

El próximo decenio nos brinda la oportunidad de reducir en un 50 por ciento la pobreza en el mundo. Miles de millones más de personas podrán aprovechar los beneficios de la economía mundial. Pueden salvarse decenas de millones de vidas. Las soluciones prácticas existen. El marco político está establecido. Y por primera vez, el costo es verdaderamente asequible. Sean cuales fueren los motivos que puedan impulsar a cada uno a resolver la crisis que plantea la pobreza extrema –derechos humanos, valores religiosos, seguridad, prudencia fiscal, ideología–, las soluciones son las mismas. Lo único que se precisa es pasar a la acción.

El presente informe recomienda el camino que hay que seguir. Indica cómo puede alcanzarse ese ambicioso objetivo. Describe de qué forma se pueden conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son las metas mundiales cuantificadas y cronológicas para luchar contra la pobreza extrema en sus numerosas dimensiones (pobreza de ingreso, hambre, enfermedad, falta de vivienda adecuada y exclusión), al mismo tiempo que promueven la igualdad de los géneros, la educación y la sostenibilidad ambiental. También representan derechos humanos fundamentales: los derechos de cada persona del planeta a la salud, la educación, la vivienda y la seguridad, según se prometen en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas.

¿Cómo se presentará el mundo en el año 2015 si se continúan los ODM? Más de 500 millones de personas serán rescatadas de la pobreza extrema. Más de 300 millones de personas no pasarán ya hambre. También se lograrán progresos espectaculares en lo que se refiere a la salud infantil. En vez de morir antes de cumplir cinco años, 30 millones de niños de salvarán. También salvarán la vida más de dos millones de madres.

Los Objetivos de Desarrollo de Milenio son las metas específicas de reducción de la pobreza más completas y que más amplio apoyo han obtenido en el mundo

Eso no es todo. La consecución de los ODM significará que otros 350 millones de personas tendrán agua potable, y otros 650 millones de personas aprovecharán los beneficios del saneamiento básico, lo que les permitirá llevar una vida más sana y más digna. Centenares de millones más de mujeres y niñas irán a la escuela, tendrán oportunidades económicas y políticas, y gozarán de mayor seguridad y protección. Detrás de esas cifras considerables están las vidas y las esperanzas de personas que buscan nuevas oportunidades para poner término al agobio de la pobreza más absoluta y contribuir a la renovación y al crecimiento económico.

Muchos países están cerca de conseguir por lo menos algunos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para la fecha prefijada, que es el año 2015. Sin embargo, extensas regiones distan mucho de conseguirlo (cuadro 1). El África subsahariana, en una situación extraordinariamente dramática, se ha dejado arrastrar por la espiral descendente del SIDA, el resurgimiento del paludismo, la disminución de la producción alimentaria por persona y la degradación ambiental, con lo que la mayoría de los países dista mucho de conseguir la mayor parte o la totalidad de los ODM. El cambio climático puede agravar la situación al aumentar la inseguridad alimentaria, propagar enfermedades transmitidas por vectores, e incrementar las probabilidades de que haya desastres naturales, y una prolongada disminución de las lluvias en partes de África ha hecho ya estragos. En el caso de algunos ODM, como la reducción de la mortalidad materna y la inversión del actual rumbo de la sostenibilidad ambiental, la mayor parte del mundo no continúa cumplir el calendario previsto. La meta temprana de conseguir la equiparación de los géneros en la enseñanza primaria y secundaria –para lo que se ha fijado un plazo que acaba en 2005– será algo que muchos países del mundo no conseguirán.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son demasiado importantes para dejar que fracasen. Ya es hora de darles el impulso que su ejecución requiere y merece. El año 2005 debe inaugurar un decenio de acción ambiciosa. Sobre la base de la labor desarrollada por más de 250 de los profesionales del desarrollo más importantes del mundo a lo largo de los dos últimos años en el contexto del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, el presente informe ofrece un plan práctico para conseguir los ODM. Una y otra vez repetimos que las tecnologías específicas para conseguir los ODM son por todos conocidas. Lo que se necesita es ponerlas en práctica en la escala debida. Para ello, presentamos en primera parte del informe diez recomendaciones fundamentales. En los 13 informes de orientación temática de los Equipos de Tareas que apoyan el presente plan se ofrecen análisis y recomendaciones más minuciosos.

El presente resumen panorámico tiene cuatro partes. En la primera se explica por qué los ODM son importantes y se describen los diversos progresos alcanzados hasta ahora en su consecución. A continuación se ofrece un diagnóstico de por qué los resultados han sido tan variados según las regiones y según los ODM. La segunda presenta las recomendaciones que han de

ejecutarse a nivel de los países, centrándose en los procesos, las inversiones, las políticas y las estrategias de escala que se precisan para conseguir los ODM. La tercera brinda recomendaciones para orientar el apoyo del sistema internacional con destino a los procesos a nivel de países. En la cuarta se estiman los costos y los beneficios de la consecución de los ODM, recalcando los millones de vidas que se pueden salvar –y los miles de millones de personas que llevarían una vida mejor– mediante un aumento considerable pero muy asequible de las inversiones en todo el mundo.

1 Por qué los ODM son importantes y por qué nos estamos quedando atrasados

Los Objetivos de Desarrollo de Milenio son las metas específicas de reducción de la pobreza más completas y que más amplio apoyo han obtenido en el mundo, por lo cual su importancia tiene muchas facetas. Para el sistema político internacional, representan la piedra angular en la que se basa la política de desarrollo. Para más de mil millones de personas que viven en condiciones de pobreza extrema, representan los medios necesarios para poder llevar una vida productiva. Para todos los habitantes del mundo, son la piedra angular de la búsqueda de un mundo más seguro y más pacífico.

La piedra angular de la política internacional de desarrollo

En la Cumbre del Milenio –celebrada en septiembre del año 2000– la mayor reunión de dirigentes mundiales que se haya dado en la historia adoptó la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, comprometiendo sus naciones a una alianza global encaminada a reducir la pobreza, mejorar la salud, y promover la paz, los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental. Poco después, los dirigentes mundiales se reunieron de nuevo en marzo de 2002 en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, que tuvo lugar en Monterrey (México) y que estableció un marco de ámbito mundial de alianza global para el desarrollo en la que los países desarrollados y los países en desarrollo convinieron en adoptar y ejecutar medidas conjuntas para reducir la pobreza (recuadro 1). Más tarde, ese mismo año, los Estados Miembros de las Naciones Unidas se reunieron en la Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible en Johannesburgo (Sudáfrica), donde reafirmaron los ODM como metas cronológicas mundiales de desarrollo.

Medios para llevar una vida productiva

Para más de 1000 millones de personas que viven todavía en condiciones de pobreza extrema, los ODM representan una cuestión de vida o muerte. La pobreza extrema se puede definir como “pobreza que mata”, pues priva a las personas de los medios necesarios para seguir viviendo frente al hambre, la enfermedad y los riesgos ambientales. Cuando una persona vive en la pobreza extrema y carece de los escasos ingresos necesarios, aunque no sea más que

Cuadro 1**Principales tendencias de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, por región**

	África		Asia	
	Septentrional	Subsahariana	Oriental	Sudoriental
Objetivo 1 Reducir la extrema pobreza y el hambre				
Reducir la extrema pobreza a la mitad	por buen camino	elevada, sin cambios	logrado	por buen camino
Reducir el hambre a la mitad	elevada, sin cambios	muy elevada, sin cambios	progresos, pero con demora	progresos, pero con demora
Objetivo 2 Lograr la enseñanza primaria universal				
Enseñanza primaria universal ^a	por buen camino	progresos, pero con demora	por buen camino	con demora
Objetivo 3 Promover la igualdad entre los sexos y la habilitación de la mujer				
Igualdad en la enseñanza primaria	por buen camino	progresos, pero con demora	logrado	por buen camino
Igualdad en la enseñanza secundaria	logrado	progresos, pero con demora	sin datos	logrado
Igualdad en la alfabetización de los jóvenes y las jóvenes	con demora	con demora	logrado	logrado
Proporción de mujeres en los parlamentos	progresos, pero con demora	progresos, pero con demora	en disminución	progresos, pero con demora
Objetivo 4 Reducir la mortalidad infantil				
Reducir en dos terceras partes la mortalidad de niños menores de 5 años	por buen camino	muy elevada, sin cambios	progresos, pero con demora	por buen camino
Inmunización contra el sarampión	logrado	baja, sin cambios	sin datos	por buen camino
Objetivo 5 Mejorar la salud materna				
Reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes	tasa moderada	tasa muy elevada	tasa baja	tasa elevada
Objetivo 6 Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades				
Haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA	sin datos	estable	en aumento	estable
Haber detenido y comenzado a reducir la propagación del paludismo	poco riesgo	riesgo elevado	riesgo moderado	riesgo moderado
Haber detenido y comenzado a reducir la propagación de la tuberculosis	baja, en disminución	elevada, en aumento	moderada, en disminución	elevada, en disminución
Objetivo 7 Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente				
Invertir la pérdida de bosques	menos del 1% es bosque	en disminución	logrado	en disminución
Reducir a la mitad el porcentaje de la población urbana que carezca de acceso a agua potable	logrado	sin cambios	disminución del acceso	acceso amplio, pero sin cambios
Reducir a la mitad el porcentaje de la población rural que carezca de acceso a agua potable	acceso amplio, pero poco cambio	progresos, pero con demora	progresos, pero con demora	progresos, pero con demora
Reducir a la mitad el porcentaje de la población urbana que carezca de saneamiento	por buen camino	acceso reducido, sin cambios	progresos, pero con demora	por buen camino
Reducir a la mitad el porcentaje de la población rural que carezca de saneamiento	progresos, pero con demora	sin cambios	progresos, pero con demora	progresos, pero con demora
Mejorar la vida de los habitantes de los barrios de tugurios	por buen camino	en aumento	progresos, pero con demora	por buen camino
Objetivo 8 Una asociación mundial para el desarrollo				
Desocupación de los jóvenes	elevada, sin cambios	elevada, sin cambios	baja, en aumento	aumento rápido

logrados o en camino
 progresos, pero demasiado lentos
 ningún cambio o cambio negativo
 sin datos

