

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

En vez de estrategias para “acelerar el progreso hacia la consecución de los Objetivos”, necesitamos estrategias para “alcanzar los Objetivos”

aumenten su propia movilización de recursos para los Objetivos mediante un incremento de los fondos presupuestarios dedicados a inversiones prioritarias. Por lo que respecta a los países en que la gobernanza es adecuada pero cuyos recursos nacionales no son suficientes, instamos a los donantes a que continúen sus compromisos de larga data para incrementar considerablemente la asistencia. En suma, insistimos en que haya una cofinanciación del incremento de escala para las inversiones basadas en los ODM. Los países ricos no deben postergar más su intervención en la negociación.

Nuestra recomendación operativa fundamental es que cada país en desarrollo cuya pobreza sea extrema adopte y ejecute una estrategia nacional de desarrollo que sea suficientemente ambiciosa para tratar de alcanzar los ODM. Los asociados internacionales para el desarrollo del país –con inclusión de donantes bilaterales, organismos de las Naciones Unidas, bancos regionales de desarrollo y las instituciones de Bretton Woods– deben prestar todo el apoyo necesario para ejecutar la estrategia de reducción de la pobreza sobre la base de los ODM. En particular, la asistencia oficial para el desarrollo debe ser suficientemente generosa para colmar las necesidades de financiación, dándose por sentado que las limitaciones de gobernanza no constituyen una limitación vinculante y partiendo de la hipótesis de que los países receptores están desplegando sus propios esfuerzos razonables para la movilización de recursos nacionales. Si los países tienen ya un Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza (DERP), dicho DERP se debe revisar a fin de que sea suficientemente ambicioso para conseguir los Objetivos. En países en los que la consecución de los Objetivos está ya al alcance y se desea conseguir un progreso mayor, sugerimos que se adopte una estrategia “ODM plus”, con metas más ambiciosas. Si los países están en conflicto o acaban de salir de un conflicto, sugerimos que las estrategias de desarrollo estén equilibradas con las actividades humanitarias urgentes, especialmente las destinadas a poblaciones desplazadas.

Un examen y calendario retroactivos a partir de 2015

Una ejecución en serio de las metas y etapas de los ODM representa un cambio considerable de la práctica del desarrollo. En la actualidad, los países de bajos ingresos y sus asociados en el desarrollo se consagran a obtener modestas expansiones graduales de los servicios y la infraestructura sociales. En vez de ello, recomendamos un vigoroso marco de inversiones de más de 10 años, basado en las necesidades existentes y a conseguir las metas cuantitativas que se fijan en los Objetivos. En vez de estrategias para “acelerar el progreso hacia la consecución de los Objetivos”, necesitamos estrategias para “alcanzar los Objetivos”.

Recomendamos un enfoque en cuatro etapas:

- En primer lugar, los países necesitan determinar las dimensiones fundamentales y los factores determinantes que subyacen a la pobreza extrema en “mapas de pobreza” –por regiones, localidades y género– tan bien como lo permitan los datos disponibles.

Algunas actividades “de ganancia rápida” pueden aportar beneficios vitales para el bienestar de millones de personas y poner a algunos países en el camino hacia los Objetivos

- En segundo lugar, de conformidad con los mapas de la pobreza, los países deben iniciar una evaluación de necesidades para identificar las inversiones públicas concretas que son necesarias para conseguir los ODM.
- En tercer lugar, cada país debe convertir la evaluación de necesidades en un marco de 10 años para la acción, que incluya inversiones públicas, gestión pública y financiación.
- En cuarto lugar, en el contexto del marco de 10 años cada país debe elaborar una estrategia de reducción de la pobreza de tres a cinco años basada en los ODM.

Dicha estrategia debe ser un documento operativo detallado, anexo a un marco de gastos a mediano plazo que traduzca dicha estrategia en desembolsos presupuestarios.

Es indispensable que el marco de 10 años y la estrategia de tres a cinco años para la reducción de la pobreza incluyan una estrategia de gestión del sector público, que promueva fundamentalmente la transparencia, la responsabilidad, los derechos humanos y una gestión basada en la obtención de resultados. También deben incluir una clara estrategia de descentralización en materia de fijación de metas, adopción de decisiones, presupuestación y responsabilidades de aplicación a nivel de los gobiernos locales. Además, debe haber una clara estrategia del sector privado encaminada a promover el crecimiento económico y preparar así a los países para la reducción gradual de la asistencia de donantes a plazo más largo.

Es importante tener en cuenta que no estamos proponiendo nuevos procesos de desarrollo ni nuevos instrumentos normativos. Lo único que recomendamos es que los procesos actuales se orienten verdaderamente a la consecución de los ODM. Apoyamos los Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza como importante marco para los Objetivos, pero dichos documentos necesitan urgentemente revisión para que puedan alinearse con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Muy pocos de esos documentos son suficientemente amplios o ambiciosos para alcanzar los Objetivos, en gran parte porque han sido preparados en un contexto de asistencia insuficiente de los donantes.

