas del Proyecto del Milenio 7 2003, PAS (Programa de Agua y Saneamiento) 2002.

mientras que el número de proyectos basados en tecnologías de bajo costo y que ofrecen las mejores perspectivas para el incremento de la cobertura de las personas pobres (bombas manuales, sistemas de alimentación por gravedad, recogida de aguas pluviales o letrinas) es muy bajo.¹²⁶ Por tanto, la composición de la asistencia destinada al agua y al saneamiento debe cambiar. Diez países aportaron la mitad de la asistencia oficial para el desarrollo y sólo un donante, Japón, proporcionó un tercio de la misma.¹²⁷ Lo que es aún peor, sólo un 12% de la asistencia oficial para el desarrollo destinada al agua fue a parar a países donde menos del 60% de la población tiene acceso a agua potable.¹²⁸

DESIGUALDADES: QUÉ HACER AL RESPECTO

A fin de reducir parte de la falta de financiación para lograr los Objetivos de agua y saneamiento, deben disminuir los costos y aumentar los ingresos procedentes de los usuarios. Para reducir costos, las autoridades locales tienen que mejorar la gestión, y para ello necesitan mayor apoyo de los donantes e intercambios entre los países en desarrollo.

En cuanto a los ingresos, las autoridades locales no suelen incluir los costos de capital en sus políticas de recuperación de costos y sólo incluyen una parte de los costos corrientes. Se sugiere que “en el sector del agua y del saneamiento, la recuperación total de los costos a través de los usuarios es la mejor opción a largo plazo”.¹²⁹ De acuerdo con esta

estrategia, los usuarios de las ciudades pagarían el coste total de las inversiones, mientras que los usuarios de las zonas rurales y de las periferias urbanas no contribuirían a cubrir los costos de capital. En cuanto a los costos de funcionamiento y mantenimiento, los usuarios de las ciudades pagarían el total de los costos, mientras que los de la periferia lo harían donde fuera posible y los de las zonas rurales sólo pagarían parcialmente los costos corrientes.

Sin embargo, este planteamiento sería injusto. Dado que los beneficios sociales que proporciona el agua potable y un saneamiento adecuado son muy superiores a los costos que implican, debería aplicarse una política de fijación de precios que refleje las enormes ventajas que para todos puede tener, por ejemplo, reducir la incidencia de la diarrea. Esto implica que los que tienen toma de agua directa en sus casas —que actualmente pagan un precio inferior al costo y reciben las mayores subvenciones— deberían pagar el costo total de las mismas. De esta forma, se generarían recursos para el sector y sería posible conceder subvenciones cruzadas a aquellos que carecen de agua o saneamiento mejorados o que tienen menos capacidad de pagarlos. También sería posible otorgar estas subvenciones cruzadas si se impusieran tasas más altas al agua destinada al uso industrial y agrícola.

En las zonas rurales y en la periferia de las ciudades, dependiendo de los niveles de pobreza, sólo deberían recuperarse parte de los costos corrientes. Actualmente, son muchos los lugares donde los pobres pagan precios exorbitantes a los vendedores de agua. Es conveniente que de alguna manera se intente una recuperación de costos, no tanto para generar recursos como para promover un uso eficiente. Se debería animar a las comunidades a que facilitaran mano de obra para garantizar la rápida instalación de bombas de mano y baños públicos.

¿Hasta qué punto es difícil para los pobres cubrir los costos de infraestructuras de agua y saneamiento? Observemos el ejemplo de Bolivia y algunos de los costos estimados para un proyecto de agua y saneamiento en El Alto:

- *Ingresos mensuales medios*: \$122 (\$0,80 al día per cápita).
- *Coste de las conexiones*: \$229 para el agua corriente y \$276 para el saneamiento (excluida la instalación general).
- *Coste de la conexión de la tecnología en condominio con participación de la comunidad*: \$139 para el agua y \$172 para el saneamiento.¹³⁰

Para las familias pobres, la construcción de un baño o de una instalación similar con inodoro en el interior de la vivienda, representa un coste adicional

importante, que en El Alto asciende por término medio a \$400, más 16 días de obras. Normalmente, estos costos no se tienen en cuenta en los cálculos de puesta en marcha de los servicios de agua y saneamiento. Incluso disponiendo de microfinanciación, para la mayoría de los pobres los costos eran demasiado elevados. Sin embargo, gracias a la educación en higiene, la demanda de inodoros se ha multiplicado por más de dos.

En aquellos casos en que los pobres tengan problemas para cubrir los gastos, se les debería ayudar mediante unos programas de crédito. El Grameen Bank de Bangladesh lleva años otorgando créditos colectivos para el agua y el saneamiento.

Las mujeres, más afectadas por los problemas de carga de trabajo, privacidad, seguridad e higiene que los niños y los hombres, muestran también mayor interés por mejorar el saneamiento. No obstante, suelen disponer de menos recursos, por lo que es necesario convencer a los hombres de que merece la

pena mejorar el saneamiento. También los hogares encabezados por una mujer —que normalmente cuentan con menos dinero y recursos laborales que aquellos en los que hay una mujer y un hombre— deberían poder permitirse estas mejoras. Dado que las mujeres suelen saber cuáles son los mejores proyectos y ubicaciones para sus necesidades y las de los niños, deberían compartir con los hombres la información y participar en la toma de decisiones.

Las mujeres también han demostrado que se puede confiar más en ellas para las labores de mantenimiento de equipos como bombas de mano, en parte porque generalmente son las encargadas de traer el agua para la familia. Por eso, debería fomentarse que estudiaran albañilería y fontanería, ya que se sentirían más cómodas indicando a otra mujer dónde situar la letrina en una vivienda, en lugar de a un hombre. Además, si tuvieran un puesto de trabajo en labores de mantenimiento, no tendrían necesidad de salir de la comunidad para buscar empleo.

Por lo que respecta a servicios sociales, en concreto la salud y la educación, la tendencia ha principal ha consistido en no destinarlos a los servicios de salud básicos ni a la educación básica

PRIORIDADES MULTISECTORIALES

Hasta ahora, el debate se había centrado en las prioridades sectoriales en materia política. En adelante se abordarán las prioridades en materia política que afectan a los Objetivos en todos los grupos de países.

INCREMENTO DEL NIVEL, LA EFICACIA Y LA EQUIDAD DEL GASTO PÚBLICO EN SERVICIOS BÁSICOS

En la mayoría de los países ricos, la gestión pública representa más del 40% del PIB, mientras que en los países en desarrollo el porcentaje suele ser menor del 20%. A medida que aumenta el desarrollo, se espera que esta presencia aumente. Para enfrentarse a los grandes retos de reducir el hambre, evitar muertes y extender la alfabetización es necesario incrementar considerablemente el gasto público.

No obstante, es difícil llevar a cabo acciones multisectoriales en países de bajos ingresos, en los que los ingresos fiscales apenas representan el 15% del PIB. Y para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio es necesario contar con un mayor número de recursos que, con toda probabilidad, no se podrán obtener únicamente a partir del crecimiento económico de los países pobres (véase el capítulo 3). El pago de la deuda reduce sus recursos económicos (véanse los capítulos 3 y 8) y una parte demasiado importante de lo que les queda se destina a gastos de defensa (recuadro 4.5). Por tanto, no hay suficientes fondos para la agricultura (en África, representan menos de un 5% del presupuesto), la salud o la educación.

Por lo que respecta a servicios sociales, en concreto la salud y la educación, la tendencia ha principal ha consistido en no destinarlos a los servicios de salud básicos ni a la educación básica. No obstante, la capacidad de los gobiernos para redistribuir los gastos entre los servicios básicos a fin de cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio dependerá, por una parte, de evitar las inversiones en defensa y el pago de los intereses de la deuda y por otra, de generar más ingresos. Todo resulta más sencillo si aumentan los ingresos de los gobiernos, ya que así se pueden aumentar los gastos discrecionales en cada individuo.

El problema al que se enfrentan los gobiernos de muchos países en desarrollo es que, a causa del gran déficit presupuestario, se han visto obligados a emprender estabilizaciones y ajustes macroeconómicos. Desde principios de los años 80, estas políticas de ajuste se han centrado casi exclusivamente en la reducción del gasto público, en lugar de dirigir sus esfuerzos a la movilización de ingresos fiscales y no fiscales para reducir el déficit presupuestario. En una reciente publicación externa del Programa Reforzado de Ajuste Estructural del Fondo Monetario Internacional (FMI), un grupo de especialistas independientes llegó a la conclusión de que con frecuencia se han fijado unos límites demasiado ajustados para el gasto público, lo que ha tenido efectos negativos en el capital humano y el crecimiento. Este mismo argumento fue esgrimido por el FMI en las

En otras palabras, si el gasto público se estanca o disminuye, es casi imposible políticamente que los gobiernos puedan transferir fondos a los servicios sociales —y en especial a los servicios sociales básicos— sin levantar las iras de los más ricos

condiciones políticas que estableció en respuesta a la crisis económica del Asia Oriental iniciada en 1997, condiciones que sólo se aliviaron parcialmente tras las críticas generalizadas del FMI sobre éste y otros aspectos.¹³¹

Otro reciente estudio muestra que en más de una docena de países, el gasto público real per cápita en servicios sociales básicos (salud básica, educación básica y agua y saneamiento) disminuía únicamente cuando se reducía el gasto público como proporción del PIB.¹³² En otras palabras, si el gasto público se estanca o disminuye, es casi imposible políticamente que los gobiernos puedan transferir fondos a los servicios sociales —y en especial a los servicios sociales básicos— sin levantar las iras de los más ricos.

Todavía queda mucho por hacer para consolidar la recaudación de impuestos e impedir la evasión fiscal legal e ilegal. También se puede hacer más para ampliar la base imponible, extendiendo la red fiscal para atrapar a aquellos que todavía escapan a ella. Las instituciones financieras internacionales deben tomarse mucho más en serio las necesidades de asistencia técnica de la mayoría de los países en desarrollo en el ámbito de la administración y recaudación de impuestos, especialmente en el África Subsahariana y en América Latina.

Las perspectivas de aumentar la eficacia del gasto (mediante una mayor disponibilidad de libros de texto en las escuelas y de medicamentos en los centros de salud pública, entre otros) serían mucho más halagüeñas si aumentara el gasto. Como ya se ha indicado, el gasto en salud, incluso en aquellos países donde los ingresos se han estancado, tiene gran repercusión en los resultados en materia de salud. Y lo mismo ocurre con el gasto en materia de educación: mejora los resultados.¹³³

MEJORAR LA CANTIDAD Y CALIDAD DE LA ASISTENCIA PARA LOS SERVICIOS BÁSICOS

La consecución de los Objetivos exige un verdadero respeto del Pacto de Desarrollo del Milenio. Los países de ingresos más bajos deberán recurrir a fuentes externas para obtener una parte significativa de los recursos adicionales necesarios para las inversiones sociales; los países pobres muy endeudados, a la cancelación de la deuda, que deberá ser mucho más generosa que en el pasado; y todos los países de ingresos bajos a una asistencia oficial para el desarrollo mejorada.

¿Cómo ha reaccionado la asistencia oficial para el desarrollo? La suma total destinada a servicios sociales básicos (salud básica, educación básica y agua y saneamiento) rara vez supera el 10%, a pesar

del incremento de las corrientes bilaterales de la nueva década. La contribución multilateral ha representado una tercera parte de la asistencia oficial para el desarrollo, en la que se incluyen los organismos de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y los bancos regionales. La asistencia oficial para el desarrollo destinada a pequeños proyectos de agua y saneamiento en zonas rurales y a la educación básica es insuficiente.

La asistencia oficial para el desarrollo destinada a los servicios básicos debe aumentar. Aquellos donantes preocupados por el uso que los gobiernos receptores hacen de los recursos, deberían tener en cuenta que incluso si los gobiernos desvían parcialmente esos recursos hacia otros sectores, el gasto público se ve incrementado.¹³⁴

MEJORAR LOS PROGRAMAS SECTORIALES

Pasar de los enfoques centrados en proyectos a los enfoques sectoriales constituye un importante paso hacia adelante. Aplicando un enfoque sectorial se evitan los puntos débiles de los programas centrados en proyectos: vínculos frágiles con otros sectores, aislamiento geográfico, falta de propiedad y condicionalidad de la ayuda. Se supone también que contribuye al establecimiento de un programa integrado que instaure unos objetivos políticos, un marco político completo, un plan de inversión, un plan de gastos y una serie de compromisos de financiación por parte de los gobiernos y los donantes.

La idea es que los programas sectoriales pasen a formar parte del entorno político global, en lugar de evitar las estructuras nacionales, como ocurre con la financiación de proyectos. También podrían garantizar compromisos claros de financiación por parte de los donantes, lo que supondría una mejora en relación con las corrientes de ayuda imprevisibles para determinados proyectos. Aunque se trata de una práctica compleja, que presupone la existencia de políticas sectoriales locales y eficaces, por lo menos involucra a los receptores.

Sin embargo, el enfoque sectorial ha tenido problemas y en muchos casos todavía no se han reunido los fondos. En primer lugar, este enfoque requiere años para su desarrollo y finalización. Se calcula que la duración del ciclo de planificación de un enfoque sectorial oscila entre cinco y siete años de media.

En segundo lugar, la cooperación técnica (con personal técnico expatriado) que tiende a dominar el enfoque orientado a los proyectos, representa un problema persistente con los programas sectoriales. Sería útil evaluar los costos de tiempo y los fondos utilizados para la formación financiada por los donantes.

En tercer lugar, las diferencias entre las restricciones legislativas sobre gastos, los estrictos y diferentes procedimientos de atribución de los recursos y comunicación de las necesidades y la frágil capacidad de los países receptores, impiden una armonización completa de las acciones. El gobierno no puede tomar las riendas si las unidades de ejecución del proyecto del donante (que escapan al control del ministro del ramo) siguen existiendo.

En Zambia, los donantes han acordado liberar la segunda parte de la deuda sólo si el gobierno destina al menos un 20% de su presupuesto a educación.¹³⁵ Además, todos los organismos externos implicados vinculan sus corrientes financieras a programas específicos. De hecho, destinar fondos para elementos específicos de enfoques sectoriales es una práctica habitual, que depende en muchos casos de la impresión que tienen los donantes sobre los líderes políticos locales y los compromisos en áreas específicas.

Los donantes reconocen algunos de estos problemas. La Declaración de Roma de febrero de 2003 sobre Armonización solicita a los donantes que se comprometan a “proporcionar apoyo presupuestario, sectorial o a la balanza de pagos en los ámbitos correspondientes al mandato del donante, y cuando existan disposiciones políticas y fiduciarias apropiadas”.¹³⁶

COBERTURA DE ALGUNOS COSTOS CORRIENTES

La mayor parte de los donantes desean financiar costos de inversión (como la construcción de hospitales) y no costos corrientes (como los sueldos de los médicos). Esta actitud está cambiando, pero si se quieren lograr los Objetivos, los donantes deberán ser más flexibles en este aspecto. En muchas ocasiones, los gobiernos no pueden absorber los recursos materiales para asumir los costos de capital si —como normalmente se les exige— tienen que demostrar que pueden igualar estos gastos de capital con fondos para asumir los costos de explotación de las infraestructuras resultantes.

Entretanto, los donantes deberán cubrir algunos costos corrientes de los países pobres muy endeudados, especialmente los que no se destinan al pago de salarios en áreas relacionadas con los Objetivos, siempre que estos países hayan extraído algún beneficio de sus fuentes nacionales. En aquellos casos en que las restricciones fiscales sean muy rigurosas, puede que sea necesario que los donantes muestren su disposición a contemplar incluso los costos salariales de los maestros, sanitarios o parteras durante un período transitorio, hasta que el gobierno pueda crear las condiciones fiscales que le permitan asumir de manera sostenible esos costos corrientes.

Para algunos sectores, la falta de fondos para la investigación representa un enorme problema. Por ejemplo, el 90% de la investigación global sobre fármacos se centra en enfermedades que sólo representan el 10 % de las que afectan a los países en desarrollo. Por tanto, es necesario realizar esfuerzos internacionales para abordar las necesidades de fármacos contra las enfermedades tropicales. Un claro ejemplo es el rápido desarrollo y ensayo de una vacuna para el VIH/SIDA. La Iniciativa Internacional para una Vacuna contra el SIDA está consiguiendo grandes progresos en este campo, intentando desarrollar vacunas específicas para las cepas del virus del SIDA más extendidas en las diferentes partes del mundo en desarrollo. Se espera que en breve den comienzo los ensayos clínicos en Uganda sobre la cepa que afecta a esa parte de África y, en 2004, en la India. Sin embargo, otras muchas áreas de investigación continúan desatendidas.

En muchas otras áreas importantes para lograr los Objetivos, el mayor problema es la falta de difusión de las tecnologías actuales. La producción agrícola en el África subsahariana, por ejemplo, se caracteriza por su baja productividad, a pesar de que es posible disponer de variedades de maíz, arroz y trigo de alto rendimiento. Tampoco se han desarrollado variedades de alto rendimiento de los cereales más consumidos por la población más pobre, como son el sorgo y el mijo. El problema reside, por una parte, en la baja comercialización y en los elevados precios de los fertilizantes inorgánicos; y por otra, en el uso limitado de fertilizantes orgánicos, a pesar de que es fácil obtenerlos de los recursos locales. Utilizar fertilizantes orgánicos elevaría la productividad y promovería una agricultura sostenible desde un punto de vista ambiental, en una región en la que la degradación del medio ambiente ha provocado ya una disminución de la producción agrícola.

Otro ejemplo es la falta de difusión de los mosquiteros impregnados con insecticida (o incluso mosquiteras corrientes) para controlar el paludismo. De igual manera, las muertes causadas por la contaminación interna provocada por el humo de los fogones de cocina pueden prevenirse fácilmente mediante la producción comercial de hornos que no liberen humo. Evidentemente, para que exista esta producción comercial se necesitan subvenciones apropiadas, acompañadas de una estrategia de comunicación que consiga llegar a las personas pobres de las zonas más remotas. Las letrinas Sulabh pueden fomentar el saneamiento ambiental en las zonas urbanas más

Para algunos sectores, la falta de fondos para la investigación representa un enorme problema

densamente pobladas, pero para ello los organismos internacionales deben tomarlas como modelo con el fin de extender su uso en los países en desarrollo.



Financiación privada y prestación de servicios de salud, educación y agua

Los gobiernos, por diferentes motivos, suelen asumir la financiación y prestación de servicios sociales básicos —atención médica básica, educación primaria, agua y saneamiento—. Uno de estos motivos es que, como dichos servicios son bienes públicos, sus precios de mercado no reflejarían por sí solos su valor intrínseco y los beneficios sociales que generan. La educación básica no sólo beneficia a la persona que adquiere conocimientos, sino que también tiene una repercusión positiva en todos los miembros de la sociedad, ya que permite mejorar las conductas higiénicas y sanitarias y elevar la productividad de los trabajadores.

El segundo motivo de dicha financiación pública es que permite asegurar el acceso equitativo a los servicios sociales básicos. Normalmente, los pobres carecen de estos servicios; si tienen que pagar por ellos no los utilizan, lo que dificulta su salida de la pobreza.

Además, el Estado suele desempeñar un papel preponderante en la prestación de estos servicios. Si existieran múltiples proveedores (públicos o privados) se duplicarían las funciones y los costos se multiplicarían. Por otra parte, como el acceso a los servicios sociales básicos es un derecho humano fundamental —contemplado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas— los gobiernos tienen la obligación de garantizar la prestación de estos servicios a sus ciudadanos. Esta obligación queda reflejada en el compromiso adquirido por los Estados con la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Sin embargo, la prestación pública de los servicios sociales no siempre es la mejor solución, especialmente si las instituciones son frágiles y no se asumen responsabilidades en el uso de los recursos públicos, algo muy habitual en los países en desarrollo. (En el Capítulo 7 se describe la manera de incrementar la responsabilidad de los gobiernos en el uso de los recursos públicos destinados a servicios sociales).

En la primera mitad del siglo XIX, los servicios de salud, educación y agua de los países ricos se encontraban bajo el control de los proveedores privados, pero se trataba de servicios limitados. En la

segunda mitad del siglo, la financiación y la prestación públicas se convirtieron en la pauta dominante. En Canadá, Europa Occidental y Norteamérica, estos servicios no adquirieron carácter universal hasta la intervención de los gobiernos, que se produjo entre el último cuarto del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX.

En los países pobres, durante las primeras décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial las escuelas y los proveedores de servicios sanitarios privados coexistieron con un sector público en desarrollo. Pero en los años 80 y especialmente en los 90, la prestación privada comenzó a aumentar rápidamente. Mientras se producía la privatización de las empresas estatales de los sectores productivos (industria y servicios), se fomentaba esta misma tendencia en el ámbito de los servicios sociales.

La experiencia de los países ricos indica cuál es la secuencia a seguir en materia de servicios sociales: una primera fase en la que la prestación es asumida totalmente por el Estado, seguida de intervenciones más dirigidas y a continuación el establecimiento de sociedades público-privadas para el abastecimiento de diferentes mercados, dependiendo de la naturaleza de los servicios en los diferentes sectores.

¿POR QUÉ HA AUMENTADO EL SUMINISTRO PRIVADO EN LOS PAÍSES POBRES?

En los países en desarrollo, el creciente protagonismo del sector privado en educación y salud y las presiones a favor de la privatización de los servicios hospitalarios y de suministro de agua, responden a tres factores: la falta de recursos por parte de los gobiernos, la baja calidad del suministro público y las presiones para liberalizar la economía.

FALTA DE RECURSOS POR PARTE DE LOS GOBIERNOS

Muchos gobiernos, afectados por la falta de recursos económicos (nacionales o procedentes de la ayuda extranjera) no pueden proporcionar servicios sociales eficientes o financiar grandes inversiones en infraestructuras. A menudo, la privatización responde a la voluntad de obtener ingresos, pero los

En Canadá, Europa Occidental y Norteamérica, estos servicios no adquirieron carácter universal hasta la intervención de los gobiernos, que se produjo entre el último cuarto del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX

mayores beneficios de los gobiernos provienen de la eliminación de las subvenciones concedidas a empresas públicas con pérdidas.

En algunos casos, como el suministro nacional de agua y saneamiento (y de agua para riego y energía), la falta de fondos gubernamentales se ve agravada por la existencia de estructuras tarifarias inadecuadas. Las tarifas aplicables a servicios de propiedad estatal suelen ser insuficientes para recuperar los costos y con frecuencia se tolera la falta de pago de los usuarios. Esta situación beneficia fundamentalmente a los ricos, mientras que los pobres son los más afectados por la falta de acceso. Además, esta limitación fiscal impide a las autoridades locales ampliar sus servicios para responder a las necesidades de una población urbana en constante crecimiento. Como resultado, los servicios de suministro de agua disminuyen en cantidad y calidad en los barrios de clase media y no llegan a los nuevos barrios pobres.

BAJA CALIDAD DEL SUMINISTRO PÚBLICO

El bajo nivel del suministro público en muchos países también está estrechamente relacionado con la escasez de recursos. Son abundantes los ejemplos de gobiernos que no prestan a sus ciudadanos (y especialmente a los pobres) servicios sociales básicos o de servicios de buena calidad.

En India y Pakistán, las familias pobres aluden al absentismo del profesorado de los centros educativos públicos como la principal razón para optar por escuelas privadas¹. Los médicos del sector público escasamente remunerados suelen vender medicamentos

destinados a la distribución gratuita como complemento a sus ingresos². Como resultado de ello, las personas pobres (y las que no lo son) se ven obligadas a recurrir a proveedores privados, que son más accesibles y suelen administrar medicamentos como parte de la consulta (a diferencia de los servicios gubernamentales, en los que es posible que no se disponga de medicamentos).

Para acceder a más y mejor agua, procedente generalmente de camiones cisterna privados gestionados por pequeños proveedores, las personas pobres deben pagar precios exorbitantes. La mayor parte de los habitantes de las ciudades de Asia Meridional reciben agua durante sólo un par de horas cada vez y ni siquiera todos los días³. Disponen de electricidad durante algunas horas más al día, pero las interrupciones aumentan en los períodos más calurosos del verano, cuando las temperaturas pueden ascender hasta 48°C.

PRESIONES PARA LIBERALIZAR LA ECONOMÍA

El tercer impulso a favor del suministro privado proviene de las políticas de los donantes, que abogan por la liberalización económica y el libre mercado para avanzar en materia de crecimiento y desarrollo. Los servicios sociales son cuestiones límite en este intento de ampliar el papel del sector privado. En los años 90, muchos donantes apoyaron la ampliación del suministro y la financiación privados para incluir una amplia gama de servicios sociales, especialmente el suministro de agua. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la Organización Mundial del Comercio

RECUADRO 5.1

Servicios Sociales y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) establece un marco legal para el comercio internacional de servicios a través de normas generales de comercio y de compromisos nacionales específicos para acceder a los mercados nacionales. Muchos críticos se han preguntado si el AGCS protege suficientemente la capacidad de los países de escoger la mejor manera de prestar los servicios sociales y por lo tanto de determinar el grado de participación de los proveedores extranjeros en dicha prestación.

Por un lado, el acuerdo deja un amplio margen de maniobra a los gobiernos a la hora de decidir cómo y cuando desean abrir los servicios al comercio internacional y si desean abrirlos. No se exige a ningún país la apertura de ningún sector concreto a la competencia extranjera y los países pueden establecer las condiciones sobre el carácter y el ritmo de desarrollo de dicha liberalización. Los gobiernos pueden —a cambio de una compensación adecuada— suspender o modificar los compromisos existentes respecto a la liberalización.

Además, el acuerdo establece de forma específica la exclusión de una “autoridad gubernamental”, definiendo los servicios cubiertos por el AGCS como “cualquier servicio en cualquier sector, excepto los servicios prestados en el ejercicio de la autoridad gubernamental”. Por último, los países pueden apelar a excepciones generales como la seguridad nacional y la salud pública para proteger los intereses públicos.

Por otro lado, el AGCS compromete a sus miembros a mantener “sucesivas rondas de negociaciones ... con el fin de alcanzar paulatinamente niveles más altos de liberalización” y los países recibirán mayor presión para liberalizar nuevas áreas de prestación de servicios. Lo más preocupante es que todavía existen algunas condiciones por definir en el acuerdo que podrían negar las garantías anteriormente mencionadas.

La exclusión de la autoridad gubernamental se refiere sólo a aquellos servicios prestados de forma no comercial ni competitiva. Sin embargo, los gobiernos raramente prestan algún servicio social de modo

exclusivo, sino que lo hacen a través de una combinación cambiante de actores público-privados que compiten por la clientela. Y el alcance exacto de los servicios que cumplen el criterio de exclusión continúa siendo ambiguo. Si no están incluidos en la exclusión, podría ocurrir que la legislación utilizada por los gobiernos para garantizar la prestación eficiente y equitativa de estos servicios entrara en conflicto con el AGCS. La ayuda estatal ofrecida exclusivamente a las ONG que gestionan clínicas y centros educativos en zonas subatendidas podría verse cuestionada si un gobierno liberalizara los sectores educativo y sanitario y las condiciones de estos mercados no estuvieran registradas oficialmente.

El AGCS podría reforzarse mediante la eliminación del apartado de la exclusión de la autoridad gubernamental, reformulando el texto para garantizar que los servicios prestados “en el marco del ejercicio de la autoridad gubernamental” se entiendan según su función y no según los medios de prestación.

Fuente: Mehrotra y Delamónica, próxima publicación; Save the Children 2001; Canadian Centre for Policy Alternatives 2003; ACNUDH 2003; OMC 2003.

también apoya la participación del sector privado en la prestación de servicios sociales (recuadro 5.1).

SALUD

Muchos países en desarrollo —de América Latina, Asia Meridional y Asia Sudoriental— cuentan con un considerable y floreciente sector privado. Además, una parte significativa del gasto en salud es privada en todas las regiones⁴, siendo los proveedores privados quienes cubren más de la mitad de los servicios de salud básicos de los países de bajos ingresos⁵. En Asia y América Latina, una proporción significativa de los hospitales y servicios de salud son de propiedad privada, aunque la responsabilidad de las medidas preventivas recae mayormente sobre el sector público⁶.

América Latina, más que ninguna otra región en desarrollo, ha experimentado un enorme giro hacia la atención privada desde que en los años 90 abriera las puertas de la gestión de su sector sanitario a las grandes empresas. Numerosas multinacionales (Aetna, CIGNA, Prudential, American Insurance Group, todas ellas estadounidenses) asumen la prestación de seguros y servicios sanitarios en la región y pretenden hacerse cargo de las responsabilidades administrativas de las instituciones de salud pública y garantizar el acceso a los fondos de la seguridad social para la atención médica. Estas empresas invierten a través de:

- La adquisición de compañías establecidas que venden seguros de indemnización o planes de asistencia médica prepagados.
- La asociación con otras compañías en sociedades de capital riesgo.
- Acuerdos para gestionar la seguridad social y las instituciones de salud pública⁷.

Alrededor de 270 millones de latinoamericanos —el 60% de la población— reciben subsidios en efectivo y servicios de salud pagados por los fondos de la seguridad social (y a menudo dispensados por sus empleados). La penetración de las empresas multinacionales en los fondos de la seguridad social está muy avanzada en Argentina y Chile, mientras crece en Brasil y da sus primeros pasos en Ecuador⁸.

EFFECTOS DE LA ATENCIÓN GESTIONADA

Todos los ciudadanos deberían tener acceso a servicios de salud básicos y la prestación privada puede contribuir a satisfacer distintas necesidades, pero ¿y la equidad? ¿no queda olvidada?

Durante mucho tiempo, América Latina ha dependido de los fondos de la seguridad social pública para la prestación de servicios sanitarios. Sin embargo,

en los años 90 se ofertó a empresas extranjeras de seguros sanitarios la gestión de muchos fondos. Como resultado de ello, se utiliza más financiación para cubrir los altos costos administrativos y los dividendos de los inversores, mientras que se ha reducido el acceso de los grupos vulnerables a estos servicios y ha disminuido el gasto en servicios clínicos. En Chile, a finales de los años 90, aproximadamente una cuarta parte de los pacientes de atención médica gestionada de forma privada recurrieron a la atención facilitada por clínicas públicas, aduciendo como principal argumento los altos costos adicionales que conlleva la atención médica gestionada⁹.

En Argentina, los hospitales públicos que no se han integrado a la atención médica administrada deben afrontar la llegada de pacientes cubiertos por fondos privatizados de la seguridad social. Estos pacientes se ven obligados a recurrir a los hospitales públicos porque no pueden pagar los costos adicionales de los privados o porque los médicos privados se niegan a atenderles (porque los fondos de la seguridad social no pagan).

Los hospitales públicos de Argentina y Brasil requieren ahora reembolsos de los fondos de la seguridad social y de los seguros privados, además de pagos adicionales. Para recibir atención gratuita de las instituciones públicas, los pacientes pobres deben someterse a un detallado análisis de los medios con los que cuentan, registrándose unos niveles de rechazo de pacientes de entre el 30% y el 40% en algunos hospitales¹⁰. Así, puesto que las organizaciones de atención médica administrada atraen a los pacientes en mejor estado de salud, los pacientes más enfermos son transferidos al sector público. Este sistema a dos niveles debilita el fondo común de riesgo y socava el cruce de subsidios entre los grupos de población con mejor salud y los más vulnerables.

IDONEIDAD DE LA ATENCIÓN MÉDICA Y REGULACIÓN

Los supuestos beneficios de la privatización de los servicios sociales son difíciles de apreciar: no hay pruebas concluyentes de la eficiencia y de los niveles de calidad de la gestión privada frente a la pública¹¹ mientras que abundan los ejemplos de fracasos mercantiles de la prestación privada.

Los servicios clínicos y los medicamentos son bienes fundamentalmente privados, y existen muchas pruebas de fallos de sus mercados. El problema se agrava con la limitada capacidad de regulación. Por ejemplo, en muchos países en desarrollo el sobretatamiento constituye uno de los problemas más serios de la atención médica privada. En Brasil, se

Los supuestos beneficios de la privatización de los servicios sociales son difíciles de apreciar: no hay pruebas concluyentes de la eficiencia y de los niveles de calidad de la gestión privada frente a la pública

Solicitar a los hogares pobres que paguen por la escolarización no conduce a alcanzar la educación primaria universal, y por tanto es poco probable que contribuya a cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio

practicar más cesáreas entre las pacientes privadas, ya que los médicos cobran más por practicar una operación que por atender un parto normal¹². En Mumbai, India, los proveedores privados prescriben a sus pacientes análisis y consultas con especialistas innecesarios, recibiendo quien envía al paciente un porcentaje de los honorarios del especialista¹³. En cambio, incluso a pesar de que la mayor parte de los médicos canadienses, estadounidenses y europeos son privados, existe un estricto código profesional que impide el sobretratamiento.

En los países en desarrollo, los farmacéuticos privados no regulados también practican el sobretratamiento de las enfermedades o prescriben en exceso fármacos de alto precio. Este uso inadecuado de los medicamentos conduce a prácticas de tratamiento peligrosas, mayores costos de atención médica y un aumento de la resistencia a los medicamentos. Los fármacos representan entre el 30% y el 50% del gasto en atención médica de los países pobres, comparado con el 15% en los países ricos¹⁴. Las personas que no pueden pagar servicios profesionales deben acudir a las farmacias, que a menudo no cumplen la normativa relativa a las recetas, especialmente en China, Asia Meridional y algunas zonas de África. En India, más de la mitad del gasto en salud sufragado directamente por el propio usuario y casi tres cuartas partes del gasto de las hospitalizaciones corresponde a los medicamentos y a las tarifas de las consultas¹⁵.

COSTOS

En muchos países en desarrollo los costos están aumentando y la tecnología es acaparada por la atención médica privada. En Tailandia, el sector privado cuenta con tantos o más equipos de alta tecnología que el sector privado de la mayor parte de los países europeos, a pesar de que el ingreso per cápita de Tailandia es mucho más bajo y de que las enfermedades que le afectan son muy diferentes¹⁶.