Asia		Oceanía	América Latina y el Caribe	CEI	
Meridional	Occidental			Europa	Asia
por buen camino	en aumento	sin datos	baja, mejora mínima	en aumento	en aumento
progresos, pero con demora	en aumento	moderada, sin cambios	por buen camino	baja, sin cambios	en aumento
progresos, pero con demora	elevada, pero sin cambios	progresos, pero con demora	por buen camino	en disminución	por buen camino
progresos, pero con demora	progresos, pero con demora	por buen camino	por buen camino	logrado	por buen camino
progresos, pero con demora	poco cambio	progresos, pero con demora	por buen camino	logrado	logrado
con demora	con demora	con demora	logrado	logrado	logrado
muy baja, algunos progresos	muy baja, sin cambios	progresos, pero con demora	progresos, pero con demora	progresos recientes	en disminución
progresos, pero con demora	moderada, sin cambio	moderada, sin cambio	por buen camino	baja, sin cambios	en aumento
progresos, pero con demora	por buen camino	en disminución	logrado	logrado	logrado
tasa muy elevada	tasa moderada	tasa elevada	tasa moderada	baja	baja
en aumento	sin datos	en aumento	estable	en aumento	en aumento
riesgo moderado	poco riesgo	poco riesgo	riesgo moderado	poco riesgo	poco riesgo
elevada, en disminución	baja, en disminución	elevada, en aumento	baja, en disminución	moderada, en aumento	moderada, en aumento
pequeña disminución	menos del 1% es bosque	en disminución	en disminución, salvo en el Caribe	logrado	logrado
logrado	logrado	acceso amplio, pero sin cambios	logrado	logrado	logrado
por buen camino	progresos, pero con demora	acceso reducido, sin cambios	progresos, pero con demora	acceso amplio, pero cambio limitado	acceso amplio, pero cambio limitado
por buen camino	logrado	acceso amplio, pero sin cambios	acceso amplio, pero sin cambios	acceso amplio, pero sin cambios	acceso amplio, pero sin cambios
progresos, pero con demora	sin cambios	sin cambios	progresos, pero con demora	poco cambio	poco cambio
algún progreso	en aumento	sin datos	progresos, pero con demora	baja pero sin cambio	baja pero sin cambio
baja, en aumento	elevada, sin cambios	baja, en aumento	en aumento	baja, aumento rápido	baja, aumento rápido

a. Los resultados se basan en mediciones de los índices de matriculación. Los resultados pueden cambiar si se basan en mediciones de los índices de terminación del ciclo primario. Por ejemplo, las estimaciones de terminación del ciclo primario en América Latina muestran que entre el 8 y el 10 por ciento de la población en edad escolar no terminará la escuela primaria, lo que implica que la región está atrasada en el logro del objetivo de la enseñanza primaria universal.

Fuente: División de Estadística, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2004.

Recuadro 1
El Consenso de Monterrey como marco de alianza global

El Consenso de Monterrey ofrece un marco de acción valioso, aunque muchos de sus compromisos fundamentales sigan sin cumplirse. A continuación se mencionan seis de sus principios esenciales:

En primer lugar, el mundo se comprometió a cumplir un programa de desarrollo de amplia base:

“Nuestra meta es erradicar la pobreza, lograr un crecimiento económico sostenible y promover un desarrollo sostenible al tiempo que avanzamos hacia un sistema económico mundial basado en la equidad y que incluya a todos”.

En segundo lugar, el mundo reconocía la necesidad de una nueva alianza de países pobres y países ricos basada en la buena gobernanza y la expansión comercial, la ayuda, y el alivio de la deuda:

“El logro de las metas de desarrollo convenidas internacionalmente, incluso las establecidas en la Declaración del Milenio, requiere una nueva alianza entre los países desarrollados y en desarrollo. Nos comprometemos a adoptar políticas racionales, promover una buena gestión pública en todos los niveles y respetar el estado de derecho. También nos comprometemos a movilizar nuestros recursos internos, atraer corrientes financieras internacionales, fomentar el comercio internacional como motor del desarrollo, incrementar la cooperación financiera y técnica internacional en pro del desarrollo, promover una financiación sostenible de la deuda, adoptar medidas para el alivio de la deuda externa y aumentar la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales”.

En tercer lugar, el Consenso de Monterrey establecía una distinción entre países en desarrollo que poseen una infraestructura adecuada y capital humano suficiente para atraer las inversiones privadas (principalmente provenientes de países de medianos ingresos) y los países que tienen que depender de la asistencia oficial para el desarrollo para consolidar sus infraestructuras y su capital humano (sobre todo países menos adelantados y en especial países con bajos ingresos).

“La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) desempeña un papel esencial como complemento de otras fuentes de financiación para el desarrollo, en particular en los países cuya capacidad de atraer inversiones directas privadas es mínima. La AOD puede ayudar a los países a movilizar un volumen adecuado de recursos internos en un plazo apropiado y, a la vez, mejorar su capital humano y aumentar su capacidad productiva y de exportación. También puede contribuir de manera decisiva a mejorar el entorno para las actividades del sector privado y, de este modo, prepara el terreno para un crecimiento vigoroso. Asimismo, es un instrumento de apoyo de importancia crítica para la educación, la salud, el desarrollo de la infraestructura pública, la agricultura, el desarrollo rural y el aumento de la seguridad alimentaria”.

En cuarto lugar, el Consenso de Monterrey identifica varias regiones en las que la AOD es particularmente necesaria para poder alcanzar los ODM:

“Para muchos países de África, países menos adelantados, pequeños Estados insulares en desarrollo y países en desarrollo sin litoral, la AOD continúa representando el grueso de la financiación externa y es indispensable para alcanzar las metas y Objetivos de Desarrollo enunciados en la Declaración del Milenio y otros Objetivos de Desarrollo convenidos internacionalmente”.

En quinto lugar, el Consenso de Monterrey reconoce que, por consiguiente, se necesitarán incrementos importantes de la AOD, y los países donantes se comprometen a brindar esos recursos adicionales, con inclusión de la meta, de larga data, del 0,7 por ciento del PNB.

(continúa en la página siguiente)

Recuadro 1
El Consenso
de Monterrey
como marco de
alianza global
(continúa)

“Reconocemos que será necesario aumentar sustancialmente la AOD y otros recursos para que los países en desarrollo puedan alcanzar las metas y Objetivos de Desarrollo convenidos internacionalmente, incluso los consignados en la Declaración del Milenio. Para incrementar el apoyo a la AOD, colaboraremos para mejorar más las políticas y estrategias de desarrollo, tanto en el plano nacional como internacional, a fin de aumentar la eficacia de la ayuda.

“En este contexto, instamos a los países desarrollados que aún no lo hayan hecho a que adopten medidas concretas para dedicar el 0,7 por ciento de su producto nacional bruto (PNB) como AOD para los países en desarrollo”.

En sexto lugar, el Consenso de Monterrey destacaba que el comercio es un motor de crecimiento de importancia crítica y que los países con bajos ingresos necesitaban dos tipos de ayuda para mejorar el comercio: un mejor acceso a los mercados de altos ingresos, y recursos financieros para eliminar las limitaciones de la oferta mediante inversiones en instituciones, y en tecnología e infraestructura mercantiles:

“En cooperación con los Gobiernos interesados y sus instituciones financieras y con miras a apoyar más firmemente las medidas adoptadas por los países para aprovechar las oportunidades de comercio e integrarse eficazmente en el sistema comercial multilateral, invitamos a las instituciones financieras y de desarrollo multilaterales y bilaterales a que amplíen y coordinen su labor para eliminar gradualmente las limitaciones de la oferta y destinen más recursos a ese fin; mejoren la infraestructura del comercio; diversifiquen la capacidad de exportación y apoyen un aumento del contenido tecnológico de las exportaciones; fortalezcan el desarrollo institucional y estimulen la productividad y la competitividad en general”.

Con esos seis principios, el Consenso de Monterrey brinda un enfoque equilibrado del crecimiento económico y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Naciones Unidas, 2000: párrafos 1, 4, 39, 41, 42 y 36). El Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas apoya esos principios equilibrados. En el presente documento nos basamos en ellos para recomendar las medidas prácticas que pueden hacer posible la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

para sufragar las necesidades básicas, el sencillo episodio de una enfermedad, o una inundación, o una plaga que destruye una cosecha, puede representar la diferencia que hay entre vivir y morir. En hogares que adolecen de una pobreza extrema, la esperanza de vida es a menudo la mitad que en el mundo de ingresos altos: cuarenta años en vez de ochenta. Es cosa corriente que de cada mil niños nacidos, más de cien perezcan antes de su quinto cumpleaños, en comparación con menos de 10 en el mundo de ingresos altos. Un niño que nazca hoy en el África subsahariana sólo tiene un tercio de posibilidades de llegar hasta los 65 años de edad.

Los ODM son fines en sí mismos, pero para esos hogares también son “insumos de capital”, es decir, medios para llevar una vida productiva, para el crecimiento económico y para mejorar el desarrollo. Un trabajador más sano es un trabajador más productivo. Un trabajador más instruido es un trabajador más productivo. Una estructura mejor de abastecimiento de agua y de saneamiento incrementa la producción per cápita de diversas maneras, por ejemplo reduciendo el número o la frecuencia de las enfermedades. O sea que muchos

Para más de mil millones de personas que viven todavía en condiciones de pobreza extrema, los ODM representan una cuestión de vida o muerte.

de los ODM constituyen una parte de la acumulación de capitales, definida en términos amplios, así como ODM convenientes por sí solos.

Los ODM relacionados con el hambre y la enfermedad forman parte del capital humano. Los ODM relacionados con el abastecimiento de agua y el saneamiento y con los habitantes de tugurios forman parte de la infraestructura. El Objetivo de la sostenibilidad natural es parte del capital natural. El primer Objetivo de la reducción de la pobreza es parte del crecimiento económico. Y como la consecución de los ODM relacionados con el hambre, la educación, la igualdad de los géneros, el medio ambiente y la salud reviste importancia vital para el crecimiento económico global y para el desarrollo, es un error hablar sencillamente de la tasa de crecimiento económico necesaria para conseguir los ODM en un país determinado. Es más útil, particularmente en el caso de los países más pobres que no salen del estancamiento económico, describir la gama y el nivel de las inversiones necesarias para conseguir los numerosos ODM, que por lo tanto promueven el crecimiento económico general.