El proceso de elaboración de una estrategia de reducción de la pobreza basada en los ODM ha de ser abierto y consultivo, e incluir a todos los interesados directos nacionales y extranjeros. Cada país debe establecer un grupo de estrategias de ODM presidido por el gobierno nacional, pero que incluya también a donantes bilaterales y multilaterales, organismos especializados de las Naciones Unidas, autoridades locales y provinciales, y dirigentes de la sociedad civil del país, incluidas las organizaciones femeninas, que tradicionalmente están insuficientemente representadas.

Inversiones públicas prioritarias para potenciar a los pobres

En cada país, la estrategia de reducción de la pobreza basada en los ODM necesita determinar las medidas prácticas y concretas necesarias para alcanzar

Es necesario integrar las Quick Wins en el marco de política de inversiones a plazo más largo de la estrategia de reducción de la pobreza basada en los ODM

los Objetivos. Afortunadamente, esas medidas son ya conocidas. Por ejemplo, sabemos de qué forma se evita que las madres fallezcan durante el embarazo y el parto. Sabemos cómo animar a las niñas a matricularse y a completar un ciclo completo de enseñanza básica. Sabemos cómo triplicar las cosechas de maíz en África. Sabemos cómo suministrar a clínicas y hospitales electricidad sin interrupciones. Y sabemos cómo aumentar la cobertura arbórea en las zonas deforestadas. Lo mismo se puede decir respecto de los demás Objetivos. Los equipos de tareas del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas describen esas inversiones y políticas de eficacia probada con mucho detalle en sus informes, que constituyen un complemento esencial del presente informe.

A primera vista, la lista de lo que se necesita parece muy larga. La lucha contra el hambre, por ejemplo, requiere que se adiestre a los campesinos, que se les facilite fertilizantes, que se mejoren las carreteras y los medios de transporte, que se gestione con más efectividad el abastecimiento de agua, que se proporcione buena nutrición, y otras muchas cosas. Hay listas comparables en el caso de la salud, la educación, el agua, el saneamiento, la gestión del medio ambiente, y otras esferas de inquietud. Poner en práctica toda la gama de intervenciones y políticas necesarias llevará tiempo y afectará a muchos sectores. Afortunadamente, nos quedan 10 años para alcanzar los Objetivos. Ese plazo es suficiente en la mayor parte de los países, si no en todos, pero tenemos que empezar ya a trabajar en el año 2005.

A los países en desarrollo les es posible empezar a poner en práctica inmediatamente algunos elementos de ese conjunto y presenciar, dentro de tres o quizá menos años, resultados sorprendentes. Aunque disten mucho de tener un carácter integral, algunas Quick Wins (actividades “de ganancia rápida”) pueden aportar beneficios vitales para el bienestar de millones de personas y poner a algunos países en el camino hacia los Objetivos. Con recursos adecuados, las Quick Wins incluyen:

- Eliminar gastos escolares y de uniforme para lograr que todos los niños, especialmente las niñas, no queden fuera de la escuela por la pobreza de sus familias. Los ingresos perdidos deberían reemplazarse con fuentes más equitativas y eficaces de financiación, incluida la asistencia de donantes.
- Proporcionar a los campesinos empobrecidos de África subsahariana una posibilidad asequible de reponer el nitrógeno y otros nutrientes del suelo.
- Proporcionar almuerzos escolares gratuitos a todos los niños utilizando alimentos de producción local, con raciones para llevar a casa.
- Formular programas de nutrición comunitarios que apoyen el amamantamiento, brinden acceso a alimentos complementarios de producción local y, en los casos en que sea necesario, proporcionen suplementos de micronutrientes (especialmente zinc y vitamina A) a mujeres embarazadas o en período de lactancia y niños de menos de cinco años de edad.

Las intervenciones concretas encaminadas a luchar contra las desigualdades debidas al género deben ser parte intrínseca de todas las operaciones basadas en ODM

- Organizar anualmente campañas antiparasitarias periódicas para todos los niños que van a la escuela en zonas afectadas, a fin de mejorar los resultados en materia de salud y educación.
- Adiestrar a grandes números de trabajadores de los poblados en materia de salud, agricultura e infraestructura (en programas de un año) para que haya conocimientos técnicos básicos y servicios en las comunidades rurales.
- Distribuir en forma gratuita velos de buena calidad tratados con insecticidas, para los lechos de todos los niños de zonas en que haya paludismo endémico, a fin de reducir decisivamente la carga de dicha enfermedad.
- Eliminar las tarifas de empleo de los servicios de salud básica en todos los países en desarrollo, financiados con mayores recursos nacionales y de donantes para la salud.
- Aumentar el acceso a servicios e informaciones sobre salud sexual y reproductiva, incluidos servicios e informaciones sobre planificación familiar y utilización de anticonceptivos, y eliminar las actuales deficiencias de financiación para suministros y logística.
- Aumentar la utilización de combinaciones de medicamentos de eficacia demostrada para tratamiento del SIDA, la tuberculosis y el paludismo. En el caso del SIDA, eso incluye la finalización con éxito de la iniciativa 3x5 para aportar medios antirretrovirales a tres millones de personas para 2005.
- Destinar fondos a la financiación de la mejora de tugurios en comunidades y asignar terrenos públicos sin utilizar para viviendas de bajo costo.
- Proporcionar acceso a la electricidad, el agua, el saneamiento e Internet para todos los hospitales, escuelas y otras instituciones de servicio social utilizando generadores independientes alimentados con gasóleo, paneles solares u otras tecnologías apropiadas.
- Reformar y hacer cumplir legislación que garantice derechos de propiedad y sucesión a las mujeres.
- Iniciar campañas nacionales para reducir la violencia contra la mujer.
- Establecer en cada país una oficina de asesoría científica para el presidente o el primer ministro, a fin de consolidar el papel de la ciencia en la formulación de políticas nacionales.
- Potenciar a la mujer para que desempeñe un papel central en la formulación y supervisión de estrategias de reducción de la pobreza basadas en los ODM.
- Proporcionar apoyo a nivel comunitario para plantar árboles a fin de obtener nutrientes para el suelo, madera para leña, sombra, piensos, protección de la divisoria hídrica, protección contra el viento y madera de construcción.