En China se ha producido un cambio de criterio que ha desplazado los servicios preventivos y dado prioridad a los curativos, incrementando significativamente la venta de medicamentos desde que comenzaron las reformas económicas. Los extranjeros han invertido en aproximadamente 1.500 laboratorios que producen medicamentos por todo el país¹⁷. La combinación de un acceso limitado a los servicios profesionales y la producción agresiva de medicamentos en un mercado no regulado, se traduce en el uso irracional de los medicamentos, especialmente entre los pobres. En 1993, los medicamentos representaron el 52% del gasto en salud de China, frente al 15%-40% de la mayor parte de los países en

desarrollo¹⁸. En algunas zonas rurales, los agricultores chinos gastan entre dos y cinco veces el importe de su ingreso per cápita diario en una receta ordinaria. Aparte de contribuir a un innecesario y elevado gasto en salud, las excesivas e inadecuadas prescripciones de medicamentos en las zonas rurales pobres exponen a los pacientes al riesgo de tratamientos ineficientes y efectos secundarios perjudiciales¹⁹.

Como ya se ha indicado, en América Latina las organizaciones de atención médica administrada han pasado a ocuparse de la administración de las instituciones sanitarias públicas, transfiriendo fondos de los servicios clínicos para cubrir gastos administrativos más elevados. Con el fin de atraer a pacientes con seguros privados y con planes de la seguridad social, los hospitales públicos de Buenos Aires (Argentina) han contratado a empresas de administración que reciben un porcentaje fijo de la facturación, aumentando así los costos administrativos hasta un 20% del gasto en salud²⁰. En Chile, los costos administrativos y promocionales representan el 19% del gasto de la atención médica gestionada²¹.

FUGA DE CEREBROS

En los países en desarrollo, el aumento de la atención médica privada a menudo absorbe los tan necesarios recursos humanos de los frágiles sistemas públicos, tal y como ocurrió en Tailandia en los años 80 y 90²². Las clínicas públicas deben ocuparse de los grupos de población más vulnerables —los pobres, las personas mayores, los minusválidos— con menos médicos y peor preparados.

EDUCACIÓN

En la mayor parte de los países de la OCDE, aproximadamente el 10% de los estudiantes acude a escuelas privadas de educación primaria (tanto independientes como dependientes del Estado). Esta proporción tiende a ser mayor en los países en desarrollo. En América Latina, los centros educativos privados absorben más del 14% del total de las matrículas en educación primaria, aunque en Costa Rica, país con buenos resultados, la proporción es del 7%²³. En 10 de los 22 países subsaharianos sobre los que se dispone de datos, la proporción del sector privado es de entre el 10% y el 40% mientras que en los 12 restantes es inferior al 10%²⁴. En India, la proporción de escuelas privadas es más elevada en aquellos estados con menores niveles de matriculación en educación primaria (Bihar, Uttar Pradesh), lo que indica que el sector privado es la alternativa escogida cuando el sector público ofrece malos resultados²⁵.

En muchos países en desarrollo (aunque no en la mayoría) las matriculaciones en las escuelas privadas aumentan con el nivel educativo²⁶. Sin embargo, en un amplio número de países de todas las regiones, faltan datos recientes sobre la matriculación privada en todos los niveles, lo que indica que esta área merece la atención de gobiernos y donantes.

Existen tres cuestiones vitales en la financiación y prestación de la educación. La primera de ellas está relacionada con la demanda: el elevado costo para los hogares que ésta representa condiciona el acceso universal a la educación básica. Las otras dos están relacionadas con la oferta y tienen que ver con la equidad y la eficiencia. Una de ellas atañe al desempeño comparativo de las escuelas públicas y privadas y la otra a las subvenciones para las escuelas privadas.

A MAYORES PAGOS, MENOS MATRICULACIONES

Solicitar a los hogares pobres que paguen por la escolarización (pública o privada) no conduce a alcanzar la educación primaria universal, y por tanto es poco probable que contribuya a cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Dos terceras partes de las familias rurales de Ghana no pueden permitirse enviar a sus hijos a la escuela de forma sistemática y tres cuartas partes de los niños de la calle de Accra (la capital) abandonaron la escuela por no poder pagarla²⁷. En aquellos lugares de África en los que se han eliminado los pagos por la educación, los niños han acudido en masa a las escuelas.

CUESTIONES RELATIVAS A LA CALIDAD

Muchos defensores de la educación privada aseguran que el desempeño de las escuelas privadas es superior al de las públicas, que las escuelas privadas son de por sí más responsables, que contribuyen a que los alumnos desarrollen habilidades cognitivas más sólidas y que tienen un mayor sentido de la propiedad de su propia educación²⁸. Pero apenas hay pruebas que apoyen estas afirmaciones²⁹. Las escuelas privadas, con recursos comparables, no registran sistemáticamente un desempeño superior al de las públicas. En Perú, los alumnos de las escuelas primarias privadas superan a los de las escuelas públicas, pero pagan 10 veces más por la educación recibida³⁰.

En Brasil, los resultados obtenidos en matemáticas y lengua favorecen a los alumnos de las escuelas privadas en la misma medida que en muchos países de la OCDE (Grecia, Irlanda, España)³¹, pero esta ventaja guarda relación con el tipo de estudiantes que acude a cada centro. En cada uno de los países analizados, los alumnos de las escuelas privadas

de enseñanza secundaria provienen de hogares más ricos que los alumnos de las escuelas públicas.

FINANCIACIÓN PÚBLICA DE ESCUELAS PRIVADAS: VENTAJAS Y DESVENTAJAS POTENCIALES

El principal argumento del apoyo gubernamental es que la educación privada cubre el exceso de demanda educativa. Pero en la mayor parte de los casos, la educación privada de pago no responde al exceso de demanda sino a una demanda diferente, particularmente en los países de bajos ingresos, donde los hogares pobres tienen una capacidad limitada incluso para hacer frente a los pagos de las escuelas públicas. Por lo tanto, el apoyo gubernamental a la educación privada no puede ser equitativo si no se dirige a los hogares pobres. En general, el apoyo directo a las escuelas privadas de educación primaria y secundaria supone aproximadamente el 10% del gasto gubernamental en educación de los países de la OCDE. Como contraste, en India casi un tercio del gasto directo en educación se destina a las instituciones privadas, mientras en este país vive más de una tercera parte de los niños del mundo en edad de escolarización primaria que no están escolarizados³². La mayor parte de las escuelas rurales privadas de Indonesia dependen de los subsidios estatales tanto como las públicas³³.

Frecuentemente, los gobiernos de muchos países en desarrollo también se hacen cargo de los salarios de los maestros de las escuelas privadas, lo que reduce la obligación de éstos de rendir cuentas ante los padres y la dirección de las escuelas³⁴. Dichos subsidios aumentan aún más las presiones que soportan los débiles sistemas públicos, que deben proporcionar servicios para los grupos de población más vulnerables y disponen de menos recursos humanos y financieros.

Según un estudio realizado en 16 países en desarrollo, aquellos que registran la más elevada proporción de matrículas en educación secundaria superior privada también presentan las tasas más reducidas de matriculación global en educación secundaria superior (India, Indonesia, Zimbabue)³⁵. Pero en China, Jamaica, Malasia y Tailandia —que cuentan ya con tasas de matriculación relativamente altas— las escuelas públicas reciben más del 90% del gasto público directo en educación.

LOGRAR UNA PRESTACIÓN PRIVADA POSITIVA PARA LOS POBRES

A pesar de sus desventajas potenciales, en determinadas circunstancias la financiación pública de las escuelas

Según un estudio realizado en 16 países en desarrollo, aquellos que registran la más elevada proporción de matrículas en educación secundaria superior privada también presentan las tasas más reducidas de matriculación global en educación secundaria superior (India, Indonesia, Zimbabue)

Las sociedades público-privadas de suministro de agua y saneamiento —prácticamente inexistentes a principios de los 90, pero más de 2.350 en la actualidad— presentan un historial de desempeño desigual

privadas puede resultar positiva para alcanzar la escolarización primaria universal, especialmente si los gobiernos tienen problemas para cubrir todos los costos (construir centros y pagar los salarios de los maestros). En algunos países, la escasez de escuelas públicas ha dado lugar a la multiplicación de las escuelas privadas. Para garantizar que los niños de las familias pobres que no pueden asumir los pagos escolares puedan asistir a escuelas privadas, los gobiernos podrían financiar su educación a través de vales.

Colombia, por ejemplo, introdujo un sistema de vales como respuesta a la escasez de colegios públicos de educación secundaria. Este concepto de financiación pública de la educación privada puede contribuir a la ampliación de la escolarización con costos más reducidos para el gobierno, porque el único costo soportado por el gobierno es el de dicho vale. Esta iniciativa difiere ligeramente de los sistemas de vales que permiten a las familias matricular a sus hijos en el centro de su elección, público o privado. Para evitar dar ganancias imprevistas a la clase media —que habitualmente se inclina por la educación privada— los vales deberían estar restringidos a las familias pobres, como en Bangladesh, Chile, Colombia, Puerto Rico y el Reino Unido³⁶.

AGUA Y SANEAMIENTO

Solamente el 5% de la población mundial (aproximadamente 300 millones) recibe agua a través de empresas privadas. La mayor parte de las privatizaciones de los servicios de suministro de agua y saneamiento se han dado a través de sociedades público-privadas en áreas urbanas, y casi todas han tenido lugar en los años 90 en países muy urbanizados (cuadro 5.1).

Es poco probable que las empresas privadas tengan interés en abastecer de servicios de agua a las zonas rurales de los países de bajos ingresos, porque se considera que las zonas rurales no generan beneficios. En cuanto al saneamiento, las sociedades público-privadas también consideran que las personas pobres no producen beneficios. Como reflejo de este prejuicio, algunas empresas privadas de suministro de agua han encontrado la manera de excluir a las personas pobres de los servicios, incluso en las áreas urbanas. En Cartagena, Colombia, un gran asentamiento precario no recibió servicios de suministro de agua porque la empresa proveedora consideró que estaba fuera del área urbana³⁷. Además, en algunos países la ampliación de las conexiones ha sido limitada. En Dakar, Senegal, aproximadamente el 80% de la población tenía acceso a agua potable en 1994. Cuatro años después de privatizarse el servicio, sólo el 82% disponía de acceso³⁸.

CUADRO 5.1

Inversiones en proyectos de agua y saneamiento con participación privada en varios países, 1990-94 y 1995-2000 (millones de dólares EE.UU.)

País	1990-94	1995-2000
Argentina	4.075	4.173
Brasil	3	2.891
Chile	128	3.720
República Checa	16	37
Indonesia	4	883
Malasia	3.977	1.116
Malí	0	697
México	295	277
Filipinas	n.a.	5.820
Rumania	n.a.	1.025
Sudáfrica	n.a.	209

Fuente: Banco Mundial. 2002j.

La participación del sector privado en el suministro de agua y saneamiento a nivel internacional continúa siendo limitada en las áreas urbanas de los países de bajos ingresos. Incluso en los países de ingresos medios, donde la mayor parte de la población vive en áreas urbanas, la envergadura de las inversiones necesarias puede disuadir a las empresas privadas internacionales. La mejor forma de conseguir una prestación continuada del servicio es recurrir a los esfuerzos de las comunidades y empresas locales (públicas y privadas); el establecimiento de esta capacidad es una importante labor que corresponde a los gobiernos.

DESEMPEÑO DESIGUAL, FINANCIACIÓN INCIERTA

Las sociedades público-privadas de suministro de agua y saneamiento —prácticamente inexistentes a principios de los 90, pero más de 2.350 en la actualidad— presentan un historial de desempeño desigual. Uno de los principales argumentos a favor de la privatización señala que ésta es generadora de nuevo capital, permitiendo que las sociedades público-privadas movilicen recursos adicionales para servicios básicos. Pero desde su momento álgido, en 1996, la financiación privada internacional para el suministro de agua y saneamiento ha descendido, y se prevé que este descenso continúe³⁹.

LOS PRECIOS DE LOS SERVICIOS

El hecho de que el sector privado sea reacio a financiar inversiones menos lucrativas en zonas rurales pobres perjudica a los usuarios. Pero con frecuencia las sociedades público-privadas actúan del mismo modo, incluso de forma más directa, con tarifas que gravan a las personas pobres de la forma desproporcionada.

Tarifas para los usuarios: Sudáfrica y Bolivia

Con frecuencia, la privatización de los servicios de suministro de aguas acarrea un aumento de las tarifas, que distan mucho de ser accesibles para los hogares más pobres. En algunos sistemas públicos, los hogares disfrutaban de un suministro de agua barato —mantenido muy por debajo del nivel necesario para recuperar costos— y en muchos casos se pasaba por alto el no pago de las facturas. Esta práctica no es aconsejable, ya que las empresas públicas con escasez de recursos subvencionan igualmente a pobres y ricos. Sin embargo, el súbito cambio de pagar precios excepcionalmente bajos a pagar facturas excesivamente altas ha tenido consecuencias desastrosas para los hogares pobres.

Sudáfrica

Sudáfrica ha realizado avances sin precedentes en la ampliación del suministro de agua a la población, aunque la gestión de la estructuración tarifaria ha resultado ser un reto. En agosto de 2000 se declaró una epidemia de cólera en la provincia sudafricana de KwaZuluNatal, que afectó a más de 14.000 personas y se cobró más de 250 vidas. La epidemia se inició poco después de que las autoridades locales cortaran el suministro de agua a la población de unos asentamientos informales que no podía pagar estas nuevas tarifas aplicadas a los usuarios. El Ministro sudafricano de Recursos Hídricos y Forestales ha reconocido que la

política de recuperación de costos agudizó la epidemia de cólera, obligando a los hogares a recurrir a fuentes de agua alternativas.

En el proceso hacia la privatización de los servicios de suministro de agua, el gobierno sudafricano cambió radicalmente su anterior política de mantenimiento de tarifas bajas y tolerancia de la falta de pago; pero este cambio se realizó de manera súbita y brusca, sin adoptar simultáneamente medidas que aliviaran la carga económica para los pobres.

Bolivia

A principios de 2000, se registraron protestas en Cochabamba, Bolivia, mayormente como respuesta a la subida de los precios del agua doméstica, que se triplicaron y cuadruplicaron. Este aumento de precios se produjo pocas semanas después de que la empresa privada Aguas del Tunari, domiciliada en Londres, se hiciera con el control del sistema de suministro de agua de la ciudad. Las protestas consiguieron paralizar la ciudad de forma efectiva durante cuatro días consecutivos y, al extenderse por todo Bolivia, resultaron en 50 personas detenidas, docenas de personas heridas y 6 muertes violentas.

Muchos analistas coinciden en señalar que el importante aumento de las tarifas se debía al costo de un caro proyecto de construcción que los hogares estaban obligados a pagar por adelantado. El Proyecto de

ingeniería Misicuni, uno de los más complejos de Sudamérica, incluye la construcción de un dique por valor de \$130 millones, una central hidroeléctrica y un túnel de 20 km por valor de \$70 millones para transportar agua del Río Misicuni a Cochabamba.

Las tarifas pagadas por los usuarios tienen un gran potencial para empobrecer a los usuarios o excluir a personas del uso de un servicio muy necesario. Cuando es preciso elevar las tarifas de los usuarios de servicios sociales básicos, los gobiernos deben asegurarse de que se adaptan a las necesidades de los usuarios. En primer lugar, los gobiernos deberían de informar abiertamente a los ciudadanos sobre la razón por la que las subidas son necesarias. En este sentido, deberían existir vías de comunicación transparentes entre los proveedores del servicio y sus usuarios. En segundo lugar, los gobiernos deberían establecer las tarifas estratégicamente, de forma que los hogares más ricos puedan subvencionar a los más pobres. También deben de estudiarse otras formas de subvencionar a los pobres. Por ejemplo, en Sudáfrica muchos activistas exigieron al gobierno que proporcionara gratuitamente 50 litros de agua diarios a los hogares pobres, la cantidad mínima necesaria estipulada por la OMS para el mantenimiento de la higiene y la salud. En tercer lugar, las subidas de los precios del agua deberían establecerse progresivamente, no de manera súbita.

Fuentes: ICIJ 2003c; Lobina 2000; Sidley 2001, pág. 71.

Este hecho se ve compensado por los precios, todavía más altos, que los pobres pagaban anteriormente a pequeños proveedores de agua.

Las sociedades público-privadas se basan en el principio de que los clientes pagan por los servicios. La privatización del suministro de agua y saneamiento se ha traducido por la implementación de tasas mucho más elevadas, en ocasiones de manera súbita y algunas veces con consecuencias desastrosas (recuadro 5.2). Ahora bien, si es necesario aplicar tarifas más altas en aras del éxito, las empresas estatales de suministro de agua han demostrado que es posible utilizar los ingresos adicionales para mejorar los servicios y ampliar la cobertura.

SUMINISTRO PRIVADO POSITIVO

No todas las privatizaciones del suministro de agua y saneamiento han sido un fracaso. En el África Subsahariana, por ejemplo, las sociedades público-privadas han contribuido a la mejora de la calidad del agua⁴⁰. De forma más general, el éxito de las privatizaciones del suministro de agua depende en gran medida de la regulación gubernamental, de los intereses del inversor y del estado inicial de la empresa⁴¹. Los países que contaban con servicios aceptables antes de la privatización, suelen mantenerlos en buen estado después de dicho proceso.

Cuando los pobres se han beneficiado de los servicios de suministro de agua privatizados es porque la voluntad política ha estado muy presente. En Bolivia, las concesiones del suministro de agua y saneamiento de La Paz y El Alto se adjudicaron a la oferta que se comprometiera a realizar más conexiones nuevas en los barrios pobres. El ganador de la concesión se vio obligado a conectar a 72.000 familias a la red de conducción de agua y a 38.000 a la red de saneamiento en un periodo de cinco años.

Además de obligar contractualmente a los proveedores privados a ampliar los servicios, los gobiernos han utilizado para ese fin los ingresos obtenidos con la privatización. Se han ofrecido incentivos financieros, tales como subvenciones de capital, a los proveedores que abastecieran a los barrios pobres. Además, las altas tarifas que tienden a acompañar las privatizaciones pueden compensarse con subsidios dirigidos a las personas pobres. En Chile, las subvenciones gubernamentales garantizaron que ninguna familia gastase más del 5% de sus ingresos en agua⁴².

PLANTEAMIENTOS PROMETEDORES

Los programas gubernamentales han logrado muchos éxitos en la prestación de servicios sociales básicos para todos los ciudadanos. Por lo tanto, la privati-

zación no tiene que contemplarse como la única opción para reformar los servicios públicos mal gestionados.

CONFIANZA EN LOS SISTEMAS GUBERNAMENTALES EFICIENTES

Muchas de las actividades de los sectores sociales producen bienes públicos o dependen de muchos factores externos, lo que hace necesaria la intervención del Estado para proporcionar servicios básicos para todos. Las recientes presiones a favor de la privatización de los servicios sociales básicos han obviado las pasadas experiencias de los países desarrollados —así como las que muchos países en desarrollo están aplicando actualmente— que dependieron de los sistemas estatales para proporcionar servicios sociales básicos a la mayor parte de sus ciudadanos (si no a todos) cuando se encontraban en proceso de desarrollo. Los actores privados entonces sólo desempeñaban un papel limitado.

Muchos de los países en desarrollo con buenos resultados en la actualidad, consiguieron mejorar sus indicadores de salud en una etapa temprana de su desarrollo, mediante la prestación de atención médica universal financiada con los ingresos obtenidos por el gobierno. En muchos países (Botswana, Costa Rica, Zimbabwé) los ciudadanos en mejor situación económica abandonaron el servicio público y contrataron seguros médicos privados⁴³, o bien, si no existían seguros privados (Sri Lanka y Kerala, India) pagaban directamente a los proveedores privados⁴⁴. Pero para la mayor parte de los habitantes

de estos países, la mejora en la salud fue el resultado de una atención médica universal y accesible, financiada con los ingresos obtenidos por el gobierno y llevada a cabo destinando recursos a los estratos más bajos del sistema de salud⁴⁵.

Los países en desarrollo con buenos resultados también comenzaron a aspirar a la educación primaria universal al principio de su desarrollo, cuando sus ingresos eran bajos. Los países que disponían de tasas de alfabetización superiores a las de sus vecinos en 1980, también contaban con proporciones reducidas de estudiantes inscritos en centros privados en los 15 años anteriores a 1980. En Asia Meridional, por ejemplo, la tasa de alfabetización de Sri Lanka en 1980 era del 85%, frente a un promedio regional extraordinariamente bajo (38%)⁴⁶. El promedio de estudiantes de Sri Lanka que asistían a escuelas privadas de educación primaria y secundaria continuó siendo bajo en los 15 años anteriores a 1980.

El ámbito del suministro de agua y saneamiento ofrece abundantes ejemplos de empresas estatales ineficientes, excesivamente grandes y corruptas. Pero también existen sistemas públicos que funcionan satisfactoriamente y que los partidarios de la privatización no mencionan. Así, en 1990, Chile proporcionaba agua potable al 97% de su población urbana y saneamiento al 80%. En Bogotá, Colombia, los servicios municipales de suministro de agua se vieron amenazados por la privatización, pero, tras una reforma exhaustiva, han ampliado su cobertura (recuadro 5.3).

A mediados de los 90, el sistema de suministro de agua de la ciudad de Debrecen (Hungría), de gestión

RECUADRO 5.3

Gestión pública del suministro de agua: un ejemplo de éxito

Los esfuerzos realizados por el gobierno de Chile en el suministro de agua y saneamiento demuestran que es posible obtener resultados positivos de la gestión estatal de estos sistemas. En 1990, el 97% de la población urbana chilena tenía acceso a agua potable, mientras que el 80% tenía acceso a saneamiento. Los pilares de su éxito:

- La separación entre la regulación central y el funcionamiento regional.
- El aumento de las inversiones financieras en el sector.
- El desarrollo de un sistema para establecer las tarifas de forma objetiva.
- La introducción de incentivos que premian la eficiencia.

Entre 1988 y 1990, las autoridades chilenas implementaron un nuevo sistema para establecer las tarifas de forma objetiva, factor clave para revitalizar la industria. El organismo regulador fijó una tarifa máxima según un modelo de proveedor eficiente y se constituyó una comisión tripartita de expertos, encargada de resolver cualquier diferencia de pareceres entre la empresa adjudicataria y el organismo regulador. La reforma permitió un ajuste gradual de las tarifas existentes a los nuevos niveles, más elevados. El estableci-

miento objetivo de las tarifas fue clave para el éxito registrado desde 1990 en la gestión de los servicios de suministro de agua y saneamiento.

El sector privado también desempeñó su función en el suministro de agua y saneamiento chileno, pero ésta fue limitada y estrictamente regulada por el gobierno central. En todas las empresas se produjo un notable aumento de la contratación externa de muchas actividades operativas como el funcionamiento, la gestión y la inversión de capital de sistemas enteros, así como el mantenimiento de todos los aspectos de las redes, la lectura de los contadores y la facturación. La contratación externa reducía el número de trabajadores por conexión. De hecho, en 1995 el nivel medio de población no cubierta por los servicios de suministro de agua era del 31%, muy inferior al promedio de América Latina, situado entre el 40% y el 60%.

En Colombia, Bogotá dio su negativa a la privatización a finales de los años 90. La ciudad rechazó los fondos del Banco Mundial y transformó su servicio público en el mejor de Colombia.

Fuente: ICIJ 2003a; Mehrotra y Delamonica, próxima publicación.

pública, reclamaba una considerable inversión. Se produjeron varios intentos de contratar un servicio privado externo, primero con una empresa transnacional de suministro de agua y luego con otra, pero ninguno de los dos se materializó. En 1995, el ayuntamiento decidió que los servicios de gestión del suministro de agua contaban con la especialización necesaria para llevar a cabo la tarea. Una nueva empresa local realizó las inversiones necesarias a un costo mucho más reducido que el de las ofertas presentadas por empresas privadas, gracias, en parte, al uso de proveedores locales en lugar de extranjeros. Como resultado de ello, los precios son un 75% más bajos que los previstos por las empresas privadas.

CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO

La capacidad de regulación de los países en desarrollo debe estar constituida de forma que el suministro público y privado funcione para todos los servicios y usuarios. Actualizar la formación del personal gubernamental es vital. Esto no quiere decir necesariamente que los países ricos aporten más ayuda o cooperación técnica, sino que dichos países asuman el costo de la transferencia de conocimientos y el intercambio de experiencias entre los países pobres.

En el ámbito de la salud, la necesidad de regulación atañe tanto a las empresas privatizadas como a los servicios privados existentes, no sólo para proteger a los consumidores sino también para contener los costos. La mayor parte de los ministerios de salud de los países en desarrollo cuentan con deficientes sistemas de información, lo cual debilita su capacidad (o quizás denota su poca disposición) para regular a los proveedores privados. En Asia Meridional, a pesar de lo ampliamente expandido que está el suministro privado y su elevado gasto, la regulación ha fracasado rotundamente a la hora de garantizar una atención médica de calidad para la mayoría de los usuarios de los proveedores privados⁴⁷.

La regulación de los servicios de salud clínicos, por ejemplo, exige abordar la proliferación de proveedores privados, que a menudo no cuentan con capacitación, licencias ni regulación. Los gobiernos deben hacer que estos actores se integren en el ámbito público, para lo cual deberán facilitar permisos y formación destinada a la mejora de los conocimientos y las competencias. La formación ha incrementado el suministro de medicamentos contra la malaria en Kenia y ha mejorado la gestión de las infecciones respiratorias agudas y la diarrea en México⁴⁸. Asimismo, la Asociación de Médicos Rurales del Oeste de Bengala ha adoptado la lista de los 40 medicamentos esenciales recomendados por la Organización Mundial de la Salud

RECUADRO 5.4

Áreas Metropolitanas de Manila y Buenos Aires: resultados desiguales de la privatización del agua

Manila

En 1995 Filipinas declaró una crisis hídrica. El servicio público de suministro de agua dejó sin conexión a la red de suministro de agua a 3,6 millones de personas, y para quienes contaban con suministro, el servicio solía ser irregular. En 1997, se adjudicó la concesión del servicio de suministro de agua de Manila a dos empresas privadas, quedando el área metropolitana dividida en las zonas este y oeste. En un periodo de cinco años, las empresas conectaron a la red a aproximadamente 2 millones más de personas y, según los informes, el servicio mejoró considerablemente. Durante este periodo, las nuevas conexiones al servicio se triplicaron, pasando de 17.040 al año (antes de la privatización) a 53.921 (después de la privatización).

Aún así, seis años después de la privatización, las empresas han presentado resultados inferiores a sus objetivos e incluso solicitan renunciar a la concesión. En 2001, una de las empresas abastecía de agua al 85% de la población, ligeramente por debajo del 87% previsto, mientras que la otra sobrepasaba las metas fijadas. Sin embargo, actualmente el cálculo de estas cifras es objeto de intensos debates que posiblemente acaben por poner en tela de juicio los niveles de éxito divulgados. Mientras una de las empresas de suministro de agua no registró descenso alguno en el número de tuberías con fugas o de robos de agua, en la otra empresa aumentaron. En enero de 2003, las tarifas del agua habían superado 2 y 5 veces las tasas de 1997 de ambos distritos. De hecho, en el año 2000 un estudio realizado entre los residentes de 100 distritos ponía de manifiesto una percepción desigual de la privatización: el 33% de los entrevistados afirmaba que

había notado mejoras en el servicio, el 55% que no había notado ningún cambio y el 12% advertía su deterioro.

Buenos Aires

En 1993, el gobierno privatizó el servicio público de suministro de agua de Buenos Aires y, a partir de entonces, la calidad del agua y la difusión del servicio mejoraron. Las cifras de la empresa indicaban que se habían producido en torno a un millón de nuevas conexiones a la red de suministro. Además, durante el primer año la empresa redujo las tarifas del agua en un 27%. En realidad, este descenso compensaba los aumentos aplicados por los servicios públicos antes de la privatización. En los años posteriores, la empresa elevó las tarifas del agua en reiteradas ocasiones y en 1996 en Buenos Aires se registraron los primeros movimientos de protesta contra los elevados precios del agua.

Además, una revisión gubernamental descubrió que en 1997 la empresa sólo había construido una tercera parte de las nuevas instalaciones de bombeo y redes subterráneas que había prometido finalizar para esa fecha y que las inversiones en redes de alcantarillado ascendían tan sólo a \$9,4 millones, 5 veces menos de lo prometido. Según recientes valoraciones, la visión es muy distinta si se considera el país en su totalidad. Aparentemente, en la segunda mitad de los años 90, los municipios con servicios de suministro de aguas de administración privada han funcionado mejor que los administrados por entes públicos, especialmente en las zonas pobres, lo que ha contribuido a una reducción más rápida de las tasas de mortalidad infantil.

Fuente: ICIJ 2003b; Galiani, Gertler, y Scharogradsky 2002; ICIJ 2003d.

a sus miembros. Si se restringe el uso que los médicos hacen de los medicamentos, mejorará la calidad y el control de los mismos. Otras medidas para regular a los proveedores son el desarrollo de una legislación que proteja a los consumidores, la promoción de la ética profesional y el establecimiento de incentivos no financieros, tales como un mayor prestigio.

También se puede recurrir a la acreditación para informar a los consumidores sobre los centros y profesionales médicos registrados. La existencia de un organismo profesional de acreditación y formación para los proveedores no registrados beneficiaría tanto a los proveedores como a la población. Se fundamentaría en el deseo de los proveedores de obtener prestigio y reconocimiento social y contribuiría a promover el uso de medicamentos esenciales a través de campañas públicas.

La mejora del comportamiento de los consumidores también es importante para la regulación de la atención médica. Para ello, puede que sea necesario

mejorar los conocimientos de los consumidores o facilitar subvenciones para que los servicios de calidad sean más accesibles. Los gobiernos también pueden crear instituciones que permitan a los consumidores reclamar ante aquellos proveedores que presten servicios inadecuados.

A menudo, la regulación en el ámbito de la educación y el suministro de agua también muestra signos de debilidad. En las privatizaciones del suministro de agua, las autoridades públicas que gestionan los recursos hídricos suelen asumir las funciones de regulación. Sin embargo, los proveedores privados internacionales raramente cumplen los acuerdos suscritos con los gobiernos anfitriones (recuadro 5.4)⁴⁹. Será necesario mucho más apoyo internacional para instituir la capacidad de regulación en ésta y otras áreas de infraestructuras, si se pretende incrementar la contribución del sector privado en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

RECUADRO 5.5

La Iniciativa Bamako: atención médica financiada por un fondo de recursos comunitarios

La Iniciativa Bamako reúne los recursos de la comunidad para financiar la atención médica local. Esta iniciativa se ha implementado en mayor o menor grado en más de 40 países de bajos ingresos, la mitad de ellos pertenecientes al África subsahariana. No sólo ha protegido a las familias de catastróficos costos en salud, sino que también ha permitido que las comunidades se organicen para contribuir a consolidar y mantener los servicios locales de salud pública. Estas comunidades aportan tanto recursos financieros a los centros de salud, como su voz en la gestión de estos servicios.

La estrategia de la Iniciativa Bamako consiste en revitalizar los sistemas de salud públicos mediante la descentralización de la toma de decisiones, pasando del nivel nacional al de distrito, instituyendo la financiación comunitaria y la gestión coordinada de un paquete mínimo de servicios esenciales en unidades sanitarias básicas. El objetivo es mejorar los servicios generando suficientes ingresos para cubrir algunos de los costos de funcionamiento local, como el suministro de medicamentos esenciales, los salarios de parte del personal de apoyo y los incentivos de los trabajadores sanitarios. Los fondos generados por la financiación comunitaria no se ingresan en la tesorería central sino que permanecen en la comunidad y son controlados por ésta a través de un comité sanitario elegido a nivel local. Los consumidores han dejado de ser meros receptores de la atención médica para convertirse en socios activos con voz propia.

Diez años después de implementarse esta iniciativa, la actuación comunitaria en la mayor parte de los centros de salud rurales de Benin y Guinea, por ejemplo, ha permitido que casi la mitad de la población sean usuarios habituales de estos servicios. También ha elevado y mantenido los niveles

de inmunidad cercanos a los objetivos de Salud para Todos en el año 2000. En algunos casos, se considera que el cobro de una módica suma a los usuarios es la opción más accesible para los más pobres, quienes de otro modo tienen que optar por alternativas más costosas, aunque no es fácil determinar si existen los mecanismos para proteger a los miembros indigentes de la comunidad.

Gran parte del éxito de esta iniciativa radica en que garantiza el suministro de medicamentos esenciales accesible, totalmente disponibles en los centros de salud aunque bajo la supervisión de comités. Otro factor fundamental ha sido la mejora del comportamiento de los profesionales sanitarios, una de las razones más habituales por las que las personas, especialmente las mujeres, no utilizan los servicios de salud.

Esta experiencia sugiere que cuando no existe una adecuada financiación pública de la atención médica, los fondos comunitarios de recursos, implicando algún tipo de pago por parte de los pobres, son un mecanismo justo y eficiente para proporcionar servicios sanitarios a los pobres. Los sistemas sanitarios que exigen que cada individuo pague de su bolsillo gran parte de los costos de los servicios de salud a la hora de solicitar tratamiento, restringen el acceso de quienes pueden pagar y seguramente excluirán a los más pobres. Para que la protección de los riesgos financieros sea justa, es necesario que exista la mayor separación posible entre las aportaciones y el uso. Existe un consenso en cuanto al papel central de la financiación pública en la salud pública. En el caso de la atención médica personalizada, la dicotomía público-privado no es lo más importante para determinar el desempeño del sistema de salud, sino la diferencia entre pago previo y desembolso directo por el usuario.

IMPLICACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

La prestación de servicios sociales por parte de las organizaciones no gubernamentales (ONG) se ha contemplado como la “vía intermedia” entre la prestación pública y el mercado. Según algunos analistas, es el punto de partida para intensificar el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la prestación de estos servicios. Generalmente, las ONG colman las lagunas que deja el sistema público (como en el caso de los centros de educación primaria establecidos por el Comité para el Desarrollo Rural de Bangladesh). También coordinan con eficiencia las inquietudes de las comunidades, especialmente las de los pobres, con el fin de mejorar el funcionamiento de las instituciones. Las mejores soluciones de suministro de agua y saneamiento en zonas rurales han sido las implementadas por comités de usuarios apoyados por las ONG. Pero las ONG deberían ser un complemento de las actividades estatales, no un sustituto de las mismas.

Las ONG también han participado en alianzas con gobiernos, empresas y organizaciones de la sociedad civil. Las concesiones de servicios de suministro de agua y saneamiento a largo plazo adjudicadas a empresas privadas, suelen obligar por contrato a una ampliación significativa de la cobertura. Estas obligaciones pueden implicar capacidades y recursos que están fuera del alcance de las empresas privadas, especialmente las extranjeras. En asociación con una ONG, es posible que las empresas comprendan mejor a sus clientes pobres (amplíen la base de clientes y mejoren el diseño de los proyectos) reduciendo así costos de capital, funcionamiento y mantenimiento, como se hizo en las concesiones de La Paz y El Alto en Bolivia. Estas alianzas también aportan credibilidad y aumentan el alcance de las campañas educativas y de concienciación. La empresa francesa de suministro de agua Vivendi se alió con una ONG en el proyecto de Kwazulu-Natal, con el fin de comprender mejor las necesidades de las comunidades pobres de Sudáfrica⁵⁰.

Las ONG, aplicando políticas de presión y compromiso, están definiendo nuevos programas para las empresas. Las ininterrumpidas protestas por un lado, y las asociaciones entre empresas y ONG están dando lugar a una nueva forma de regulación del comercio mundial: la regulación civil⁵¹.

IDENTIFICACIÓN DE LOS MEJORES MÉTODOS DE FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS

Aparte de incrementar la recaudación fiscal de los gobiernos, existen otras maneras de lograr que las tarifas

Fuente: Mehrotra y Delamonica, próxima publicación.

y precios de los servicios sean más racionales y equitativos. En la sanidad, los excesivos costos que el usuario debe pagar directamente pueden llevar a los pacientes a la pobreza (o sumirlos aún más en dicha pobreza). Los estudios realizados en 60 países muestran que entre los grupos de población pobre, la proporción de hogares que registran un elevado gasto en atención médica es muy importante.⁵² De no existir financiación pública, los planes prepagados —que implican altos costos sanitarios ya que distribuyen los riesgos entre grupos de individuos— pueden servir de ayuda para paliar el problema. Dichos planes no sólo han contribuido a proteger a los hogares pobres de costos sanitarios catastróficos, sino que además han ayudado a las comunidades a organizarse para mantener los sistemas sanitarios públicos (recuadro 5.5).

En lo relativo a la educación pública, en la mayor parte de los países en desarrollo existe un amplio margen de recuperación de costos en los niveles más altos. En los años 90, África y la India aumentaron la recuperación de costos en las universidades públicas⁵³. Aún así, se encuentran muy lejos de desarrollar todo su potencial: la educación superior proporciona enormes beneficios privados y la mayor parte de quienes pueden acceder a ella no son pobres. Por lo tanto, todavía se puede aspirar a una recuperación de costos mucho más elevada (combinada con exoneraciones para los pobres).

En cuanto al suministro de agua y saneamiento, una buena forma de ampliar el número de beneficiarios del servicio consiste en el establecimiento estratégico de las tarifas (independientemente de que el proveedor sea público o privado) de modo que la cuota de los usuarios aumente en función del uso del servicio, por una parte y la creación de subvenciones dirigidas a grupos específicos. Si la atribución de dichas subvenciones se basa en un criterio geográfico (según la localidad en la que residen los pobres) y no en los ingresos, las probabilidades de éxito serán mayores.

COMO ABORDAR LOS RIESGOS DE LA PRIVATIZACIÓN

Las instituciones internacionales que promueven la privatización de los servicios sociales deben aportar mucho más apoyo previo para crear una capacidad reguladora. El Banco Mundial cuenta con algunas iniciativas en este campo, como el Foro Internacional

de Regulación de los Servicios Públicos, creado en 1996 como estructura general para iniciativas de estudio y establecimiento de redes de organismos reguladores de los servicios públicos. Pero los organismos internacionales no pueden limitarse a ofrecer asesoramiento. También deberían posibilitar que los organismos reguladores de países en desarrollo realicen visitas sobre el terreno en otros países con mayor experiencia en el sector de la regulación privada. Asimismo, es necesario elaborar cláusulas tipo para las sociedades público-privadas de suministro de agua. Dichas cláusulas se podrían basar en las conclusiones expuestas en este capítulo, para que en los contratos del futuro se eviten los escollos del pasado.

En el ámbito del agua, todos los ingresos se efectúan en la divisa local, por lo que el pago de créditos extranjeros implica riesgos cambiarios tanto para los concesionarios de préstamos como para los inversores. Esta situación resultó ser un problema en Argentina, Indonesia y en Filipinas tras las devaluaciones, que empujaron a las empresas concesionarias del suministro de agua a elevar las tarifas de los usuarios para poder pagar sus préstamos. Por lo tanto, los gobiernos centrales deberían alentar a las autoridades locales —que normalmente son las responsables de los servicios de aguas— a que suscriban créditos en el propio país a través de los bancos nacionales de desarrollo.

Con demasiada frecuencia se asume que la participación del sector privado en el suministro de agua implica recurrir a empresas multinacionales extranjeras. En muchas ciudades de los países en desarrollo, los pequeños proveedores dan cobertura a importantes sectores de la población: al 6% en Nueva Delhi, India; al 10% en Dhaka, Bangladesh; al 19% en la Ho Chi Minh City, Vietnam; y al 44% en Yakarta, Indonesia⁵⁴.

En todos los sectores debería existir capacidad de regulación antes de proceder a la privatización. De no ser así, puede que el sector privado se limite a responder a una demanda diferente y no al exceso de demanda, ya sea en educación, atención médica clínica o agua y saneamiento. Contando con más información sobre el sector privado y mayor capacidad de regulación, el Estado puede garantizar que el sector privado desempeñe un papel complementario en el suministro y la financiación de estos servicios sociales básicos.



Políticas públicas para garantizar la sostenibilidad ambiental

Garantizar la sostenibilidad ambiental (séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio) requiere conseguir patrones de desarrollo sostenible y conservar la capacidad de producción de los ecosistemas naturales para las generaciones futuras. A su vez, ambos esfuerzos deben ir acompañados de una serie de políticas encaminadas a paliar los daños al medio ambiente y mejorar la gestión de los ecosistemas. Este desafío presenta dos dimensiones: por un lado, hacer frente a la escasez de recursos naturales para las personas pobres del mundo y por otro, paliar los daños al medio ambiente derivados del alto consumo de las personas ricas.

Muchos de los problemas medioambientales actuales son el resultado de las pautas de producción y consumo de las personas que no son pobres y que generalmente viven en los países ricos. Los países ricos utilizan gran cantidad de combustibles fósiles y agotan muchas de las reservas pesqueras del planeta, dañando el medio ambiente. Además, registran altos niveles de demanda de maderas exóticas y productos derivados de especies en peligro de extinción.

Para garantizar la sostenibilidad de la Tierra y de sus recursos, así como las perspectivas de desarrollo de los países pobres, estas pautas de producción y consumo tan perjudiciales deben cambiar. Es necesario que los sistemas de energía reduzcan considerablemente sus emisiones de gas de efecto invernadero, que la gestión de las reservas pesqueras se realice según criterios ecológicos y no como una carrera por las subvenciones y que las reglas del juego internacionales moderen el consumo excesivo, que pone en peligro a los ecosistemas y a ciertas plantas y animales. Con políticas inteligentes y gracias a las nuevas tecnologías, los costos de dichos cambios pueden ser bastante reducidos.

Al mismo tiempo, muchos de los problemas medioambientales derivan de la pobreza —creándose a menudo un círculo vicioso en el que la pobreza agrava la degradación ambiental y la degradación ambiental agudiza la pobreza—. En las zonas rurales pobres, por ejemplo, existe una estrecha relación entre la alta mortalidad infantil, la elevada tasa de natalidad, el crecimiento demográfico y la deforestación

masiva, ya que los campesinos talan las selvas tropicales para obtener leña y nuevas tierras de cultivo.

Debido a esta cadena de causalidad, las políticas encaminadas a reducir la mortalidad infantil pueden contribuir a la mejora del medio ambiente, reduciendo el crecimiento de la población y la presión demográfica sobre los ecosistemas frágiles. Son numerosos los ejemplos que demuestran que la pobreza contribuye a la degradación ambiental.

Así pues, la reducción de la pobreza puede ser fundamental para la protección del medio ambiente. El empeoramiento de las condiciones ambientales (como el agotamiento de los recursos naturales y la degradación de ecosistemas y sus servicios) se enseña con especial crudeza con los pobres y cuando los pobres degradan el medio ambiente, se debe a menudo a que las clases privilegiadas les han negado sus derechos a los recursos naturales. En muchos casos, por ejemplo, los pobres se ven obligados a utilizar tierras marginales más propensas a la degradación¹.

En todo el mundo, 900 millones de personas viven en la pobreza absoluta en las zonas rurales, donde dependen del consumo y venta de productos naturales como forma principal de sustento. En Tanzania, los pobres obtienen hasta la mitad de sus ingresos en efectivo de la venta de productos que extraen del bosque, tales como carbón vegetal, miel, madera y frutos salvajes². Los países menos desarrollados son los que más dependen de la agricultura y los recursos naturales. Así, como obtienen la mayor parte de sus ingresos de exportación de los productos primarios (productos agrícolas y forestales, minerales, pescado), los países en desarrollo son enormemente vulnerables a la reducción de los recursos y al empeoramiento de las relaciones de intercambio.

La relación entre pobreza y recursos ambientales también presenta un fuerte componente de prejuicio de género. La degradación ambiental afecta de manera desproporcionada a las mujeres y niñas pobres, dado que suelen ser ellas las que se encargan de ir a buscar combustible, forraje y agua. En muchos países, la deforestación obliga a las mujeres y niñas del campo a recorrer a pie mayores distancias y dedicar

Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad ambiental

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

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

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

RECUADRO 6.1

Cómo amenaza el cambio climático a los países en desarrollo

Las previsiones anuncian que el cambio climático mundial acrecentará las disparidades económicas entre países pobres y ricos, especialmente a medida que asciendan las temperaturas. Los daños que se prevé sufrirán los países pobres reflejan, en parte, la peor capacidad de adaptación de los mismos. Por ello, el cambio climático es un “problema de desarrollo” fundamental.

El cambio climático podría dar lugar a cambios a gran escala, quizás irreversibles, en los sistemas del planeta, con repercusiones a nivel mundial y continental. Aunque se desconoce con exactitud las probabilidades y el alcance de dichos efectos, sin duda serán significativos, por lo que deben quedar reflejados en las decisiones políticas. Entre los posibles efectos destacan:

- La reducción del rendimiento de las cosechas en la mayor parte de las regiones tropicales y subtropicales y la mayor variabilidad de la productividad agrícola provocada por las condiciones climáticas extremas (sequías e inundaciones).
- El aumento de la variabilidad de las precipitaciones durante los monzones veraniegos asiáticos, lo que puede reducir la producción de alimentos y aumentar las hambrunas.
- La reducción de la disponibilidad de agua en muchas regiones con escasez de agua, especialmente en las regiones subtropicales. Mayor disponibilidad de agua en algunas regiones con escasez de ésta, como ciertas zonas del Asia Oriental y Meridional.
- El aumento de la destrucción de los arrecifes de coral y de los ecosistemas costeros y el cambio de los patrones climáticos relacionados con el océano.
- El aumento del nivel del mar. Si el nivel del mar se eleva en 1 metro, debido en parte al calentamiento global, Egipto podría ver desaparecer el 12% de su territorio (donde viven 7 millones de personas). El aumento del nivel del mar amenaza con convertir algunos pequeños estados insulares (como las Maldivas y Tuvalu) en zonas inhabitables y con inundar grandes zonas de otros países.
- Aumento de la exposición a enfermedades transmitidas por vectores (paludismo, dengue) y por el agua (cólera).

Fuente: IPCC 2001a, b; UNDP 1998.

más tiempo y energía en recoger leña. En África, llegan a emplear hasta tres horas al día simplemente para ir a buscar agua, consumiendo en esa tarea más de un tercio de su ingesta diaria de alimentos³.

Los pobres suelen sufrir la mayor parte de las consecuencias de la contaminación del aire y el agua. Gastan la mayor parte de sus ingresos domésticos en energía, a pesar de que los servicios a los que acceden suelen ser de baja calidad (biocombustibles quemados en estufas ineficientes y contaminantes o lámparas de queroseno que cuestan más por unidad de iluminación que las lámparas eléctricas).

Los pobres también son más vulnerables a las sacudidas y tensiones ambientales, como las inundaciones, las sequías prolongadas y los crecientes efectos del cambio climático global (recuadro 6.1). Además, son los menos capaces de enfrentarse a estas sacudidas y tensiones ambientales. En las tierras de secano de

la India, las personas pobres de las zonas rurales generalmente obtienen el 20% de sus ingresos de productos relacionados con la biodiversidad (como los frutos silvestres o la miel). Sin embargo, cuando la sequía provoca la pérdida de las cosechas cultivadas, dichos productos representan más del 40% sus ingresos⁴.

A pesar de que puede generar beneficios económicos a corto plazo, hacer caso omiso de la sostenibilidad ambiental puede dañar a las personas que viven en la pobreza y entorpecer la reducción de la pobreza a largo plazo⁵. Dados los estrechos vínculos que existen entre pobreza y medio ambiente, es preciso centrarse en las personas cuyo sustento depende de los recursos naturales y de los servicios ambientales. Tanto en la política como en la práctica, la gestión ambiental debería crear oportunidades de generación de beneficios, reforzando la propiedad de las personas y los derechos de los usuarios y fomentando su participación en la toma de decisiones políticas.

La relación entre pobreza y medio ambiente también discurre en la dirección contraria. A menudo, los pobres se ven privados de los medios y derechos para invertir en el uso sostenible de los recursos ambientales, como mejor tratamiento del agua y saneamiento, tecnologías energéticas más limpias, etc. Asimismo, los pobres carecen de dinero para invertir en sustitutos de los servicios ambientales.

La sobreexpansión del consumo daña el medio ambiente a través de las emisiones y residuos contaminantes que genera. El agotamiento y la degradación creciente de los recursos renovables también debilitan los medios de vida. En los últimos 50 años, las emisiones de dióxido de carbono se han cuadruplicado y la mayor parte de dicho incremento se ha producido en los países ricos. En 1999, las emisiones de dióxido de carbono per cápita en los países de ingresos altos de la OCDE superaron las 12 toneladas métricas, en comparación con las 0,2 toneladas de los países menos adelantados.

Los países ricos, por contribuir en mayor medida a la degradación ambiental y poseer mayores recursos financieros y tecnológicos, deben asumir la mayor parte de la responsabilidad de los problemas ambientales. Los países ricos también deben ayudar a los pobres a buscar un desarrollo ambientalmente sostenible. La consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio requiere políticas que hagan hincapié en la complementariedad entre el desarrollo sostenible y la gestión ambiental y que minimicen los intercambios. De hecho, garantizar la sostenibilidad ambiental es esencial para conseguir los restantes Objetivos (cuadro 6.1).

RECURSOS AMBIENTALES

Los ecosistemas y recursos naturales, fundamentales para tantas actividades productivas, contribuyen en gran medida a la economía mundial. A finales de los años 90, la agricultura suponía casi una cuarta parte del PIB de los países de bajos ingresos. Los productos elaborados con madera industrial aportaron \$400.000 millones a la economía mundial a principios de los años 90 y las exportaciones de la industria pesquera representaron \$55.000 millones en 2000⁷.

La escasez de recursos naturales y las tensiones ambientales a menudo obligan a las comunidades pobres a realizar intercambios no deseados. Una comunidad puede obtener más alimentos convirtiendo un bosque en superficie agrícola útil, pero al hacerlo puede perder servicios que el medio ambiente le presta, como la madera de los árboles, la biodiversidad, el agua limpia, la regulación de las inundaciones y el control de las sequías.

ALIMENTOS

El bienestar del ser humano está estrechamente relacionado con los recursos naturales y los servicios ambientales que le ayudan a producir alimentos. Las personas dependen del suelo para cultivar cosechas, de las praderas para criar al ganado y de los ríos y océanos para la pesca. La mayor parte de esta productividad se basa en recursos genéticos. A lo largo de los siglos, los agricultores y ganaderos han generado reservas de conocimiento y productividad esenciales para alimentar al ganado y seleccionar, almacenar y difundir las variedades de plantas. Los distintos recursos genéticos permiten a los agricultores y ganaderos adaptarse al cambio climático creando nuevas variedades de ganado y plantas más adecuadas a las nuevas condiciones. En periodos de escasez, la biodiversidad salvaje también es una fuente alternativa de productos alimenticios.

AGUA

La mala gestión y la degradación de los recursos naturales son una amenaza para los servicios de agua vitales (debilitan el crecimiento económico, el bienestar humano y la resistencia del medio ambiente). Aproximadamente 1.700 millones de personas, un tercio de la población de los países en desarrollo, viven en países que sufren estrés hídrico (es decir, consumen más del 20% de su suministro renovable de agua al año). Si se mantiene la tendencia actual, en el año 2025 se podría alcanzar la cifra de 5.000 millones de personas⁸. El acceso limitado al agua atenúa las

CUADRO 6.1

Por qué conseguir el Objetivo ambiental es tan importante para los restantes Objetivos

Objetivos	Relación con el medio ambiente
1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre	El sustento y la seguridad alimentaria de los pobres dependen a menudo de los bienes y servicios del ecosistema. Los pobres suelen tener pocos derechos sobre los recursos ambientales y un acceso inadecuado a los mercados, a la toma de decisiones y a la información ambiental, lo que limita su capacidad de proteger el medio ambiente y mejorar su sustento y bienestar. La falta de acceso a los servicios energéticos también limita las oportunidades de producción, especialmente en las zonas rurales.
2. Lograr la educación primaria universal	El tiempo dedicado a ir a buscar agua y leña reduce el tiempo disponible para la educación. Además, la falta de energía, agua y servicios sanitarios en las zonas rurales desanima a los maestros cualificados a trabajar en los pueblos pobres.
3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer	Generalmente, son las mujeres y las niñas las que cargan con la recogida de agua y combustible, lo que reduce el tiempo y las oportunidades de que disponen para la formación, alfabetización y realización de actividades generadoras de beneficios. A menudo, las mujeres tienen menos derechos que los hombres y carecen de tenencia segura de la tierra y otros recursos naturales, lo que limita sus oportunidades y capacidad para acceder a otros bienes de producción.
4. Reducir la mortalidad infantil	Las enfermedades ligadas a la suciedad del agua y a una higiene inadecuada (como la diarrea) y las infecciones respiratorias relacionadas con la contaminación son las principales responsables de la mortalidad de los niños menores de cinco años. La falta de combustible para hervir el agua también contribuye a la existencia de enfermedades transmitidas a través del agua que se pueden prevenir.
5. Mejorar la salud materna	Respirar aire contaminado en el interior de las viviendas y transportar grandes cargas de agua y leña perjudica la salud de las mujeres, que como consecuencia de ello pueden tener más problemas y complicaciones durante el embarazo. Sin energía para iluminación ni refrigeración y sin condiciones higiénicas adecuadas, la atención médica es muy precaria, especialmente en las zonas rurales.
6. Combatir las principales enfermedades	Hasta el 20% de las enfermedades que afectan a los países en desarrollo puede deberse a factores de riesgo ambiental (tal y como sucede con la malaria y las infecciones parasitarias). Las medidas preventivas para reducir tales peligros son tan importantes como el tratamiento en sí y a menudo son más rentables. Las nuevas medicinas obtenidas de la biodiversidad son una promesa para luchar contra las principales enfermedades.
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	Muchos problemas ambientales mundiales (el cambio climático, la pérdida de la diversidad de especies, el agotamiento de las reservas pesqueras mundiales) únicamente pueden solucionarse mediante asociaciones entre países ricos y pobres. Asimismo, las inversiones depredadoras de recursos naturales pueden hacer aumentar la sobreexplotación de los activos medioambientales en los países pobres.

Fuente: Basado en PNUD; DFID; Banco Mundial.

posibilidades de desarrollo de muchos países y los conflictos por el uso y distribución del agua son una causa frecuente de conflictos internacionales.

ENERGÍA

Más de 2.000 millones de personas carecen de acceso a la electricidad y a los servicios que proporciona: iluminación, refrigeración, telecomunicaciones y energía mecánica⁹. Estos servicios son esenciales para la prestación de educación y atención médica y para crear oportunidades de empleo productivo.

En los países más pobres, más del 80% de la energía procede de fuentes tradicionales como estiércol, rastrojos y leña¹⁰. Con frecuencia, la ineficiencia de las estufas y tecnologías de calefacción obliga a la población a consumir los combustibles tradicionales a una velocidad superior a la de la regeneración natural de estos recursos, lo que degrada la tierra. Cocinar con este tipo de combustibles puede producir niveles extraordinariamente elevados de contaminación del aire perjudiciales para la salud, tanto en el exterior como en el interior de las viviendas. Las soluciones a este problema pasan por la asociación de dos acciones combinadas: el cambio de las pautas de consumo de energía en los países ricos y el uso de tecnologías de bajo costo y bajas emisiones en los países en vías de desarrollo.

El transporte (sector que más energía consume) es un desafío clave para lograr el uso sostenible de la energía. Los gobiernos deberían conceder incentivos a consumidores y productores para que opten por vehículos más eficaces desde el punto de vista energético y por un uso más sostenible de los recursos.

El precio de la gasolina (marcado fundamentalmente por los impuestos) puede ser un elemento diferenciador. Entre los países de la OCDE, Canadá y EE.UU. registran los precios por litro de gasolina más bajos y, lógicamente, los mayores consumos anuales per cápita. Los precios más altos son los de Austria y Japón, donde el consumo per cápita es un cuarto del de EE.UU. y un tercio del de Canadá (figura 6.1). En la India, el precio de la gasolina es cuatro veces mayor (según el tipo del cambio de divisas) que en los Estados Unidos.

MEDIOS DE VIDA

Los recursos naturales y los servicios ambientales son fuente directa del sustento de muchas personas, especialmente de las personas pobres de zonas rurales, que son las más gravemente afectadas cuando se degrada el entorno o se limita o deniega el acceso al patrimonio ambiental. Si se conserva la salud y productividad del medio ambiente, se preservan las opciones y el potencial de diversificación de los recursos naturales. La diversidad es esencial porque los pobres necesitan poder variar el uso de los recursos naturales y los servicios ambientales a medida que cambien las condiciones¹¹.

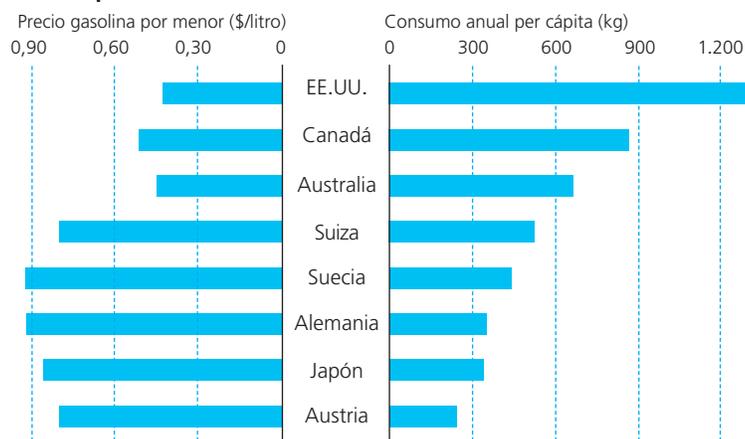
RESPUESTAS POLÍTICAS

Las intervenciones políticas para solucionar la escasez de recursos naturales de los pobres del mundo (e invertir los daños ambientales producidos por el consumo abusivo de los países ricos) deben tener en cuenta la diversidad del entorno natural, las numerosas y variadas causas de la degradación ambiental y los complejos vínculos entre pobreza y medio ambiente. Del mismo modo, estas intervenciones deberían inspirarse en los esfuerzos emprendidos en el pasado para mejorar la gestión ambiental:

- La gestión ambiental no puede abordarse al margen de otras preocupaciones relacionadas con el desarrollo. Para conseguir resultados significativos y duraderos, debe integrarse con esfuerzos para reducir la pobreza y conseguir un desarrollo sostenible. Mejorar la gestión ambiental para beneficiar a los pobres precisa de cambios políticos e institucionales que traspasan los sectores y se encuentran en gran medida fuera del control de las instituciones medioambientales (como cambios en la gobernabilidad, políticas económicas y sociales nacionales y políticas internacionales y de los países ricos)¹².
- Las políticas ambientales se saldarán con éxito si consideran a los pobres no como un problema, sino como parte de la solución (recuadros 6.2 y 6.3).

FIGURA 6.1

En los países de la OCDE, a mayor consumo de gasolina, menores precios, 2001.



Fuente: AIE y OCDE 2003.

- Los problemas ambientales deben gestionarse de forma activa como parte del proceso de crecimiento. No se conseguirán mejoras ambientales hasta que no se produzcan un aumento de los ingresos que aporte mayores recursos para la protección del medio ambiente.

Las políticas ambientales deberían descansar sobre seis principios políticos:

- Consolidación de las instituciones y de la gobernabilidad.
- Integración de la sostenibilidad ambiental en todas las políticas sectoriales.
- Mejora de los mercados y supresión de las subvenciones nocivas para el medio ambiente.
- Refuerzo de los mecanismos internacionales de gestión ambiental.
- Inversión en ciencia y tecnología para el medio ambiente.
- Aumento de los esfuerzos para conservar ecosistemas esenciales.

CONSOLIDACIÓN DE LAS INSTITUCIONES Y DE LA GOBERNABILIDAD

Muchos problemas ambientales tienen su origen en fallos institucionales y en la debilidad de la gobernabilidad. Cabe destacar tres debilidades institucionales especialmente importantes para la gestión ambiental: la existencia de derechos de propiedad y uso inadecuados; la falta de información y de oportunidades para que los implicados locales participen en la toma de decisiones; y la escasa implantación y supervisión de las normas ambientales (recuadro 6.4).

A nivel internacional, los problemas institucionales y de gobernabilidad se hacen patentes en la pugna por desarrollar sistemas justos y eficaces de gestión de los recursos mundiales, como los océanos y el clima. A nivel nacional, la fragilidad de los derechos de propiedad y uso es causa frecuente de problemas ambientales tales como la deforestación y el pastoreo y la pesca excesivos. Gestionar el libre acceso a los recursos comunes resulta complicado, dado que las decisiones de individuos y empresas se basan en los costos y beneficios privados, lo que puede reducir el bienestar ambiental y comunitario.

Para hacer frente a esta situación, los habitantes locales deben poder gestionar los sistemas ambientales de los que depende su sustento. ¿Y cómo? Por un lado, clarificando los derechos generales de propiedad y uso de los recursos comunes, para lo cual quizás sea necesario reformar las políticas e instituciones que controlan el acceso a la tierra y a los recursos naturales; por otro, reforzando los derechos de propiedad de las mujeres, porque éstas tienden a depender más de los recursos ambientales para su sustento.

RECUADRO 6.2

Mejorar las condiciones de vida en los barrios más humildes

Aproximadamente un tercio de la población urbana de los países en desarrollo vive en barrios precarios donde la saturación, la inhabilitación de las viviendas y la escasez de agua potable y saneamiento, se traducen por una elevada tasa de enfermedades y mortalidad infantil.

El rápido crecimiento urbano indica que los problemas de los habitantes de las chabolas empeorarán en ciudades que ya son vulnerables. Según Naciones Unidas, entre 2000 y 2010, el 85% del crecimiento demográfico mundial se producirá en zonas urbanas, casi en su totalidad en África, Asia y América Latina. En 2001, más del 70% de la población urbana de los países menos desarrollados y del África Subsahariana vivía en barrios precarios. Sin una intervención radical, esta cifra seguirá creciendo.

El Objetivo 7 de Desarrollo del Milenio reclama la mejora significativa de las vidas de al menos 100 millones de habitantes de los barrios más precarios para el año 2020. Tradicionalmente, los donantes se han centrado menos en las necesidades de los habitantes de las ciudades, pero dadas las crecientes presiones para gestionar el rápido crecimiento urbano, este hecho comienza a cambiar.

Aunque a menudo se asocia a las ciudades con la destrucción ambiental, su elevada densidad de población ofrece oportunidades de construir infraestructuras básicas, como servicios de saneamiento, transporte y atención médica a un menor costo per cápita que en las zonas rurales. El entorno urbano también puede ofrecer mejores perspectivas para que los gobiernos se responsabilicen en mayor medida ante las necesidades de su pueblo. El éxito de las asociaciones de barrios humildes de todo el mundo (como la de Mumbai, India, y la de Nairobi, Kenya) revela que las elevadas densidades demográficas y la mayor proximidad a los responsables de formular políticas permiten a los pobres de las zonas urbanas hacerse oír.

Totales de población urbana y población en asentamientos precarios, datos de mediados de 2001

Región	Población total (miles de millones de personas)	Población urbana (porcentaje)	Población en barrios precarios (porcentaje)	Población en barrios precarios (miles de personas)
Mundo	6,1	47,7	31,6	923.986
Regiones ricas	1,2	75,5	6,0	54.068
Regiones en desarrollo	4,9	40,9	43,0	869.918
África del Norte	0,2	52,0	28,2	21.355
África Subsahariana	0,7	34,6	71,9	166.208
América Latina y el Caribe	0,5	75,8	31,9	127.567
Asia Oriental y Oceanía	1,4	39,0	36,3	194.323
Asia Central y Meridional	1,5	30,0	58,0	262.354
Asia Sudoriental	0,5	38,3	28,0	56.781
Asia Occidental	0,2	64,9	33,1	41.331
Europa Central y Oriental y CEI	0,4	62,9	9,6	24.831

Estimaciones elaboradas del Centro Africano de Investigación sobre Población y Salud, en colaboración con Naciones Unidas-HABITAT. Fuente: Naciones Unidas-HABITAT 2002; Naciones Unidas 2002i.

La descentralización puede mejorar el gobierno ambiental (véase capítulo 7), pero debería ir acompañada de esfuerzos que creen capacidad comunitaria para gestionar los recursos ambientales e influir en la planificación y elaboración de políticas. El respeto a los derechos de los grupos marginales e indígenas, que a menudo obtienen de los recursos naturales el grueso de sus ingresos, es especialmente importante.

En muchos países en desarrollo, los recursos naturales son saqueados por la corrupción, beneficiando a las clases poderosas a expensas de los pobres, que dependen de dichos recursos. Para acabar

RECUADRO 6.3**Implicación de los vecinos en la conservación de Guanacaste, Costa Rica**

Desde su inicio, en 1985, el Área de Conservación Guanacaste (ACG) de Costa Rica ha constituido un nuevo modelo de conservación (basado en la descentralización de la toma de decisiones, el compromiso de convertir el terreno virgen en un activo productivo y el objetivo de lograr que la conservación sea económicamente sostenible). El ACG, declarado Patrimonio Mundial por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, representa el 2% del territorio de Costa Rica y acoge a más de 235.000 especies (el 65% de la biodiversidad del país).

A través de un consejo local, la sociedad civil se involucra en la toma de decisiones del área, uno de los mayores generadores de empleo de la región, donde todos los miembros son nativos costarricenses. Se han invertido más de \$45 millones en el desarrollo del área y su presupuesto anual de \$1,5

millones se destina directamente al área y a los pueblos circundantes. Las empresas locales se benefician de la llegada de visitantes y además, la ACG sirve como plataforma de lanzamiento para la investigación aplicada que realiza el Instituto Nacional para la Biodiversidad: la recuperación de los bosques ampliará el hábitat disponible para investigar productos químicos naturales beneficiosos. El ACG también presta otros servicios ambientales como turismo ecológico, generación de agua y almacenamiento de carbono.

La lección principal que se extrae de Guanacaste es que el conjunto de la gestión de las zonas protegidas debe estar en manos locales, que cuenten con recursos adecuados para su sostenibilidad. La ACG gestiona y desarrolla el 2% del país sin apenas ningún gasto para los contribuyentes costarricenses.

Fuente: Janzen 2000, pp. 122-32; PNUD 2001a.

RECUADRO 6.4**Fomento de la igualdad y el medio ambiente. Un ejemplo fiscal creativo aplicado en Brasil**

En 1992, en la mayor parte de los estados brasileños se adoptó un impuesto ecológico sobre el valor añadido (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, o ICMS-E). El ICMS, impuesto sobre bienes, servicios, energía y comunicaciones, es la mayor fuente de ingresos de Brasil. Una cuarta parte de la recaudación se destina a los municipios, repartiéndose entre ellos según diferentes indicadores de desempeño ambiental. Los estados de Paraná y Minas Gerais, por ejemplo, distribuyen la recaudación según la proporción de zonas protegidas en cada municipio, ponderado por un factor de conservación relacionado con la protección de cada zona.

El ICMS-E pretendía compensar a los municipios con grandes zonas de conservación por la pérdida de ingresos que esto conlleva. La recaudación procedente de este impuesto a menudo se emplea para conservar los parques y reservas, incluyendo la compra de herramientas y los salarios del personal.

En algunos estados, parece que este impuesto ha hecho aumentar de forma importante el número y tamaño de las zonas protegidas. En Paraná, las zonas de conservación crecieron en más de 1 millón de hectáreas entre 1991 y 2000, lo que supone un aumento del 165%. Entre 1995 y 2000, en Minas Gerais crecieron también en más de 1 millón de hectáreas (un aumento del 62%).