Un eje para la seguridad mundial

Los ODM no sólo reflejan la justicia mundial y los derechos humanos sino que también tienen una importancia vital para la estabilidad y la seguridad nacionales e internacionales, como recalca el Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los retos y el cambio (Naciones Unidas, 2004). En las sociedades pobres y hambrientas es mucho más probable que originen querellas en torno a recursos escasos y vitales como los pozos de agua para beber o para regar y las tierras arables, así como recursos naturales escasos como el petróleo, los diamantes y la madera, que en las sociedades de ingresos elevados. Muchos dirigentes mundiales han recalcado acertadamente en los últimos años que hay una profunda relación entre la reducción de la pobreza y la seguridad mundial (recuadro 2). Por consiguiente, la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio debería ocupar un lugar central en los esfuerzos internacionales destinados a poner fin a los conflictos violentos, a la inestabilidad y al terrorismo. Como recomienda el Grupo de Alto Nivel, los países que aspiran al liderazgo mundial a través de la obtención de un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, tienen una especial responsabilidad de promover los ODM y de cumplir todos los compromisos internacionales en materia de asistencia oficial para el desarrollo y otros tipos de apoyo que son vitales para alcanzarlos. Apoyamos el criterio recomendado por el Grupo de que el 0,7 por ciento del PNB para asistencia oficial para el desarrollo corresponda a los países desarrollados que aspiran a puestos permanentes en dicho Consejo.

Son múltiples las posibilidades de que la pobreza dé por resultado un riesgo mayor de conflicto. Los países pobres son más propensos a tener gobiernos débiles, con el resultado de que para los posibles rebeldes será más fácil apoderarse de la tierra y de recursos vitales. La escasez de recursos puede provocar migraciones de población que causen conflictos entre grupos sociales como en

Recuadro 2

Reducción de la pobreza y seguridad mundial

Muchos dirigentes mundiales han recalcado el hecho de que la lucha por la seguridad mundial –para poner fin a las guerras, a la violencia interna, al terror y a otros flagelos de la inestabilidad profunda– requiere también que se zanje con éxito la batalla contra la pobreza. A continuación se citan algunas de sus declaraciones, que ponen de relieve la amplia base de acuerdo sobre ese aspecto vital.

Rey Abdullah de Jordania, 23 de enero de 2004

“La oportunidad es una potente fuerza que permite a la población un paso adelante hacia un futuro pacífico. Tenemos en nuestras manos la posibilidad de crear una economía de crecimiento mundial, acceso a la educación y la tecnología, y, lo que es aún más importante, justicia, para mostrar a los jóvenes que nuestro mundo es un mundo de equidad, de apertura y de esperanza. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio deben reforzarse con la introducción de nuevos indicadores para evaluar los progresos, para lograr que el comercio sea mejor y más equitativo y para forjar nuevos vínculos mundiales.

Primer ministro Tony Blair, del Reino Unido, 7 de octubre de 2004

“El resto del mundo no puede mantenerse a la expectativa, porque no podemos permitirnoslo, porque lo que sucede en África afecta y afectará al resto del mundo. La pobreza y la inestabilidad desembocan en la debilidad de los Estados, que pueden convertirse en puestos de refugio para los terroristas y demás delincuentes”.

Presidente George W. Bush, de los Estados Unidos de América, 14 de marzo de 2002

“La pobreza no crea terrorismo. El hecho de ser pobre no hace criminal a una persona. La mayor parte de los conspiradores del 11 de septiembre se criaron en un entorno confortable. Ahora bien, la opresión y la pobreza persistente pueden llevar a la desesperanza y a la desesperación. Y cuando los gobiernos no se esfuerzan por atender las necesidades más fundamentales de sus poblaciones, esos Estados fracasados pueden convertirse en paraísos del terror.

“La pobreza impide que los gobiernos puedan controlar sus fronteras, vigilar su territorio, e imponer sus leyes. El desarrollo brinda los recursos necesarios para instituir la esperanza y la prosperidad, así como la seguridad. [...] Para el éxito del desarrollo se necesitan también ciudadanos sanos, ciudadanos que sepan leer y escribir, que sean sanos, estén dispuestos a trabajar y sean capaces de hacerlo. La asistencia para el desarrollo puede ayudar a las naciones pobres a atender esas necesidades de educación y atención médica”.

Presidente Jacques Chirac, de Francia, 26 de mayo de 2004

“Toda la economía mundial queda frenada condena a regiones enteras a la pobreza y a lo que parece ser una falta absoluta de perspectivas. También es una necesidad política, pues la seguridad y la estabilidad del mundo están amenazadas por las reacciones de poblaciones que carecen de sus derechos fundamentales”.

Primer ministro Junichiro Koizumi, de Japón, 21 de septiembre de 2004

La protección y la potenciación de personas y de comunidades es el cimiento de la paz y la seguridad internacionales. No habrá estabilidad ni prosperidad en el mundo si no se resuelven los problemas de África. La paz y la seguridad, y las cuestiones económicas y sociales, están cada vez más entrelazadas”.

Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, de Brasil, 21 de septiembre de 2004

“La senda hacia la paz duradera debe discurrir paralelamente a un nuevo orden político y económico internacional, que brinde a todos los países verdaderas oportunidades de desarrollo económico y social”.

(continúa en la página siguiente)

Recuadro 2
Reducción de
la pobreza y
seguridad mundial
(continúa)

Presidente Benjamin Mkapa, de Tanzania, 11 de enero de 2003

“Deberíamos ocuparnos de las situaciones y de los factores que poseen el potencial de crear terrorismo: estoy hablando de la pobreza, de la exclusión, de la privación, de la opresión y de la injusticia”.

Presidente Olusegun Obasanjo, de Nigeria, 23 de septiembre de 2004

“Nuestras ansias de paz y seguridad mundiales no tendrán frutos a no ser que intensifiquemos la cooperación internacional para el desarrollo y la reducción de la pobreza”.

Canciller Gerhard Schröder, de Alemania, 2001. Programa de Acción para 2015

“La pobreza extrema, una creciente desigualdad entre países pero también en el interior de los propios países, son otros tantos grandes retos de nuestros días, pues son un caldo de cultivo para la inestabilidad y el conflicto. Por eso, la reducción de la pobreza mundial es absolutamente esencial para salvaguardar la paz y la seguridad”.

Darfur (Sudán) tras la disminución de las lluvias. Sin alternativas de producción, la juventud puede recurrir a la violencia para obtener beneficios materiales, o sentirse presa de un sentimiento de desesperanza, de desesperación o de rabia. Los campesinos pobres que carecen de infraestructura básica y de acceso a los mercados agrícolas pueden volverse, desesperados por la falta de alternativa, a la producción y el comercio de estupefacientes, como el cultivo de adormidera en Afganistán y el de coca en los Andes. Muchos tugurios están bajo el control de bandas de traficantes y vendedores, que crean un círculo vicioso de inseguridad y pobreza. La falta de opciones económicamente fiables crea un germen de inestabilidad e incluso aumenta el potencial de violencia.

La investigación parece indicar que existe una fuerte relación de causa a efecto entre la pobreza y los traumas originados por la escasez de recursos al principio de un conflicto. Por término medio, el trauma de crecimiento económico negativo provocado por una disminución del 5 por ciento incrementa los riesgos de guerra civil en un 50 por ciento más o menos. El riesgo de conflicto civil violento disminuye a medida que aumentan los ingresos nacionales (gráfico 1). Así como los conflictos violentos se deben sin duda a una combinación de factores, la pobreza crea un entorno sumamente propicio al estallido de un conflicto y a su mantenimiento. Las repercusiones de lo antedicho son dobles: la inversión en el desarrollo es especialmente importante para reducir las probabilidades de conflicto, y las estrategias de desarrollo deben tomar en consideración sus posibles efectos para reducir los riesgos de conflicto (o aumentarlos por inadvertencia).

No nos queda más que un decenio

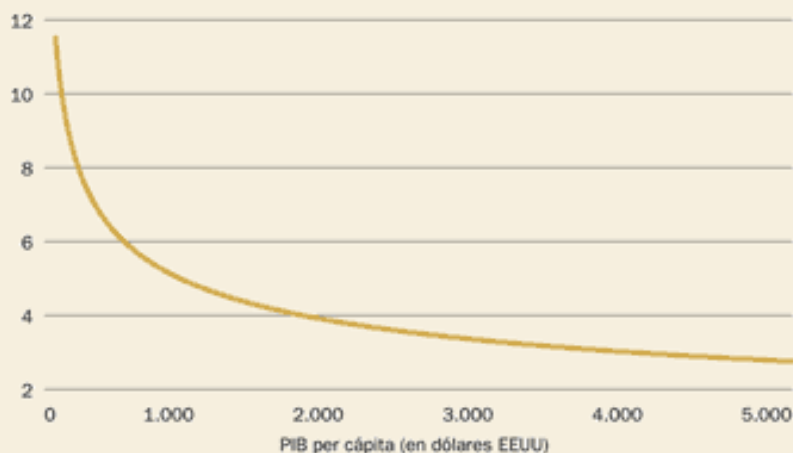
El mundo en su conjunto ha realizado importantes progresos en la consecución de muchos de los ODM. Entre 1990 y 2002, el promedio de ingresos globales aumentó en aproximadamente un 22 por ciento, el número de personas en situación de pobreza extrema disminuyó en una cantidad estimada en

Gráfico 1**Crecientes ingresos nacionales reducen el riesgo de una guerra civil**

Probabilidad estimada de observar un nuevo conflicto dentro de cinco años (porcentaje)

Nota: Las probabilidades estimadas se calculan por la relación entre el PIB per cápita (a dólares EEUU constantes de 1985) y el comienzo de una guerra civil. La cifra denota sólo relaciones medias identificadas en distintos países y en distintas épocas y no implica que para un determinado nivel de ingreso los riesgos de conflicto sean iguales en todos los lugares.

Fuente: Investigaciones realizadas por Macartan Humphreys (Universidad de Columbia) con datos sobre el PIB extraídos del Banco Mundial 2004d y datos sobre el comienzo de las guerras civiles extraídos del PRIO/ Universidad de Uppsala 2004.



130 millones de personas¹, las tasas de mortalidad infantil disminuyeron de 88 a 70 fallecimientos cada 1.000 niños nacidos vivos al año. La esperanza de vida aumentó de 63 años a casi 65 años, un 9 por ciento adicional de la población del mundo en desarrollo obtuvo acceso al agua y un 14 por ciento adicional obtuvo acceso a mejores servicios de saneamiento.

Ahora bien, el progreso dista mucho de haber sido uniforme en todo el mundo o respecto de todos los ODM. Se registran enormes disparidades entre los países o dentro de ellos. Y dentro de los países la pobreza es mayor en las zonas rurales, aunque la pobreza urbana es extensa, está aumentando y los indicadores tradicionales (cuadro 2).