Las mencionadas Quick Wins no son las únicas intervenciones necesarias para conseguir los Objetivos, sino solamente las intervenciones que poseen un altísimo potencial de efectos a corto plazo y que se pueden poner en práctica

El reto esencial de los ODM estriba en financiar y llevar a cabo las intervenciones en la debida escala

inmediatamente. Hay otras intervenciones más complicadas que llevarán un decenio de esfuerzos o cuyos beneficios son tardíos. El mundo no puede permitirse el lujo de que transcurra otro año sin invertir en esas estrategias sencillas y de eficacia probada.

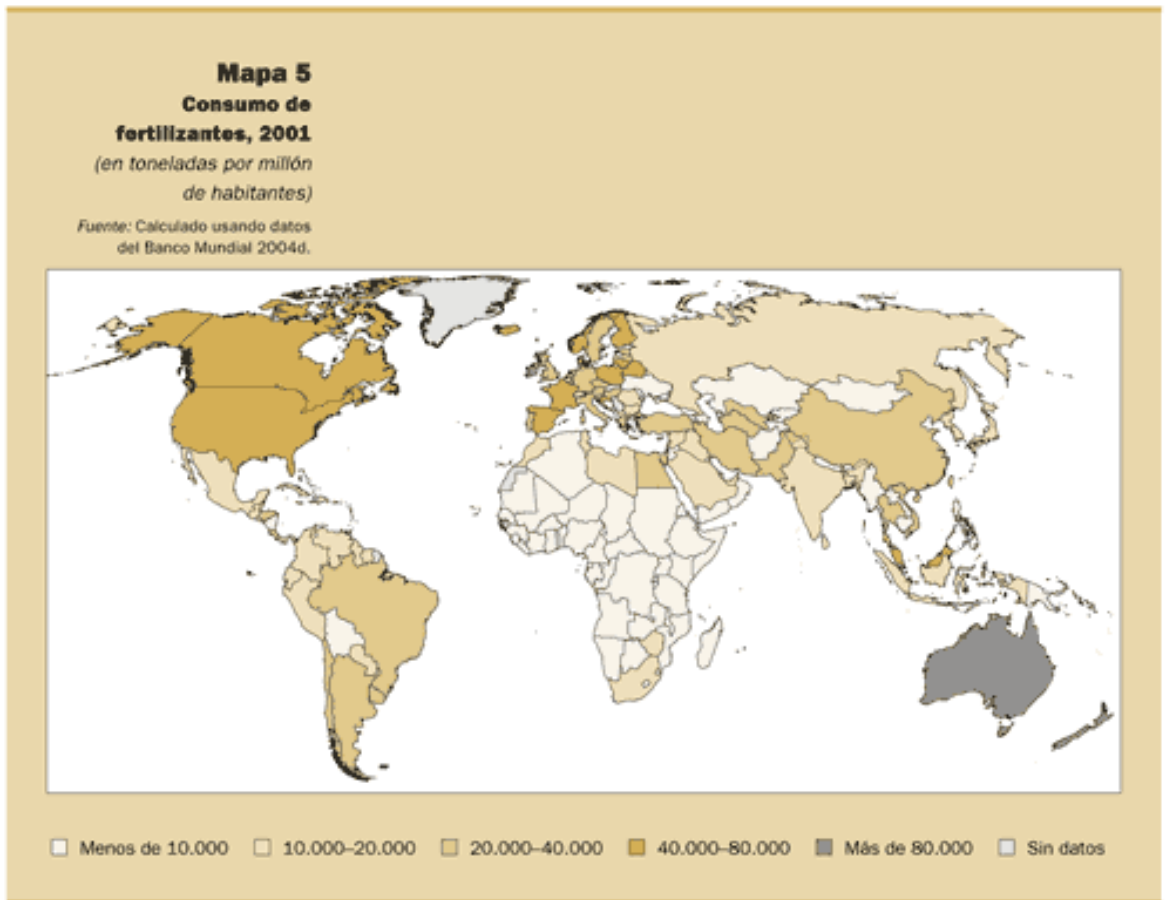
Es necesario integrar las Quick Wins en el marco de política de inversiones a plazo más largo de la estrategia de reducción de la pobreza basada en los ODM. El Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas de las Naciones Unidas ha identificado “prácticas óptimas” en siete esferas de inversión y normativa que son fundamentales para la consecución de los Objetivos. El Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas ha elaborado también un manual de prácticas óptimas para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas 2005n). A continuación se indican las siete principales esferas de inversión y normativa.