Fuente: May y otros 2002.

con la corrupción es preciso reforzar la gobernabilidad, mejorando el cumplimiento de la ley, aplicando políticas más estrictas e incrementando la participación ciudadana. En numerosos países, los propios ciudadanos están evaluando en qué medida el gobierno les permite acceder a la toma de decisiones ambientales y supervisan de manera regular las actuaciones del gobierno en medio ambiente. Seguramente, ambos esfuerzos serán un acicate para seguir progresando¹⁵.

INTEGRACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL EN TODAS LAS POLÍTICAS SECTORIALES.

La mayor parte de las políticas sectoriales afectan al medio ambiente, pero con demasiada frecuencia las consideraciones ambientales no se integran en la toma de decisiones. Si se contara con asesoramiento

más científico, se podría garantizar que la comprensión del mundo natural está presente en todos los niveles del proceso político. A la hora de tomar decisiones en cualquier sector, se debería contar también con análisis económicos que incluyeran valoraciones de los activos ambientales.

Las políticas sectoriales con efectos significativos en el medio ambiente deberían someterse a estrictas valoraciones sobre impacto ambiental. Además, los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (así como las estrategias sectoriales y de desarrollo nacionales) deberían ocuparse explícitamente de la protección y gestión ambientales. Los gobiernos nacionales, las organizaciones multilaterales y las agencias de ayuda bilaterales deben incorporar sistemáticamente valoraciones del impacto ambiental en sus políticas y programas.

Las políticas sociales relacionadas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio también pueden afectar a la calidad ambiental (véase capítulo 4). Las inversiones en desarrollo humano, especialmente en la educación de mujeres y niñas, ofrecen numerosos beneficios ambientales, entre los que destaca la reducción de la presión demográfica. Por ello, las políticas ambientales deben ocuparse de las dimensiones de género existentes en las conexiones entre pobreza y medio ambiente, integrándolos en la formulación, implantación y supervisión de las Estrategias de Reducción de la Pobreza y las reformas políticas correspondientes.

Las políticas de gestión de los recursos naturales deberían regirse por marcos nacionales, como las estrategias para un desarrollo sostenido, puesto que los recursos y preocupaciones son específicos para cada país. Muchos planes nacionales de actuación ambiental no dirigen sus efectos a otros sectores y a las necesidades de los pobres. Para mejorar la formulación de políticas ambientales, dichos planes deberían abordar de manera explícita estas preocupaciones, así como las contribuciones de las mismas en la consecución de los Objetivos.

MEJORA DE LOS MERCADOS Y SUPRESIÓN DE LAS SUBVENCIONES NOCIVAS PARA EL MEDIO AMBIENTE.

El mercado, según su funcionamiento habitual, establece una separación entre los beneficios privados y los gastos sociales, porque las actividades de producción suelen generar beneficios privados a los agentes económicos, pero imponen costos a la sociedad. Así, quizás sea necesario una mayor regulación o instaurar una fiscalidad correctiva para conciliar los incentivos públicos y privados con la necesidad de protección ambiental.

Son especialmente perjudiciales las políticas gubernamentales —como las subvenciones directas u ocultas— que envían señales equivocadas al valorar los recursos ambientales de forma inadecuada. Generalmente, la reducción de subvenciones perjudiciales para el medio ambiente es mucho más rentable que la regulación directa de la actividad económica. El hecho de reflejar los costos medioambientales en los precios de mercado (mediante tasas por contaminación y otras políticas mercantiles) también fomenta las prácticas positivas para el medio ambiente y un uso sostenible de los recursos naturales.

Los precios del agua de riego también son un ejemplo importante. A pesar de que en muchos países el agua es cada vez más escasa, persiste la tendencia de suministrarla a los usuarios de manera prácticamente gratuita. Este planteamiento fomenta la generación de residuos, incrementa la inundación y la salinización del suelo y desanima a los agricultores a invertir en la conservación del agua. Entre otras políticas perjudiciales para el medio ambiente cabe destacar las subvenciones que fomentan la pesca y la silvicultura de gran escala con fines comerciales y el uso excesivo de productos químicos agrícolas como fertilizantes y pesticidas (recuadros 6.5 y 6.6).

A la cabeza de la lista de subvenciones perjudiciales se encuentran las destinadas al consumo de combustibles fósiles. En todo el mundo, el valor de las mismas supera a toda la ayuda extranjera procedente de todo tipo de fuentes¹⁴. Son cada vez más numerosos los que opinan que las subvenciones energéticas deberían centrarse en aumentar el acceso a la tecnología a través del desarrollo y la difusión de combustibles más limpios y el incremento del uso eficaz de los mismos, en lugar de promover el consumo. Tal y como muestran algunos países europeos, tarifificar los combustibles fósiles de manera adecuada puede constituir un poderoso incentivo para incrementar el uso de las energías renovables. Los bajos costos unitarios de las tecnologías de energías renovables benefician tanto a los países ricos como a los países en vías de desarrollo que están planteándose su adopción.

Las intervenciones políticas también deberían tener en cuenta el impacto de las actividades económicas en los activos ambientales. En los cálculos de ingresos nacionales (como el PIB) debería establecerse una diferencia entre los beneficios procedentes del uso sostenible de los recursos naturales (agricultura y silvicultura sostenibles) y los derivados de actividades que pueden reducir las reservas naturales (extracción de minerales o petróleo). Estos cálculos también deberían incluir los efectos de las actividades económicas en la calidad y productividad ambiental, como la degradación del suelo y el agua.

RECUADRO 6.5

Las subvenciones provocan el hundimiento de los caladeros mundiales

A nivel mundial, los recursos piscícolas menguan por la falta de restricciones sobre el uso de tecnologías de pesca altamente avanzadas. La sobrepesca tiene lugar en Asia, parte de África y América Latina y numerosos pequeños países insulares (donde la sobrepesca ejercida por la población local se ve agravada por la acción de las flotas pesqueras de los países ricos). Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, más de una cuarta parte de los caladeros mundiales se encuentran sobreexplotados o agotados.

Se estima que las subvenciones mundiales a la pesca oscilan, como mínimo, entre \$10.000 y \$15.000 millones anuales (aproximadamente una cuarta parte de los \$56.000 millones anuales que genera el comercio del pescado). Estos préstamos, incentivos fiscales y pagos directos a menudo apoyan a las flotas pesqueras de altura, demasiado grandes

para los recursos piscícolas disponibles. Los Estados Unidos proporcionan aproximadamente \$400.000 por embarcación para ayudar a sus pescadores a capturar atunes en el Pacífico Meridional. En 1996, la Unión Europea se gastó \$252 millones (un tercio de su presupuesto pesquero) en acuerdos que permitiera que sus flotas faenaran a aguas lejanas. La Unión Europea sigue destinando más fondos a perjudiciales subvenciones que a esfuerzos para reducir la pesca —por ejemplo, entre 2000 y 2006 dedicó 1.200 millones de euros de los presupuestos nacionales y de la UE a construir nuevas embarcaciones o modernizar las antiguas frente a los 1.100 millones de euros para reducir la pesca—. Según el Banco Mundial, solamente el 5% de las subvenciones a la pesca incorporan un objetivo ambiental positivo. La mayoría de ellas reducen los recursos piscícolas y dañan los ecosistemas marinos.

Fuente: Instituto para la Política Ambiental Europea 2002; WWF 1998; IFPRI 2001; Milazzo 1998.

RECUADRO 6.6

Tala de bosques subvencionada

En 1998, el Grupo de los 8 (Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, la Federación Rusa, el Reino Unido y los Estados Unidos) se comprometió a proteger los bosques del mundo. Sin embargo, algunos miembros del G-8 siguen subvencionando a las industrias forestales, dificultando la protección de los bosques y acelerando las pérdidas forestales.

Entre las subvenciones más generalizadas destacan las bajas tarifas que se aplican a las empresas madereras por la tala de árboles situados en bosques primarios públicos; las concesiones de amortizaciones fiscales totales a estas empresas; la construcción de caminos para la explotación maderera, realizada a cargo del presupuesto público y sin costo alguno para las empresas usuarias; y las subvenciones directas a las madereras por, digámoslo así, gastos de planificación. Canadá, Japón y los Estados Unidos son los países que más subvenciones conceden del G-8. Entre los miembros europeos, Francia destaca por ser el único gobierno con inversiones directas en empresas madereras.

Las subvenciones que concede Canadá representan un total de entre \$2.000 y \$2.700 millones al año. Japón subvenciona los aserraderos

Fuente: Sizer 2000, Myers y Kent 1998.

que procesan troncos importados de bosques primarios de Canadá, Siberia y otros lugares. Además, las agencias japonesas de fomento de la exportación apoyan programas que destruyen los bosques primarios y provocan daños a las comunidades tradicionales de Australia, Indonesia y otros países. En los Estados Unidos, los programas de venta de madera industrial de bosques nacionales costaron a los contribuyentes americanos más de \$2.000 millones entre 1992 y 1997. Francia está construyendo carreteras y efectuando inversiones relacionadas con la explotación forestal en zonas ambientalmente sensibles de África Central. Numerosos estudios han mostrado que la construcción de dichas carreteras perjudica seriamente los bosques tropicales primarios de la región. Los bosques de la Federación Rusa están sometidos al acoso de una explotación forestal ilegal masiva. No gravar estas operaciones con impuestos y tasas constituye un tipo de subvención, compensada de alguna forma por los grandes riesgos que implica hacer negocios en ese país.

Estos cálculos “verdes” no sólo sitúan los problemas ambientales en un marco comprensible para los ministerios económicos, sino que además animan a los responsables de tomar decisiones en los ministerios financieros, de planificación y sectoriales a prestar más atención a la degradación ambiental. Si se tienen en cuenta los costos de la degradación ambiental y del agotamiento de los recursos naturales, la tasa de ahorro neto del África Subsahariana pasa de ser positiva a ser negativa en la mayor parte de los años transcurridos entre 1976 y 2000.

Contrariamente a lo que ocurre con muchas políticas e instituciones ambientales, la degradación ambiental rara vez se detiene en las fronteras nacionales. Las líneas divisorias de las aguas internacionales, las reservas pesqueras, la contaminación y el cambio climático plantean desafíos a las políticas ambientales a los que los países deben responder trabajando en común, pues las acciones de un país afectan al bienestar de los otros. Otro elemento causante del problema es la desigual distribución de los beneficios de los servicios ambientales y de los costos de gestión entre los países y dentro de los mismos.

En varios acuerdos ambientales internacionales se ha resaltado la necesidad de gestionar el entorno global, pero la aplicación de estos acuerdos tiene que mejorar. Debería incidirse más en las necesidades de los pobres, especialmente para alcanzar los Objetivos y queda mucho por hacer para que los países en desarrollo tengan la capacidad necesaria de adoptar estos acuerdos e integrarlos en la formulación de políticas nacionales.

RECUADRO 6.7

Respuestas políticas al cambio climático

Las pruebas científicas apoyan firmemente la adopción inmediata de medidas para frenar las emisiones de gas de efecto invernadero que causan el calentamiento global. El Protocolo de Kioto de 1997 traslada la mayor parte de esta responsabilidad a los países ricos, porque con sólo el 16% de la población mundial, generan el 51% de dichas emisiones.

El protocolo apela a los países ricos a reducir las emisiones de dióxido de carbono en al menos un 5% de los niveles de 1990 para los años 2008-2012. Los defensores del protocolo aseguran que se trata de un paso importante para atenuar el cambio climático. Sus detractores lo critican duramente por los innecesariamente elevados costos de implantación del mismo y por no establecer límites a las emisiones de los países pobres. También se critica que, incluso si se adopta por completo, el protocolo reduciría la temperatura media global menos de 0,15 grados centígrados en 2100.

Estados Unidos, que produce el 25% de las emisiones mundiales de gas de efecto invernadero, se ha negado a ratificar el protocolo. Sin la participación de EE.UU., ningún acuerdo internacional sobre el cambio climático tendrá posibilidades de reducir significativamente la amenaza del calentamiento mundial. Pero para animar al sector privado, a los consumidores y a los gobiernos a reducir las emisiones de gas de efecto invernadero es necesario que exista cooperación internacional.

Para ampliar la aceptación del protocolo, debería prestarse más atención a la minimización de los costos de la lucha contra el cambio climático. También sería importante incorporar el Mecanismo de Desarrollo Limpio, que permite reducir las emisiones de carbono mediante innovadores sistemas de comercio internacional.

Además, a largo plazo y más allá del Protocolo de Kioto, es posible reducir las emisiones de gas de efecto invernadero en los países ricos y pobres:

- Desarrollando tecnologías energéticas limpias (energía solar o eólica, pilas de combustible, energía hidroeléctrica, energía geotérmica) con un nivel de emisión de hidróxido de carbono reducido o nulo. Para que estas tecnologías sean competitivas en términos de costos con las pilas de combustible habrá que aumentar las inversiones públicas en investigación y desarrollo y eliminar las subvenciones a los combustibles fósiles.
- Desarrollando tecnologías de captación del carbono seguras y económicas, que eviten la emisión de dióxido de carbono a la atmósfera. Entre los ejemplos más prometedores destacan los depósitos naturales de carbono como los bosques; la captación en alta mar y minas; y la fijación química del dióxido de carbono durante la carbonatación de metales termodinámicamente estables.
- Aumentando la eficacia energética a través del uso de vehículos, electrodomésticos, iluminación y motores industriales más eficaces y mediante la reducción de las pérdidas de transmisión de electricidad.

Fuente: Naciones Unidas 1997; Nordhaus y Boyer 1999, pp. 93-130; Baumert y otros.

Quizás sea necesario adoptar nuevos acuerdos institucionales para coordinar las políticas nacionales en respuesta a los desafíos ambientales regionales y mundiales. Se necesita una mayor cooperación para llevar a cabo la gestión ambiental a nivel regional. Los países situados a lo largo del Rin muestran cómo compartir los gastos y los beneficios de la gestión de una cuenca hídrica internacional.

Habitualmente, los procesos intergubernamentales son difíciles de organizar y lentos de ejecutar, pero también son la única forma realista de enfrentarse a la contaminación transfronteriza y a la degradación de los ecosistemas. Los acuerdos internacionales deberían compartir los costos de forma equitativa y garantizar que los beneficios de una mejor gestión ambiental corresponden a los habitantes locales, que asumen los costos directos y pierden oportunidades de proteger el medio ambiente. El Protocolo de Montreal (acuerdo internacional para proteger la capa de ozono) ha sido una política ambiental mundial de clamoroso éxito y su adopción se ha visto facilitada por la existencia de alternativas rentables a las sustancias destructoras de la capa de ozono, limitando en gran medida la necesidad de compartir costos y beneficios entre países ricos y pobres.

Aunque los países ricos generan la mayor parte de las emisiones causantes del calentamiento global, los efectos del mismo se notan en todo mundo. Entretanto, los progresos en la reducción de dichas emisiones han sido desiguales (recuadro 6.7).

INVERSIÓN EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA PARA EL MEDIO AMBIENTE.

Las tecnologías actualmente disponibles todavía distan mucho de representar una solución rentable a los complejos desafíos ambientales. Es preciso encontrar el modo de suministrar estas tecnologías a las personas que más las necesitan. Para lograrlo en los países pobres, quizás sea necesario reforzar significativamente las capacidades institucionales de cooperación tecnológica.

Para mejorar las tecnologías contra los problemas ambientales es preciso reorientar drásticamente las políticas de investigación y desarrollo. En los países ricos, la inversión pública en investigación y desarrollo energéticos (incluyendo en energías renovables) ha caído en picado en las dos últimas décadas¹⁵. Teniendo en cuenta la necesidad de enfrentarse al cambio climático, es imprescindible aumentar las inversiones para ampliar los mercados de tecnologías aplicadas a las energías renovables y disminuir los costos unitarios, beneficiando a los países ricos y permitiendo que los países pobres adopten las mismas soluciones.

Los conocimientos científicos sobre el mundo natural son considerables, pero todavía queda mucho por descubrir. No existe ningún mecanismo de control de los ecosistemas más importantes y de su constante capacidad de producir los bienes y servicios necesarios. Debería crearse un Observatorio de la Vida para supervisar sistemáticamente los ecosistemas más importantes: los hábitats costeros, las grandes cuencas fluviales y los terrenos pantanosos. Este observatorio sería un complemento a los esfuerzos actuales, entre los que destaca el Sistema Mundial de Observación de la Tierra, el Sistema Mundial de Observación del Clima y el Sistema Mundial de Observación de los Océanos.

El Observatorio de la Vida debería fundamentarse en la Evaluación del Ecosistema del Milenio, un programa de cuatro años en el que han participado 1.500 científicos para recopilar todos los conocimientos disponibles sobre los ecosistemas mundiales y los servicios que proporcionan. El Observatorio de la Vida garantizaría la constante actualización de estos análisis, con el fin de planificar los efectos a largo plazo que las actividades humanas tendrán en ecosistemas específicos.

Para elaborar respuestas, los responsables de formular políticas necesitan previsiones científicas fiables sobre los cambios ambientales provocados por la humanidad. Habría que desarrollar indicadores ambientales que realicen un seguimiento minucioso del medio ambiente e integrarlos en la adopción de decisiones a nivel nacional. La planificación a largo plazo debería basarse en los cambios climáticos previstos y en los cambios en ecosistemas específicos para

determinar las repercusiones de estas tendencias en las necesidades y los progresos del desarrollo.

AUMENTO DE LOS ESFUERZOS PARA CONSERVAR ECOSISTEMAS ESENCIALES.

Con frecuencia, la creación de zonas protegidas constituye la mejor manera de conservar la diversidad de las especies y los ecosistemas más importantes. Más del 60% de las especies terrestres se concentran en 25 ecorregiones localizadas solamente en el 1% de la superficie terrestre. Estos puntos calientes de la biodiversidad se enfrentan a amenazas extraordinarias, que ya han ocasionado la pérdida del 70% de su vegetación original¹⁶.

La mejor esperanza de conservar la biodiversidad y los ecosistemas más importantes reside en que los gobiernos mundiales, los científicos y otros actores implicados importantes establezcan prioridades y cooperen en objetivos comunes. Los esfuerzos de conservación son más eficaces cuando son creados por expertos de una amplia gama de disciplinas, en consulta con los habitantes locales.

Las zonas protegidas bien gestionadas pueden generar importantes beneficios a través del turismo y de innovadores mecanismos financieros, como el pago por los servicios que presta el ecosistema. Los habitantes locales, y especialmente los pobres, deberían considerarse parte de la solución, y no del problema. Las personas que dependen de las zonas protegidas para obtener sustento deben beneficiarse de ellas y participar en la satisfactoria conservación de los mismos. De lo contrario, estos esfuerzos no serán sostenibles.

*Las tecnologías
actualmente disponibles
todavía distan mucho de
representar una solución
rentable a los complejos
desafíos ambientales*



Mobilización del apoyo popular para los Objetivos

Los hombres y las mujeres tienen derecho a vivir su vida y a criar a sus hijos con dignidad y libres del hambre y del temor a la violencia, la opresión o la injusticia. La mejor forma de garantizar esos derechos es contar con gobiernos democráticos y participativos basados en la voluntad popular.

—Declaración del Milenio de la ONU, p. 2

La realización de las políticas e intervenciones necesarias para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio exige la convicción de los líderes políticos pero también una presión política sostenida, un amplio apoyo popular y mecanismos para la entrega eficiente de servicios. Para dicha movilización popular y compromiso cívico participativo resulta esencial un estado democrático abierto que garantice las libertades políticas y civiles, de modo que los pobres puedan presionar a sus líderes para que estos cumplan sus compromisos con respecto a los Objetivos.

En el momento de su nombramiento como presidente de Brasil, Luis Ignacio “Lula” da Silva prometió solemnemente erradicar el hambre para el año 2005 mediante su programa Fome Zero (hambre cero).¹ Este tipo de movilización, apoyo e impulso político resulta esencial para los Objetivos, y la iniciativa brasileña deberá recorrer un largo camino para ir más allá de reducir a la mitad la proporción hambrientos en el país (Objetivo 1). Por esto, se debe fomentar y sostener dicha movilización en torno a los Objetivos; los líderes políticos deben ser capaces de usar los Objetivos para estructurar sus plataformas políticas y sus plataformas electorales, del mismo modo que los electores deben ser capaces de juzgar las actuaciones de sus líderes basándose en el progreso hacia los Objetivos.

En muchos países ya se están realizando estos esfuerzos:

- En Camboya y el Níger, los líderes políticos cuentan con programas de políticas y plataformas políticas que integran diversas preocupaciones relativas a los Objetivos.

- Chile fomenta el debate social sobre los Objetivos y los convierte en parte importante de los debates parlamentarios.

- Paraguay cuenta con una larga tradición de participación de la comunidad en el establecimiento de las prioridades de desarrollo, que incluye la formación de los líderes de la comunidad.

- Albania cuenta con una estrategia para realizar el seguimiento de su actuación sobre los Objetivos, que incluye un recorrido de promoción regional y un plan para el establecimiento de un foro para organizaciones de la sociedad civil.

- Polonia cuenta con un proyecto de integración de los esfuerzos de protección ambiental y reducción de la pobreza en su estrategia nacional para la consecución de los Objetivos.

- Kenya fomenta las asociaciones con organizaciones de la sociedad civil en torno a los Objetivos, que también formarán parte de una reunión nacional de las partes implicadas en el proceso de Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (PRSP/DERP) de Kenya.

- El informe de desarrollo humano nacional de 2002 de Zambia se centra en la pobreza y el hambre, incluyendo estas preocupaciones en los debates públicos y sobre políticas.²

Existe el riesgo de que los Objetivos de Desarrollo del Milenio se vean perjudicados por grupos de intereses concretos que se resistan a las políticas de reasignación de recursos a los miembros más marginados de la sociedad. Suele ser más la regla que la excepción el hecho de que se construyan más escuelas y centros sanitarios en zonas urbanas que en zonas rurales pobres, así como que las comunidades pobres paguen a menudo más por el agua que las ricas (véase el capítulo 4).

Asimismo, a menudo las prioridades en favor de los pobres, como una educación y asistencia sanitaria básicas, reciben poca atención por parte de los políticos. Cuanto más desigual es una sociedad, menos probabilidades tiene de generar un apoyo político

Existe el riesgo de que los Objetivos de Desarrollo del Milenio se vean perjudicados por grupos con intereses concretos que se resisten a las políticas de reasignación de recursos a los miembros más marginados de la sociedad

El éxito de los Objetivos depende en parte del entorno político local, de si existen vías para que los ciudadanos participen en la toma de decisiones a través de estructuras democráticas oficiales o mediante la movilización y actuación colectiva directa

sostenido para los Objetivos, debido a que el poder político normalmente se concentra y superpone a la riqueza económica y al dominio social. En las sociedades desiguales, el progreso hacia los Objetivos dominado por una elite cuenta con menos probabilidades de beneficiar a las personas más pobres. Además, el progreso nacional general puede todavía dejar atrás a grandes segmentos de la población, como ocurre en Brasil, China, la India y otros países (véase el capítulo 2).

La inversión de dichas desigualdades exige la presión política, así como que el pueblo plantee exigencias a los que toman las decisiones. No obstante, incluso cuando los recursos son reasignados y la presión política funciona, existe el riesgo adicional de que no se creen los mecanismos para una implementación eficiente. Los servicios públicos básicos más cercanos a las necesidades de los pobres —centros sanitarios, escuelas, bombas manuales, grifos públicos o pozos— se encuentran bajo la gestión de burócratas y funcionarios responsables ante sus superiores dentro de la jerarquía vertical de los ministerios. Estos burócratas y funcionarios rara vez sienten una gran responsabilidad ante las comunidades o vecindarios que administran ni se sienten parte de ellos. En cambio, si fueran responsables ante órganos municipales elegidos a nivel local, los servicios se prestarían de una manera más eficiente. Los incentivos y la censura pública fomentan estas respuestas responsables y eficientes.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio representan compromisos políticos nacionales con el potencial de proporcionar una poderosa herramienta a la población para responsabilizar a sus líderes de los resultados. Los Objetivos resultan extremadamente interesantes debido a su capacidad de articular los sueños de los ciudadanos: tener una escuela cercana con maestros que acudan a trabajar y libros y bolígrafos para los alumnos; tener al menos una bomba manual que proporcione agua potable y hasta la que las mujeres y niños puedan llegar caminando fácilmente; tener un centro sanitario local con medicamentos y un doctor y una enfermera.

No obstante, la realización del potencial de los Objetivos exige que los pobres se organicen y adopten medidas colectivas y esto no resulta sencillo. Estas personas suelen ser menos organizadas, menos capaces de articular sus preocupaciones, menos capaces de obtener acceso a los servicios públicos y a la protección legal, menos relacionadas con personas influyentes y más vulnerables a los impactos económicos.

El éxito de los Objetivos depende en parte del entorno político local, de si existen vías para que los ciudadanos participen en la toma de decisiones a través de estructuras democráticas oficiales o mediante

la movilización y actuación colectiva directa (Recuadro 7.1). Los procesos políticos más importantes para los pobres se encuentran a nivel local, ya que es donde las personas tienen la mejor oportunidad de hacer a los gobiernos responsables.

Las importantes reformas políticas de las últimas décadas han hecho que dichos resultados sean más factibles. En las décadas de los 80 y los 90 se detectó un enorme aumento en la expansión global de la democracia. Cerca de 81 países —29 en el África Subsahariana, 23 en Europa, 14 en América Latina, 10 en Asia y 5 entre los Estados Árabes— avanzaron hacia la democratización.³ Como parte de estos cambios políticos se han dado pasos hacia la descentralización y han surgido nuevos movimientos sociales, que proporcionan a los ciudadanos nuevas vías de acción colectiva. El presente capítulo analiza estos dos desarrollos políticos para extraer lecciones para reformas políticas y acciones sociales que puedan aportar el impulso político necesario para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

LA DESCENTRALIZACIÓN: SU AUGE, SU FUNCIÓN Y SUS REQUISITOS

Durante los últimos años una amplia variedad de países —en transición y en desarrollo, solventes e insolventes, autoritarios y democráticos, con gobiernos de derecha, centro e izquierda— han buscado la descentralización. Desde principios de la década de los 80 se han introducido estas reformas en regímenes que van desde las monarquías hasta las juntas militares, desde sistemas monopartidistas hasta democracias multipartidistas.

La descentralización implica la transferencia de parte de la autoridad política de un gobierno central a las entidades locales y, lo que es más importante, de parte de sus recursos y responsabilidades administrativas. Dichas entidades locales ofrecen entonces algunas funciones y servicios públicos, habiéndose creado a tal efecto consejos locales con múltiples finalidades en más de 60 países⁴ y, en América Latina, a excepción de algunos países pequeños, casi la totalidad de las autoridades legislativas y ejecutivas se eligen actualmente en 13.000 unidades de gobierno local.⁵

En general, se considera que la descentralización incrementa la participación popular en la toma de decisiones debido a que acerca el gobierno a las personas, haciéndolo más accesible y conocedor de las condiciones locales y, por lo tanto, más sensible a sus exigencias pero, ¿está esta idea respaldada por pruebas? y, lo que es más importante, ¿contribuyen la descentralización de la autoridad y los recursos al avance del programa en favor de los pobres?

Madhya Pradesh y Rajastán: políticas educativas que dan resultado

Madhya Pradesh y Rajastán —dos de los estados más pobres de la India con los peores indicadores sociales del país— han transformado la escolarización de los pobres ante una presión colectiva de toda la población.

En 1994, Madhya Pradesh se convirtió en el primer estado de la India en poner en práctica el recientemente recuperado sistema de gobierno local, las instituciones *panchayati raj*. Los líderes de los panchayats y el gobierno estatal, decidieron convertir la educación primaria en una prioridad. Entre 1991 y 2001, Madhya Pradesh aumentó su índice de alfabetización en 20 puntos porcentuales (desde un 44% hasta un 64%) y, de forma similar, los índices de alfabetización en Rajastán ascendieron 22 puntos porcentuales del 39% al 61%. Evidentemente, ambos gobiernos estaban haciendo algunas cosas bien.

Durante los 50 años posteriores a la independencia de Madhya Pradesh se abrieron 80.000 escuelas como parte del sistema oficial de escuelas primarias del gobierno, mientras que en un plazo de tres años desde el anuncio del programa en enero de 1997, se crearon 30.000 nuevas escuelas. Lo que resulta especialmente importante es que la puesta en práctica del programa llevó a un espectacular aumento en la matriculación de niños procedentes de tribus, los mismos niños que presentaban los índices más bajos de matriculación entre los grupos vulnerables, y también se registró un aumento de matriculaciones de niñas que excedía la proporción entre niños y niñas.

El Programa de Garantía de la Educación ofrece lecciones para situaciones similares alrededor del mundo. Las exigencias de la comunidad de creación de escuelas pusieron en marcha las medidas gubernamentales y, aunque son los gobiernos estatales los que pagan y forman a los maestros, es la comunidad la que recomienda los maestros de entre la población local y la que proporciona el espacio para la enseñanza. Los éxitos del programa demuestran que, incluso con graves restricciones de recursos, los cambios en las políticas y los innovadores procesos participativos y de responsabilidad pueden llevar a la obtención de resultados

en favor de los pobres.

En Madhya Pradesh, las encuestas de participación en la Lok Sampark Abhiyan (Campaña de Interacción Pública) a nivel de panchayat y de aldea demostró que no existían grandes índices de abandono entre los alumnos, a diferencia de lo indicado en anteriores informes de los maestros, pero el número de matriculaciones era bajo, debido a diversos factores, entre ellos, el problema del acceso a las escuelas.

La respuesta política fue la introducción de un Programa de Garantía de la Educación para las escuelas primarias en todos los núcleos de población, hasta el más pequeño, y no sólo en las aldeas. Bajo este programa, cuando 40 progenitores en una localidad (25 en una zona tribal) soliciten una escuela para sus hijos, el gobierno estatal deberá proporcionar, dentro de un plazo de 90 días, un sueldo básico de maestro. El panchayat de la aldea podrá designar al maestro de entre la comunidad y deberá asimismo disponer espacios donde los maestros puedan dar clase.

Los éxitos de Rajastán en la mejora de los niveles de alfabetización se vieron impulsados en gran medida por el proyecto Shiksha Karmi de 1987 y el proyecto Lok Jumbish de 1992. Estos proyectos iniciaron procesos que abarcaban todo el estado y que incluyeron la creación de los Consejos de Educación de Aldea con representaciones de todas las secciones de la aldea, incluidas las mujeres y la mayor parte de las castas. Estos Consejos tomaron decisiones sobre la creación de escuelas locales, la supervisión de las actividades de alumnos y maestros y la recaudación de fondos para éstas.

El programa tuvo tanto éxito que se llevó a cabo una campaña nacional a favor de la educación universal. Sin embargo, en este plan nacional se pasó por alto un factor crucial: el plazo de 90 días para la entrega de los salarios de los maestros. Este cambio en el diseño del proyecto ha eliminado la obligación del gobierno de realizar el pago dentro de un plazo de tiempo especificado, por lo que el plan nacional se ha visto detenido, como cabía esperar. Así, para poder replicar el proyecto es necesario integrar todos sus elementos de éxito.

Fuente: Mehrotra, Santosh y Enrique Delamonica. *Public Spending for the Poor: Basic Services to Enhance Capabilities and Promote Growth*. Oxford: Oxford University Press, Instituto de Estudios de Desarrollo. 2003. "Bringing Citizen Voice and Client Focus into Service Delivery: Case Study - Education Guarantee Scheme, Madhya Pradesh, India." Documento de Debate. Brighton. [<http://www.ids.ac.uk/ids/govern/citizenvoice/pdfs/educationgs-india.pdf>]. 03. próxima publicación

LOS ARGUMENTOS A FAVOR DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En los lugares en los que ha funcionado la descentralización (y no ha sido tarea fácil) como en algunas zonas de Botswana, Brasil, Colombia, Jordania, Sudáfrica, y muchos estados de la India (Karnataka, Kerala, Madhya Pradesh, Rajastán, Bengala Occidental) se han llevado a cabo logros significativos, como por ejemplo:

- *Una respuesta más rápida a las necesidades locales.* Las autoridades locales tienden a actuar más en línea con las condiciones y preferencias locales, sin que sea necesario esperar la autorización de niveles superiores para actuar. Asimismo, la descentralización ofrece a las mujeres oportunidades de participación a nivel local, permitiendo un enfoque sensible a los problemas de género en la formulación y puesta en práctica de las políticas. Además, se utilizan cada

vez más los programas sanitarios gubernamentales debido a que los concejales locales pueden explicar sus propósitos mejor que los burócratas, en términos comprensibles para la población local, contribuyendo así de manera significativa al éxito de los Objetivos de Desarrollo del Milenio relativos a la salud.