África subsahariana es el epicentro de crisis, con una inseguridad alimentaria continua, un incremento de los casos de pobreza extrema, una mortalidad materna y de niños menores de cinco años asombrosamente alta y gran número de personas que viven en tugurios (mapas 1, 2 y 3), y una deficiencia generalizada en lo que se refiere a la consecución de la mayor parte de los ODM. Asia es la región que acusa los progresos más rápidos, pero incluso en Asia continúa habiendo centenares de millones de personas que viven en una situación de pobreza extrema, e incluso países de rápido crecimiento no continúan alcanzar algunos de los Objetivos no relacionados con los ingresos. Otras regiones del mundo, particularmente América Latina, las economías en transición, el Oriente Medio y África del Norte, han obtenido resultados diversos, a menudo caracterizados por progresos lentos o la falta de progresos respecto de

Cuadro 2**Población que vive por debajo del nivel de pobreza**

- a. Los niveles de pobreza calculados en dólares de 1993 fueron ajustados a la paridad del poder adquisitivo
- b. Las cifras han sido calculadas con la fórmula: índice de pobreza rural \times (100 – índice de urbanización)/índice nacional de pobreza. Téngase presente que índices de pobreza publicados subestiman la pobreza urbana.
- c. Cuando no están disponibles los datos correspondientes a 2001 se utilizan los datos del último año disponible.

Fuente: Columnas 1 a 4 y 7 a 10: Chen and Ravallion 2004. Columnas 5 y 6: Calculado usando datos del Banco Mundial 2004d.

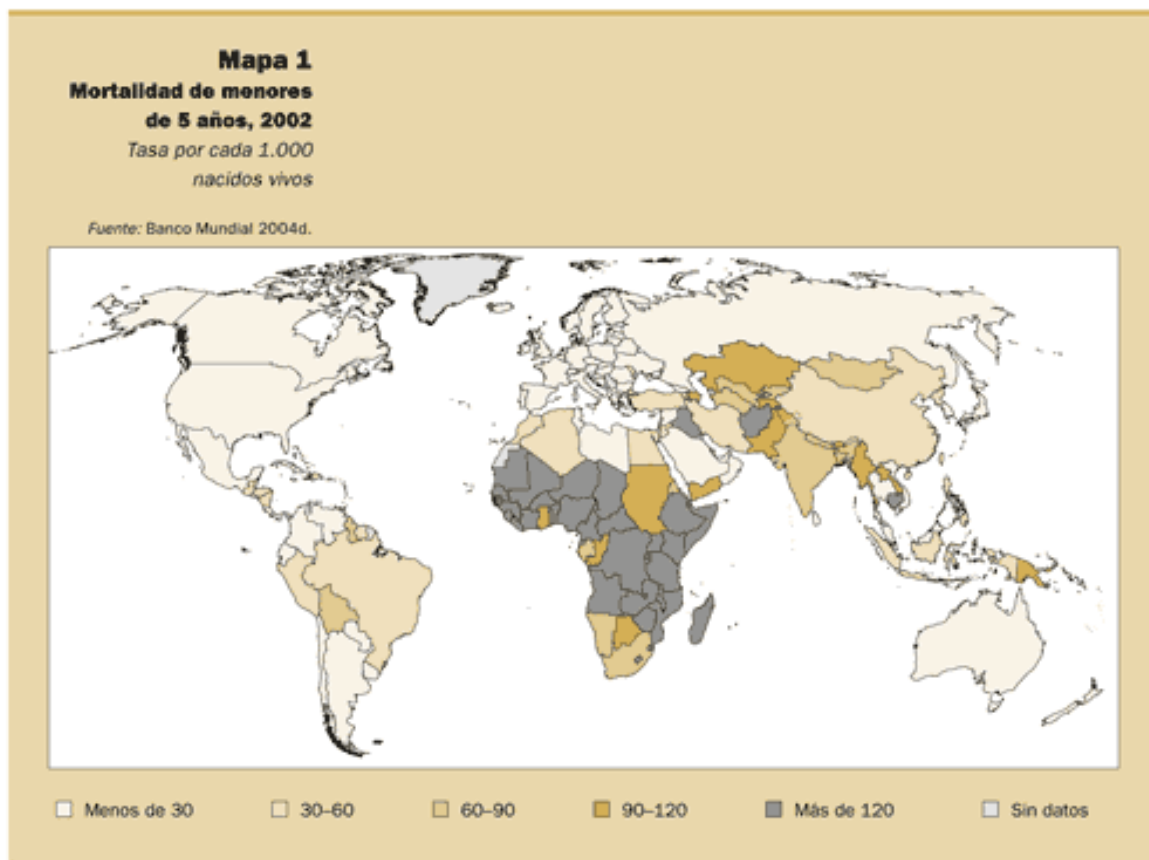
Region	Nivel de pobreza: 1,08 dólares por día ^a				Porcentaje de los pobres viviendo en zonas rurales ^b (%)	Porcentaje de la población viviendo en zonas rurales (%)
	Millones		Porcentaje de la población total			
	1990	2001	1990	2001		
África subsahariana	227	313	45	46	73	67
América Latina y el Caribe	49	50	11	10	42	24
Asia meridional	462	431	41	31	77	72
Asia oriental	472	271	30	15	80	63
Europa oriental y Asia central	2	17	1	4	53	37
Oriente Medio y África del Norte	6	7	2	2	63	42

Region	Nivel de pobreza: 2,15 dólares por día ^a				
	Millones		Porcentaje de la población total		
	1990	2001	1990	2001	
África subsahariana		382	516	75	77
América Latina y el Caribe		125	128	28	25
Asia meridional		958	1.064	86	77
Asia oriental		1.116	865	70	47
Europa oriental y Asia central		23	93	5	20
Oriente Medio y África del Norte		51	70	21	23

algunos de los Objetivos y desigualdades persistentes que minan los progresos alcanzados, respecto de otros.

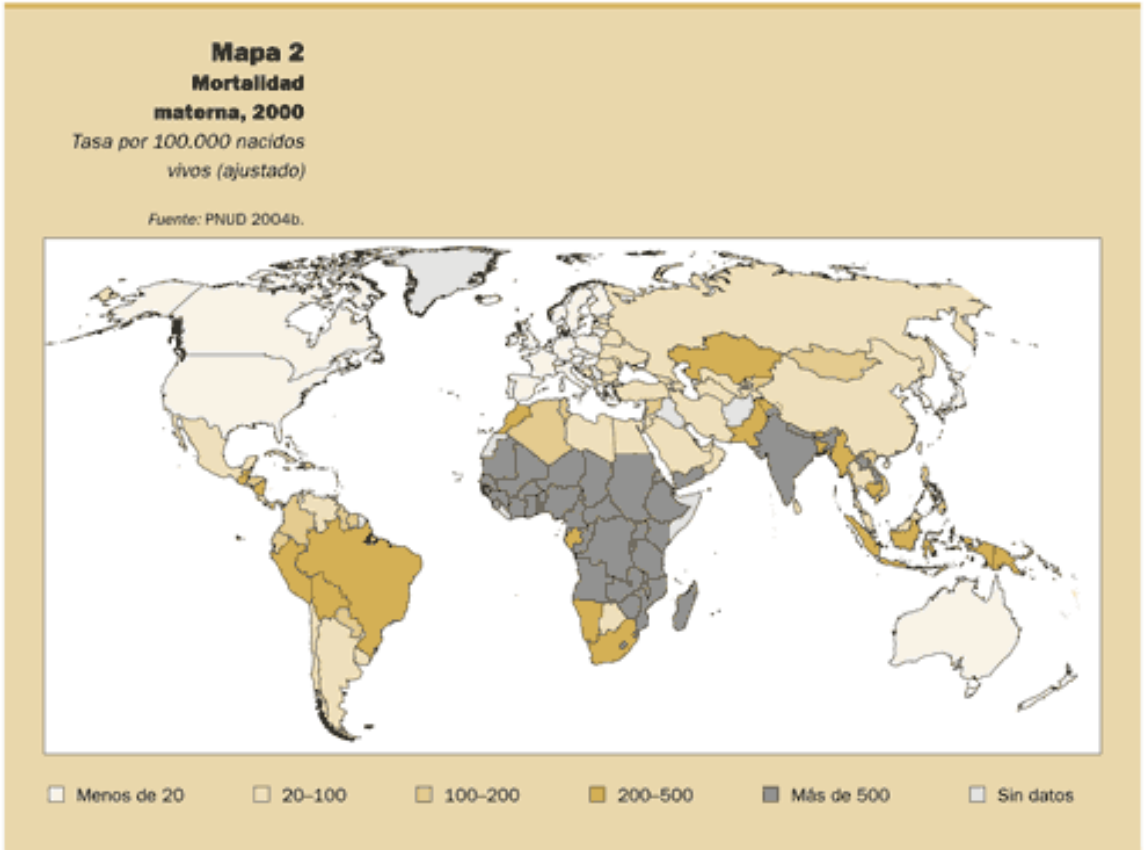
También hay diferencias considerables en el progreso hacia los ODM:

- La proporción de personas malnutridas está disminuyendo lentamente en la mayor parte de las regiones del mundo. Asia occidental, los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) en Asia y Oceanía son excepciones, pues la proporción ha aumentado en el último decenio. En África subsahariana, algunos países han progresado, pero las proporciones generales de la malnutrición han cambiado poco y continúan siendo altas.
- En la enseñanza primaria, se está progresando en la mayor parte de las regiones, pero África subsahariana y Asia meridional continúan estando muy retrasadas. La mayor parte de los niños pobres que asisten a la enseñanza primaria en el mundo en desarrollo aprenden sorprendentemente poco.
- La igualdad de los géneros continúa siendo un objetivo que dista mucho de haberse alcanzado, y la meta de equiparación en educación para el año 2005 no se podrá alcanzar en muchos países, especialmente en África subsahariana y Asia meridional.
- Las tasas de mortalidad de menores de 5 años han disminuido en general, pero el progreso se ha visto frenado en muchas partes del mundo y se están registrando regresiones en la Comunidad de Estados Independientes. Ha



habido progresos limitados en Asia oriental, Asia meridional, Asia occidental y Oceanía, y la mortalidad continúa siendo altísima en el África subsahariana (véase el mapa 1).