Desarrollo rural: aumento de la producción alimentaria y de los ingresos

Los pequeños agricultores y sus familias constituyen quizá la mitad de la población mundial que vive en condiciones de hambre crónica, proporción que es aún mayor en el África subsahariana. A menudo, esos agricultores no tienen acceso a la reposición de nutrientes para el suelo, como los fertilizantes químicos (mapa 5) y las técnicas agroforestales. La consecuencia de ello es que el rendimiento de sus cosechas queda reducido considerablemente. Recomendamos que se incremente su productividad mediante una “Revolución Verde africana en el siglo XXI” a fin de proporcionarles nutrientes para el suelo y tecnologías conexas. También se necesitan inversiones que aumenten el acceso rural al transporte, la información y las comunicaciones, agua potable, saneamiento, energía moderna, y agua apta para la agricultura y pequeñas y medianas empresas relacionadas con la agricultura. Todo esto puede –y debe– hacerse en forma sostenible desde el punto de vista ambiental.

Desarrollo urbano: promoción de puestos de trabajo, mejoramiento de los tugurios y elaboración de alternativas a la nueva formación de tugurios

El conjunto de intervenciones debe incluir el mejoramiento de la seguridad de la tenencia para los habitantes de tugurios, el apoyo a los esfuerzos desarrollados por los propios pobres a fin de construir viviendas nuevas decentes, el fortalecimiento de la planificación urbana con una fuerte participación comunitaria y especialmente de las mujeres, la expansión de servicios fundamentales de infraestructura urbana, la reducción de la contaminación del aire y el agua, y la promoción de zonas de inversión especiales para atraer a empresas privadas y para promover las empresas indígenas. Una de las finalidades centrales debe ser el fortalecimiento de las capacidades operativas de los gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales (ONG), las organizaciones femeninas y otros grupos de la sociedad civil, así como su inclusión en la formulación de políticas nacionales idóneas.



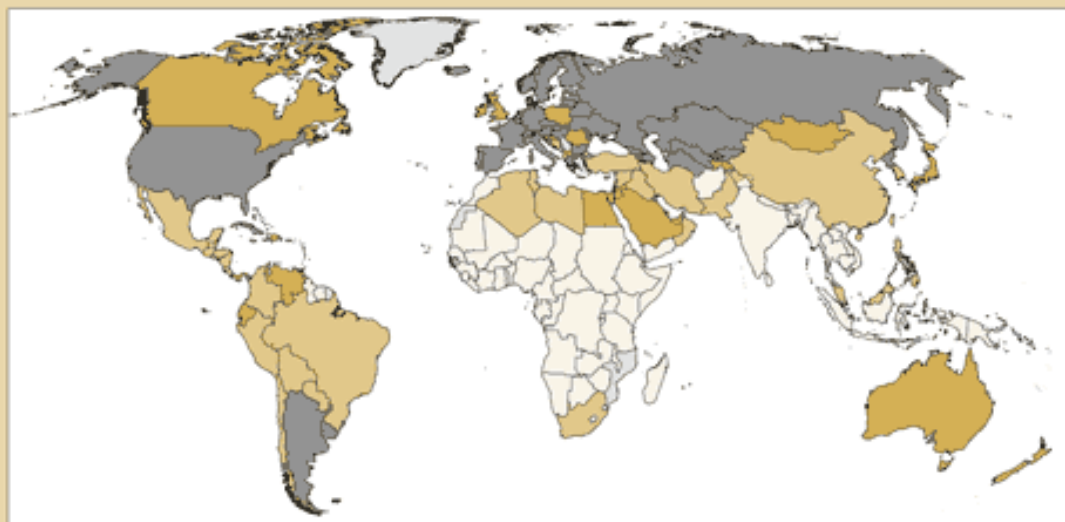
Sistemas de salud: logro del acceso universal a los servicios esenciales

La mejor manera de llevar a cabo las intervenciones en materia de salud es hacerlas a través de un sistema integrado de salud por distritos, centrado en la atención primaria y en hospitales de remisión de primer grado, adoptando medidas especiales para conseguir que el sistema de salud llegue a todos los grupos de la población, incluidos los pobres y los marginados. El número de médicos y la cobertura de tratamiento antirretroviral en el caso del VIH/SIDA son bajísimos en los lugares más afectados por enfermedades endémicas (mapas 6 y 7). Las políticas e inversiones prácticas para un sistema eficaz de salud incluyen la prestación de suministros adecuados de medicamentos esenciales, la instalación de clínicas y laboratorios, el fortalecimiento de los sistemas de gestión, y la capacitación y conservación de trabajadores de salud motivados y competentes. Otras medidas de importancia crítica son la eliminación de las tarifas de utilización para los servicios de salud esenciales, el mejoramiento de la educación comunitaria en materia de salud, la promoción de cambios de comportamiento, y la participación de las comunidades en la adopción de decisiones y la prestación de servicios. Existe un consenso cada vez mayor a nivel internacional, por ejemplo, sobre la necesidad de que los trabajadores

Mapa 6 Número de médicos por 1.000 habitantes

Datos del último
año disponible

Fuente: Banco Mundial 2004d.