- *Un aumento de la responsabilidad y la transparencia y una menor corrupción.* Como la descentralización tiende a mejorar la transparencia, en los países en los que se pone en práctica a menudo se reduce la cantidad de dinero de los programas de desarrollo desviado por la corrupción. Un estudio reciente de 55 países demostró que la descentralización del gasto gubernamental se encuentra estrechamente asociada con un menor nivel de corrupción entre los burócratas y con una reducción en la búsqueda de ingresos por parte del sector privado, lo que deja más dinero para emplearse en servicios básicos para los pobres.⁶

La descentralización ofrece a los burócratas advertencias anticipadas de desastres potenciales (brotes de enfermedades, inundaciones, sequías) y permite a las autoridades locales autorizadas adoptar rápidas medidas correctoras

- *Mejoras en la entrega de servicios básicos.* A menudo, la descentralización reduce el absentismo de los empleados públicos en los centros sanitarios y las escuelas locales, debido a que los miembros electos de la administración local reciben quejas de sus votantes y pueden imponer la disciplina. Por lo tanto, la disminución del absentismo mejora los servicios básicos sin costos adicionales, y resulta crucial para la consecución de los Objetivos relativos a la salud y la educación.⁷ Asimismo, el aumento en la responsabilidad anima a la población local a supervisar la puesta en práctica de los programas y a protestar cuando los funcionarios no hacen su trabajo como es debido.
- *Mejores flujos informativos.* La descentralización ofrece a los burócratas advertencias anticipadas de desastres potenciales (brotes de enfermedades, inundaciones, sequías) y permite a las autoridades locales autorizadas adoptar rápidas medidas correctoras.
- *Proyectos más sostenibles.* La descentralización hace que los proyectos de desarrollo sean más sostenibles debido a que la población local cuenta con más posibilidades de participar en su diseño, ejecución y supervisión (véase el capítulo 4).⁸ Además, la elaboración de presupuestos y sistemas contables participativos mejoran la eficiencia y la transparencia y hacen que los proyectos sean más sensibles al género.
- *Mayores medios para la resolución de conflictos.* La potenciación de regiones y localidades ayuda al fomento de la unidad nacional y a la resolución de conflictos, como en Etiopía y Rwanda. En Namibia y Sudáfrica, la descentralización se llevó a cabo para solucionar las desigualdades entre regiones.⁹ La reasignación de recursos garantizó una distribución más equitativa de los fondos nacionales para las regiones anteriormente abandonadas por los grupos dominantes del centro. Asimismo, permitió el debate y la renegociación sobre la asignación de los recursos nacionales; fuente de antiguos conflictos entre regiones y grupos étnicos.
- *Un aumento de la energía y la motivación entre los interesados a nivel local.* La descentralización anima a la población local a encontrar soluciones para sus problemas cotidianos, aportando ideas innovadoras y reduciendo la carga para los sistemas jerárquicos y centralizados.¹⁰
- *Más oportunidades de representación política.* La descentralización ofrece a las personas más voz sobre las decisiones políticas públicas que afectan a sus vidas. En concreto, ha aumentado la representación entre las mujeres (tal como ha ocurrido en la India, donde un tercio de los escaños está reservado a las mujeres a nivel de los panchayat locales¹¹) y entre grupos étnicos marginados anteriormente (como las comunidades Quechua y Aymará en Bolivia, las

comunidades Kalingas y Gaddangs en Filipinas y los grupos étnicos rurales como los Songhai y Dogon en Malí).¹²

La descentralización puede marcar una gran diferencia en la prestación de servicios sociales, ya que facilita la participación de la comunidad en la toma de decisiones y puede contribuir a resolver de manera justa cuestiones relativas a la distribución de los costos de la prestación de servicios. Por ejemplo, en muchos casos en los que los gobiernos no han sido capaces de proporcionar escuelas, las comunidades han reunido recursos y han trabajado en su construcción, con el estado haciéndose cargo normalmente del pago de los sueldos de los maestros (véase el capítulo 5). De forma similar, la Iniciativa Bamako ha garantizado el suministro de medicamentos básicos a comunidades rurales distantes en Malí y ha contribuido a identificar a los miembros de las comunidades pobres que no pueden hacerse cargo de determinados costos.

Las entidades descentralizadas son más eficientes en la prestación de servicios que los ministerios sectoriales centralizados, ya que la participación y la planificación locales garantizan unos vínculos más sólidos entre las intervenciones en servicios de salud, educación, agua y sanidad, así como de otro tipo (véase el capítulo 4). Las crisis locales reciben respuestas más inmediatas gracias a la mejora en las comunicaciones facilitada por los sistemas descentralizados. Por ejemplo, en el distrito Dhar de Madhya Pradesh, la India, dio comienzo en enero de 2000 un proyecto de intranet rural comunitario, Gyandoot, que permite una respuesta inmediata ante una advertencia por correo electrónico, y que evitó un brote epidémico entre el ganado.¹³

La descentralización también contribuye a mejorar la puesta en práctica y supervisión de la prestación de los servicios, así como agiliza las respuestas ante un mal desempeño. El aumento de la transparencia y de la fiscalización en todo el mundo ha llevado a la reducción tanto del nivel total de corrupción como de las malversaciones de recursos. El poder político ya no se concentra exclusivamente en manos de las élites nacionales y, como resultado, el personal estatal (sean representantes elegidos a nivel local, funcionarios o personal de servicio como enfermeras, maestros e ingenieros agrónomos) es responsable, no sólo ante los segmentos más poderosos de la sociedad, sino también ante los ciudadanos más pobres (Recuadro 7.2). Esta estructura resulta esencial para la planificación de intervenciones políticas para la consecución de los Objetivos.

Existen muchos experimentos en curso relativos a la descentralización y, aunque todavía se está

Presiones mutuas para fomentar la rendición de cuentas entre los gobiernos locales y la sociedad civil refuerzan la gobernabilidad en Ceará, Brasil

En 1987 el recientemente elegido gobierno estatal de Ceará, Brasil, a la vista de la reducción de transferencias federales y enfrentado a compromisos salariales que absorbían el 87% de los ingresos estatales, adoptó diversas medidas innovadoras. Intentó solucionar los problemas de prestación de servicios mediante la constitución de una alianza con los trabajadores locales y las comunidades. Las iniciativas presionaron a los municipios locales (desde arriba y desde abajo) para mejorar su funcionamiento en áreas como la salud pública, la divulgación agrícola, la paliación de la sequía y la construcción de infraestructuras (como escuelas).

En 1991, el gobierno había reducido sus compromisos salariales hasta un 45% e inició programas de salud preventiva y de compras públicas a productores informales, así como un amplio programa de generación de empleo de emergencia para los trabajadores que habían perdido su empleo gubernamental. El estado contrató trabajadores de apoyo popular para la prestación de estos servicios, y los motivó haciendo público su trabajo y ofreciendo reconocimiento ofi-

cial por sus servicios, fomentando el respeto por los trabajadores.

Al mismo tiempo, el gobierno fomentó que el público tuviera grandes expectativas con respecto a los programas y exigiera que los trabajadores cumplieran con su trabajo. Asimismo, informó a la población sobre los servicios que tenían derecho a obtener, para que así pudieran presionar a los gobiernos locales cuando éstos no se ofrecieran. Esta campaña de publicidad contribuyó a movilizar a las comunidades en una acción colectiva, con apoyo técnico cuando fuera preciso.

Entre 1997 y 2001 el estado obtuvo mejoras impresionantes en los indicadores de salud. Entre 1997 y 2001, la mortalidad infantil disminuyó en más de un tercio, desde 40 a 26 de cada 1.000 nacidos vivos. La inmunización aumentó en un tercio, y el número de niños plenamente inmunizados aumento de un 67% hasta un 91%. El índice de lactancia materna exclusiva durante los cuatro primeros meses de vida ascendió de un 46% hasta un 61%, y la incidencia de la desnutrición infantil se vio reducida a la mitad, a un 7%.

Fuente: Fuentes y Niimi 2002, pp. 123-33; Mehrotra and Delamonica, próxima publicación

analizando su impacto total, los primeros resultados son prometedores.¹⁴ La creación de autoridades elegidas a nivel local con jurisdicción sobre los servicios sociales garantiza que las mismas sean responsables ante los ciudadanos y líderes locales (Recuadro 7.3).

Cuando se llevan a cabo iniciativas de descentralización con las instituciones y recursos correspondientes, éstas movilizan las presiones de la sociedad civil e implican a la ciudadanía. Dichas reformas pueden proporcionar beneficios significativos, no sólo a los grupos excluidos y pobres sino también a los gobiernos. Al tratar muchos de los problemas derivados de la pobreza, estas reformas tienden a aumentar la legitimidad y popularidad de los gobiernos que las introducen.

La descentralización es especialmente significativa con respecto a los Objetivos, ya que muchos dependen de una prestación eficiente de los servicios básicos. Con respecto a los Objetivos 2-7, por ejemplo, los resultados dependen de mejores servicios y el compromiso activo de los principales interesados.

CONDICIONES PREVIAS PARA UNA DESCENTRALIZACIÓN EFICIENTE

La descentralización tiende a ser satisfactoria cuando el gobierno central es estable y solvente y está comprometido con la transferencia de responsabilidades y recursos, cuando las autoridades locales pueden asumir dichas responsabilidades y cuando existe una participación eficiente por parte de los pobres y de una sociedad civil bien organizada. En general, estas condiciones dan como resultado políticas y servicios

sensibles, aumentando el crecimiento, la igualdad y el desarrollo humano.

No obstante, la mera existencia de un estado que funcione, autoridades locales capaces y una sociedad civil activa, no garantiza el éxito de la descentralización. Las relaciones entre estos tres niveles resultan cruciales: para garantizar políticas adecuadas y eficientes, las autoridades locales deben sentir la presión tanto desde arriba (para responsabilizarse ante los gobiernos nacionales) como desde abajo (para la prestación de servicios a los ciudadanos locales). Por lo tanto, una descentralización con éxito exige algo más que meras reformas políticas, exige también el establecimiento de una dinámica de tres vías entre los gobiernos locales, la sociedad civil y un gobierno central activo.¹⁵

Los esfuerzos de descentralización se ven influenciados en gran medida por el tamaño, la población, la historia, el clima político y la diversidad étnica y geográfica de un país. Dichas diferencias exigen distintos compromisos entre los niveles subnacionales y centrales, incluidas la transferencia de competencias, la delegación y la desconcentración.¹⁶ Las experiencias de descentralización apuntan hacia la importancia de unos pocos principios centrales, en particular aquellos relativos a:

- *Las funciones* a descentralizar, que se deben seleccionar con sumo cuidado.
- *Los recursos* que permiten a las autoridades locales la entrega de los servicios, que deben incluirse en los planes de descentralización.

En primer lugar, muchas de las funciones de ámbito nacional exigen una prestación uniforme y normalizada por parte de una autoridad central.

Sin una descentralización fiscal, los esfuerzos de descentralización se verán irremediablemente frustrados

RECUADRO 7.3

La descentralización ayuda a aumentar la igualdad en Kerala

La Campaña del Pueblo de Kerala comenzó en 1996, y nació de la decisión del gobierno estatal de transferir el 35-40% de los fondos de los planes estatales a los órganos municipales y de aldea. Durante sus dos primeros años de existencia, la campaña llevó a la construcción de 98.494 viviendas, 240.307 letrinas sanitarias, 17.489 fuentes públicas y 50.162 pozos; mucho más que en años anteriores.

La campaña movilizó a voluntarios locales, principalmente del Kerala Sastra Sahitya Parishad (Movimiento de la Ciencia del Pueblo), y a especialistas jubilados para colaborar en las valoraciones financieras y técnicas de los proyectos, entre los que se encontraban ingenieros, doctores, maestros y otros profesionales. Los voluntarios evaluaron los recursos y las necesidades de los residentes de cada localidad, recopilando información para los *panchayats* (consejos elegidos en los barrios, pueblos y distritos), informes de desarrollo urbano y otros proyectos de desarrollo. También proporcionaron formación para la planificación, puesta

en práctica y supervisión de los proyectos.

Las deliberaciones locales consultivas y participativas aumentaron los recursos en un 10% con respecto a los proyectos, debido a las donaciones de mano de obra y materiales, así como proporcionaron un mayor porcentaje de fondos para los proyectos para las comunidades de castas y tribus registradas (ambos grupos sociales oprimidos históricamente). Más del 30% de los fondos de los proyectos se destinó a proporcionar alojamiento para dichos grupos.

Bajo su Plan de Componente de Género, el 10% del presupuesto de cada proyecto se destinó a proyectos en beneficio de las mujeres, como cultivos de verduras, cooperativas de costureras, movilización de personal para trabajar en los *anganwadis* (centros preescolares) y el establecimiento de centros comunitarios para las mujeres. Asimismo, con los nuevos programas del sector público para la atención médica y la educación, se han registrado aumentos significativos en los índices de alfabetización y salud.

Fuente: Fuentes, Patricio y Reiki Niimi. 2002. "Motivating Municipal Action for Children. The Municipal Seal of Approval in Ceará, Brazil." *Environment & Urbanization* 14(2):123-133; Mehrotra, Santosh y Enrique Delamonica. *Public Spending for the Poor: Basic Services to Enhance Capabilities and Promote Growth*. Oxford: Oxford University Press.(próxima publicación). Franke, Richard y Barbara Chasin. 2000. "The Kerala Decentralization Experiment: Achievements, Origins, and Implications." Documento presentado ante la Conferencia Internacional sobre Descentralización Democrática, Universidad de Kerala, 00, Thiruvananthapuram, Kerala, India.

Algunos ejemplos de éstas son la defensa, la política exterior, la regulación monetaria y el mantenimiento de normas nacionales en cuanto a educación primaria, vacunaciones y otras intervenciones de salud pública. El gobierno central puede encargarse mejor de tareas que impliquen economías de escala y que precisen de una mayor financiación y de una regulación más fuerte (como la formación, la supervisión, la asistencia técnica y las instalaciones que precisan fuertes inversiones de capital). Por ejemplo, la República Democrática Popular Lao experimentó con la descentralización del cambio de divisas en sus regiones, lo que llevó a variaciones en los tipos de cambio y creó graves trastornos financieros y administrativos.¹⁷

En segundo lugar, la transferencia de la toma de decisiones a las autoridades locales puede convertirse en un gesto inútil si no va respaldado por recursos financieros suficientes, una capacidad administrativa y unos mecanismos que determinen la responsabilidad de dichas autoridades. Los ayuntamientos de pueblos y aldeas a veces pueden generar algunos ingresos fiscales a nivel local, siempre que se les haya otorgado autorización para hacerlo, lo que ocurre rara vez. No obstante, gran parte de los fondos necesarios deben ser transferidos desde los niveles superiores, lo cual no implica necesariamente nuevos gastos, sino más bien la transferencia del control sobre los gastos existentes. La transferencia del gasto no representa un riesgo de irresponsabilidad fiscal, como alegan algunos, ni hace que los ayuntamientos sean irremediablemente dependientes de las autori-

dades superiores, como dicen otros, siempre y cuando los ayuntamientos cuenten con cierto poder de decisión sobre la utilización de los fondos.

Aún así, la mayor parte de los gobiernos centrales no transfieren fondos suficientes para poder prestar servicios a nivel local. En ocasiones, esto se debe a que obtienen ingresos fiscales sustanciosos de determinados sectores, como la producción forestal o la minería y desean conservar el control sobre los mismos en lugar de cederlos a las comunidades o a los ayuntamientos¹⁸ pero, sin una descentralización fiscal, los esfuerzos de descentralización se verán irremediablemente frustrados.

Los intentos de descentralización también pueden verse socavados por sistemas patrimonialistas o clientelistas; tanto si están dominados por partidos políticos o por elites locales, como si reflejan un entorno no democrático. Los compromisos financieros inadecuados y poco fiables por parte de los gobiernos nacionales, junto con el favoritismo y la manipulación política de determinadas regiones y distritos, tienen consecuencias desastrosas. Estos inconvenientes han creado graves retos para la descentralización en Bangladesh, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya y Nigeria.

Deben despejarse algunos mitos sobre las condiciones previas que precisan las iniciativas para tener éxito. En primer lugar, algunos insisten en que la descentralización no es posible sin una reforma de la tenencia de la tierra,¹⁹ pero las experiencias de Karnataka, en la India, y otros lugares, muestran que no es cierto. En segundo lugar, otros mantienen

que para la descentralización es esencial una orientación hacia el mercado y una clase media empresarial,²⁰ lo cual es, de igual modo, inexacto: se han detectado iniciativas alentadoras en países como Mozambique, donde la clase media se encuentra poco desarrollada.²¹

El éxito en la descentralización incluye elementos indispensables:

- Estado con capacidad efectiva.
- Autoridades locales con poder suficiente, comprometidas y competentes.
- Sociedades civiles y organizaciones de ciudadanos, comprometidas e informadas.

Estado con capacidad efectiva. Para que un gobierno central pueda transferir competencias a las autoridades locales de manera eficiente, es preciso que, en primer lugar, tenga el poder para hacerlo. La descentralización exige la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y precisa de una mayor regulación (no menor) para garantizar la representación, responsabilidad y transparencia básicas. El estado debe supervisar, regular y, cuando sea preciso, sancionar a las autoridades locales para que los pobres se puedan beneficiar verdaderamente de las reformas políticas. Asimismo, el estado debe obtener los recursos fiscales suficientes para apoyar la descentralización. Cuando un estado débil intenta llevar a cabo una descentralización es cuando surgen los problemas. En Ucrania, por ejemplo, mantener en funcionamiento los gobiernos locales con unos recursos extremadamente reducidos y la escasa o nula implicación de la sociedad civil a nivel local ha representado un reto para un gobierno central débil e inestable.²² Otros países de la extinta Unión Soviética que han intentado llevar a cabo su descentralización también han sufrido graves problemas por la debilidad de la capacidad local y nacional.

La descentralización tiene que ver con el potencial del estado, no con su fracaso. Cuando un estado débil transfiere poderes, lo más probable es que simplemente llegue a acuerdos con las elites locales (creando lo que se ha denominado el despotismo descentralizado²³) en lugar de ampliar los espacios democráticos. En África Subsahariana, por ejemplo, los regímenes centralizados han intentado controlar las zonas rurales mediante el nombramiento de sus propios representantes a nivel local (en contraposición al reparto del poder político y la mejora de la responsabilidad local²⁴). Estos esfuerzos no han logrado los resultados de desarrollo deseados.

Los esfuerzos de descentralización en Papua Nueva Guinea tampoco han aportado mayor poder a los ciudadanos locales, sino que se han dirigido más bien a evitar el desmembramiento del país bajo las

presiones de los movimientos secesionistas. La ausencia de un gobierno nacional fuerte capaz de garantizar la integridad territorial ha socavado los esfuerzos de descentralización del país y, en tales circunstancias, las reformas no pueden aportar los beneficios previstos.

Autoridades locales con poder suficiente, comprometidas y competentes. Se deben transferir a las autoridades locales las competencias de prestación de servicios sociales mediante instrumentos legislativos o constitucionales que otorguen el control tanto de las funciones como de los funcionarios. No obstante, los funcionarios no pueden llevar a cabo sus funciones sin una financiación adecuada. Además, que la descentralización sirva a los intereses de los pobres depende de que las autoridades locales fomenten la justicia social y se comprometan con políticas y movilizaciones en favor de los pobres.²⁵

En Ceará, Brasil, y Kerala, India, las autoridades estatales se comprometieron firmemente con la reducción de la pobreza y se prepararon para enfrentarse a las elites locales en el caso de que estas se opusieran a dichos esfuerzos. Por ejemplo, en Ceará, los gobiernos locales gestionaron la aplicación del Programa de Desarrollo Rural Nororiental logrando soslayar los sistemas de influencia local.

Sociedades civiles y organizaciones de ciudadanos, comprometidas e informadas. Para que las autoridades locales respondan a las necesidades de la población, los dos grupos deben estar en comunicación permanente, por lo que resulta indispensable una sociedad civil bien informada y bien desarrollada, capaz de recoger y articular las opiniones de la comunidad.

En Mozambique, unas autoridades locales comprometidas que trabajaban en un sistema descentralizado duplicaron el personal sanitario y se centraron en brigadas móviles para mejorar la cobertura de vacunas y consultas prenatales en un 80%.²⁶ El gobierno está tratando de superar su falta de capacidad recabando la participación de distintos socios y servicios de un amplio espectro de proveedores —públicos, privados y organizaciones no gubernamentales (ONG)— a todos los niveles.

En el estado de Bengala Occidental, India, donde las autoridades locales estaban ya capacitadas mucho tiempo antes de que el gobierno nacional exigiese a todos los gobiernos estatales que las crearan y potenciaron, las cifras de pobreza disminuyeron de forma importante durante los años 80.²⁷ Bajo la Operación Barga los panchayats ayudaron a mejorar la tecnología agrícola y a reformar la tenencia de tierras. También ayudaron a registrar 1,4 millones de aparceros.

Para que un gobierno central pueda transferir competencias a las autoridades locales de manera eficiente, es preciso que, en primer lugar, tenga el poder para hacerlo

La descentralización ha sido más eficiente en los casos en los que la sociedad civil ha exigido responsabilidades y respuestas a las autoridades locales

Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS, o la Organización para la Resistencia de los Campesinos y los Trabajadores) en Rajastán, India, ha luchado por el derecho a la información desde finales de los 80. La MKSS organiza audiencias públicas para el análisis de la información oficial (informes detallados derivados de los registros del gasto oficial) y evalúa su validez. Usa estas “auditorías sociales” para fomentar el funcionamiento democrático al nivel más tangible e inmediato: la aldea.

En Filipinas se persigue la descentralización en virtud del Código de Administración Local de 1991, que adjudica funciones adicionales a entes elegidos localmente y permite una participación amplia. La sociedad civil a estado participando activamente como instrumento de la responsabilidad pública a nivel local.²⁸ El desafío ha sido evitar que las elites locales secuestren el proceso.

Las iniciativas de descentralización que no han funcionado apuntan a una ausencia de concienciación pública y de una cultura participativa. La descentralización ha sido más eficiente en los casos en los que la sociedad civil ha exigido responsabilidades y respuestas a las autoridades locales.

Asegurar que estos tres agentes sociales (las autoridades estatales, las autoridades locales y las sociedad civil) interactúen para mejorar las vidas de los pobres supone un complejo desafío. De hecho, la descentralización no implica que los pobres se vean automáticamente favorecidos (recuadro 7.4). Los grupos dominantes y unos intereses mezquinos pueden hacerse con ella. En Bangladesh, Côte d’Ivoire, Ghana, Kenya, México, Nigeria, Papua Nueva Guinea y Uganda, la descentralización no ha conseguido ni una mayor participación ni mejores resultados económicos y sociales para los pobres. El programa de descentralización de Uganda, ambicioso pero inadecuadamente financiado y dirigido desde el gobierno central, ha fracasado debido a un planteamiento tecnocrático demasiado centralizado y a un sistema clientelista de influencias locales.

MOVIMIENTOS SOCIALES E INNOVACIONES EN LA PARTICIPACIÓN POPULAR

La acción colectiva directa es otra vía que permite a las personas normales, especialmente los pobres, ejercer una influencia en los procesos de decisiones y exigir responsabilidades a las autoridades. Los movimientos sociales han colocado a la exclusión y la penuria en el primer plano de la política. Son más activos donde las libertades democráticas se han conseguido recientemente o todavía están por conseguirse. No se limitan a meras protestas callejeras y

exigen cambios en los procesos de toma de decisiones. La descentralización ha creado nuevas posibilidades de participación popular a nivel local y esto ha llevado a la proliferación del activismo municipal.

LA MOVILIZACIÓN POR MEJORES CONDICIONES DE VIDA EN BOGOTÁ, COLOMBIA

Durante décadas, los habitantes de Bogotá, Colombia (especialmente los de los barrios pobres) se han movilizado y organizado para mejorar la calidad de la vida en la ciudad y reducir la violencia y estos esfuerzos han logrado algunos resultados impresionantes. En 1988 los habitantes pudieron elegir a su alcalde por primera vez. En 1994, eligieron al primer alcalde independiente, Antanus Mockus, acabando con el dominio de los partidos liberal y conservador en la ciudad. El ascenso de Mockus fue en gran medida el resultado de los esfuerzos organizativos de los barrios pobres. Su administración puso en marcha un plan de desarrollo basado en la “construcción de una nueva ciudad”. La siguiente administración, con Enrique Peñalosa (otro político independiente) hizo hincapié en el desarrollo de espacios públicos como parques, plazas, paseos y carriles para bicicletas.

Estos esfuerzos han mejorado de manera tangible las condiciones de vida en Bogotá. Han descendido las muertes por accidentes de tráfico, desde un máximo de 1.387 en 1995 hasta 745 en 2001. Los índices de homicidios han caído de manera más espectacular, desde un máximo de 4.452 en 1993 hasta 2.000 en 2001. Quizá resulte más sorprendente aún una campaña fiscal voluntaria que aumentó los ingresos municipales en \$500.000 durante el mismo periodo.²⁹ Un reciente estudio sobre los indicadores administrativos, fiscales y políticos realizado por la Oficina de Planificación Nacional de Colombia otorgó a Bogotá la puntuación más alta de entre todos los municipios colombianos.³⁰

FOMENTO DE UNA CULTURA DEMOCRÁTICA EN BOLIVIA

El sistema de Participación Popular de Bolivia es un ejemplo de la reciente tendencia hacia la descentralización fiscal y administrativa de los países en desarrollo.³¹ La Ley de Participación Popular, aprobada en 1992, garantiza la inclusión en la descentralización de la participación de organizaciones populares y de la sociedad civil local en la planificación municipal y en la supervisión de los proyectos de desarrollo.

Este planteamiento se vio impulsado por los retos a los que se enfrentaban las organizaciones de la sociedad civil local y refleja la larga tradición de

RECUADRO 7.4

¿La descentralización reduce la pobreza?

Resultados

<i>Zona/País</i>	<i>Participación de los pobres o respuestas dirigidas a ellos</i>	<i>Impacto en la pobreza social y económica</i>
Bangladesh	Mala: algunas mejoras en la participación pero muy negativo en la representación de los pobres, con un nivel bajo de respuesta	Muy malo para todos los parámetros, socavado por la corrupción y el tráfico de influencias
Bengala Occidental, India	Buena: ha mejorado la participación, la representación y el nivel de respuesta	Bueno: aumento del crecimiento, la igualdad, y el desarrollo humano; faltan datos sobre igualdad espacial
Brasil	Hay pocos datos pero se cree que mala, ya que los sistemas de influencias y el amiguismo en manos de alcaldes y gobernadores poderosos siguen dominando	Bueno en igualdad y desarrollo humano en zonas excepcionales donde los programas estatales y federales se combinan con la descentralización; generalmente malo en igualdad espacial
Chile	No hay datos	Mixto: bueno en crecimiento e igualdad gracias a esfuerzos encaminados en esa dirección pero los datos sobre desarrollo humano e igualdad espacial son polémicos; tiende a mostrar resultados negativos
Cote d'Ivoire	Mala: baja participación y representación y un nivel de respuesta muy bajo	La igualdad espacial probablemente haya mejorado mediante asignaciones gubernamentales en zonas rurales
Filipinas	Mixta: la representación y la participación ha mejorado en las organizaciones populares y organizaciones no gubernamentales (ONG) pero los datos sobre respuesta son polémicos y las elites locales siguen siendo poderosas	No hay datos
Ghana	Mixta: la participación de los pobres y grupos comunitarios mejora pero de forma limitada en cuanto a representación y un nivel de respuesta muy bajo	Los pocos datos disponibles muestran que los recursos implicados son demasiado insignificantes para tener un impacto apreciable; puede que haya mejorado la igualdad espacial gracias a las asignaciones gubernamentales
Karnataka, India	Bastante buena: ha mejorado la representación pero la participación de los pobres es menos eficiente y la respuesta es baja	Neutro: apenas ha ayudado al crecimiento o la igualdad a favor de los pobres; el desarrollo humano y la igualdad espacial se han beneficiado indirectamente de algunos fondos y programas de desarrollo
Kenya	Muy mala: esquema de desconcentración de administración política	Algún impacto en igualdad espacial a través de una redistribución con motivaciones políticas
México	No hay datos disponibles pero se presume que el sistema de influencias dominado por los partidos no ha cambiado sustancialmente	Malo a pesar de unas cuantiosas asignaciones del gobierno central; la igualdad, la equidad espacial y el desarrollo humano están socavados por el tráfico de influencias.
Nigeria	Muy baja: baja participación y representación, historial de falta de respuestas y de responsabilidad	Malo: un historial muy malo en igualdad y desarrollo humano; la igualdad espacial queda supeditada a la manipulación política y a la discriminación urbana

Fuente: Adaptado de Crook y Sturla Sverrisson 2001, próxima publicación

La descentralización también ha aumentado la participación de las poblaciones indígenas, especialmente las comunidades Quechua y Aymará

participación comunitaria existente en Bolivia, tanto en las culturas indígenas como en los sindicatos de trabajadores y de la minería. La Ley de Participación Popular dividió el país en 314 municipios que reciben fondos centrales destinados a proyectos basados en sus poblaciones.

Aunque estas reasignaciones han obtenido resultados variados en la reducción de la pobreza, han contribuido a la disminución de la desigualdad espacial mediante el suministro de recursos a regiones (como zonas rurales distantes) que anteriormente habían sido dejadas de lado. La descentralización también ha aumentado la participación de las poblaciones indígenas, especialmente las comunidades Quechua y Aymará. Uno de los efectos más importantes del nuevo sistema ha sido el fomento de una cultura democrática inclusiva.

CONCIENCIACION SOBRE EL VIH/SIDA EN TAILANDIA

Desde comienzos de la década de los 90, la Asociación para el Desarrollo de la Comunidad y la Población de Tailandia, una organización no gubernamental (ONG) anteriormente dedicada a la planificación familiar, ha conseguido progresos muy importantes en la concienciación de la población sobre el VIH/SIDA. Ha contribuido a fomentar transmisiones informativas obligatorias en la radio y la televisión durante 30 segundos cada hora. Asimismo, ha colaborado en el establecimiento de un programa educativo nacional sobre el SIDA, así como ha dirigido “noches de preservativos” y concursos de belleza “Miss Anti-SIDA” en los distritos de sexo más frecuentados de Bangkok, ofreciendo una oportunidad de formación a los grupos de alto riesgo (las prostitutas y sus clientes) y de distribución de preservativos.

Estos esfuerzos han contribuido a la reducción de nuevos casos de VIH, destacando la importancia de la movilización local. La creación de una concienciación, la promoción del uso de anticonceptivos y el fomento del apoyo y de la participación locales resultan por tanto esenciales para la consecución del Objetivo de Desarrollo del Milenio de invertir el avance del VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades infecciosas.

INCORPORACIÓN DEL GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PRESUPUESTARIAS DE SUDÁFRICA

En 1995, dos ONG orientadas hacia la política, centradas en la investigación y la defensa, y el Grupo para la Política Económica y de Género del Comité Par-

lamentario para las Finanzas crearon la Iniciativa Presupuestaria para las Mujeres Sudafricanas. Enlazaron investigadores con parlamentarios para garantizar que la investigación se transformase en una defensa, al tiempo que los parlamentarios obtuvieron una base sólida para su defensa. Sin estar restringido a la economía, este proyecto fomentó un enfoque multidisciplinar, integrando asuntos que no suele tratar el análisis económico convencional, resultando, en numerosas ocasiones, en políticas no sensibles al género. La iniciativa documentaba esta ausencia de sensibilidad ante los aspectos de género y el creciente problema del VIH/SIDA.

Este trabajo se amplió cuando el Programa para la Defensa de Género, una ONG de mujeres, llevó a cabo una investigación en la provincia de Western Cape sobre las partidas presupuestarias de 2000 relacionadas con la Ley sobre la Violencia Doméstica de 1998. Con el apoyo del gobierno provincial, la investigación analizó las partidas presupuestarias de los ministerios (justicia, seguridad y bienestar) responsables de la puesta en práctica de la ley. Aunque estas iniciativas son todavía demasiado recientes para haber causado efectos en los resultados de las políticas, son un paso adelante en el incremento de la participación y de las solicitudes de creación de políticas.³²

Esta formulación de políticas y medidas presupuestarias revisten gran importancia para la consecución de los Objetivos, en especial para aquellos relativos al hambre, la educación, la potenciación de la mujer, la mortalidad infantil, la salud materna y el VIH/SIDA y otras enfermedades. La provisión de servicios básicos a los grupos y personas a los que van dirigidos mejora los resultados obtenidos, al igual que lo hacen los servicios especializados con los grupos vulnerables.

ELABORACIÓN PARTICIPATIVA DE PRESUPUESTOS EN PORTO ALEGRE, BRASIL

En Porto Alegre, en Rio Grande do Sul, Brasil, el Partido de los Trabajadores inició la elaboración de presupuestos participativa en 1988, fortalecida posteriormente con sus victorias electorales de 1992 y 1996.³³ La elaboración de presupuestos orientados al cliente se transformó en un sistema de deliberación ascendente con plena responsabilidad impulsado por las necesidades de los ciudadanos.

El programa ha obtenido varios buenos resultados.³⁴ La participación ciudadana en la elaboración y clasificación de políticas públicas ha mejorado de forma espectacular. El porcentaje de ciudadanos con acceso al agua ascendió de un 49% en 1989 hasta un 98% en 1996, y hasta un 85% con

respecto a la sanidad.³⁵ Durante dicho periodo, se duplicó el número de niños matriculados en escuelas primarias o secundarias.

Esto fue posible gracias al aumento en un 48% de la recaudación de ingresos locales que acompañaba a las intervenciones. Los fondos municipales se redistribuyeron para financiar obras en las zonas pobres de la ciudad, el transporte se ha ampliado a zonas periféricas y ha aumentado la calidad y el alcance de las obras y servicios públicos, como el asfaltado de carreteras, la construcción de viviendas y los proyectos de desarrollo urbano. Muchos barrios pobres se han urbanizado y se ha eliminado la mitad del déficit de aceras en las vías. También se ha reducido la corrupción.

El alto nivel de compromiso de la sociedad civil y el cambio de actitud de las autoridades políticas ha demostrado ser una enorme ventaja para la deliberación y la creación de consenso. Los representantes de las 16 regiones administrativas de la ciudad se reúnen dos veces al año en asambleas plenarias para solucionar los problemas presupuestarios. Los delegados comunitarios y el gobierno municipal coordinan las reuniones conjuntamente, y entre los asistentes se encuentran cargos directivos municipales, administradores, representantes de las asociaciones de vecinos y clubes sanitarios y juveniles, así como cualquier ciudadano interesado.

En marzo se celebra una asamblea anual de las 16 regiones que analiza el presupuesto del año anterior y elige a los representantes que participarán en las reuniones semanales durante los tres meses siguientes para decidir las prioridades de gasto de la región para el año siguiente. Los tres meses dedicados a la preparación para la segunda asamblea regional incluyen consultas a nivel local y de vecindario sobre asuntos como el transporte, la red de alcantarillado, la regulación territorial y los centros de atención sanitaria y de día, de las que se informa en la segunda asamblea. Asimismo, en esta segunda asamblea, se elige a dos delegados y a sus sustitutos para representar a la región ante el Consejo Presupuestario Participativo de toda la ciudad, y trabajar durante cinco meses en la formulación de un presupuesto para la ciudad que incluya los programas regionales.