- La mortalidad materna continúa siendo inaceptablemente elevada en todas las regiones, lo que corresponde a la escasa atención pública hacia las necesidades de la mujer y a un acceso inadecuado a servicios de educación sexual e higiene reproductiva, con inclusión de los servicios de obstetricia de urgencia (véase el mapa 2).
- El VIH/SIDA, pandemia de la que en la actualidad están infectados unos 40 millones de personas tiene carácter pandémico en el África meridional y plantea una grave amenaza, particularmente para las mujeres y los adolescentes, en prácticamente todas las demás regiones en desarrollo. La incidencia de la tuberculosis continúa siendo sumamente elevada, y está incrementándose como infección de oportunidad asociada con el VIH/SIDA. El paludismo, causado por un parásito basado ecológicamente, continúa representando una considerable amenaza para la salud en muchas regiones tropicales y es pandémico en el África subsahariana.
- El porcentaje de la población con acceso a agua de beber sana ha aumentado sustancialmente. La mayor parte de las regiones continúan desarrollándose según las previsiones por lo que respecta a ese indicador,

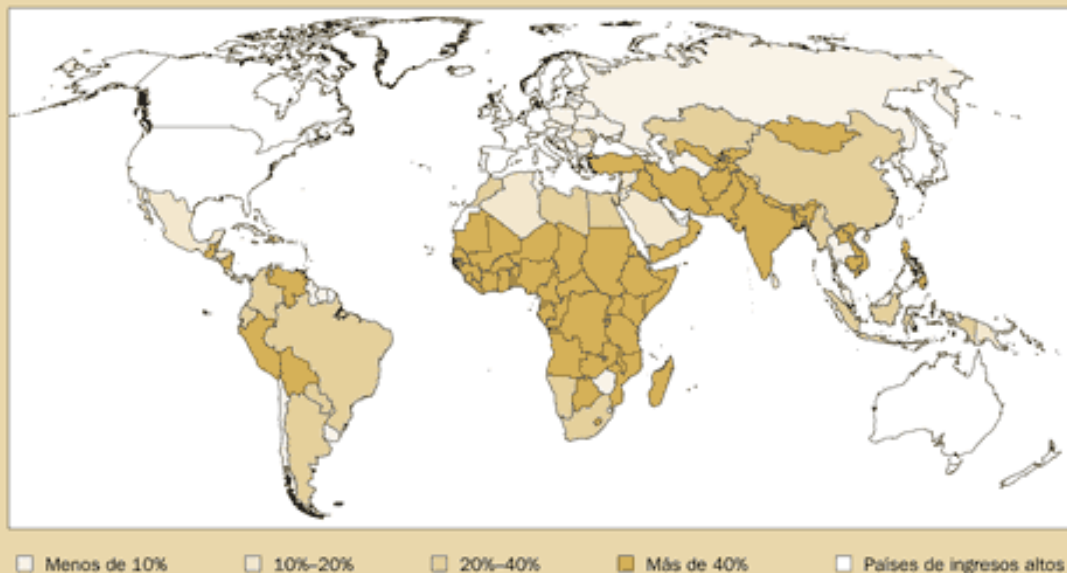


excepción hecha del África subsahariana y de zonas rurales de muchas regiones.

- El mundo no está progresando lo suficiente para alcanzar los ODM referentes al saneamiento. El progreso ha sido insuficiente en Asia meridional, África subsahariana y gran parte del resto de Asia.
- Aproximadamente 900 millones de personas se estima que viven en condiciones semejantes a los tugurios, que se caracterizan por una tenencia de tierra poco segura, una vivienda inadecuada, y falta de acceso al agua o al saneamiento. La proporción más elevada de habitantes de tugurios se encuentra en África subsahariana y en Asia meridional, y representa más del 70 por ciento de la población urbana en muchas ciudades (véase el mapa 3). Tanto Asia occidental como Asia oriental (salvo China) han registrado un aumento del número de habitantes de tugurios desde 1990 pero una ligera disminución en su proporción. El mismo fenómeno está ocurriendo en países sin litoral, pequeños Estados insulares y países menos adelantados. Muchas otras regiones no progresan o están atrasadas.
- Todas las regiones en desarrollo han experimentado una degradación ambiental considerable a lo largo del decenio pasado, lo que probablemente continuará debido al cambio climático mundial provocado por el hombre. Muchos países están luchando entre sí debido a que su base de

Mapa 3 Porcentaje de la población habitando en tugurios

Fuente: ONU-Hábitat 2003.



recursos naturales –concretamente los bosques, las pesquerías, el suelo y el agua, de los que depende la supervivencia y el nivel de vida– se están degradando cada vez más y su nivel de contaminación aumenta. Unos 15 millones de hectáreas de bosques se desbrozan cada año, generalmente en países en desarrollo, lo que da por resultado un incremento de las enfermedades transmitidas por vectores, disminuciones de la cantidad y la calidad del agua, y más inundaciones, corrimientos de tierra, y cambios climáticos locales. La falta de buenos datos e indicadores ambientales enmascara el grado en que la mayor parte de las regiones en desarrollo han sido víctimas de una extensa degradación ambiental durante el pasado decenio y no están al día para la consecución de la sostenibilidad ambiental.

Por qué las actividades dan resultados tan diferentes

La clave para que alcancen los ODM los países de bajos ingresos estriba en lograr que cada persona posea los medios esenciales para llevar una vida productiva. En la actual economía mundial, esos medios incluyen un capital humano adecuado, acceso a la infraestructura esencial, y derechos políticos, sociales y económicos fundamentales (recuadro 3).

Recuadro 3**Medios para llevar una vida productiva**

Los elementos básicos del capital humano adecuado incluyen lo siguiente:

- Una nutrición básica.
- Un sistema de salud que permita que la persona viva una vida larga y saludable
- Salud sexual y de procreación.
- Alfabetización, conocimientos básicos de aritmética, y aptitudes de interés para el mercado de trabajo en el siglo XXI.
- Aptitudes técnicas y empresariales para adoptar tecnologías existentes pero poco utilizadas y conocimientos científicos a fin de promover nuevos conocimientos.

Los servicios esenciales de infraestructura incluyen lo siguiente:

- Un entorno natural de gestión y conservación sostenibles.
- Producción agrícola, con inclusión de nutrientes para el suelo, agua aceptable para la agricultura, y variedades mejoradas de semilla, más vacunas, productos farmacéuticos para veterinaria, y piensos y forrajes para el ganado.
- Energía, electricidad y carburantes de uso seguro para guisar.
- Carreteras pavimentadas y servicios de transporte seguros y fiables, incluidas opciones no motorizadas.
- Tecnología moderna de información y comunicaciones.
- Agua buena para beber y saneamiento básico.

Los derechos políticos, sociales y económicos fundamentales incluyen lo siguiente:

- Igualdad de derechos para las mujeres y las niñas, incluidos los derechos en materia de procreación.
- Libertad contra la violencia, especialmente en el caso de las niñas y las mujeres.
- Una voz política para cada ciudadano, con inclusión de las organizaciones de la sociedad civil.
- Igualdad de acceso a los servicios públicos.
- Seguridad en términos de tenencia de tierra y derecho de propiedad: respecto de la vivienda, la empresa, y otros activos.

En el proceso de crecimiento económico, los Objetivos de Desarrollo del Milenio desempeñan dos funciones: Primera, los Objetivos son “fines en sí mismos”, en el sentido de que la reducción del hambre, mejores salud y educación, y acceso a agua buena y a saneamiento son metas directas de la sociedad. Segunda, los Objetivos son también insumos para el crecimiento económico y para la continuación del desarrollo. Con una potenciación adecuada respecto del capital humano, de la infraestructura y de los derechos humanos fundamentales en una economía basada en el mercado, la mujer y el hombre pueden asegurarse un empleo decente y productivo mediante su iniciativa personal. Si la infraestructura, la salud y la educación están disponibles en abundancia, los países pobres podrán hacer suya la división mundial del trabajo en formas que promuevan el crecimiento económico, eleven los niveles de vida e incrementen la modernidad tecnológica.

Ahora bien, cuando las personas e incluso economías íntegras carecen incluso de la infraestructura más básica, de servicios de salud y de educación, las fuerzas del mercado no pueden conseguir mucho por sí solas. Hogares y

economías íntegras continúan siendo víctimas de la pobreza y no pueden aprovechar los beneficios de la mundialización. Sin infraestructura básica y sin capital humano, los países quedan condenados a exportar una estrecha gama de productos básicos de escaso margen de ganancia basados en los recursos naturales (materiales) del país, en vez de una gama diversificada de exportaciones basadas en tecnología, aptitudes e inversiones de capital. En esas circunstancias, la mundialización puede dar resultados negativos importantes, como por ejemplo el éxodo de cerebros, la degradación del medio ambiente, la huída de capitales, y una degradación de la relación de intercambio, más bien que beneficios derivados del incremento de las inversiones extranjeras directas y los progresos tecnológicos.

Considérese la situación de un poblado típico con hogares que tienen una agricultura de subsistencia en un país pobre como Afganistán, Bhután, Bolivia, Burkina Faso, Etiopía, Nicaragua o Papua Nueva Guinea. El poblado carece de acceso a una carretera pavimentada y al transporte con vehículos. Carece también de electricidad, hay que atender sus necesidades energéticas extrayendo madera de los terrenos boscosos y madereros secundarios, cuya superficie disminuye. El agua de beber no es segura y las letrinas suelen hacer de vivero de infecciones a través de la contaminación alimentaria y al abastecimiento local de agua. Los niños son víctimas de diarreas, neumonía o paludismo.

En un poblado africano, los adultos sucumben al SIDA y a la tuberculosis, sin esperanza de tratamiento. Los agricultores se defienden, pero ni siquiera producen alimentos suficientes para nutrir a sus familias. El suelo hace mucho tiempo que quedó privado de nutrientes, especialmente de nitrógeno. Las lluvias escasean y no hay posibilidad de irrigar los terrenos.

En la situación de ese poblado, la mujer tiene que hacer frente a una triple carga: cuidar de los niños, los ancianos y los enfermos; dedicar largas horas a la recogida de agua y de leña, a producir alimentos y a elaborarlos; y trabajar en explotaciones agrícolas o en empresas familiares a cambio de poco o nada. Empobrecidas, las familias tienen más hijos que los que quisieran tener, por falta de acceso a la educación, a anticonceptivos, a oportunidades decentes de empleo, y a servicios e informaciones sobre salud sexual y de procreación. Y las madres perecen en los partos en proporción que rebasan en centenares de veces la proporción del mundo próspero, ya que no hay servicio de obstetricia de urgencia.

Por sí solas, las fuerzas del mercado no salvarán al poblado. En realidad, los mercados tienden a dejar de lado a los poblados, ya que el poblado no posee ningún ingreso monetario o, si lo posee, es escasísimo, ni dispone de medios para obtenerlo en vista de la escasa productividad y de su deficiente conexión con la economía mundial y regional. El poblado subsiste malamente gracias a los alimentos que produce. Sin dinero, el poblado no puede atraer a doctores, o a profesores, o a empresas de transporte. Sin electricidad ni acceso a los carburantes modernos, el poblado no puede instalar ni hacer funcionar equipos de elaboración de alimento, ni bombas de riego, ni computadoras, ni herramientas

**Se pueden
adoptar medidas
prácticas para
invertir el rumbo
de las cosas**

eléctricas para carpintería o para fabricar ropa. Sus habitantes no poseen ingresos suficientes para ahorrar algo. Las inversiones privadas no llegan al poblado, pues carece de infraestructura y de una mano de obra capacitada. Los jóvenes de uno u otro género que saben leer y escribir se van del poblado y los que están más instruidos, se van del país.