Menos de 0,5 0,5-1,5 1,5-2,5 Más de 2,5 Sin datos

comunitarios reciban capacitación que les permita reconocer y tratar casos de diarrea, neumonía y paludismo en niños. Para que la planificación y gestión de los sistemas de salud a nivel de los distritos sea eficaz se requiere un sistema integrado de supervisión, vigilancia y evaluación.

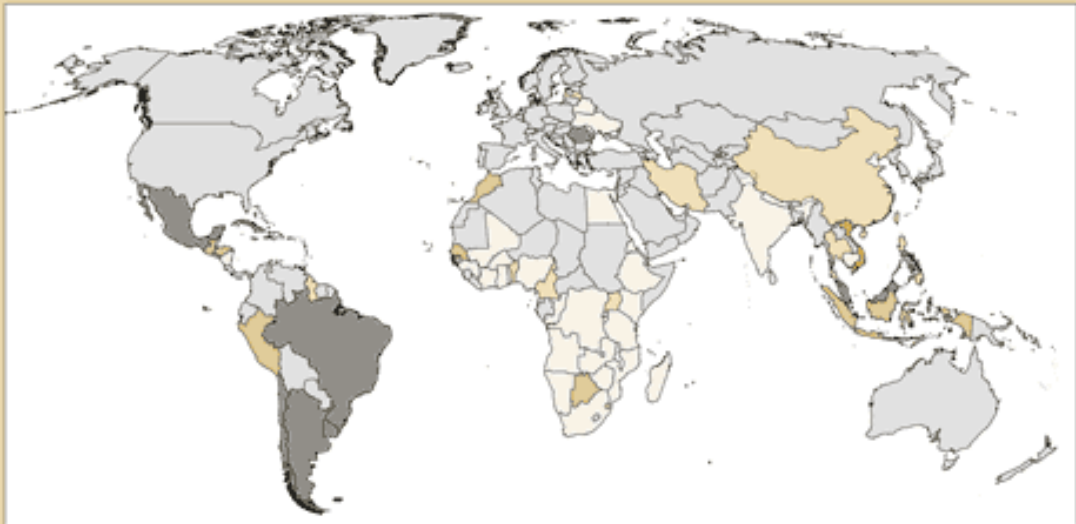
Educación: logro de una enseñanza universal primaria, una enseñanza posterior a la primaria ampliada y una enseñanza superior ampliada

Los gobiernos deben conseguir que cada niño o niña complete una enseñanza básica de buena calidad, que una proporción sustancial complete también la enseñanza posterior a la primaria y que un número considerable pase a la enseñanza terciaria, a más tardar en el año 2015. En muchos países, ello requerirá una transformación política encaminada a apoyar una sociedad inclusiva e igualitaria, así como la modificación de los incentivos institucionales y políticos que actualmente entorpecen el funcionamiento de los sistemas escolares. Para comenzar, los gobiernos deben crear y fortalecer normas y derechos que permitan que sus escuelas locales sean responsables ante los padres y las comunidades; mejorar el contenido, la calidad y la pertinencia de los programas de estudio al mismo tiempo que se eliminan las discriminaciones

Mapa 7
Cobertura de
medicamentos
antiretrovirales, 2003

Porcentaje de personas infectadas con VIH y necesitando tratamiento que tienen acceso a medicamentos antiretrovirales

Fuente: USAID et al. 2004.



Menos de 5%
 5–15%
 15–30%
 30–60%
 60–100%
 Sin datos

por motivos de género; construir escuelas y capacitar a profesores cuando sea necesario; eliminar los gastos de matriculación en escuelas primarias, e instituir incentivos especiales para poder llegar hasta los niños vulnerables que no asisten a la escuela. Los gobiernos deben reconocer también a las organizaciones de la sociedad civil como legítimas participantes en los debates acerca del sistema educativo.

Igualdad de géneros: esforzarse por superar todo prejuicio persistente basado en el género

Las intervenciones concretas encaminadas a luchar contra las desigualdades debidas al género deben ser parte intrínseca de todas las operaciones basadas en los ODM. Deben ocuparse también de retos sistémicos, como la protección de derechos en materia de asesoramiento sexual y salud reproductiva (con inclusión del acceso a la información y a servicios de planificación familiar), la igualdad de acceso a factores económicos como la tierra y el crédito, un mayor

La mayor parte de los países de bajos ingresos requieren apoyo técnico del sistema internacional para preparar planes de inversión con incrementos de escala

número de niños que completan la escuela primaria y un mayor acceso a la enseñanza posterior a la primaria en el caso de las niñas, igualdad de oportunidades en el mercado laboral, libertad respecto de la violencia, y una mayor representación en todos los niveles de gobernanza. Una medida esencial para ocuparse de todos esos retos sistémicos es la recopilación de datos desglosados por género a fin de supervisar los progresos efectuados.