El consejo está formado por los delegados regionales, los representantes temáticos elegidos y delegados que representan al sindicato de trabajadores municipales, el sindicato de las asociaciones de vecinos y las agencias municipales centrales. Este órgano se reúne con periodicidad semanal de julio a septiembre para formular un presupuesto municipal a presentar al alcalde. El 30 de septiembre de cada año, se presenta el presupuesto municipal anual,

que puede ser aceptado o devuelto al consejo mediante el veto del alcalde. El consejo puede entonces responder modificando el presupuesto o invalidando el veto del alcalde mediante el voto de dos tercios de sus componentes.

Este ejercicio de elaboración de presupuestos participativa se ha popularizado, con más de 100.000 personas (el 8% de la población adulta) participantes en la ronda de asambleas regionales de 1996 y las diversas reuniones intermedias.³⁶ El trabajo de varias organizaciones de la sociedad civil sustenta el impulso popular mediante la provisión de apoyo a diversas reuniones y la creación de concienciación, defendiendo e investigando objetivos comunes de la comunidad.

El experimento de Porto Alegre ha tenido tanto éxito que se ha ampliado a muchas otras ciudades brasileñas, incluyendo São Paulo, Santos, Belo Horizonte, Campinas y Vitória, así como a otros países de América Latina. Estas experiencias ofrecen importantes lecciones para la formulación de estrategias para tratar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en especial aquellos destinados a mejorar las vidas de los habitantes de barrios de viviendas precarias y a garantizar el acceso sostenible al agua potable y a una sanidad mejorada.

* * *

Estos ejemplos de descentralización y movilización local se centran en la redistribución del gasto público, en especial con respecto a los servicios sociales. Sin embargo, no tratan otros problemas fundamentales como el acceso a las oportunidades económicas y los bienes productivos. Cuentan con menos probabilidades de eficiencia en el ejercicio de la presión política en favor de políticas públicas que contribuyan al crecimiento y que aumenten los ingresos de los hogares pobres, como la reforma fiscal, la redistribución de los bienes y la promoción de las inversiones en sectores generadores de empleo.

Lo anterior no significa que el alcance y las ambiciones de tales esfuerzos sean modestos. Existen otros compromisos legales y constitucionales de los que son responsables los gobiernos en los que la movilización social puede también desempeñar un papel importante: la erradicación de la pobreza, la oferta de empleo, la reducción de las desigualdades y la puesta en práctica y garantía progresiva de los derechos humanos. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio destacan estos objetivos, que representan verdaderamente el centro del desarrollo humano. La vía para la consecución de dichos Objetivos también es importante y, según lo expuesto en la Declaración del Milenio, las formas de gobierno participativas y democráticas son las mejores equipadas para hacerlo.

El experimento de Porto Alegre ha tenido tanto éxito que se ha ampliado a muchas otras ciudades brasileñas, incluyendo São Paulo, Santos, Belo Horizonte, Campinas y Vitória, así como a otros países de América Latina



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

Este capítulo trata del papel que desempeñan los países ricos en el pacto internacional para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, un pacto que sustenta el compromiso mundial de erradicar la pobreza mediante el fomento de responsabilidades mutuas entre los países ricos y los pobres. Los países pobres deben mejorar la gobernabilidad para movilizar y gestionar los recursos de forma más efectiva y equitativa. Los países ricos deben aumentar la ayuda, el alivio de la deuda, el acceso al mercado y la transferencia de tecnología.

La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas y el Consenso de Monterrey (resultado de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo 2002, celebrada en Monterrey, México) dejaron claro que la principal responsabilidad por conseguir los primeros siete Objetivos recae sobre los países pobres. Pero este marco también implica un nuevo enfoque por el que el apoyo de los países ricos ahora se basa en el desempeño de los países pobres, por lo que deja de percibirse como un acto de caridad. Así, los países ricos aumentarán su apoyo a los países pobres que demuestren esfuerzos de buena fe por movilizar los recursos nacionales, emprender reformas políticas, reforzar las instituciones y enfrentarse a la corrupción y a otros aspectos de debilidad en la gobernabilidad.

Los compromisos adquiridos por los países ricos en la Declaración del Milenio se detallan en el Objetivo 8 (recuadro 8.1). Desde entonces han sido reafirmados en varias ocasiones:

- El Consenso de Monterrey reconoció la necesidad de aumentar la ayuda de forma sustancial e instó a los países donantes a realizar esfuerzos concretos para alcanzar el objetivo del 0,7% del ingreso nacional bruto establecido en 1970, y a continuar sin descanso aliviando la deuda de los países que adopten medidas para reforzar la gobernabilidad.
- La declaración ministerial de Doha, pronunciada en la reunión de la Organización Mundial del Comercio (OMC) celebrada en Doha, Qatar, en 2001, reafirmó los objetivos de reducción de la pobreza y se comprometió a convertir los intereses de los países

pobres en un aspecto central del futuro trabajo de los ministros de comercio. La declaración también se comprometió a conseguir un acceso al mercado sin aranceles ni cupos para los productos procedentes de los PMA.

- La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible 2002 celebrada en Johannesburgo, Sudáfrica, reiteró la necesidad de aumentar la ayuda e instó a los donantes a trabajar para alcanzar el objetivo del 0,7% y para reducir la deuda no sostenible de los países que demuestren sus esfuerzos por consolidar la gobernabilidad. También pidió a los miembros de la OMC que cumplieran los compromisos adquiridos en relación con el acceso al mercado.

Si no se cumple el Objetivo 8, es difícil imaginar a los países más pobres logrando los Objetivos 1-7. Este Informe presenta los elementos necesarios para acelerar el avance hacia los Objetivos: asignar fondos suficientes al gasto social, restaurar la desmoronada infraestructura sanitaria, contratar a más maestras para potenciar la escolarización de las niñas, eliminar las desigualdades del gasto público en abastecimiento de agua, asegurar los derechos de la mujer sobre la tierra, invertir en investigación agrícola, buscar nuevos mercados de exportación y adoptar muchas otras medidas prácticas para cambiar las políticas, mejorar las instituciones y aumentar las inversiones.

Los gobiernos de los países pobres deben dirigir la forma en la que se adoptan todas estas medidas, pero no pueden hacerlo solos. Además, tal y como sostiene el Pacto de Desarrollo del Milenio, los países que tienen por delante el camino más arduo, los países de máxima y alta prioridad, necesitarán grandes inyecciones de financiación procedente de los donantes para invertir mucho más en salud, educación, agricultura, agua, saneamiento e infraestructuras clave. Estos países no pueden esperar a que el crecimiento económico genere suficiente ahorro interno y aumente los ingresos familiares. Es más, estas inversiones centrales constituyen los cimientos del crecimiento económico.

Además, los países pobres se enfrentan a limitaciones que sólo pueden salvarse mediante cambios

RECUADRO 8.1

Objetivo de Desarrollo del Milenio 8

Para el año 2015, los 189 Estados Miembros de las Naciones Unidas se han comprometido a:

- Desarrollar aún más un sistema financiero y de comercio abierto, regulado, previsible y no discriminatorio (incluye el compromiso de lograr una buena gobernabilidad y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional).
- Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados, lo que incluye el acceso libre de aranceles y cupos para las exportaciones de los países menos adelantados, el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial así como la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que se hayan comprometido a reducir la pobreza.
- Atender a las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo y las disposiciones de la XXII Asamblea General).
- Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo aplicando medidas nacionales e internacionales, con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda a largo plazo.
- En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo.
- En cooperación con los laboratorios farmacéuticos, proporcionar acceso a los medicamentos de primera necesidad y a precios asequibles, en los países en desarrollo.
- En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

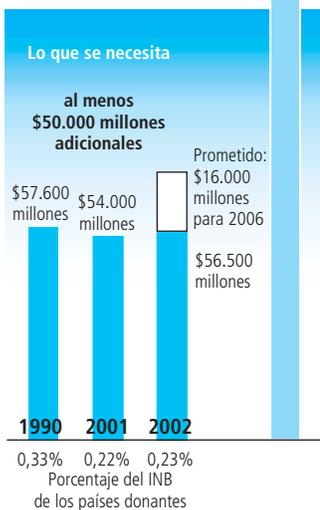
Fuente: Naciones Unidas 2003b.

Gasto en consumo privado de tabaco anual
\$204.000 millones

FIGURA 8.1

**Ayuda:
lo que se necesita –
lo que se concede**

Dólares de EE.UU. de 2000



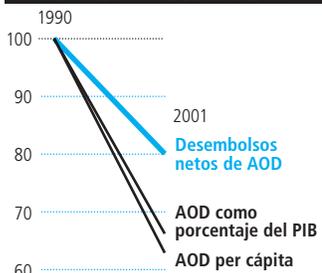
Fuente: Total de lo que se necesita: Banco Mundial y FMI 2001; total concedido: OCDE, Comité de Asistencia para el Desarrollo 2003c; *Economist* 2001.

FIGURA 8.2

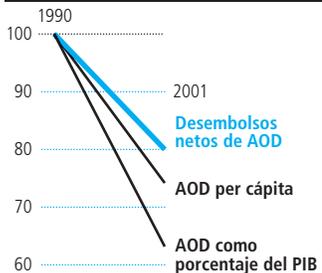
Descenso de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD)

Índice, 1990=100
1990–2001

PAÍSES MENOS ADELANTADOS



ÁFRICA SUBSAHARIANA



Fuente: OCDE, Comité de Asistencia para el Desarrollo 2003a.

de política en los países ricos. A menudo se enfrentan a barreras en el comercio internacional. También se ven perjudicados por insalvables deudas externas heredadas de administraciones pasadas y su falta de habilidad tecnológica exige recursos y conocimientos especializados mundiales para solucionar problemas de salud, comunicación y energía.

AYUDA: MAYOR VOLUMEN Y EFICIENCIA

Es difícil calcular la financiación externa adicional necesaria para alcanzar los Objetivos, puesto que se necesita información sobre los costos, que varían muchísimo en cada país, y sobre las posibilidades de movilización de recursos nacionales, que dependen del crecimiento y de las reformas de los próximos años. Diferentes estudios han calculado que la ayuda externa deberá aumentar entre \$40.000 millones y \$100.000 millones cada año. Un elemento de referencia utilizado con frecuencia es el cálculo optimista de \$50.000 millones al año realizado por la Comisión Zedillo de las Naciones Unidas¹, en línea con el realizado por el Banco Mundial². Esto supondría casi duplicar la asistencia oficial al desarrollo procedente de los 23 miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, que ascendería aproximadamente al 0,43% del ingreso nacional bruto de estos países, todavía por debajo de la referencia del 0,7% utilizada desde 1970 (recuadro 8.2 y figura 8.1).

Estas cifras pueden parecer astronómicas, pero no difieren mucho de la situación que existía antes de los años noventa. La asistencia oficial para el desarrollo ha ido disminuyendo entre 1990 y 2001, del 0,33% al 0,22% de los ingresos nacionales brutos de los países donantes. Pero esta caída tuvo lugar principalmente a principios y mediados de los años noventa, mientras que al final de la década la ayuda ha

aumentado de forma considerable. Los datos más recientes muestran que esta tendencia continúa, con un aumento del 5% de la asistencia oficial al desarrollo entre 2001 y 2002. Ahora bien, estos recursos todavía son escasos y están lejos de lo que es necesario, especialmente para alcanzar los Objetivos.

Estas reducciones han afectado más gravemente a los países y las regiones que presentan las mayores necesidades. Por ejemplo, el África Subsahariana y Asia Meridional vieron dramáticas caídas de la ayuda per cápita recibida en los años noventa (cuadro 8.1, figuras 8.2 y 8.3). Desde la adopción de la Declaración del Milenio en el año 2000, estas tendencias descendentes se han invertido y se han anunciado aumentos de la ayuda de unos \$16.000 millones por año, hasta el 0,26% del ingreso nacional bruto de los donantes para el año 2006³. Aunque es un buen comienzo, no es suficiente para satisfacer las necesidades. Para aumentar la financiación también se han propuesto formas innovadoras de recaudar fondos de los mercados de capitales (recuadro 8.3).

Aunque los Objetivos de Desarrollo del Milenio dirigen la ayuda a los países menos adelantados, no parece que estos países hayan sido protegidos de los recortes en las ayudas. De los 49 países menos adelantados de los que se tienen datos, 31 reciben menos ayuda actualmente (8,5% de su PIB medio) que en 1990 (12,9%)⁴.

Desde principios de los noventa, los defensores del desarrollo humano han luchado por el incremento del gasto social hasta alcanzar, como mínimo, el 20% de los presupuestos nacionales y de ayuda. Pero la ayuda para los servicios sociales básicos — fundamentales para conseguir los Objetivos de salud, educación, hambre, agua y saneamiento— sigue por debajo del 15% de las asignaciones bilaterales de los donantes. Sin embargo, está aumentando, y Austria,

RECUADRO 8.2

Asistencia oficial para el desarrollo: el objetivo del 0,7%

La idea de que los países ricos deberían dedicar el 0,7% de su PNB al desarrollo mundial fue propuesta por vez primera en 1969, en el *Informe sobre Desarrollo Internacional* dirigido por el ex primer ministro canadiense Lester Pearson. Esta cifra ha sido ampliamente aceptada como objetivo de referencia de la asistencia oficial para el desarrollo. Refrendada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1970, formó parte de la estrategia de desarrollo internacional para esa década. Más recientemente:

- La Declaración del Milenio insta a los países ricos a que concedan una “asistencia para el desarrollo más generosa”.
- El Consenso de Monterrey apela a “los países desarrollados que todavía no lo hayan hecho a que realicen esfuerzos concretos hacia el objetivo del 0,7% del PNB como AOD [asistencia oficial para el desarrollo] para los países en

desarrollo, y de entre el 0,15 al 0,20% ... para los países menos adelantados”.

- La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible también solicitó a “los países desarrollados que todavía no lo hayan hecho a que hagan esfuerzos concretos hacia el objetivo del 0,7% del PNB como AOD para los países en desarrollo, y a que implementen de forma efectiva sus compromisos con dicha asistencia para los países menos adelantados”.

Si los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE (los 23 donantes más grandes del mundo) proporcionaran realmente una asistencia oficial para el desarrollo igual al 0,7% de su PNB, la ayuda ascendería a \$165.000 millones anuales, tres veces el nivel actual y muy por encima de los cálculos actuales sobre lo que se necesita para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Fuente: Naciones Unidas 2002e.

CUADRO 8.1

Receptores netos de asistencia oficial para el desarrollo por región, 1990 y 2001 (Dólares de EE.UU. de 2000)

Región	Per cápita del receptor		Porcentaje del PIB	
	1990	2001	1990	2001
Todos los países en desarrollo	15	10	1,61	0,81
Países menos adelantados	33	20	12,92	8,45
Estados Árabes	59	18	2,85	1,00
Asia Oriental y el Pacífico	5	4	0,77	0,32
América Latina y el Caribe	13	12	0,48	0,32
Asia Meridional	6	4	1,18	0,84
África Subsahariana	34	21	6,13	4,55
Mundo	14	10	1,28	0,77

Fuente: OCDE, Comité de Asistencia para el Desarrollo 2003a.

Estados Unidos, Irlanda, Luxemburgo, los Países Bajos y el Reino Unido han alcanzado el objetivo del 20%.

HACER QUE LA AYUDA SEA MAS EFECTIVA

El mero hecho de aumentar la ayuda no será suficiente. Tal y como señala un reciente estudio del Banco Mundial, en lugares diferentes y en momentos diferentes, la ayuda ha sido “desde muy eficiente, hasta totalmente ineficiente, pasando por toda la gama de posibilidades entre ambos extremos”. La ayuda contribuyó a conseguir muchos de los extraordinarios éxitos de crecimiento de las últimas décadas: como los de Indonesia y la República de Corea en los años setenta, Bolivia y Ghana en los ochenta y Uganda y Viet Nam en los noventa. Los programas internacionales impulsaron la revolución verde, los esfuerzos para controlar la oncocercosis y la ampliación de vacunaciones contra las enfermedades infantiles.

Pero mucha ayuda ha llegado a países aquejados por una corrupción endémica y dotados de políticas equivocadas, condiciones en las que la ayuda sólo puede ser despilfarrada.

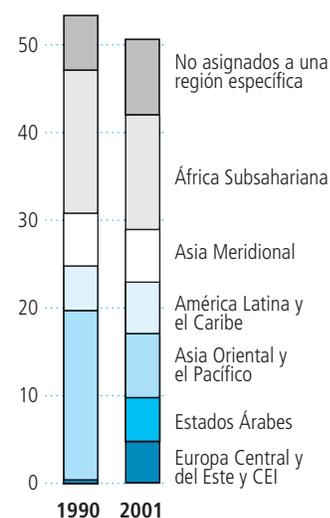
¿Qué debería hacerse para garantizar que la ayuda sea más eficiente especialmente para acelerar el progreso hacia la consecución de los Objetivos? Los análisis recientes subrayan tres cuestiones: consolidación de la gobernabilidad, aumento del sentido de propiedad y mejores prácticas de ayuda. Estos elementos son fundamentales para los principios de la sólida alianza que surgió de las conferencias de Monterrey y Johannesburgo.

La gobernabilidad, es decir, las políticas e instituciones que regulan las interacciones entre individuos y grupos en la sociedad, forma parte de los cimientos del crecimiento sostenible y del desarrollo humano. Por esa razón, muchos donantes han basado su apoyo en los esfuerzos por reforzar la gobernabilidad y han proporcionado apoyo para re-

FIGURA 8.3

Asistencia Oficial para el Desarrollo, desembolsos netos

Miles de millones de dólares de EE.UU. de 2000



Fuente: OCDE, Comité de Asistencia para el Desarrollo 2003a.

RECUADRO 8.3

Nueva financiación para los Objetivos

Promesas desde Monterrey

En la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo celebrada en 2002 en Monterrey (México), la comunidad internacional acordó un enfoque del desarrollo coherente y basado en ciertos principios, así como el primer aumento de la ayuda en 20 años, con \$16.000 millones anuales adicionales para el año 2006 (incluyendo las promesas hechas desde la conferencia).

Los Estados Unidos casi duplicarán la asistencia oficial para el desarrollo, hasta \$15.000 millones al año, para 2006. La Unión Europea aumentará la ayuda hasta el 0,39% del PNB para 2006, alrededor de \$11.000 millones más al año. Entre los Estados miembros:

- Alemania prometió alcanzar el 0,33% del INB para 2006.
- Austria prometió alcanzar el 0,33% del ingreso nacional bruto (INB) para 2006.
- Bélgica prometió alcanzar el 0,7% del INB para 2010.
- España prometió alcanzar el 0,33% del INB para 2006.

- Finlandia prometió alcanzar el 0,4% del INB para 2007.
 - Francia prometió alcanzar el 0,5% del INB para 2007.
 - Grecia prometió alcanzar el 0,33% del INB para 2006.
 - Irlanda prometió alcanzar el 0,7% del INB para 2007.
 - Italia prometió alcanzar el 0,33% del INB para 2006.
 - Luxemburgo prometió alcanzar el 1,0% del INB para 2005.
 - Los Países Bajos prometieron alcanzar el 1,0% del INB para 2005.
 - Portugal prometió alcanzar el 0,33% del INB para 2006.
 - El Reino Unido prometió alcanzar el 0,4% del INB para 2005-06.
 - Suecia prometió tener como objetivo el 1,0% del INB para 2006.
- Otros donantes también hicieron importantes

promesas. Canadá acordó aumentar la ayuda en un 8% cada año, o alrededor de \$1.700 millones, para 2010, lo que supondría el 0,28% de su INB. Noruega acordó incrementar la ayuda del 0,92% del INB hasta el 1,0% para 2005, lo que equivale a un aumento anual de \$250 millones. Suiza acordó aumentar la ayuda hasta el 0,37% del INB para 2010. Y Australia acordó un aumento real del 3% en 2002-03.

Propuesta de un nuevo mecanismo de financiación

El Reino Unido ha propuesto la creación de un nuevo mecanismo, el Servicio Financiero Internacional, para proporcionar ayuda predecible y estable a las inversiones necesarias para alcanzar los Objetivos para el año 2015. Este servicio temporal recaudaría fondos hasta 2015. Los donantes harían promesas a largo plazo de pagos anuales al servicio, que recaudaría fondos emitiendo bonos en los mercados de capital internacionales, de forma que los recursos estuvieran disponibles ahora, cuando hacen falta.

Fuente: Naciones Unidas 2002a; Reino Unido; Her Majesty's Treasury 2003; OCDE, Comité de Asistencia para el Desarrollo 2003d.

La falta de coordinación de los donantes puede minar las prioridades de los receptores, pues supone una pesada carga para los países receptores, cuyos servicios públicos ya están saturados

forzarla, principalmente mediante la cooperación técnica. La lucha contra la corrupción, la adopción de sólidas políticas macroeconómicas y la implementación de sistemas eficientes y responsables para el uso de los recursos públicos son elementos clave para garantizar que los recursos externos no se malgastan. Para conseguir que una economía de mercado funcione, es preciso que existan normas legales, que los contratos se cumplan y que se instauren instituciones públicas reguladoras sólidas. Estos son los elementos clave de una gobernabilidad económica eficiente. Pero hay otras dimensiones de la gobernabilidad que también son importantes. Tal y como indica el *Informe sobre Desarrollo Humano 2002*, el desarrollo humano requiere una gobernabilidad democrática que responda a las necesidades de los pobres. La gobernabilidad democrática necesita algo más que políticas e instituciones que garanticen unos servicios públicos eficientes. Necesita instituciones y normas justas, un proceso de toma de decisiones que dé voz al pueblo y le permita responsabilizar a las autoridades. Por tanto, las instituciones políticas que mejoren la voz del pueblo y la responsabilidad del gobierno son importantes para acelerar el progreso hacia los Objetivos, aunque un programa en favor de los pobres pueda oponerse a los intereses creados de las clases privilegiadas (véase el capítulo 7).

Muchos países han implementado programas para reforzar la gobernabilidad democrática. África ha lanzado una importante iniciativa regional, la Nueva Alianza para el Desarrollo de África, que otorga a la gobernabilidad un lugar primordial. Por otro lado, muchos donantes han convertido el apoyo a la gobernabilidad en una prioridad.

El segundo elemento, el sentido de propiedad, trata de la responsabilidad de los países. Durante los años noventa se aprendió la lección de que las reformas políticas no pueden implementarse a menos que estén totalmente integradas en un compromiso nacional que implique a todas las partes interesadas de un país. Esta idea refuerza las conclusiones de los estudios sobre gobernabilidad: la participación importa. La forma de adoptar las decisiones, es decir, el proceso importa. Pero el sentido de propiedad es difícil de conseguir cuando la capacidad y el poder no están equilibrados. La mayoría de los países pobres no cuenta con recursos financieros ni tampoco con la capacidad institucional y humana para gestionar e impulsar el desarrollo. Con frecuencia, los organismos de ayuda se quejan de las debilidades institucionales de los países receptores, algo que les “obliga” a ocuparse del diseño de las intervenciones de ayuda. Pero esta asimetría tiene consecuencias

indeseables para el sentido de propiedad. Para conseguir que la cooperación sea más eficiente es importante encontrar mecanismos de suministro de la ayuda que reduzcan al mínimo la carga para los países receptores.

El último aspecto ha formado parte durante mucho tiempo del debate sobre cómo hacer que la ayuda sea más eficiente: cooperación vinculada y coordinación de los donantes. La cooperación vinculada es costosa para los países receptores porque limita las oportunidades de hacer un uso más económico de los recursos. Un estudio reciente del Banco Mundial calcula que la ayuda vinculada es un 25% menos eficiente que la ayuda no atada⁶. Los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE han acordado reducir (e informar sobre) la ayuda vinculada, que ha descendido hasta aproximadamente un quinto de su asistencia global. Pero sigue siendo alta para unos pocos países (representa más de la mitad de la ayuda de cooperación no técnica para Canadá, Grecia e Italia), mientras que cuatro países (Austria, Nueva Zelanda, Luxemburgo y los Estados Unidos) no informan sobre ella.

La falta de coordinación de los donantes puede minar las prioridades de los receptores, pues supone una pesada carga para los países receptores, cuyos servicios públicos ya están saturados. Los ministros reciben docenas de misiones de donantes y su personal pierde grandes cantidades de tiempo preparando documentos en las diferentes etapas del proceso de proyecto de ayuda, desde la preparación hasta la negociación y la implementación. En lugar de estar diseñando políticas e implementando programas, los funcionarios se dedican a recibir a las misiones de los donantes y preparar informes para ellos. En febrero de 2003, los jefes de los organismos bilaterales donantes y de las instituciones multilaterales se reunieron en un foro de alto nivel para ocuparse de todos estos asuntos. La Declaración de Roma sobre Armonización que se adoptó en dicha reunión refleja un fuerte compromiso con la acción⁷.

¿QUÉ DEBERÍA HACERSE?

Para conseguir los Objetivos se necesitarán programas de cooperación mucho más ambiciosos que se ocupen de las limitaciones políticas, institucionales y de recursos. El Pacto de Desarrollo del Milenio hizo hincapié en que la cooperación debe centrarse en los países más pobres. Pero las inyecciones masivas de recursos, tanto financieros como técnicos, pueden crear distorsiones, abrumar los débiles programas nacionales y crear dependencia de los recursos.

Para evitar esas consecuencias, los recursos externos deben integrarse en programas y procesos controlados nacionalmente. Por eso hay que integrar los Objetivos y sus metas en procesos nacionales de elaboración de presupuestos, programación y planificación, a nivel local, sectorial y nacional, que identifiquen los recursos externos de financiación. Lo que debe evaluarse es la brecha existente entre los recursos externos y las políticas nacionales actuales y los recursos externos y las reformas políticas necesarias para lograr los Objetivos.

La mayoría de los países de máxima y alta prioridad ya están utilizando los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza como marco para los acuerdos con los socios externos. El Pacto propone que esos documentos evalúen lo que se necesita para alcanzar los Objetivos. Tal y como están las cosas, los documentos establecen objetivos basándose en lo que puede conseguirse desde un punto de vista realista, teniendo en cuenta los recursos disponibles y las instituciones y políticas existentes. En su lugar, deben identificarse las brechas entre los fondos necesarios para alcanzar los Objetivos y los fondos disponibles actualmente, así como las debilidades de capacidad y gobernabilidad que deben superarse mediante reformas políticas e institucionales. Determinar cómo salvar esas brechas e integrar los resultados en el marco de los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza es un asunto que tendrá que ser negociado en cada país.

A través de la coordinación y el diálogo locales entre los gobiernos de los donantes y de los países en desarrollo también se puede reforzar el consenso sobre las prioridades. La experiencia en Tanzania demuestra que es posible coordinar la cooperación local sobre la base de los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (recuadro 8.4).

Los recursos para alcanzar los Objetivos también pueden canalizarse mediante programas multilaterales con escasez de fondos, como el Fondo Mundial para la Lucha contra el VIH/SIDA, la Tuberculosis y el Paludismo; el Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales; o el Marco Integrado para el Desarrollo de la Capacidad en Comercio.

Ocuparse de la selección de ayuda: actuación de los países en relación con la necesidad. Para que la ayuda sea más eficiente los donantes tienden a una mayor selección de políticas. Los donantes que se comprometieron en la conferencia de Monterrey de 2002 enviaron un mensaje muy claro: dirigirán más recursos hacia los países que demuestren su compromiso con la lucha contra la pobreza adoptando políticas a favor de los pobres y medidas que mejoren la gobernabilidad y que consigan resultados en la dirección correcta, en lugar de expresar únicamente intenciones y expectativas. Sin una gobernabilidad sólida, es probable que las grandes inyecciones financieras se malgasten. Y sin una gobernabilidad democrática que conceda voz al pueblo, los esfuerzos en desarrollo no darán poder a los pobres.

Deben identificarse las brechas entre los fondos necesarios para alcanzar los Objetivos y los fondos disponibles actualmente, así como las debilidades de capacidad y gobernabilidad que deben superarse mediante reformas políticas e institucionales

RECUADRO 8.4

Conseguir que las alianzas gestionadas por el gobierno funcionen en Tanzania

El gobierno de Tanzania y sus socios de desarrollo han buscado dos propuestas complementarias para mejorar la coordinación de la ayuda. La Estrategia de Reducción de la Pobreza del país establece un programa de desarrollo nacional estratégico y coherente y cuenta con el apoyo de la Estrategia de Asistencia a Tanzania, que establece el papel de los socios.

El resultado es un proceso dirigido por el gobierno y ampliamente refrendado para coordinar la asistencia exterior. Sin embargo, conseguirlo no fue fácil. Cuando en 1995 Tanzania, un importante receptor de ayuda, se estancó en sus reformas económicas y estructurales, sus socios comenzaron a tener serias dudas sobre la gobernabilidad y la responsabilidad. Tras valorar su relación con Tanzania y, quizás por vez primera, analizar sus propias prácticas, comenzaron a implicarse de forma más constructiva con el gobierno, evitando las condiciones, abogando por la promoción del control nacional y emprendiendo tentativas coordinadas de desarrollar la capacidad. Una valoración independiente de la alianza para el desarrollo realizada en 2002 llegó a la conclusión de que las relaciones, que habían mejorado considerablemente, constituían una base sólida para la reducción sostenible de la pobreza.

La Estrategia de Asistencia a Tanzania establece las prioridades del gobierno para fomentar la capacidad utilizando sistemas nacionales de gestión de la ayuda, en lugar de pa-

rales. También anima a los socios del desarrollo a proporcionar financiación más predecible, lo que permitiría consolidar la planificación, incrementar el impacto de la ayuda (mediante una mejor coordinación), promover la sostenibilidad y aumentar la supervisión y la responsabilidad.

El liderazgo del gobierno en el proceso, complementado por reformas en la gestión financiera, los gobiernos locales y la administración pública, significa que la Estrategia de Reducción de la Pobreza ha surgido como el marco político global del país. La estrategia gira en torno a programas sectoriales y temáticos y el diálogo entre el gobierno y sus socios se estructura alrededor de su implementación. Gracias al firme compromiso del gobierno en la lucha contra la pobreza, la estrategia informa al presupuesto nacional y a todos los programas sectoriales. Además, un innovador y completo Sistema de Seguimiento de la Pobreza garantiza una información constante entre las asignaciones de recursos (nacionales y exteriores) y los resultados en materia de pobreza, mientras que el Comité de Asistencia para el Desarrollo de Tanzania es un importante elemento para conseguir el consenso entre los socios. Cuando se combinan un fuerte marco político, un control nacional demostrado y esfuerzos coordinados para desarrollar la capacidad nacional, las positivas experiencias del país destacan lo que podría aplicarse en cualquier otra parte.

Fuente: Hendra y Courtnadge 2003.

Las asignaciones de ayuda basadas en la selección de políticas ayudarán a los países con políticas adecuadas e instituciones sólidas, pero olvidarán a los países con políticas inadecuadas e instituciones frágiles

La ayuda concedida sin estas condiciones previas y motivada por intereses que no sean la promoción del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza tiene poco efecto. Pero si la selectividad implica la negación de la ayuda, no podrán conseguirse los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Las asignaciones de ayuda basadas en la selección de políticas ayudarán a los países con políticas adecuadas e instituciones sólidas, pero olvidarán a los países con políticas inadecuadas e instituciones frágiles. Estos países no sólo necesitan recursos financieros, sino también apoyo y cooperación técnica, para reforzar la capacidad política e institucional. Esto no exige grandes cantidades de financiación, pero es un aspecto importante de la asistencia externa y debe realizarse correctamente, tal y como se explica a continuación.

Reforzar la capacidad política e institucional. Para muchos países, el refuerzo de políticas e instituciones, la reforma de la gobernabilidad, es el aspecto que requiere más ayuda externa. El fomento de estas capacidades debería ser un elemento central de la ayuda al desarrollo, aunque no una parte dominante de los recursos financieros asignados, puesto que el desarrollo de la capacidad no necesita financiación, sino cooperación técnica.

Pero la cooperación técnica presenta una trayectoria variada y sus antecedentes son mucho mejores en lo que se refiere a “conseguir que se haga el trabajo” que en el desarrollo de la capacidad nacional. Muchas evaluaciones han demostrado que una vez que se acaba el apoyo externo, las actividades de los proyectos también terminan y las capacidades que se hayan desarrollado desaparecen. Durante más de una década, los donantes y los receptores han debatido las limitaciones subyacentes al desarrollo de la capacidad y han buscado enfoques más eficientes. Por ejemplo, el enfoque convencional de enviar asesores expatriados para formar a los ciudadanos nacionales puede deteriorar la confianza en sí mismos de los locales, mientras que enviar nacionales para recibir formación y titulación sólo puede contribuir al aumento de la fuga de cerebros.

A comienzos de la década de los noventa, el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE adoptó nuevos principios para la cooperación técnica⁸. Aunque dichos principios siguen siendo válidos, no se han aplicado completamente. En un reciente trabajo del PNUD se solicita un nuevo modelo y nuevos principios para el desarrollo de la capacidad en los que se reconozca que la capacidad es tan importante para el desarrollo como las políticas económicas; que la capacidad no es algo individual sino institucional y social; y que el conocimiento no puede transferirse, debe aprenderse. Un nuevo enfo-

que también exige nuevas prácticas para conseguir que funcione el desarrollo de la capacidad (recuadro 8.5).

Proporcionar ayuda a los países que se encuentran en conflicto o recuperándose de uno. Los conflictos políticos violentos suponen un importante obstáculo para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Alrededor de 60 países se encuentran actualmente en conflicto político violento o están recuperándose de uno, gran parte de ellos son países de máxima y alta prioridad. Es fundamental que los donantes apoyen a estos países en sus crisis, vayan más allá de la ayuda humanitaria y concedan ayuda para el desarrollo. Algunos donantes se niegan a apoyar a dichos países porque los recursos pueden desviarse para financiar la guerra. No obstante, la evidencia muestra claramente que denegar la ayuda a esos países tiene como resultado un sufrimiento humano mucho mayor y no acelera el final del conflicto⁹. Por supuesto, los donantes deben ser conscientes de que se puede dar mal uso a la ayuda, como cuando se produce un robo de los suministros de ayuda o se utiliza dicha ayuda en beneficio político o como instrumento del terror.