La misma espiral descendente se aplica a muchas zonas urbanas. A su llegada, los migrantes de zonas rurales quizá encuentren empleo inseguro o en el sector no estructurado, pero descubren que la vivienda es inaccesible e inasequible. Entonces se refugian en asentamientos del sector no estructurado, hacinados y con escasos servicios. Muchas de las mayores aglomeraciones humanas del mundo de bajos ingresos son como poblados muy extensos, y las ciudades en rápida expansión de los países de medianos ingresos están a menudo muy mal planificadas, e incluyen extensas zonas desprovistas de infraestructura en servicio, de posibilidades de empleo, y de normas de gestión ambiental.

Una generación o más de una generación de migrantes provenientes de las zonas rurales, combinadas con el rápido crecimiento natural de la población, dan por resultado una proliferación de humanidad densamente asentada, que carece de los elementos básicos del cuidado de la salud, la educación, la electricidad, el abastecimiento de agua para uso doméstico, el saneamiento, la eliminación de desechos sólidos y el acceso al transporte. Las personas que viven en tugurios quedan verdaderamente excluidas de la posibilidad de disfrutar de sus derechos políticos, sociales y económicos. Algunos tugurios están tan densamente poblados que ni siquiera es posible entrar en ellos con una ambulancia. Enfermedades como la tuberculosis se propagan como un incendio forestal. A menudo el VIH/SIDA es prácticamente omnipresente.

A pesar de todo, se pueden adoptar medidas prácticas para invertir el rumbo de las cosas. Los poblados y las ciudades se pueden integrar en el crecimiento económico mundial si se les dota de la infraestructura y del capital humano necesarios para conseguirlo. Si se dota a cada poblado de una carretera, acceso al transporte, electricidad, una clínica, agua limpia para beber, educación, y otros elementos esenciales, los habitantes de poblados de países muy pobres demostrarán la misma determinación y el mismo celo empresarial que han demostrado los pueblos de todo el mundo. Si cada ciudad posee una red de electricidad fiable, telecomunicaciones competitivas, acceso al transporte, vivienda accesible y asequible para los pobres, un sistema de abastecimiento de agua y de saneamiento, y acceso a los mercados mundiales a través de carreteras o de puertos modernos, entonces los puestos de trabajo y las inversiones extranjeras afluirán a la ciudad en vez de que los trabajadores instruidos se vayan de ella.

La inversión en estructura esencial, capital humano y buena gobernanza, por lo tanto, ayuda a conseguir varias cosas:

- Convierte la agricultura de subsistencia en agricultura comercial.
- Establece la base de un crecimiento económico y exportaciones diversificadas impulsados por el sector privado.

**Los poblados
y las ciudades
se pueden
integrar en el
crecimiento
económico
mundial si se
les dota de la
infraestructura
y del capital
humano
necesarios para
conseguirlo**

- Permite que un país se sume a la división global del trabajo en forma productiva.
- Abre las puertas al adelanto tecnológico, y más adelante a una economía de base innovadora.

La consecución de los Objetivos consiste en gran parte en efectuar inversiones fundamentales en la infraestructura y en capital humano que permitan que los pobres puedan sumarse a la economía mundial, al mismo tiempo que se les reconocen derechos económicos, políticos y sociales que les permitirán aprovechar plenamente la infraestructura y el capital humano., independientemente del lugar en que deseen vivir.

Cuatro motivos de que se retrase la consecución de los Objetivos

No hay ninguna explicación que demuestre en todos los casos por qué los Objetivos tienen éxito o fracasan. Cada región y cada Objetivo requiere un análisis cuidadoso. De todos modos, podemos identificar cuatro motivos generales de que no se estén alcanzando los Objetivos. A veces el problema estriba en la *mala gobernanza* en el plano nacional, caracterizada por la corrupción, políticas económicas mal elegidas y negación de los derechos humanos. Otras veces el problema es la trampa de la pobreza, en la cual las economías locales y nacionales son demasiado pobres para efectuar las inversiones necesarias. En otras ocasiones se progresa en una parte del país pero no en las demás, de forma que persisten focos de pobreza. Incluso cuando la gobernanza general es adecuada, con frecuencia existen áreas en las que se descuidan determinadas políticas, lo que puede tener efectos monumentales en el bienestar de sus ciudadanos. A veces esos factores se presentan juntos, lo que hace que los problemas individuales sean aún más difíciles de resolver.

Fallos de la gobernanza

El desarrollo económico queda frenado cuando los gobiernos no realizan funciones como promover el imperio de la ley, desarrollar una política económica sólida, efectuar las inversiones públicas apropiadas, gestionar la administración pública, proteger los derechos humanos fundamentales y apoyar a las organizaciones de la sociedad civil –incluso a las que representan a sectores pobres– en la adopción de decisiones a nivel nacional.

El imperio de la ley entraña la seguridad en las propiedad privadas y en los derechos de tenencia de la propiedad, la seguridad frente a la violencia y el abuso físico, la honradez y la transparencia en las funciones gubernamentales, y la previsibilidad del comportamiento gubernamental según la legislación. Son demasiados los países que no concontinúan alcanzar estos niveles básicos, a veces como consecuencia de dictadores autoritarios que recurren a la violencia y a la corrupción para seguir aferrados al poder pero a menudo debido a que para instaurar el imperio de la ley es preciso que haya instituciones que velen por la responsabilidad del gobierno, y esas instituciones no existen.

Los gobiernos tienen que trabajar activamente con todas las circunscripciones, particularmente con las organizaciones de la sociedad civil y con el sector privado

Los derechos políticos y sociales deben velar por la igualdad ante la ley y por la equidad en todos los grupos de la sociedad. Esos derechos tienen que ser sustantivos y no de pura forma. Los pobres tienen que poder expresarse cuando se adopten decisiones que repercuten en su vida. A las mujeres y niñas hay que asegurarles libertad respecto de la violencia y de la discriminación social, económica y jurídica. En muchos lugares, el acceso a servicios y bienes públicos está restringido a determinados grupos. Los grupos minoritarios por razón de su idioma, su religión o su raza son víctimas de discriminación a manos de grupos más poderosos.

Las políticas económicas sólidas entrañan un equilibrio racional de responsabilidades entre el sector privado y el sector público para lograr un progreso económico amplio y sostenido. El sector privado es el motor del crecimiento en lo que se refiere a la producción. El sector público instala el marco y el entorno propicios para el crecimiento, estableciendo para ello políticas macroeconómicas sólidas y proporcionando factores públicos como la infraestructura, la educación y la salud pública, así como apoyo a la ciencia y a la tecnología.

Las inversiones públicas revisten importancia crucial para una economía de mercado “de base privada”. Las economías que tienen éxito dependen mucho de los gastos públicos en esferas de importancia crítica como la salud, la educación, la infraestructura (red eléctrica, carreteras, puertos marítimos), la gestión ambiental (parques nacionales y reservas protegidas, agua y saneamiento), la información y las comunicaciones, la investigación científica, y tierras para viviendas asequibles.

La administración pública responsable y eficaz requiere que haya transparencia y administradores cualificados, motivados y debidamente remunerados. También requieren sistemas eficaces de gestión, desembolsar grandes inversiones y seguir su desarrollo, así como sistemas de vigilancia y evaluación. Muchos países pobres que carecen de los recursos adecuados para abonar salarios decentes —o mecanismos para controlar los abusos políticos que brindan incentivos para la actuación y la capacidad de eliminar a los ineptos y a los corruptos— no están en condiciones de permitirse que haya un sector público eficaz, de modo que acaban sufriendo por las ineficiencias en gran escala y el desperdicio de recursos.

La participación y un compromiso fuerte de la sociedad civil revisten importancia crucial para la eficacia de la gobernanza, pues ponen en primer plano a agentes importantes, aseguran la idoneidad de las inversiones públicas, conducen a la adopción de decisiones que son las que mejor corresponden a las necesidades de la población tal como ésta las percibe, y sirven de vigilantes para el desarrollo y la ejecución de políticas gubernamentales.

La consecución de los ODM exige que todas esas esferas de gobernanza se traten debidamente. No hay disculpa alguna para que un país, por pobre que sea, trate mal a sus ciudadanos, les niegue la igualdad de protección ante la ley, o deje que sean víctimas de la corrupción, de la mala gestión y de la irracionalidad económica. Algunas mejoras de la gobernanza no cuestan nada o cuestan

**Los Objetivos
brindan un
marco sólido
para determinar
las inversiones
que hay que
hacer**

muy poco, y algunas en realidad economizan fondos (eliminando la corrupción o concediendo la tenencia de tierras, por ejemplo), de forma que algunas mejoras de los resultados económicos se pueden obtener a un costo muy bajo. No hay que dejar pasar esas oportunidades.

Los gobiernos tienen que trabajar activamente con todos los grupos, en particular con las organizaciones de la sociedad civil y con el sector privado. Las organizaciones de la sociedad civil tienen un papel fundamental que desempeñar en la confección de estrategias nacionales, la prestación de servicios, la defensa de los derechos humanos, y la supervisión del gobierno en la lucha contra la corrupción y la ilegalidad. El sector privado es, sin duda, el sector en el que hay que crear los puestos de trabajo y donde ha de tener lugar el crecimiento a largo plazo de los ingresos. (recuadro 4).

Trampas de la pobreza

Muchos países bien gobernados son demasiado pobres para ayudarse a sí mismos. Muchos gobiernos bien intencionados carecen de recursos fiscales para invertir en infraestructura, servicios sociales, gestión ambiental e incluso de la administración pública necesaria para mejorar la gobernanza. Además, docenas de países pobres y de ingresos medios muy endeudados se ven obligados por los gobiernos acreedores a desembolsar grandes proporciones de sus limitados ingresos impositivos para el servicio de la deuda, lo que socava su capacidad de financiar inversiones vitales en capital humano e infraestructura. En una vorágine sin sentido y debilitadora de recursos, los acreedores proporcionan asistencia para el desarrollo con una mano y luego la retiran con la otra para servicios de la deuda.