Medio ambiente: esfuerzos por mejorar la gestión de los recursos

Los países deben integrar estrategias ambientales en todos los sectores normativos, promover inversiones directas en la gestión ambiental, promover reformas reglamentarias y de mercado para reducir la degradación ambiental, y mejorar la supervisión ambiental. En cada una de esas esferas de intervención, los países tendrán que tener en cuenta su creciente necesidad de adaptarse al cambio climático. Como ejemplos de inversiones directas en la gestión ambiental cabe mencionar la repoblación forestal, el tratamiento de aguas residuales, la reducción de la contaminación química y la conservación de ecosistemas de importancia crítica. Las estrategias bien concebidas para los distintos sectores, entre ellos la agricultura y los servicios de infraestructura, pueden utilizar las evaluaciones de las repercusiones estratégicas para reducir al mínimo las consecuencias ambientales negativas. La supresión de subvenciones perjudiciales para el medio ambiente puede mejorar más la gestión ambiental.

Ciencia, tecnología e innovación: consolidación de las capacidades nacionales

Las estrategias sostenibles basadas en los ODM requieren la consolidación de aptitudes e instituciones indígenas para adelantar en ciencias, tecnología e innovación. Entre las medidas prácticas para mejorar la capacidad científica de un país figuran la creación de órganos consultivos científicos para el gobierno nacional, la ampliación de las facultades de ciencias y técnicas en universidades y escuelas politécnicas, el fortalecimiento de aspectos relativos al desarrollo y a las empresas en los programas de estudio de ciencias y tecnología, la promoción de oportunidades comerciales en la ciencia y la tecnología y la promoción del desarrollo de la infraestructura como proceso de aprendizaje de la tecnología.

Interdependencia entre las esferas de inversión

Cada una de estas esferas de inversión depende de las demás. Para conseguir un Objetivo determinado, no basta con ocuparse sencillamente del correspondiente sector³. A la inversa, la mayor parte de las intervenciones repercuten en varios ODM. Por ejemplo, la reducción de la desigualdad de género es esencial para reducir el hambre, para contener el VIH/SIDA, para promover la sostenibilidad ambiental, para mejorar los tugurios, y para reducir la mortalidad infantil y de niños menores de cinco años. Un acceso expedito al agua limpia, electricidad y carburantes modernos para cocinar y para la calefacción es

esencial para conseguir que funcionen las clínicas y los hospitales, para reducir las cargas que pesan en la mujer y en las niñas a fin de que éstas puedan dedicarse a actividades económicas productivas y puedan asistir a la escuela, etcétera. La consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, por lo tanto, depende de que se lleve a cabo un ambicioso plan de acción intersectorial. Hay que tener esto en cuenta cuando se evalúen las prioridades de los ODM respecto de un país o una región (recuadro 5).

Elementos fundamentales para un incremento de escala rápido

El reto esencial de los ODM estriba en financiar y llevar a cabo las intervenciones en la debida escala, por dos razones. Una de ellas es la enorme gama de intervenciones que deberían llevarse a cabo simultáneamente para alcanzar los ODM. La segunda es la necesidad de alcanzar a grandes proporciones de la población. El incremento nacional es el proceso de aportar servicios e inversiones esenciales para los ODM a la mayoría o la totalidad de la población, sobre una base educativa, para el año 2015.

Un incremento de escala ha de planificarse y supervisarse cuidadosamente para conseguir una aplicación que tenga éxito y que sea sostenible. El nivel de planificación es mucho más complejo que en el caso de cualquier proyecto individual. Un incremento de escala para los Objetivos requiere una colaboración de trabajo entre gobierno, sector privado, organizaciones no gubernamentales, y la sociedad civil.

El incremento de escala funciona bien (recuadro 6). Un estudio cuidadoso de los casos de éxito revela que el incremento de escala no puede comenzar sin que haya un liderazgo político y una clara voluntad gubernamental. Esos factores son absolutamente necesarios (aunque disten mucho de ser suficientes). Una vez que el gobierno se ha comprometido a alcanzar los Objetivos se requieren cuatro acciones concretas:

- *Determinación de objetivos concretos y de planes de trabajo.* El incremento de escala requiere prestaciones concretas, planes de trabajo y un calendario. Al organizar cronológicamente las inversiones hay que centrarlas inicialmente en la aplicación de inversiones “Quick Win” y en la institución de una capacidad a largo plazo para prestar servicios básicos a toda la población.
- *Institución de una capacidad local y nacional en materia de gestión pública, recursos humanos e infraestructura.* El incremento de la capacidad de cada país para prestar servicios en escala requerirá inversiones iniciales en el fortalecimiento de la gestión del sector público (por ejemplo, capacitación, información y telecomunicaciones, y salarios más altos para los trabajadores del servicio civil), creación y renovación de infraestructura (por ejemplo, carreteras, clínicas, escuelas), y, de importancia esencial, capacitación y conservación adecuados de trabajadores (por ejemplo, trabajadores comunitarios de salud, profesores) para prestar servicios sobre

Recuadro 5

Prioridades de los ODM en cada región

Cada país tiene su propio grupo específico de retos, pero algunas tendencias generales se pueden extrapolar como prioridades. Un reto de ámbito universal consiste en lograr que las minorías étnicas, los focos de pobreza y los tugurios regionales reciban inversiones con destino a los Objetivos. A continuación se destacan algunas prioridades regionales, que se examinan más detalladamente en la serie de informes finales del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas.