También es básico el apoyo a la autoridad estatal ya que cuando el gobierno se desmorona, la economía también se desmorona y el bienestar humano se debilita. Muchos países (como Guatemala, Nicaragua y Sri Lanka) han logrado con éxito mantener e incluso mejorar la prestación de servicios esenciales durante el conflicto, consiguiendo importantes beneficios para el desarrollo humano (véase el capítulo 3). A menudo, este éxito se ha logrado gracias al trabajo de las organizaciones no gubernamentales (ONG), las comunidades locales y las organizaciones humanitarias extranjeras que todavía tienen acceso a los necesitados.

Mejorar las prácticas de ayuda. Los principios clave que deberían regir las prácticas de ayuda de donantes y receptores para garantizar que la ayuda llega a los pobres fueron resumidos hace poco por el ex presidente boliviano Jorge Quiroga bajo los acrónimos de Sr. ‘DUCCA’ y Sr. ‘LIPPO’.

Para los países donantes, Sr. DUCCA:

- *Toma de decisiones descentralizada.* Gran parte de la toma de decisiones de los donantes todavía está centralizada en las capitales de los donantes, donde las decisiones se basan en anticipaciones sobre las limitaciones y prioridades locales, en torno a asuntos como el agua, las escuelas y el saneamiento, aspectos centrales para alcanzar los Objetivos. Descentralizar la toma de decisiones de los donantes y traspasarla a los niveles nacionales mejora el papel de los receptores y aumenta su sentido a la propiedad.
- *Ayuda no atada.* La ayuda vinculada es, en

Reorientación de la cooperación técnica hacia el desarrollo de la capacidad

La importancia del sentido de propiedad del país y de la capacidad nacional han sido sobradamente reconocidas, pero a menudo la cooperación técnica se centra en conseguir que se haga el trabajo en lugar de desarrollar la capacidad. A continuación se exponen diez principios que son propuestas de partida para las partes nacionales y los socios externos que buscan planteamientos prometedores para desarrollar la capacidad:

- *Pensar y actuar en términos de capacidad sostenible.* El desarrollo de la capacidad es un elemento central del desarrollo. Todas las acciones deberían analizarse para averiguar si sirven a este fin.
- *No apresurarse.* El desarrollo de la capacidad es un proceso a largo plazo, que no se aviene a presiones, arreglos rápidos y resultados a corto plazo. El compromiso con el desarrollo de la capacidad necesita disponer de un horizonte de tiempo fiable a largo plazo.
- *Analizar a nivel mundial, reinventar a nivel local.* No hay programas: el desarrollo de la capacidad significa aprender. El aprendizaje es un proceso vo-

luntario que requiere compromiso e interés. El conocimiento no puede transferirse, debe adquirirse.

- *Utilizar las capacidades existentes en lugar de crear nuevas.* Esto implica utilizar principalmente la experiencia nacional, reforzar las instituciones nacionales y proteger el capital social y cultural.
- *Integrar las aportaciones externas con las prioridades, los procesos y los sistemas nacionales.* Las aportaciones externas deben corresponderse con la demanda nacional y responder a las necesidades y posibilidades nacionales. Cuando los sistemas nacionales no son suficientemente fuertes, es preciso reformarlos y consolidarlos, no pasarlos por alto.
- *Establecer iniciativas para el desarrollo de la capacidad.* Las distorsiones en el empleo público son los principales obstáculos para el desarrollo de la capacidad. Los motivos ocultos y los incentivos perversos deben alinearse con el objetivo del desarrollo de la capacidad.
- *Desafiar los modos de pensar y las diferencias de poder.* El desarrollo de la capacidad no es neutral

en lo que se refiere al poder, y desafiar los intereses creados es difícil. Establecer un diálogo sincero y moverse hacia una cultura colectiva de transparencia es esencial para superar estas dificultades.

- *Mantener el compromiso en circunstancias difíciles.* Cuanto más débil es la capacidad, mayor es la necesidad. La debilidad de la capacidad no es un argumento para la retirada o para presionar las agendas exteriores. La gente no debería ser rehén de una gobernabilidad irresponsable.
- *Responsabilizarse ante los beneficiarios últimos.* Incluso si los gobiernos no son sensibles a las necesidades de su gente, los socios externos deben responsabilizarse ante sus beneficiarios últimos y ayudar a que las autoridades nacionales sean responsables. Los enfoques deben ser sometidos a debate y negociación con las partes nacionales.
- *Respetar los valores y promover la autoestima.* La imposición de valores extraños puede socavar la confianza. La autoestima es la base del sentido de la propiedad y de la autonomía de las personas.

Fuente: Lopes y Thieson 2003.

términos financieros, costosa para los receptores. Desvincularla les proporcionaría más opciones, la convertiría en más concesionaria y menos proclive a la corrupción.

- *Ayuda en condiciones muy favorables.* La ayuda para la mayoría de los países de máxima y alta prioridad, especialmente los países muy endeudados o menos adelantados, debería concederse en forma de subsidios, puesto que los préstamos sólo añadirían cargas a unas deudas que ya son insostenibles.
- *Coordinación de los proyectos y programas de los donantes.* Una mejor coordinación entre los donantes aliviaría las cargas administrativas sobre los gobiernos de los países pobres y ayudaría a los gobiernos a alinear las entradas de los donantes con las prioridades nacionales. Experiencias recientes han demostrado el valor de los programas a nivel sectorial para los sistemas de salud (véase el capítulo 4). Los donantes también deben financiar los costos recurrentes, que a menudo son la causa de un grave cuello de botella.
- *Responsabilidad ante el público sobre la base de los resultados de los programas.* Todos los mecanismos de suministro de la ayuda deberían estar respaldados por la responsabilidad. Pero la responsabilidad en las relaciones de ayuda a menudo es unilateral, enfatizando la responsabilidad legal de los receptores ante los donantes y de los donantes ante los contribuyentes. Hay otro aspecto incluso más importante, la responsabilidad ante los beneficiarios centrada, no en el dinero gastado, sino en los resultados.

Para los países receptores, Sr. LIPPO:

- *Gobierno local y descentralización.* Los gobiernos locales, más cercanos y receptivos a la gente, pueden ser los principales impulsores para ampliar los servicios de salud, educación y otros servicios clave, siempre que se den las condiciones adecuadas (véase el capítulo 7).
- *Reforma institucional para combatir la corrupción y fomentar la gobernabilidad democrática.* La lucha contra la corrupción exige instituciones sólidas. Las instituciones democráticas proporcionan voz al pueblo y hace que los que toman decisiones se responsabilicen ante el público.
- *Participación popular en actividades de desarrollo.* Una participación más amplia normalmente produce mejores resultados de desarrollo, especialmente para los pobres.
- *Distribución de recursos progresiva y más equitativa.* Es bastante frecuente que los recursos se distribuyan de forma no equitativa, y por ello se necesita un ajuste.
- *Supervisión por la sociedad civil, los individuos y las ONG.* Una ciudadanía en alerta es esencial para asegurar la responsabilidad de las instituciones públicas y de los encargados de tomar decisiones.

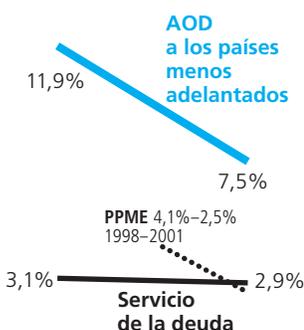
ALIVIO DE LA DEUDA: MAYOR RAPIDEZ Y AMPLITUD

La mayoría de los países de máxima y alta prioridad están extremadamente endeudados, dos tercios de ellos (31 de 59) pueden ser elegidos para el alivio de la deuda al amparo de la iniciativa en favor de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME). (Sólo 11 de

FIGURA 8.4

Los más pobres: atrapados entre una ayuda en declive y una deuda estable

Porcentaje del PIB en los países menos adelantados, 1990 - 2001



Fuente: Cálculos de la Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano basados en datos de la OCDE, Comité de Asistencia para el Desarrollo 2003c, y datos del servicio de la deuda del Banco Mundial 2003i.

los 42 PPME no se encuentran entre los países de máxima o alta prioridad). El alivio de la deuda, elemento importante para alcanzar los Objetivos, ayudará a situar a estos países en el camino del desarrollo sostenible y cederá recursos que podrían financiar el gasto social adicional y otras inversiones prioritarias identificadas en el Pacto de Desarrollo del Milenio.

PERSEVERAR EN LOS COMPROMISOS DE ALIVIO DE LA DEUDA

Desde mediados de los años noventa, los países donantes se han comprometido a abordar la crisis de deuda en los países pobres y a asegurar que nadie se enfrenta a una carga de la deuda que no puede gestionar (figura 8.4). En 1996, los donantes presentaron la iniciativa a favor de los PPME para reducir la deuda y ceder fondos para apoyar la lucha contra la pobreza (recuadro 8.6). Un estímulo de esta iniciativa sin precedentes fue la presión del Jubilee 2000, una campaña mundial para actuar a favor del alivio de la deuda. Los defensores de esta idea expusieron de manera convincente que las deudas debidas por los países en desarrollo a las instituciones que cuentan con gran cantidad de fondos, como el Fondo Monetario internacional (FMI) y el Banco Mundial y a los gobiernos de países ricos eran una carga injusta sobre los pobres, que están pagando deudas en las que a menudo incurrieron líderes corruptos ya reemplazados. También señalaron que estas deudas se llevaban los escasos recursos de los presupuestos del gobierno, dejando muy poco para la atención médica, los colegios y el agua potable.

Los países donantes tenían otra razón para cancelar parte de la deuda. Estaban atrapados en el

“préstamo defensivo”, un círculo sin fin de reajuste del calendario de la deuda y nuevos subsidios y préstamos para ayudar a los países pobres a devolver viejos préstamos, un uso poco apropiado para el dinero de la nueva ayuda¹⁰.

A comienzos de 2003, 26 países se habían acogido a la iniciativa a favor de los PPME¹¹. Ocho países han alcanzado sus puntos de culminación, lo que significa que parte de su deuda ha sido perdonada. Otros 18 países han alcanzado los puntos de decisión, lo que significa que comenzarán a beneficiarse del alivio del servicio de la deuda. Para estos países, el servicio de la deuda descendió de \$3.700 millones en 1998 a \$2.200 millones en 2001, del 17,5% de las exportaciones al 9,8%. Si se compara con el periodo 1998-99, los pagos del servicio de la deuda en el periodo 2001-2005 se reducirán en un tercio (alrededor de \$1.200 millones).

Los gobiernos de estos 26 países están utilizando sus ahorros en las deudas para aumentar el gasto en educación y atención médica, con alrededor del 40% dirigido a la educación y el 25% a la salud. Uganda ha conseguido la matriculación en la escuela primaria casi universal. Malí, Mozambique y Senegal planean utilizar su deuda liberada para aumentar el gasto en la prevención del VIH/SIDA¹². Otra revisión de 10 países africanos que han alcanzado los puntos de decisión muestra claros aumentos del gasto social (figura 8.5)¹³.

Sin embargo, el ritmo del alivio de la deuda no es ni suficientemente rápido ni suficientemente amplio, ni tampoco ha beneficiado a suficientes países. Según el calendario original de la iniciativa en favor de los PPME, 19 países deberían haber alcanzado ya sus puntos de culminación, sólo 8 lo han hecho.

RECUADRO 8.6

¿Qué es la iniciativa en favor de los Países Pobres Muy Endeudados?

La iniciativa a favor de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME), lanzada en 1996 por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial y refrendada por 180 gobiernos, tiene dos objetivos principales. El primero de ellos es aliviar la deuda insostenible que determinados países con bajos ingresos tienen con los donantes. El segundo es promover la reforma y la implementación de políticas sólidas para el crecimiento, el desarrollo humano y la reducción de la pobreza.

El marco mejorado de los PPME, aprobado en 1999, introduce unos criterios de selección más amplios y aumenta el alivio de la deuda. Para ser considerados aptos, los países deben ser seleccionados para recibir asistencia en condiciones muy favorables, como la de la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial y el Servicio para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza del FMI. Son países que, incluso después de la aplicación total de los mecanismos tradicionales de alivio de

la deuda, afrontan una deuda insostenible y que deben tener un historial probado de implementación de estrategias centradas en la reducción de la pobreza y de establecimiento de las bases para un crecimiento económico sostenible

- El alivio de la deuda se realiza en dos etapas:
- En el punto de decisión, el país obtiene alivio del servicio de la deuda después de haber demostrado su adhesión a un programa del FMI y los avances en el desarrollo de una estrategia nacional contra la pobreza.
 - En el punto de culminación, el país obtiene alivio de la carga de la deuda una vez que el Banco Mundial y el FMI aprueban su Documento de Estrategia de Reducción la Pobreza. El país tiene derecho al 90% de alivio de la deuda de acreedores multilaterales y bilaterales, como mínimo, para conseguir niveles de deuda sostenibles.

De los 42 países que participan en la iniciativa, 34 se encuentran en el África Subsahariana. Ninguno de ellos

tenía un ingreso per cápita superior a \$1.500 dólares (en términos de paridad de poder adquisitivo) en 2001, y todos están clasificados como países con un índice de desarrollo humano bajo. Entre 1990 y 2001, los PPME crecieron a un promedio de sólo 0,5% al año.

Los PPME han estado sobreendeudados durante, al menos, 20 años: según los baremos de los países pobres, la proporción de su deuda con respecto a las exportaciones ya era alta en los años ochenta. Al mismo tiempo, los PPME han recibido una considerable asistencia oficial para el desarrollo. Las transferencias netas de dicha ayuda supusieron alrededor del 10% de su PNB en los noventa, en comparación con el 2% aproximadamente para todos los países pobres. Hasta la fecha, 16 PPME han alcanzado el punto de decisión y 8 han alcanzado el punto de culminación (Benin, Bolivia, Burkina Faso, Malí, Mauritania, Mozambique, Tanzania, Uganda).

Fuente: Banco Mundial. 2003c, FMI y AIF 2003; Birdsall, Williamson y Deese 2002.

Conseguir los Objetivos necesitará recursos adicionales, un mínimo de \$50.000 millones al año además de los recursos nacionales movilizados. Un mayor alivio de la deuda puede contribuir a llenar este hueco.

También preocupa el hecho de que la iniciativa en favor de los PPME no sea adecuada para que los países escapen de su deuda. De los ocho países que han alcanzado los puntos de culminación, dos han vuelto a una proporción del valor actual neto de la deuda sobre las exportaciones superior al 150%, el umbral considerado sostenible según la iniciativa. Las proyecciones iniciales del FMI y del Banco Mundial sobre la sostenibilidad de la deuda se calcularon durante un auge económico mundial. Este análisis confiaba en tres supuestos que, desde entonces, han demostrado ser demasiado optimistas:

- *Aumento de las exportaciones.* Durante la próxima década las exportaciones tendrían que crecer casi al doble del ritmo en que lo hicieron en la década de los noventa para que los PPME puedan hacer frente al servicio de sus deudas. Para ello, las condiciones comerciales para estos países deberían mejorar un 0,5% al año, incluso aunque se deterioraron un 0,7% anual durante los noventa.
- *Reducción del endeudamiento.* Se ha proyectado un descenso del nuevo endeudamiento anual entre el 9,5% y el 5,5% del PNB y una duplicación de los subsidios. Pero unos pocos países PPME ya están endeudados a tipos de interés más altos de lo esperado.
- *Escasa influencia de las conmociones.* Pero la mayoría de los PPME son vulnerables a sequías, inundaciones, conflictos civiles y caídas de los precios de los productos básicos¹⁴.

¿QUÉ DEBERÍA HACERSE?

La iniciativa en favor de los PPME no proporciona suficiente sostenibilidad de recursos para la deuda para suficientes países y necesita una mejora, especialmente si se consideran las grandes necesidades de financiación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El alivio de la deuda es más eficiente que la ayuda como forma de que los donantes ayuden a los países pobres a alcanzar los Objetivos, puesto que el alivio de la deuda proporciona una financiación más flexible. Se dirige a los países que tienen necesidad y al no ser vinculada, proporciona apoyo presupuestario que puede aplicarse a las prioridades nacionales definidas en las estrategias de lucha contra la pobreza.

Reforzar vínculos con los Objetivos. El Pacto de Desarrollo del Milenio recomienda que los re-

quisitos de financiación de los Objetivos se valoren de forma explícita en los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza. Las valoraciones de la sostenibilidad de la deuda por parte del Banco Mundial y del FMI deberían ampliarse más allá de la simple capacidad para hacer frente al servicio de la deuda y llegar a liberar suficientes recursos para alcanzar los Objetivos.

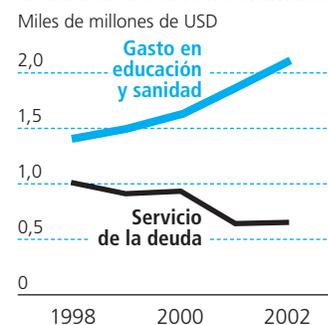
Aumentar el alivio. La capacidad del servicio de la deuda debería evaluarse en relación con las necesidades del país para alcanzar los Objetivos. Para muchos países, esto supondrá la cancelación total de la deuda. La medida deuda-exportaciones de la sostenibilidad de la deuda de los PPME tiene poco que ver con las necesidades de los pobres. Si los países deudores y los donantes quieren evitar que los recursos se desvíen de las inversiones sociales básicas hacia el pago de la deuda, la medición propuesta de la sostenibilidad de la deuda debería ser la proporción del servicio de la deuda sobre el PNB. Los países ricos podrían ampliar el alivio de la deuda hasta conseguir que el servicio de la deuda se situara por debajo del 2% del PNB. (La mayoría de los PPME obtiene alrededor del 20% del PNB en recaudación tributaria, y el 10% de la recaudación tributaria sería una cantidad razonable para pagar el servicio de la deuda)¹⁵.

Proporcionar mejores seguros contra conmociones. Los PPME son proclives a los desastres naturales y a la caída de los precios de sus exportaciones de productos básicos. Una innovadora propuesta demanda un servicio para imprevistos. Según esta propuesta, cuando una conmoción tenga como resultado un servicio de la deuda superior al 2% del PNB, la financiación externa se ocuparía del servicio de la deuda por encima de este umbral.¹⁶

Otras ideas fuera de las actuales disposiciones en favor de los PPME también merecen consideración. Jubilee Research, el sucesor del Jubilee 2000, ha propuesto un programa de reestructuración de la deuda para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un proceso caso por caso supervisado por un grupo o tribunal independiente que resolvería sobre la petición de protección del deudor soberano frente a los acreedores. Este planteamiento tiene el atractivo de situar la responsabilidad tanto en el acreedor como en el deudor (recuadro 8.7). Pero puede haber muchas consecuencias no deseadas, como la desviación de recursos de los programas de ayuda de los acreedores. Al contrario que la iniciativa en favor de los PPME, el programa carece de un mecanismo que asegure que los recursos cedidos se utilizan para luchar contra la pobreza.

FIGURA 8.5

Nueva utilización del gasto en 10 países que disfrutaron del alivio de la deuda para los PPME: del servicio de la deuda al desarrollo humano



Fuente: OCDE, Comité de Asistencia para el Desarrollo 2003a.

RECUADRO 8.7

Una propuesta de reestructuración de la deuda para alcanzar los Objetivos

Desde 1995, el movimiento Jubilee 2000 lucha por solucionar las crisis internacionales de la deuda. Jubilee Research, sucesor del movimiento, ha propuesto un enfoque totalmente nuevo basado en tres principios.

Aplicar justicia y razón a la resolución de las crisis de deuda.

En una crisis de la deuda, ninguna de las partes debería poder actuar como demandante, juez y jurado en el tribunal de la deuda soberana.

Reconocer las responsabilidades de deudores y de acreedores en la crisis.

Según los procedimientos actuales, las responsabilidades recaen con más fuerza sobre los deudores. Cualquier valoración sobre cómo deben distribuirse las pérdidas debería tener en cuenta los intereses de los acreedores, pero también la necesidad de proteger los derechos humanos y la dignidad de las personas de la nación deudora.

Garantizar un proceso abierto, responsable y transparente.

Se trata de valores y responsabilidades públicos, no privados. Si se reconoce que en cualquier crisis de deuda existen tres partes interesadas (el deudor, los acreedores y los contribuyentes) las tres

partes participarían en la resolución de la crisis. Según el Capítulo 9 del código jurídico de Estados Unidos, los ciudadanos afectados deberían tener el derecho legal a hacerse oír en la resolución de una crisis. Esta transparencia y responsabilidad ayuda a evitar futuras crisis.

El gobierno deudor iniciaría el proceso solicitando a las Naciones Unidas un marco de arbitraje independiente, transparente y responsable. El marco se basaría en que los pagos del servicio de la deuda estuvieran desplazando el gasto en derechos humanos básicos, impidiendo que el país cumpliera los Objetivos.

Durante la siguiente etapa, se designaría un grupo de arbitraje independiente, constituido por el mismo número de miembros designados por el deudor que por sus acreedores. Estos miembros escogerían un juez o presidente neutral. Para analizar la cantidad de deuda a cancelar, el grupo deberá contar con una valoración completa de los recursos que el país necesita para cumplir los Objetivos.

Las Naciones Unidas deberían responsabilizarse de garantizar que el proceso se lleva a cabo de forma transparente, independiente y justa, tanto para los deudores como los acreedores, y de asegurar que los fondos entregados por el proceso se utilizan para conseguir los Objetivos.

Fuente: Pettifor y Greenhill 2003.

COMERCIO: APERTURA DE LOS MERCADOS Y REDUCCIÓN DE LOS SUBSIDIOS

Una razón del problema de la deuda es que, al igual que otros países pobres, la mayoría de los PPME dependen mucho de las exportaciones de productos básicos, que han sufrido un descenso de los precios. Los países que dependen de dichas exportaciones están quedando rezagados en el crecimiento económico mundial (véase el capítulo 3)¹⁷. Aunque la ayuda y el alivio de la deuda serán esenciales para conducir a muchos países en desarrollo por el camino correcto, no son soluciones sostenibles.

CAMBIAR LAS PAUTAS COMERCIALES

Para competir y prosperar en la economía mundial, los países en desarrollo necesitan dirigir su propio desarrollo. Necesitan ser competitivos en los productos que exportan y diversificarse en otros. Sin embargo, los países con bajo desarrollo humano han tardado en aumentar o diversificar sus exportaciones (cuadro 8.2).

La alta competitividad de los mercados mundiales actuales hacen difícil la diversificación de las exportaciones en los países con bajo desarrollo humano. Con mercados abiertos, las exigencias de capital, tecnología y recursos humanos han aumentado.

CUADRO 8.2

Comercio: aprovechar las oportunidades (o no)

	Exportaciones de bienes, servicios e ingresos (miles de millones de USD de 1995)	
	1990	2001
Desarrollo humano alto	3.959	7.602
Desarrollo humano medio	780	1.599
Desarrollo humano bajo	41	61

Fuente: Cálculos de la Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano basados en datos sobre exportaciones y el coeficiente de deflación del PIB del Banco Mundial. 2003i.

Los compradores internacionales de materias primas demandan alta fiabilidad y alta calidad de los proveedores en los países en desarrollo. Estas tendencias conceden mucha importancia al conocimiento, las habilidades y la flexibilidad. También presionan más a los países más pobres, que tienen menos habilidades, ahorros y capacidad para adaptarse a los entornos cambiantes¹⁸.

Un progreso más rápido en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, especialmente en educación y salud, ayudará a los países a reforzar sus exportaciones. La gente sana e instruida constituye una mano de obra adaptable y una economía más productiva. Así se cambian las pautas comerciales, pasando de exportar productos primarios a exportar bienes procesados, de bienes manufacturados de baja cualificación a bienes más intensivos en cualificación.¹⁹

¿QUÉ DEBERÍA HACERSE?

Los países ricos cuentan con muchas posibilidades de ampliar el acceso al mercado y promover las importaciones de los países pobres mediante la reducción de los aranceles y las subvenciones. A pesar de algunas importantes iniciativas recientes, las políticas comerciales de los países ricos siguen siendo muy discriminatorias frente a los productos de los países más pobres, especialmente los agrícolas y textiles. La esperanza más importante que los países pobres extrajeron de la Ronda de Uruguay de negociaciones comerciales internacionales (1986-94) fue que los países ricos abrirían sus mercados en estos dos sectores. Pero los resultados han sido muy decepcionantes. La protección en la mayoría de los países ricos sigue siendo muy alta mediante el uso de diferentes instrumentos:²⁰

Aranceles. La mayoría de los países ricos aplican aranceles más altos a los productos agrícolas y a las manufacturas simples, precisamente los productos

CUADRO 8.3

Aranceles y reducciones después de la Ronda de Uruguay en países y grupos seleccionados (porcentaje)

Categoría de producto	Unión Europea		Estados Unidos		Países pobres		Países ricos	
	Arancel	Reducción	Arancel	Reducción	Arancel	Reducción	Arancel	Reducción
Agricultura ^a	15,7	-5,9	10,8	-1,5	17,4	-43,0	26,9	-26,9
Textiles	8,7	-2,0	14,8	-2,0	21,2	-8,5	8,4	-2,6
Metales	1,0	-3,3	1,1	-3,8	10,8	-9,5	0,9	-3,4
Productos químicos	3,8	-3,3	2,5	-4,9	12,4	-9,7	2,2	-3,7

a. Los datos no incluyen el pescado e incluyen los equivalentes arancelarios de las barreras no arancelarias.

Fuente: Finger y Harrison 1996.

que los países en desarrollo producen y exportan. En agricultura, los aranceles de los países de la OCDE están muy orientados contra de los productos agrícolas de bajo precio producidos por los países en desarrollo (cuadro 8.3). Los aranceles sobre las manufacturas de los países en desarrollo también siguen siendo altos. En los años noventa, el arancel medio de la OCDE sobre productos manufacturados procedentes del mundo en desarrollo era del 3,4%, más de cuatro veces el arancel medio del 0,8% sobre las manufacturas de la OCDE. Bangladesh exporta alrededor de \$2.400 millones anuales a los Estados Unidos y paga un 14% de ellos en aranceles, mientras que Francia exporta más de \$30.000 millones y paga alrededor del 1% en aranceles²¹. Además, la Ronda de Uruguay también dejó aranceles máximos (superiores al 15%) sobre muchas exportaciones de los países en desarrollo, el 60% de las importaciones de Canadá, los Estados Unidos, Japón y la Unión Europea procedentes de los países en desarrollo estaban sujetas a aranceles máximos²².

Los países más pobres a menudo se enfrentan también a la escalada arancelaria, es decir, aranceles más altos si intentan procesar sus exportaciones en lugar de exportar simplemente los productos primarios. En Nueva Zelanda, este “impuesto al desarrollo” adopta la forma de un arancel del 5% sobre los granos de café y un arancel del 15% sobre el café molido²³ y en Japón supone un arancel del 0,1% sobre textiles sin procesar y un arancel del 8,6% sobre textiles totalmente procesados²⁴.

- **Cupos.** Una versión más extrema de la misma política son los cupos de importación. En lugar de hacer que los productos de los países en desarrollo sean menos competitivos, los cupos no permiten que esos productos superen un volumen determinado para que no puedan competir. Los países de la OCDE someten a las importaciones a una gran variedad de cupos, especialmente para ropa y calzado, productos de mano de obra intensiva en los que los países en desarrollo tienen una ventaja comparativa. Los cupos de confección y textiles se retirarán paulatinamente para el año 2005, pero en 2002 los

cupos todavía regulaban a casi los mismos productos de confección que tenían cupos a finales de los años ochenta. Esta falta de progreso plantea dudas sobre la seriedad de los países de la OCDE a la hora de cumplir sus compromisos para el año 2005.

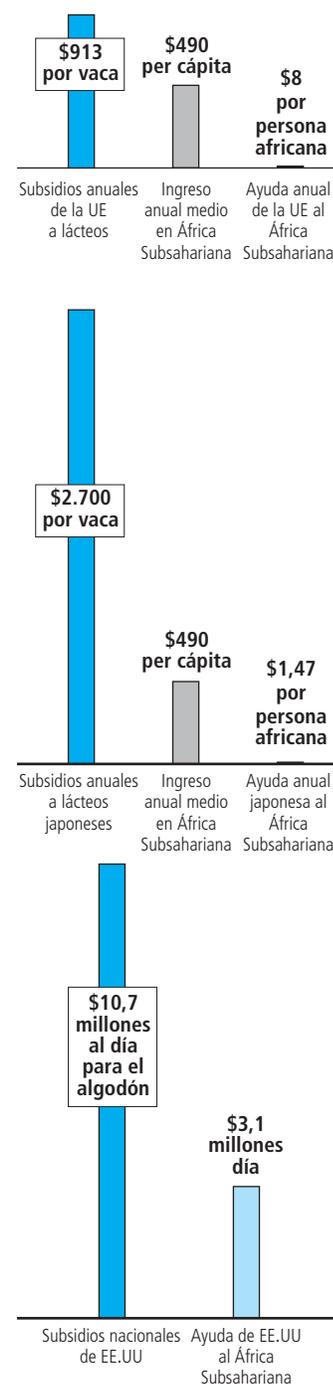
Subsidios a la exportación. Otra forma en la que los países ricos inclinan la balanza del comercio a su favor parece tener poco que ver con el comercio. Todos los países ricos, en mayor o menor grado, otorgan grandes subsidios a sus productos agrícolas nacionales. Estos subsidios son de tal envergadura, un total de \$311.000 millones anuales, que afectan a los precios mundiales de mercado de productos agrícolas ocasionando un daño directo a los países pobres (recuadro 8.8). La exportaciones subsidiadas de la UE han contribuido a la caída de la industria de productos lácteos en Jamaica y el Brasil y de la industria del azúcar en Sudáfrica²⁵. Los productores de algodón de África Occidental han aumentado la eficiencia en el sector del algodón, alcanzando costos de producción competitivos, pero no pueden competir frente a los agricultores subsidiados de los países ricos (recuadro 8.9). Además, los subsidios per cápita para el ganado vacuno y cápsulas de algodón de la OCDE son considerablemente más altos que la ayuda per cápita de la OCDE para el África Subsahariana (figura 8.6). Los subsidios agrícolas anuales en los países ricos sobrepasan significativamente el ingreso nacional de todo el África Subsahariana (figura 8.7).

En la conferencia de la Organización Mundial del Comercio (OMC) celebrada en 2001 en Doha, Qatar, los países acordaron la eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas, aunque no definieron ningún plazo de tiempo, algo esencial si se pretende dar significado a la declaración de Doha²⁶.

A largo plazo, la solución real para los países dependientes de la exportación de materias primas es diversificarse en otros sectores de exportación, especialmente en manufacturas de mano de obra intensiva. Pero, a corto plazo, la comunidad internacional podría ocuparse de la extrema inestabilidad de los precios de las materias primas. Es

FIGURA 8.6

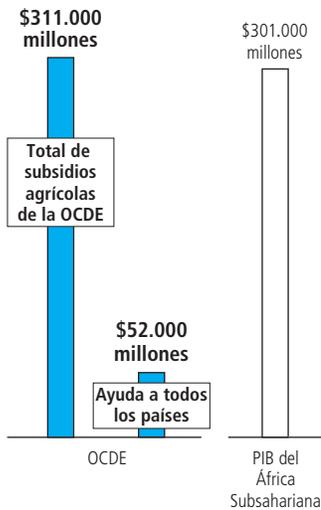
Más ayuda a las vacas y al algodón que a las personas, 2000



Fuente: Birdsall y Clemens 2003b.

FIGURA 8.7

Los subsidios agrarios de la OCDE eclipsan la ayuda, 2001



Fuente: OCDE, Comité de Asistencia para el Desarrollo 2003a; cuadros de indicadores 12 y 15.

RECUADRO 8.8

Las amplias repercusiones internacionales de los subsidios nacionales

Los subsidios de los países ricos a sus agricultores hacen que sus fincas sean más rentables, lo que les permite conseguir mayor producción y reducir los precios de sus productos. El resultado: productos agrícolas abundantes y baratos.

¿Quién gana y quién pierde? Está claro que los productores nacionales ganan, ya que obtienen mayores beneficios. Pero no hay duda de que los consumidores nacionales pierden puesto que, aunque pagan menos por los alimentos, pagan más impuestos para financiar los subsidios y el efecto negativo es mayor que el positivo. Además, los subsidios favorecen claramente a los grandes productores. La Comisión Europea calcula que, excluyendo a Grecia, la mitad de los subsidios llegan sólo al 5% de las explotaciones.

Pero sus efectos se sienten más allá de las fronteras nacionales. Los productores de los países pobres deben competir con productores subsidiados en los países ricos. A menudo, no pueden exportar sus productos a los países ricos porque los precios de sus productos, que no reciben subsidios, no pueden competir con los precios que los agricultores de los países ricos ofrecen, inferior al precio de mercado (es lo que sucede con el azúcar en los Estados Unidos). Y es posible que ni siquiera puedan vender sus productos en sus países porque el aumento de la producción agrícola en los países ricos, espoleada por los subsidios, crea excedentes que se exportan a los países pobres a precios que los productores domésticos no pueden igualar (es el caso de la leche europea).

Fuente: Cline 2002.

¿Qué ocurre con los consumidores de los países pobres? Si no intervienen otros factores, los subsidios de los países ricos harían descender los precios que pagan por los alimentos, lo que les beneficiaría. Pero en muchos países pobres una gran parte de los consumidores también son productores agrícolas. Estas personas se ven afectadas de dos formas por los subsidios de los países ricos: la comida que compran es más barata, pero sus ingresos son menores debido a la disminución de los precios de los alimentos que producen.