En una importante iniciativa normativa reciente, el Gobierno de los Estados Unidos estableció una serie de indicadores transparentes para identificar países pobres pero razonablemente bien gobernados que reúnen los requisitos para recibir financiación de su nueva Cuenta para Retos del Milenio. En la lista de 30 países figuran Bolivia, Ghana, Mali y Mozambique. A pesar de los importantes esfuerzos desplegados y de algunos progresos verdaderos, esos países, y otros muchos como ellos, pasan con éxito la prueba de la gobernanza pero no continúan realizar suficientes progresos hacia la consecución de los Objetivos.

Los motivos son claros: carecen de la infraestructura básica, de capital humano y de administración pública, que son los cimientos del desarrollo económico y del crecimiento impulsado por el sector privado. Sin carreteras, ni nutrientes para el suelo, ni electricidad, ni combustibles para cocinar con seguridad, ni clínicas, ni escuelas, ni viviendas adecuadas y asequibles, la población padece crónicamente hambre, se ve aquejada por enfermedades y no está en condiciones de ahorrar. Sin salarios adecuados en el sector público y sin tecnología de la información, la gestión pública adolece crónicamente de debilidad. Esos países no pueden atraer corrientes de inversiones privadas ni retener a sus trabajadores capacitados.

Recuadro 4

Asociados para la consecución de los Objetivos

Sociedad civil

Action Aid, Bread for the World, CIVICUS, DATA, Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN), International Planned Parenthood Federation (IPPF), Médecins Sans Frontières, InterAction, Oxfam, Results International y Social Watch figuran entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC) de mayor inventiva y dedicación que tanto han contribuido al progreso del desarrollo en el mundo, y las estrategias nacionales encaminadas a alcanzar los ODM no tendrán éxito sin la participación activa de esas y otras OSC.

Las OSC pueden suscitar la mentalización política y pública acerca de los ODM, manteniendo una presión constructiva sobre los gobiernos para que persistan en el cumplimiento de sus compromisos. Pueden contribuir activamente a la preparación de estrategias nacionales de reducción de la pobreza basadas en los ODM, para conseguir que las estrategias de inversión atiendan las necesidades de regiones, grupos y cuestiones normativas que han quedado históricamente excluidos. Muchas OSC pueden asumir también funciones esenciales en la prestación de servicios públicos, particularmente los que dependen de una capacitación “entre personas”, sistemas de nivel comunitario y la movilización de la juventud. En la supervisión de los progresos, pueden hacer de vigilantes públicos, para que haya transparencia en los programas de inversión y responsabilidad en la gestión presupuestaria.

En el plano internacional, las OSC pueden movilizar el apoyo entre la juventud y otros grupos esenciales para mantener la presión sobre los dirigentes mundiales a fin de que éstos se ocupen de materializar sus compromisos políticos. Gracias a su labor sobre el terreno, pueden intervenir directamente para que se compartan los conocimientos técnicos y las mejores prácticas. También pueden ayudar a la prestación directa de servicios, por ejemplo como ya hacen en la actualidad, particularmente en relación con la ayuda humanitaria en momentos de crisis en las regiones más pobres del mundo.

Sector privado

Las empresas privadas son asociados importantes para la consecución de los ODM. La reducción a largo plazo de la pobreza en los países en desarrollo no tendrá lugar sin un crecimiento económico sostenido, lo que a su vez requiere un sector privado dinámico. En los países de bajos ingresos, la mayoría de la fuerza de trabajo desarrolla sus actividades en el sector agrícola rural, con lo que un camino especialmente idóneo para el crecimiento pasa por un incremento de la productividad rural y la transición de la agricultura de subsistencia a la agricultura comercial. En las zonas urbanas, la transición debe llevar del empleo no estructurado al empleo estructurado en áreas industriales y de servicios competitivas en el plano internacional.

Se necesitan sistemas públicos fuertes para proporcionar el capital humano y la infraestructura que necesitan las empresas para esforzarse por el acceso a los mercados mundiales. El sector privado nacional puede apoyar los Objetivos efectuando inversiones para aumentar la productividad y creando puestos de trabajo. En algunas situaciones también puede ayudar en la prestación de servicios mediante asociaciones con el sector público. Además, el sector privado debe apoyar los Objetivos mediante la promoción de iniciativas de transparencia y gobernanza corporativa, fomentando los Objetivos, y mediante una participación responsable con el gobierno en conversaciones sobre políticas económicas.

Las principales empresas internacionales deben prestar apoyo a los Objetivos mediante una filantropía corporativa, como donación de tecnologías que pueden salvar vidas, y mediante tarifas diferenciales que permiten que los pobres tengan acceso a las

(continúa en la página siguiente)

Recuadro 4
Asociados para
la consecución
de los Objetivos
(continúa)

tecnologías que necesitan. Cuando inviertan en países en desarrollo, las empresas transnacionales deben actuar como ciudadanos corporativos responsables y que cumplen la ley. Como importante demostración de la responsabilidad social corporativa, recomendamos que todas las empresas internacionales importantes, especialmente las que han firmado el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, comuniquen sus contribuciones en sus informes anuales mediante una tarjeta que indique los resultados en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Los Objetivos brindan un marco sólido para determinar las inversiones que hay que hacer. Están encaminados a metas de inversión pública—agua, saneamiento, mejora de los tugurios, educación, salud, gestión ambiental e infraestructura básica—que reduzcan la pobreza de ingreso y las desigualdades de los géneros, que mejoren el capital humano y que protejan el medio ambiente. Alcanzando los Objetivos, los países pobres pueden establecer una base adecuada de infraestructura y capital humano que les permitirá eludir la trampa de la pobreza.

Romper la trampa de la pobreza. Cuando el inventario de capital de un país (con inclusión del capital material, el capital natural y el capital humano) es demasiado escaso, su economía no es productiva. Los hogares están empobrecidos y el medio ambiente se degrada. Esto ocasiona varios problemas:

- *Tasas de ahorro bajas.* Los hogares pobres destinan todos sus ingresos a subsistir y por lo tanto no pueden ahorrar nada para el futuro. Los escasos hogares que pueden permitirse el lujo de ahorrar carecen a menudo de acceso a un sector bancario estructurado.
- *Bajos ingresos impositivos.* Los gobiernos carecen de recursos presupuestarios para las inversiones públicas y para una administración pública que utilice administradores cualificados y modernos sistemas de información.
- *Escasas inversiones extranjeras.* Los inversionistas extranjeros se apartan de las economías que carecen de infraestructura básica: por ejemplo, cuya red eléctrica, carreteras, puertos y sistemas de comunicación sean costosos y poco fiables.
- *Conflictos violentos.* La escasez de recursos crea a menudo tensiones latentes entre los grupos que compiten entre sí.
- *Éxodo de cerebros.* Los trabajadores cualificados se van del país debido a lo bajos que son los salarios y a la falta de esperanza para el futuro.
- *Rápido crecimiento demográfico y nacimientos no planificados o inoportunos.* Las poblaciones empobrecidas que viven en zonas rurales poseen las tasas de fecundidad más elevadas y las mayores familias. El rápido crecimiento demográfico y la disminución de las dimensiones de las explotaciones agrícolas exacerban la pobreza rural. Los pobres (de zonas urbanas y zonas rurales) tienen menos acceso a la información y a los servicios para espaciar o limitar los embarazos según deseen.

Para romper la trampa de la pobreza, hay que aumentar el inventario de capital

- *Degradación ambiental.* Las personas pobres carecen de medios para invertir en la sostenibilidad ambiental y frecuentemente el poder político necesario para limitar los daños a los recursos locales, lo que da por resultado un agotamiento de los nutrientes del suelo, la deforestación, una pesca excesiva y otros perjuicios ambientales. Esas condiciones degradadas socavan los ingresos rurales y contribuyen al deterioro de la salud y a la migración del campo a la ciudad, lo que da lugar a nuevos asentamientos en zonas periurbanas ambientalmente frágiles.

Todos estos resultados adversos refuerzan y amplifican la pobreza. Sin ahorros privados, sin inversiones públicas y sin inversiones extranjeras no se puede mejorar la productividad. Cuando hay éxodos de cerebros, crecimiento demográfico, degradación ambiental y riesgo de violencia, la situación va de mal en peor.

La forma de superar la trampa de la pobreza consiste en incrementar el inventario de capital de la economía hasta el punto en que la espiral descendiente acaba y se inicia el crecimiento económico autosostenible. Esto requiere un fuerte impulso de inversiones básicas entre la actualidad y el año 2015 en administración pública, capital humano (nutrición, salud, educación) e infraestructura fundamental (carreteras, red eléctrica, puertos, agua y saneamiento, tierras accesibles para viviendas asequibles, gestión ambiental).

Todo este proceso se ve ayudado si existe una reducción voluntaria de la fecundidad, que promoverá mayores inversiones en la salud, la nutrición y la educación de cada niño. De ahí que seamos firmes partidarios de programas que promuevan la salud sexual y reproductiva, así como los derechos, incluida la planificación familiar voluntaria. De importancia crítica para el éxito general del crecimiento económico y la reducción de la pobreza, esos programas pueden ayudar a los países a conseguir los ODM, liberándolos de la trampa de la pobreza y de su dependencia respecto de la ayuda.

Condiciones geográficas que hacen más probable la trampa de la pobreza. Algunos países y regiones son más vulnerables que otros por lo que se refiere a la posibilidad de caer en la trampa de la pobreza. Aunque un historial de violencia o de dominio o de gobernanza deficiente puede dejar a cualquier país sin infraestructura básica ni capital humano, la geografía física puede hacer verdaderos estragos en el caso de algunas regiones. Algunas regiones necesitan más infraestructura básica que otras para compensar un entorno físico difícil. A continuación se citan algunas de las barreras que hay que compensar con inversiones:

Condiciones de transporte adversas:

- Economías sin litoral.
- Economías de países insulares pequeños que disten mucho de los mercados importantes.
- Poblaciones interiores que disten mucho de las costas y los ríos navegables.

Las vulnerabilidades geográficas pueden y deben quedar compensadas por inversiones bien concebidas en la infraestructura, la agricultura y la salud

- Poblaciones que viven en montañas.
- Largas distancias hasta los principales mercados mundiales.
- Densidades de población muy bajas.

Condiciones agroclimáticas adversas:

- Lluvias escasas y muy inestables.
- Falta de condiciones idóneas para el riego.
- Suelos con pocos nutrientes o con nutrientes agotados.
- Vulnerabilidad ante las plagas y otras pérdidas posteriores a la cosecha.
- Susceptibilidad a los efectos del cambio climático.

Condiciones de salud adversas:

- Alta vulnerabilidad ecológica al paludismo y a otras enfermedades tropicales.
- Alta prevalencia del SIDA.