África subsahariana. La diagnosis común en el caso de África subsahariana es que está padeciendo una crisis de gobernanza. Esa es una conclusión demasiado simplista. Muchas partes de África están bien gobernadas, habida cuenta de los niveles de ingresos y de la extensión de la pobreza, pero han caído en una trampa de pobreza. Los retos para el desarrollo de la región son mucho más profundos que el de la mera “gobernanza”. Muchos países requieren un “gran empujón” de inversiones públicas para superar los altos costos de transporte de la región, sus mercados en general pequeños, la baja productividad de su agricultura, las condiciones agroclimáticas adversas, la pesada carga de las enfermedades, y la lenta difusión de la tecnología proveniente del extranjero.

Una estrategia basada en los ODM para el África subsahariana necesita concentrarse en el desarrollo rural en pro de una Revolución Verde africana en el siglo XX y estrategias que hagan mucho más productivas a las ciudades de rápido crecimiento de la región, especialmente para las exportaciones que requieren gran mano de obra intensiva. Los sistemas de salud pública de África necesitan importantes inversiones para ocuparse de la pandemia del VIH-SIDA, la tuberculosis y el paludismo, para hacer frente a los elevadísimos niveles de mortalidad infantil y materna, y para ofrecer servicios de salud sexual y reproductiva que permitirían que los nacimientos sean más oportunos y espaciados, así como una reducción voluntaria a tamaños de familia deseados. Las estrategias de educación han de concentrarse en el aumento del suministro de infraestructura y recursos humanos y en los aspectos de la demanda de incentivos para niñas y estudiantes vulnerables. El continente requiere también importantes inversiones en infraestructura para la energía y la gestión de recursos hídricos. La movilización de la ciencia y la integración regional también requieren un enérgico impulso. En todos los aspectos del desarrollo, las estrategias destinadas a África necesitan prestar especial atención a la situación de las niñas y las mujeres, que tienden a tropezar con profundos obstáculos y prejuicios políticos, sociales y jurídicos.

Asia oriental y sudoriental. En Asia oriental y sudoriental se han logrado enormes progresos en relación con muchos de los Objetivos, especialmente para la reducción de la pobreza de ingreso, el hambre y la desigualdad de géneros. La economía de China ha estado creciendo rápidamente, pero todavía necesita grandes inversiones en sistemas de salud pública, infraestructura rural, educación y gestión ambiental, esfera esta última que ha de enfrentarse con algunas de las consecuencias perjudiciales de la rápida industrialización. Los retos ambientales incluyen la gestión forestal y la diversidad biológica, y la reducción de la contaminación del aire y el agua. Otras partes de Asia oriental y sudoriental requieren análogas inversiones en infraestructura, medio ambiente y servicios sociales, junto con una mayor atención a los sistemas de gestión pública y mayores capacidades científicas y tecnológicas.

Asia meridional. Asia meridional está efectuando rápidos avances generales en la reducción de la pobreza, debidos especialmente al dinámico crecimiento de la India. A pesar

(continúa en la página siguiente)

Recuadro 5

Prioridades de los ODM en cada región

(continúa)

de ello continúa habiendo pobreza extrema en zonas rurales y en zonas urbanas. Las inversiones prioritarias incluyen la mejora de los servicios y la infraestructura esenciales de salud; un mayor acceso a escuelas de alta calidad; infraestructura agrícola (carreteras secundarias, instalaciones de almacenamiento); mejor gestión hídrica para la agricultura (riego, agua para cosechas, gestión de aguas subterráneas); mejora de tugurios, y mejor gestión del sector público. Los programas de inversión deben centrarse también en la consecución de la igualdad de géneros, incluidos los derechos y la salud en materia de procreación, y la integración de poblaciones marginadas, incluidas comunidades de casta baja o ajenas a las castas, así como poblaciones tribales.

CEI en Asia central. Los países de Asia central han padecido los múltiples efectos del colapso económico posterior al régimen soviético, una geografía desfavorable por falta de litoral, e inversiones insuficientes en la infraestructura de transportes para comunicar la región con los mercados mundiales. Después de una disminución de muchos indicadores del desarrollo humano durante un período de 15 o más años, se necesita una amplia gama de inversiones en transportes básicos e infraestructura energética, mejores instalaciones de abastecimiento de agua y saneamiento, y sistemas educativos y de salud más eficaces. Los países necesitan fortalecer su capacidad de gestión del sector público, reducir la corrupción y aumentar la cooperación con otros países para mejorar la integración regional y la gestión ambiental. Además, muchos países tienen que mejorar el entorno normativo para el desarrollo del sector privado.

CEI en Europa. Muchos de estos países están recuperándose todavía tras el colapso de la Unión Soviética, pero en general la región está bien orientada hacia la consecución de los Objetivos. Las estrategias de inversión deben centrarse en la capacidad de los resentidos sistemas de gestión pública, recursos para los resentidos sistemas de salud y educación y la planificación y gestión ambientales. Muchos países en transición necesitan también servicios para grupos marginados y víctimas de exclusión.