Por tanto, si los subsidios aumentan o disminuyen la pobreza en los países pobres depende de cuántas personas pobres de esos países se ganan la vida vendiendo alimentos. Un estudio reciente comprobó que la eliminación de los subsidios perjudica a los pobres a corto plazo cuando menos de la mitad de ellos vive en áreas rurales. Pero por término medio, en los países en desarrollo alrededor de tres cuartos de la población es rural, y en los países africanos y asiáticos más pobres, la cifra supera el 90% de la población. Los países importadores netos de alimentos se benefician de los precios mundiales más baratos. Pero, a largo plazo, los precios desalientan la inversión, lo que conduce al estancamiento de un importante sector de la economía del que dependen muchas personas pobres. Así, los agricultores de los países ricos parecen ser los únicos auténticos beneficiarios de los subsidios, frente a una gran cantidad de perdedores en todo el mundo.

poco probable que los planteamientos para la estabilización a través de acuerdos internacionales sobre productos básicos —que ya se intentaron en los años setenta y ochenta y fueron abandonados— consigan mucho apoyo debido a sus malos antecedentes. Un servicio para imprevistos podría crear un seguro dentro del acuerdo sobre el alivio de la deuda a los PPME para casos de conmociones exógenas, como un repentino descenso del precio mundial de las exportaciones de un país²⁷. Además, el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC debería reformarse para asegurar que no se obstaculiza la financiación de proyectos de los países en desarrollo que intentan diversificar las exportaciones de materias primas o asegurar precios a los agricultores pobres.

Aunque hay cálculos muy variados sobre los beneficios que los países pobres obtienen de la liberalización del comercio en los países ricos, la mayoría presentan enormes ganancias. Sólo los efectos estáticos, los que afectan a la estructura económica actual de los países pobres, casi igualarían a los niveles actuales de ayuda exterior. Esto no significa que la liberalización del comercio pueda o deba sustituir a la ayuda. Para los países de máxima y alta prioridad, la ayuda es esencial para enfrentarse de forma inmediata a las limitaciones estructurales que encuentran los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Para ellos, los beneficios del comercio tardarán más tiempo en convertirse en realidad mientras desa-

rollan la capacidad de responder a nuevas oportunidades.

Los países con desarrollo humano medio que exportan maíz, trigo, arroz, azúcar y otros productos agrícolas básicos, también tienen la capacidad de exportar ropa, calzado y otros bienes manufacturados. Así, podrían acumular también los beneficios de la liberalización del comercio. Pero también se beneficiarían los países con desarrollo humano bajo, especialmente los exportadores de productos básicos como café y algodón.

Los países ricos podrían hacer que el comercio funcione para el desarrollo humano en muchas otras áreas. Podrían implementar disposiciones en favor de la salud pública bajo el acuerdo de la OMC sobre Aspectos de los Derechos de la Propiedad Intelectual (ADPIC; véase más adelante). Podrían eximir a los servicios sociales básicos del principio de liberalización progresiva bajo el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS; véase el capítulo 5). Podrían abordar muchas otras preocupaciones de los países en desarrollo sobre comercio, medio ambiente, inversión y circulación de personas. Y podrían aumentar la participación efectiva de los países en desarrollo en la toma de decisiones en las negociaciones de la OMC.

En la Declaración de Doha de Noviembre de 2001 todos los países se comprometieron a convertir las necesidades de desarrollo (especialmente las

El futuro de los exportadores africanos de algodón depende de Doha

El algodón es básico para el desarrollo económico de varios países de África Occidental (Benin, Burkina Faso, Chad, Malí, Togo). Desde los años ochenta, la producción de algodón se ha cuadruplicado; actualmente oscila entre el 5% y el 10% del PIB y supone alrededor del 30% de las exportaciones. Gran parte del algodón procede de las explotaciones de pequeños agricultores, muchos de ellos por debajo del umbral de la pobreza. Para la mayoría, el algodón es el único producto que pueden exportar de forma competitiva. Los ingresos por algodón también financian gran parte de la infraestructura social y económica en las zonas rurales. Por eso, los precios e ingresos del algodón son fundamentales para cualquier estrategia de lucha contra la pobreza en estos países, así como para conseguir los Objetivos.

En los últimos años estos países han emprendido varias reformas que mejoraron de forma importante su productividad y redujeron los costos de producción hasta situarse en los niveles más bajos del mundo (muy por debajo de los de la Unión Europea y los Estados Unidos). Como resultado, la región representa el 15% de las exportaciones mundiales de algodón, detrás sólo de los Estados Unidos.

Pero varios exportadores —entre los que se encuentran China, la Unión Europea y los Estados Unidos— han concedido grandes subsidios a sus productores de algo-

dón. Se calcula que en 2002, la asistencia financiera directa fue equivalente al 73% de la producción mundial, considerablemente más alta que el 50% registrado cinco años antes. En 2001, estos programas costaron \$4.900 millones, aproximadamente la mitad de ellos concedidos por Estados Unidos y la mayor parte del resto por la Unión Europea y China. Algunos de estos países también proporcionan asistencia para las exportaciones de algodón.

Estas distorsiones han inflado artificialmente el suministro de algodón en los mercados mundiales y han hecho disminuir su precio. Las mayores caídas de precios tuvieron lugar en 2001 y 2002. Los países exportadores pobres como los de África Occidental y Central son los que más han sufrido. Sus productores, que no reciben subsidios, deben vender el algodón casi a precio de costo, lo que provoca un continuo descenso del beneficio real. El Comité Consultivo Internacional del Algodón y el Fondo Monetario Internacional creen que recortar los subsidios nacionales y los subsidios a las exportaciones para el algodón devolvería los precios a niveles competitivos, aumentando los ingresos de los exportadores pobres de algodón y situando a estos países en el camino del crecimiento sostenible. La cuestión es si la Ronda de Doha de negociaciones comerciales de la Organización Mundial del Comercio responderá y aceptará la ventaja competitiva de los productores de algodón de África Occidental.

Fuente: ICC 2002.

de los países menos adelantados) en un objetivo central de las futuras negociaciones comerciales²⁸. Al contrario que los otros Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Objetivo 8 no tiene una meta con plazo determinado. Pero este Informe propone que los países ricos también respeten un plazo temporal para eliminar los aranceles y cupos sobre las exportaciones de manufacturas y para eliminar los subsidios nacionales a la agricultura, un plazo anterior a 2015, periodo en el que los países pobres tienen que alcanzar los Objetivos del 1 al 7.

TECNOLOGÍA MUNDIAL: COMPARTIR LOS FRUTOS DEL CONOCIMIENTO MUNDIAL

Las décadas recientes han sido escenario de un avance tecnológico sin precedentes, con extraordinarios avances en medicina, agricultura, energía, genómica y tecnología de la información y las comunicaciones, que ofrecen grandes oportunidades para poner el poder de la tecnología a trabajar para el desarrollo. Las innovaciones tecnológicas ya conocidas pueden hacer mucho para aumentar la productividad y abordar problemas como las enfermedades, el suministro de agua y saneamiento, la higiene y el hambre (véanse los capítulos 3 y 4). Pero todavía hay que franquear muchas más barreras: energía de bajo costo para comunidades pobres, curas para la enfermedad del sueño, vacunas para el VIH/SIDA y respuestas a los nuevos desafíos que surgen continuamente. Las in-

novaciones tecnológicas pueden acelerar el progreso hacia los Objetivos 1 – 7.

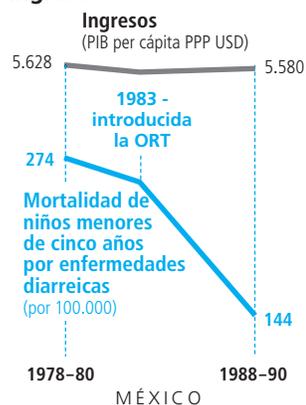
VINCULANDO TECNOLOGÍA Y DESARROLLO HUMANO, Y APROVECHANDO EL CONOCIMIENTO MUNDIAL

Las innovaciones tecnológicas hacen avanzar el desarrollo humano de dos formas: aumentando la productividad que, a su vez, eleva los ingresos familiares (Objetivo 1), y proporcionando soluciones a los problemas de enfermedad, transporte, energía, suministro de agua, saneamiento y tecnología de la información y las comunicaciones para la educación, todos ellos muy importantes para alcanzar los Objetivos 2-7.

Las inversiones en innovaciones tecnológicas merecen prioridad porque pueden superar las limitaciones de los bajos ingresos y las instituciones débiles. Aunque los años ochenta fueron escenario de una merma de la lucha contra la pobreza y el estancamiento del crecimiento económico en la mayor parte del mundo en desarrollo, las muertes infantiles se vieron reducidas gracias a las intervenciones tecnológicas: vacunaciones y terapia de rehidratación oral (figura 8.8). En agricultura, las inversiones en investigación y desarrollo también han demostrado rentabilidades excepcionalmente altas. Una de las formas más importantes con que cuentan los países ricos para ayudar a luchar contra la pobreza a los países pobres es compartir los frutos del progreso científico y tecnológico.

FIGURA 8.8

La terapia de rehidratación oral (ORT) reduce la mortalidad infantil a pesar del estancamiento de los ingresos



Fuente: Gutiérrez y otros 1996.

A pesar del enorme potencial de los recientes avances en biotecnología, relativamente poca inversión está orientada a la tecnología que ayuda a solucionar los problemas de la pobreza. En medicina, por ejemplo, la Comisión sobre Macroeconomía y Salud de la Organización Mundial de la Salud ha detectado una “notable subinversión” en las enfermedades que más afectan a los pobres²⁹. Entre ellas se incluyen enfermedades tropicales como kala-azar, enfermedad de Chagas y enfermedad del sueño, además de las principales infecciones mortales (VIH/SIDA, tuberculosis, paludismo). En conjunto, las enfermedades tropicales y la tuberculosis suponían el 11% de la carga mundial de enfermedad en 1999. Sin embargo, de los 1.393 nuevos medicamentos aprobados entre 1975 y 1999, sólo 16, algo más del 1%, estaban desarrollados específicamente para estas dolencias³⁰.

En 1990, el Consejo de Investigaciones de Salud para el Desarrollo de la Organización Mundial de la Salud detectó que sólo un 10% del gasto en investigación y desarrollo en salud se dirigía a los problemas de salud del 90% de la población mundial. Esta situación no ha cambiado. El desequilibrio entre el esfuerzo científico y la necesidad social puede medirse valorando la proporción de gasto total en una enfermedad en relación con la carga mundial de enfermedad, proporción de 1:20 para el paludismo, enfermedad que mata a más de un millón de personas al año y debilita la productividad de varios millones más. El paludismo está concentrado casi por completo en los países pobres (99% de los casos) y sigue siendo la causa principal de muerte en muchos de ellos.

Estos resultados no sorprenden cuando se consideran los incentivos. Las empresas farmacéuticas y los países ricos representan el 93% del gasto mundial en investigación y desarrollo en salud³¹. Los países pobres y las enfermedades de los pobres suponen poco en términos de mercado puesto que los países en desarrollo representan menos del 2% del mercado de los principales productos farmacéuticos.³² Como resultado, los países pobres se benefician de las inversiones mundiales en investigación sólo cuando padecen enfermedades que también afectan a los países ricos, como en el caso del VIH/SIDA. Incluso entonces los países pobres no pueden compartir los frutos de dicha investigación debido a los altos precios que se mantienen con ayuda de patentes, como sucede con los medicamentos retrovirales para el VIH/SIDA.

La financiación pública para el desarrollo de tecnología, procedente de fuentes tanto nacionales como mundiales, sigue siendo baja. Por esta razón

la política pública necesita intervenir, para aumentar la inversión y mejorar el acceso. En salud, el Programa de Investigaciones sobre Enfermedades Tropicales, gestionado conjuntamente por la Organización Mundial de la Salud, el PNUD y el Banco Mundial, cuenta con unos \$30 millones anuales para un programa que se ocupa de ocho enfermedades tropicales. En agricultura, la investigación y el desarrollo siguen recibiendo poca financiación a pesar de su alta rentabilidad económica. Estas inversiones han aumentado en el Brasil y en México, pero han descendido en África. El principal programa mundial de investigación en cultivos, el Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (GCAI), tuvo dificultades para recaudar \$377 millones (sin embargo, en el mismo periodo, la empresa privada Monsanto gastó \$600 millones en investigación y desarrollo).

ACCESO A LA TECNOLOGÍA Y DERECHOS DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL

Los países ricos, a pesar del compromiso adoptado en el acuerdo ADPIC, no han tomado medidas reales para compartir su tecnología en beneficio de la lucha contra la pobreza. El acuerdo ADPIC incluye disposiciones para la transferencia de tecnología, pero ofrece pocos detalles y ninguna discusión sobre su implementación. El acuerdo ADPIC no proporciona protección a la propiedad intelectual del conocimiento de las sociedades autóctonas, como el que se utiliza en la medicina tradicional. La intensa presión pública ha llevado a negociaciones de precios especiales y a donaciones de empresas en un asunto visible, los medicamentos para el VIH/SIDA, pero poco más.

El acuerdo ADPIC presenta un estándar mundial mínimo para promover la invención. Los regímenes de propiedad intelectual están pensados para equilibrar los dos objetivos sociales, el de promover los inventos y el de promover el uso de los inventos. Por ello, el acuerdo ADPIC incorpora disposiciones en beneficio de los usuarios, como una concesión obligatoria de licencias o las importaciones paralelas que proporcionen a los gobiernos la flexibilidad necesaria para permitir la fabricación local o la importación de bienes bajo patentes. Pero la redacción de estas disposiciones es tan imprecisa que son difíciles de aplicar, por lo que un primer paso sería clarificarlas.

La Declaración de Doha de 2001 sobre ADPIC y salud pública fue un hito que reconoció que los derechos de propiedad intelectual estaban supeditados a las preocupaciones sobre salud pública. La declaración afirmaba rotundamente que el acuerdo ADPIC no evita y no debería evitar que los miembros adop-

taran medidas para proteger la salud pública. Específicamente, reconoce la flexibilidad que tienen los países para utilizar la concesión obligatoria de licencias para la producción local. La declaración también estableció la fecha de diciembre de 2002 como plazo para encontrar una solución a los países que no disponen de una capacidad de fabricación adecuada. Pero las negociaciones se encallaron y su reapertura es un asunto urgente.

Los altos precios que restringen el acceso a medicamentos básicos para salvar vidas se han convertido en un importante asunto ético que las compañías farmacéuticas han dejado de ignorar. La fijación de precios diferenciales, es decir, los recortes de precios voluntarios por parte de las empresas farmacéuticas, se ha convertido en un importante mecanismo para ampliar el acceso a medicamentos, especialmente a los retrovirales para VIH/SIDA. Pero la experiencia muestra que los recortes de precio no son la panacea, como concluyó el informe de noviembre de 2002 del Grupo de Trabajo para Mejorar el Acceso a Medicamentos Esenciales en el Mundo en Desarrollo del Reino Unido. La experiencia también demuestra que, en ausencia de competencia genérica y grupos de presión, los recortes también tienen una respuesta limitada. Tras tres años de funcionamiento, el más importante plan de fijación voluntaria de precios escalonados, la Iniciativa para Acelerar el Acceso a Medicamentos Antirretrovirales patrocinada por Naciones Unidas, ha distribuido medicamentos únicamente a unos 30.000 pacientes, y a precios cuatro o más veces superiores al de sus equivalentes genéricos disponibles comercialmente.

En marcado contraste se encuentra el programa de tratamiento del VIH/SIDA del Brasil, que utilizó medicamentos genéricos para proporcionar un tratamiento rentable a más de 115.000 pacientes sólo en 2001. El programa del Brasil ha reducido a la mitad el número de muertes por SIDA y ha reducido en un 60-80% las infecciones oportunistas comunes entre los pacientes de VIH/SIDA. Los menores costos de hospitalización y de atención médica generaron ahorros de \$422 millones entre 1997 y 1999, que compensaron casi por completo el costo de proporcionar los antirretrovirales, y sin incluir los beneficios económicos de rehabilitar a pacientes para que puedan volver a ser activos tanto económica como socialmente. Los países con menor capacidad que el Brasil y que no pueden seguir sus pasos podrían beneficiarse de la importación de productos del Brasil, siempre que se alcance un acuerdo sobre el tratado ADPIC.

Los países en desarrollo necesitan fomentar su propia capacidad para fabricar medicamentos y otros

productos tecnológicos para salud pública y desarrollo. Pero no todos los países en desarrollo pueden hacerlo, entre ellos los más pobres, los más pequeños y los que tienen el desarrollo humano más bajo.

¿QUÉ DEBERÍA HACERSE?

Deben ampliarse las inversiones en tecnología mundial para reducir la pobreza y alcanzar los Objetivos con el fin de satisfacer las necesidades. Los esfuerzos en investigación y desarrollo para tratar los eternos problemas de la pobreza deben ser mucho más ambiciosos, como en los siguientes campos:

- Cultivos de elevado rendimiento resistentes a las sequías y las plagas, como sorgo, mandioca y lentejas.
- Energía limpia para la población rural que actualmente utiliza madera y estiércol.
- Ordenadores sin cables, de bajo costo y que funcionan con baterías para abrir las comunicaciones en zonas rurales sin electricidad ni infraestructura de telecomunicaciones.
- Vacunas y tratamientos para enfermedades olvidadas, como la enfermedad del sueño.

Estas inversiones son fundamentales para alcanzar los Objetivos 1-7 pero no constituyen una demanda de mercado, puesto que la gente que sobrevive con menos de \$1 al día tiene poco para gastarse en medicinas. Debido a que estas inversiones no atraen a la inversión privada, el sector público debe tomar la iniciativa. Pero las alianzas con el sector privado no son sólo deseables, también pueden ser esenciales en algunos campos puesto que los agentes privados cuentan con los conocimientos técnicos y la tecnología.

La tecnología es un motor del desarrollo humano. Si los países ricos abren el acceso a las tecnologías, pueden hacer una contribución vital para alcanzar los Objetivos. Sin embargo, la apertura ha ido ralentizándose, especialmente en el sector industrial. A largo plazo, esta situación daña a todo el mundo. Muchos economistas afirman ahora que el flujo libre de conocimientos puede facilitar el crecimiento a todo el mundo, en lugar de generar altos desempeños a costa del acceso. Por esta razón es vital la reapertura de las negociaciones sobre el acuerdo ADPIC y la puesta en marcha de sus disposiciones para la transferencia de tecnología.

Los países ricos pueden hacer mucho más para ampliar el acceso a la tecnología si se ocupan de los obstáculos clave:

- Falta de financiación para inversiones en investigación y desarrollo.
- Leyes sobre propiedad intelectual ambiguas.
- Límites a la fijación de precios diferenciales.

Si los países ricos abren el acceso a las tecnologías pueden hacer una contribución vital para alcanzar los Objetivos

CUADRO 8.4

Responsabilidades de los países ricos

	Ayuda			Alivio de la deuda			Comercio			
	Asistencia oficial para el desarrollo (AOD) neta desembolsada		Ayuda vinculada (% de los desembolsos de ayuda totales) ^a	Promesas bilaterales al Fondo Fiduciario de PPME (a noviembre de 2002, millones de USD)	Cancelación de la deuda bilateral (millones de USD) 1990–2002	Arancel medio y barreras no arancelarias ^b (equivalentes arancelarios, %) 2000	Importaciones de bienes		De los países menos adelantados	
	Total (millones de USD) 2001	Como % del PNB 2001					Total (millones de USD) 2001	como % de las importaciones totales 2001	Total (millones de USD) 2001	como % de las importaciones totales 2001
Alemania	4.990	0,27	15	226	4.996	21,4	7.488	15,2	218	0,4
Australia	873	0,25	41	14	72	13,4	2.274	37,5	11	0,2
Austria	533	0,29	..	44	202	21,8	616	9,4	16	0,3
Bélgica	867	0,37	10	45	544	22,1	2.275	12,7	254	1,4
Canadá	1.533	0,22	68	114	1.207	12,7	3.558	16,1	35	0,2
Dinamarca	1.634	1,03	7	60	359	21,6	447	10,0	12	0,3
España	1.737	0,30	31	44	980	21,3	3.373	21,8	136	0,9
Estados Unidos	11.429	0,11	..	40	8.062	9,70	54.798	46,4	982	0,8
Finlandia	389	0,32	13	38	156	21,3	338	10,2	16	0,5
Francia	4.198	0,32	33	181	13.043	21,4	5.112	17,4	236	0,8
Grecia	202	0,17	83	11	..	22,5	670	23,8	18	0,6
Irlanda	287	0,33	..	24	..	22,9	700	13,6	17	0,3
Italia	1.627	0,15	92	153	1.156	20,1	4.323	18,3	98	0,4
Japón	9.847	0,23	19	200	3.908	34,8	20.582	58,9	110	0,3
Luxemburgo	141	0,82	..	318	28	2,6	1	0,1
Noruega	1.346	0,83	1	300	237	61,1	405	12,3	12	0,4
Nueva Zelanda	112	0,25	..	29	..	12,0	383	28,8	2	0,1
Países Bajos	3.172	0,82	9	199	1.575	19,9	3.860	23,5	73	0,4
Portugal	268	0,25	42	27	460	20,5	556 ^c	13,9 ^c	29 ^c	0,7 ^c
Reino Unido	4.579	0,32	6	77	1.886	20,9	6.535	18,9	132	0,4
Suecia	1.666	0,81	14	189	121	20,5	580	9,8	10	0,2
Suiza	908	0,34	4	127	311	37,1	694	8,3	9	0,1

Nota: En este cuadro se presentan datos correspondientes a los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

a. Se refiere a la ayuda vinculada y parcialmente vinculada como porcentaje de la ayuda total, sin incluir la cooperación técnica. b. Medida que se refiere al total de las barreras comerciales a los países en desarrollo. No sólo mide las barreras monetarias (aranceles) sino también las no monetarias (cupos sobre manufacturas, textiles, productos agrícolas y combustibles). También tiene en cuenta el efecto de los subsidios nacionales. c. Los datos se refieren al año 2000.

Fuente: Columnas 1 y 2: OCDE, Comité de Asistencia para el Desarrollo 2003c. Columna 3: cálculos de la Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano basados en datos sobre ayuda vinculada y parcialmente vinculada de la OCDE, Comité de Asistencia para el Desarrollo 2003c. Columna 4: Geithner y Nankani. 2002. Columna 5: cálculos de la Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano basados en datos sobre cancelación de la deuda de la OCDE, Comité de Asistencia para el Desarrollo 2003c. Columna 6: Birdsall y Roodman 2003. Columnas 7-11: Naciones Unidas 2002a.

- Capacidad tecnológica nacional, incluyendo la capacidad de producción local.

RESPECTO DE LOS COMPROMISOS DE LA DECLARACION DEL MILENIO: POLÍTICA, NO CARIDAD

Se han visto más actuaciones sobre la ayuda en los dos años desde la Declaración del Milenio que durante la década pasada: promesas de \$16.000 millones más de ayuda para el 2006, alivio de la deuda a 26 países y un acuerdo para que los derechos de propiedad intelectual no obstruyan el camino de acceso a la tecnología para proteger la salud pública. Aunque importantes, estos logros están lejos de las promesas realizadas. Incluso los \$16.000 millones adicionales de asistencia oficial para el desarrollo sólo alcanzarían el 0,26% del ingreso nacional bruto de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo en 2006, y no el objetivo del 0,7%. Se han llevado a cabo pocas actuaciones concretas en la

apertura de mercados, la transferencia de tecnología y el alivio de la deuda, dejando a muchos países sin beneficios. Con los compromisos muy por debajo de la necesidad, los países pobres continuarán enfrentándose a un crecimiento estancado, a la acumulación de deuda (insostenible) y a la caída de precios de las exportaciones.

Debería animarse a los países ricos a que escribieran informes, contribuyendo a una estrategia mundial de reducción de la pobreza, en los que establezcan sus prioridades de actuación³³. Podrían identificar los puntos en los que deben hacer más hincapié para mantener sus compromisos. Por ejemplo, los países generosos con la ayuda no son siempre tan abiertos en relación con las importaciones de los países en desarrollo. Es el caso de Noruega, que hace mucho para cumplir sus compromisos de ayuda pero podría hacer más en el acceso al mercado (cuadro 8.4)³⁴. El proceso actual de revisiones detalladas del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE sobre la ayuda podría también ampliarse

El compromiso con el índice de desarrollo

El compromiso con el índice de desarrollo (CDI) es un intento pionero de controlar el cumplimiento de los países ricos con los compromisos adquiridos con la asociación mundial. Este índice, creado por el *Center for Global Development* y la revista *Foreign Policy* no se fija sólo en las tradicionales medidas de la ayuda, como sumas de dólares, sino que también examina un conjunto más amplio de dimensiones y políticas de ayuda, analizando tanto la calidad como la cantidad de la ayuda, las barreras comerciales, el medio ambiente, las inversiones, la migración y el mantenimiento de la paz.

Construir un índice que tenga en cuenta toda la gama de políticas que afectan a los países pobres es tan difícil como importante. Aunque el CDI es un primer paso importante para responsabilizar a los países ricos de sus compromisos, todavía quedan muchas otras cuestiones:

- **Valoración de “buena” política.** El CDI está diseñado para medir un conjunto de políticas que se supone que mejoran los resultados de desarrollo. Inevitablemente estas suposiciones están sujetas a juicios de valor. Por ejemplo, las puntuaciones más altas se conceden a los países con buena gobernabilidad en lugar de a aquellos en los que la necesidad es mayor. Otro ejemplo es la inversión directa extranjera (FDI), un componente del índice. Debido a la falta de datos, el CDI ha tenido que asumir que es buena en todas las circunstancias.
- **Ponderación.** Quizá el problema más grande de cualquier índice compuesto es la importancia que se asigna a cada indicador. El CDI utiliza una variedad de métodos en cada área política, pero el índice global proporciona el mismo peso a cada uno de los seis componentes. Aunque se trata del enfoque más sencillo, le resta importancia a la ayuda y al comercio, posiblemente mucho más importantes que, por ejemplo, las contribuciones al mantenimiento de la paz.
- **Debilidades de la medida.** Aunque los seis componentes de las políticas de los países ricos son importantes para el desarrollo mundial, algunos son difíciles de medir. Las políticas de migración que

contribuyen al desarrollo son difíciles de medir porque no hay un consenso claro sobre lo que constituye una buena política de migración y los datos son escasos. El medio ambiente es también una área compleja que carece de datos adecuados.

- **Complejidad.** El CDI se diseñó para tratar las políticas de forma muy específica, lo que resulta en una gran cantidad de indicadores y una amplia gama de métodos estadísticos. El costo de esta complejidad es que para todo el mundo—excepto para el investigador que dispone de conocimientos sobre la materia— el índice será una caja negra: los resultados están claros, pero la comprensión de lo que subyace detrás necesita un conocimiento especializado. Así, para el votante, para la organización no gubernamental, el periodista o el responsable de la formulación de políticas, es decir, todo el público clave, puede que el mensaje de lo que debe cambiar no quede del todo claro.
- **Sesgo contra los países ricos.** Como los elementos clave del índice (ayuda, mantenimiento de la paz y contribuciones de FDI) se miden como proporción de los ingresos nacionales brutos, las grandes economías que, a menudo, entregan el máximo en términos absolutos, obtienen bajas puntuaciones. Además, los cinco países principales tienen poblaciones de menos de 20 millones.

Algunos de los resultados del índice son sorprendentes, a veces debido a los problemas mencionados anteriormente. Los Países Bajos encabezan las clasificaciones, dejando a Dinamarca en segundo lugar, que es con diferencia, el donante de asistencia oficial para el desarrollo más generoso en términos de proporción de los ingresos nacionales brutos de los países en el índice. Este resultado se debe principalmente a las puntuaciones extremadamente altas que los Países Bajos consiguen en FDI, mientras que Dinamarca obtiene puntuaciones muy bajas. Esta situación pone de manifiesto los problemas de utilizar la FDI como un elemento de puntuación para la política: la FDI es un resultado, posiblemente más afectado por la estructura del sector privado que por la política gubernamental. Del mismo modo Portugal, con su también

sorprendente tercer puesto, se ve beneficiado por una puntuación perfecta en la FDI. A continuación se sitúan Nueva Zelanda y Suiza en cuarto y quinto lugar, países que, como Portugal, no son grandes donantes de asistencia oficial para el desarrollo. La alta clasificación de Suiza ilustra muy bien los problemas de conceder igual importancia a todos los componentes del índice: obtiene una baja puntuación en las categorías importantes de comercio y ayuda, pero puntúa alto en inversión y migración, áreas difíciles de medir y cuyo impacto es más controvertido.

Finlandia, Canadá, Australia, los Estados Unidos y Japón tienen las puntuaciones más bajas. Los dos mayores donantes de ayuda extranjera en cantidades de dólares, los Estados Unidos y Japón, están en la parte inferior de la tabla. Las puntuaciones de ambos países sufren debido a su ayuda y FDI que, aunque son enormes en términos absolutos, son pequeñas en relación con el tamaño de sus economías. Japón recibe puntuaciones especialmente bajas en mantenimiento de la paz, debido a que las barreras y los compromisos constitucionales impiden que pueda proporcionar tropas para el mantenimiento de la paz. De nuevo, esta situación ilustra el problema de la ponderación: en sectores importantes como comercio y medio ambiente, Japón lo hace relativamente mejor. La puntuación de EE.UU. también se beneficia de su gran actuación en comercio, ayudada por un mercado agrícola más abierto, que no recibe tantos subsidios como el de Europa.

Sin embargo, el resultado más importante del índice no se encuentra en las clasificaciones relativas, sino en el hecho de que incluso los mejores países apenas se encuentran a mitad de camino para alcanzar una puntuación perfecta. Todos los países tienen un largo camino que recorrer para conseguir políticas que ayuden al desarrollo de los países pobres.

La primera edición del CDI, que está previsto se publique anualmente, debería avivar el debate sobre las políticas de desarrollo en los países ricos y provocar discusiones sobre cómo medir las políticas y mejorar los datos.

Fuente: Birdsall y Roodman 2003.

para incluir el comercio y el alivio de la deuda de forma que esas políticas pudieran revisarse dentro de un marco coherente. Japón importa más de los países en desarrollo que cualquier otro país rico (59% de las importaciones totales), pero tiene una baja asistencia oficial para el desarrollo en términos de porcentaje del ingreso nacional bruto.

Un proyecto de investigación reciente desarrolló un índice compuesto, el compromiso con el índice de desarrollo, que incluye la actuación de los países ricos en relación con la implementación de las políticas que contribuyen al desarrollo (recuadro 8.10). Al igual que otros índices compuestos, éste ayuda a los encargados de formular políticas (en este caso a los de los países ricos) a evaluar su situación e identificar áreas de mejora. El índice señala su desempeño en relación con el de otros países, no sólo en

ayuda, sino también en la protección de sus mercados frente a los productos de países en desarrollo, en inversiones, en la apertura a los inmigrantes, en contribución al mantenimiento de la paz y en contribución a la gestión mundial ambiental. El índice es un producto de la investigación innovadora y no pretende “nombrar y avergonzar”, sino diagnosticar las deficiencias y animar a una mejor actuación.

Como ya se ha mencionado, el Objetivo 8 no tiene metas cuantitativas ni con límite de tiempo. Pero los países ricos pueden establecer sus propios plazos para las metas que exigen su actuación. A continuación se proponen algunos indicadores de progreso con elementos específicos y plazos en áreas críticas:

- Aumentar la asistencia oficial para el desarrollo para rellenar los huecos financieros, en unos \$50.000 millones aproximadamente, como mínimo.

- Aumentar la asistencia oficial para el desarrollo para los países menos adelantados.
- Desarrollar medidas concretas para implementar la Declaración de Roma sobre Armonización.
- Eliminar aranceles y cupos sobre productos agrícolas, textiles y artículos de confección exportados por los países en desarrollo.
- Eliminar los subsidios a las exportaciones agrícolas.
- Acordar y financiar, para los PPME, un servicio de financiación compensatorio frente a conmociones externas, incluyendo la caída de precios de los productos básicos.
- Financiar reducciones de la deuda más profundas para los PPME que hayan alcanzado sus puntos de culminación con el fin de asegurar la sostenibilidad.
- Introducir protección y remuneración para los conocimientos tradicionales en el acuerdo ADPIC.
- Alcanzar acuerdos sobre lo que los países sin suficiente capacidad de fabricación pueden hacer para proteger la salud pública bajo el acuerdo ADPIC.

Los compromisos ya adquiridos por los países ricos demuestran que el mundo ha cambiado. La integración del mercado mundial y los avances tecnológicos han ido en aumento, así como la exposición a la enfermedad, los costos de las pérdidas ambientales y los riesgos del contagio financiero mundial. Las accio-

nes dentro de las fronteras nacionales no son suficientes para abordar estos problemas, la alianza es necesaria para el interés mutuo. Pero los países ricos también tienen que actuar puesto que la eliminación del sufrimiento humano es un imperativo ético. Para los países ricos, el cumplimiento de sus compromisos es una cuestión, no sólo de caridad, sino de política, la política que es parte del enfoque coherente de la comunidad internacional para erradicar la pobreza mundial

A finales del siglo pasado, la posibilidad de erradicar la pobreza parecía posible. La guerra fría había terminado y la posibilidad de que todas las sociedades convergieran hacia objetivos comunes parecía estar al alcance. Pero mientras este Informe se envía a la imprenta nuevos retos mundiales, desde Iraq hasta la expansión de nuevas enfermedades mundiales, ocupan un lugar preponderante. La ralentización económica mundial también amenaza con debilitar la acción de los países ricos a favor del desarrollo, puesto que sus propias economías reciben presiones para reducir los déficit presupuestarios y necesitan beneficiarse de sus propias ventajas comerciales. Por esta razón, lo más urgente es que las naciones mantengan sus promesas. Supervisar el avance hacia el Objetivo 8, detallando el papel de los países ricos en la alianza para el desarrollo, es tan importante como supervisar los Objetivos 1-7.