Otras condiciones adversas:

- Falta de recursos energéticos nacionales (combustibles fósiles, potencial geotérmico o hidroeléctrico).
- Mercado interior pequeño y falta de interacción regional.
- Vulnerabilidad a los riesgos naturales (tormentas tropicales, terremotos, volcanes).
- Fronteras artificiales trazadas a través de grupos culturales y étnicos.
- Proximidad a países en conflicto.

El África subsahariana sufre una carga particular a causa de sus características geográficas (cuadro 3 y mapa 4). África posee el mayor riesgo agrícola (igual que Asia meridional), el mayor riesgo en materia de transporte y, por mucho, el mayor riesgo en materia de paludismo. África es también vulnerable como ninguna otra región a las sequías. Esa vulnerabilidad humana que se manifestaba en 1980 está en relación inversa con el crecimiento económico registrado durante 1980–2000.

La vulnerabilidad de África es muy elevada pero no es insuperable. En realidad, nuestro mensaje es que las vulnerabilidades geográficas pueden y deben quedar compensadas por inversiones específicas en infraestructura, agricultura y salud. A los países que distan mucho de los mercados se les puede “aproximar” mediante inversiones adecuadas en carreteras y ferrocarriles. Los países que padecen suelos agotados de nutrientes y lluvias insuficientes pueden recibir la ayuda de programas especiales para la reposición de los nutrientes del suelo y para la gestión de agua para la agricultura (por ejemplo el riego y el agua para el cultivo). Los países que padecen paludismo y otras enfermedades endémicas pueden luchar contra ellas con programas apropiados de prevención y control de enfermedades. Ahora bien, esas inversiones son onerosas –demasiado caras para que los países más pobres del mundo puedan emprenderlas por su cuenta– y por lo tanto requieren una ayuda mucho mayor por parte de los países donantes.

Cuadro 3**Riesgo relacionado con la agricultura, con el transporte y con el paludismo, por región**

Nota: Todos los índices van del 0 al 1, un índice mayor indica un riesgo creciente. Promedios de países ponderado por población

a. El riesgo relacionado con la agricultura se considera equivalente al promedio de los índices de la proporción de tierras arables con riego en 1980, de la utilización de fertilizantes por habitante en 1980 y de el porcentaje de la población que vive en una zona ecológica subhúmeda.

b. El riesgo relacionado con el transporte se considera equivalente al promedio de los índices de la proporción de la población que vive cerca de la costa, de la proporción de la población que vive en zonas escasamente pobladas, de la proporción de la población que vive sobre los 800 metros de altura, y de la longitud de las rutas asfaltadas por habitante en 1990 (primeros datos disponibles).

Región	Riesgo relacionado con la agricultura ^a	Riesgo relacionado con el transporte ^b	Riesgo relacionado con el paludismo ^c	Índice de vulnerabilidad humana ^d
África subsahariana	0.86	0.52	0.42	0.60
América del Norte	0.51	0.23	0.00	0.25
América Latina y el Caribe	0.76	0.37	0.03	0.39
Asia central	0.31	0.41	0.00	0.24
Asia meridional	0.86	0.26	0.02	0.38
Asia oriental y el Pacífico	0.68	0.27	0.04	0.33
Europa	0.38	0.27	0.00	0.22
Oriente Medio y África del Norte	0.71	0.36	0.02	0.36

c. El riesgo relacionado con el paludismo se considera equivalente al índice de vulnerabilidad ecológica al paludismo, situado entre 0 y 1.

d. El índice de vulnerabilidad humana se considera equivalente al promedio de los riesgos relacionados con la agricultura, el transporte, y el paludismo.

Fuente: Cifras calculadas usando datos del Banco Mundial 2004d; del CIESIN 2002; y tomados de Kiszewski et al. 2004.

Focos de pobreza

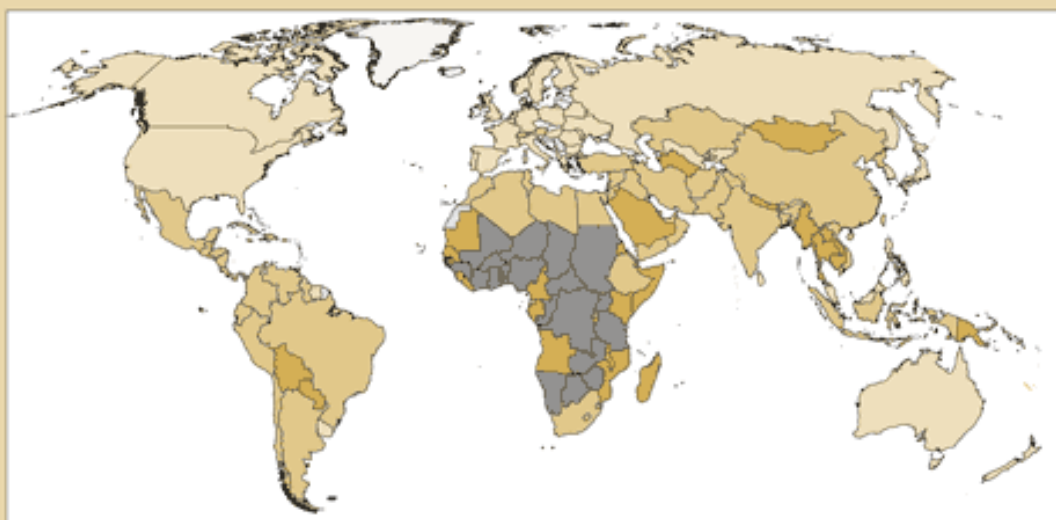
La mayor parte de las economías muestran considerables diferencias entre los ingresos de los hogares; un resultado de ello es que incluso los países con medianos ingresos pueden tener gran número de hogares sumamente pobres. Esto se aplica especialmente a los grandes países con considerables variaciones regionales y diversidad étnica. El desarrollo económico a menudo deja a algunas partes de una economía, o algún grupo de la sociedad, en una situación de gran retraso. Esto ocurre tanto en regiones atrasadas como en las ciudades, que es donde una proporción cada vez mayor de pobres viven en tugurios. Hay muchos países con “ciudades dentro de las ciudades”, una doble realidad en la que ricos y pobres viven en estrecha proximidad. En muchos casos, las desventajas geográficas (distancia a los mercados) se ven agravadas por la falta de poder político de los grupos minoritarios.

La principal repercusión normativa para los países de ingresos medianos consiste en lograr que las inversiones de importancia fundamental—en infraestructura, capital humano, y administración pública—se encaucen hacia las regiones retrasadas, incluidos los tugurios, y hacia los grupos sociales excluidos históricamente del proceso político y de los beneficios económicos. Algunos casos notables de regiones atrasadas incluyen a:

- China occidental, para la cual la gran distancia al litoral oriental representa una gran carga.

Mapa 4
Índice de vulnerabilidad
humana, 1980
(1 = riesgo máximo)

Fuente: Calculado usando datos del Banco Mundial 2004d, del CIESIN 2002, y de Kiszewski et al. 2004.



Menos de 0,15
 0,15-0,30
 0,30-0,45
 0,45-0,60
 0,60-1,00
 Sin datos

- México meridional, para el cual representan grandes cargas las enfermedades tropicales, los riesgos agronómicos, la gran distancia hasta el importante mercado estadounidense y la marginación política de las poblaciones indígenas de campesinos.
- Brasil nororiental, con la pesada carga de su vulnerabilidad a la sequía y un largo historial de considerable concentración de propiedades de tierras.
- Los Estados del Ganges en la India, bajo la pesada carga de una agricultura de baja productividad, grandes distancias hasta los centros de comercio costeros y una gran población sin tierras.

Zonas de específica desatención normativa

Algunos ODM no se están alcanzando debido sencillamente a que los sectores decisivos no están al corriente de los retos concretos, no saben qué hacer o desatienden cuestiones públicas fundamentales. La política ambiental está considerablemente descuidada a menudo porque los ministerios del medio ambiente son políticamente débiles, la aplicación de las leyes lo es aún más, y hay grandes deficiencias en materia de información y respecto de la capacidad

de obrar sobre la base de esa información. También son comunes los prejuicios de género en las inversiones públicas y en las políticas sociales y económicas. En todo el mundo en desarrollo e incluso en los países de medianos ingresos, las tasas de mortalidad materna continúan siendo extremadamente elevadas. La alta tasa de mortalidad y morbosidad materna tiene un importante remedio concreto: el acceso a los cuidados de obstetricia de emergencia. A pesar de que se trata de una esfera en la que se pueden salvar vidas, se ha registrado una persistente deficiencia de inversiones en esos servicios y en los sistemas de salud necesarios para prestarlos. Los adolescentes son también un grupo ampliamente aquejado por la falta de servicio por lo que respecta a aptitudes vitales, información sobre nutrición, oportunidades de educación y empleo, y servicios e información sobre salud sexual y reproductiva.

2 Procesos a nivel de los países para alcanzar los Objetivos

Para que todos los países puedan alcanzar los Objetivos, el mundo debe empezar por no considerarlos como ambiciones abstractas sino como objetivos normativos prácticos. Las medidas prácticas para alcanzar los Objetivos en cada país pueden y deben ser diagnosticadas, planificadas y ejecutadas con el debido enfoque y las debidas acciones, en combinación con el debido apoyo de la comunidad internacional. Muchos países en desarrollo bien gobernados tendrán que conseguir progresos espectaculares a partir de 2005, si sus asociados en el desarrollo cumplen sus promesas de larga data de incrementar la asistencia.

Concepción de una estrategia nacional para alcanzar los Objetivos

En cada uno de los países que desea alcanzar los Objetivos, la hipótesis inicial debe ser que ello es factible a no ser que se demuestre técnicamente lo contrario. En muchos de los países más pobres, los Objetivos son realmente ambiciosos, pero se pueden alcanzar todavía para el año 2015 en la mayor parte o incluso en todos los países si todas las partes despliegan esfuerzos intensos encaminados a mejorar la gobernanza, a la participación activa y la potenciación de la sociedad civil, a la promoción del sector privado y empresarial, a la movilización de recursos nacionales, a un incremento sustancial de la asistencia en países que la necesitan para apoyar las inversiones prioritarias basadas en Objetivos, y a efectuar reformas normativas idóneas en el plano mundial, como en el caso del comercio.

Es esencial que las limitaciones técnicas con que se tropieza para alcanzar los ODM no sean confundidas con limitaciones financieras. Aunque la reducción de la pobreza es responsabilidad principal de los propios países en desarrollo, la consecución de los ODM en los países más pobres –aquellos que genuinamente aspiran a alcanzar las metas de los ODM– requerirá considerables incrementos de la asistencia oficial para el desarrollo a fin de romper la trampa de la pobreza. Instamos a todos los países de bajos ingresos a que