



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## RECUADRO 1

### Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre

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

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

Objetivo 2: Lograr la educación primaria universal

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

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

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

Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil

*Meta 5: Reducir en dos 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*

*Sigue en la página siguiente*

RECUADRO 1 (sigue)

## Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio

*materna en tres cuartas partes*

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

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

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

Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad ambiental

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

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

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

Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

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

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

*Sigue en la página siguiente*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

no mejora o incluso empeora.

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

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

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

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

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

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

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

RECUADRO 1 (sigue)

### Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las mismas condiciones estructurales que llevan

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

desafío es el aumento de la productividad agrícola.

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

\* \* \*

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