Oriente Medio y África del Norte. Esta región se está moviendo en la buena dirección respecto de la mayor parte de los indicadores, pero precisa acelerar sus progresos generales para conseguir los Objetivos. Las prioridades incluyen intervenciones encaminadas a apoyar la igualdad de géneros, una importante expansión de los servicios sanitarios de calidad, y programas de lucha contra la desertificación y la escasez de agua. Otras prioridades consisten en fomentar las oportunidades educativas y laborales para los jóvenes, mejorar los medios de vida rurales, e invertir para el desarrollo de la ciencia y la tecnología indígenas.

América Latina y el Caribe. América Latina, que es la región más desarrollada de las regiones en desarrollo, ha efectuado limitados progresos hacia la consecución de los Objetivos. Las desigualdades, a menudo vinculadas a divisiones étnicas, son extremadas, y los retos del crecimiento económico continúan siendo particularmente severos en los países andinos, en los de Centroamérica y en algunos países del Caribe. En toda la región, el mejoramiento de la gestión ambiental y de los sistemas de salud reviste un alto grado de prioridad, sobre todo en los países del Caribe en los que el VIH/SIDA es una triste realidad o amenaza con serlo. Una mayoría de los pobres de la región vive en zonas urbanas, con lo que una mejora de los tugurios y de la infraestructura urbana es una necesidad apremiante. Los países también tienen que hacer inversiones considerables en infraestructura

(continúa en la página siguiente)

Recuadro 5**Prioridades de los ODM en cada región***(continúa)*

rural básica, seleccionando zonas y poblaciones marginadas. Se necesitan inversiones públicas de importancia para aprovechar el desarrollo tecnológico y las innovaciones científicas locales.

Países menos adelantados. Estos países requieren una asistencia especial porque no pueden atender sus necesidades básicas con sus recursos nacionales, sean cuales fueren sus propias políticas o la calidad de la gobernanza. El apoyo que se les preste debe ser compatible con el Programa de Acción de Bruselas, de las Naciones Unidas, que subraya las esferas fundamentales para ayudar a esos países a salir de la trampa de la pobreza, con inclusión del desarrollo de los recursos humanos, las inversiones para afrontar las limitaciones en materia de suministro, la protección del medio ambiente, y las inversiones para la seguridad alimentaria.

Países en desarrollo sin litoral. Estos países tienen una singular necesidad de infraestructura de transporte, integración en los mercados regionales y armonización de los procedimientos comerciales. Muchas cuestiones conexas se destacan en el Programa de Acción de Almaty, de 2003. Se necesitan importantes mejoras en ferrocarriles, carreteras, energía, y en infraestructura de comunicaciones, para reducir el costo del transporte.

Pequeños Estados insulares en desarrollo. Concentrados en el Caribe y en Oceanía, estos Estados se enfrentan con retos originados por sus dimensiones y su geografía, que limitan las posibilidades de diversificación económica y les dejan muy vulnerables a los riesgos ambientales. El Programa de Acción de Barbados para estos países, de 1995, debe recibir un apoyo político y financiero global. Además de necesitar las inversiones centradas en ODM, estos países son vulnerables a la subida del nivel de las aguas del mar y a la decoloración del coral como consecuencia del cambio climático, y necesitarán inversiones específicas para adaptarse a los efectos del calentamiento mundial.

Países vulnerables a los riesgos naturales. Los países muy vulnerables a los riesgos naturales (por ejemplo, graves fenómenos climatológicos, sequías, terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones y plagas) requieren inversiones especiales en forma de redes de seguridad social, infraestructura para la reducción de desastres, sistemas de alerta temprana, planificación de la respuesta a crisis imprevistas o emergencias, y apoyo de emergencia tras las crisis. Esas inversiones deben recibirse con suficiente anterioridad a los desastres, tanto para anticiparlos y moderar sus efectos como para responder a sus consecuencias inmediatas, que es cuando más están en juego las vidas.

el terreno. Las actividades de capacitación descentralizadas basadas en aprendizaje a distancia, radio, y enseñanza con ayuda de la informática, son fundamentales para un desarrollo masivo de la capacidad en materia de recursos humanos a nivel local.

- *Adopción de mecanismos de prestación de servicios que se puedan copiar y que sean apropiados en el plano local.* La posibilidad de efectuar incrementos de escala quedará considerablemente facilitada si, siempre que sea posible, se eligen protocolos de servicio fáciles de reproducir. Por eso, los protocolos de tratamiento de la tuberculosis (DOTS) son típicamente estandarizados, así como las medidas de lucha contra el paludismo, los programas de planificación familiar, y las combinaciones de

Recuadro 6**Éxito del
incremento
de escala**

Fuente: Mkapa, 2004;
OMS, 2002.

Los incrementos de escala a nivel nacional de los programas de intervención requieren por lo general varios factores fundamentales, que van desde la voluntad política hasta los planes de trabajo escalonados y la financiación a largo plazo. Hay innumerables casos en los que los países en desarrollo han dominado el empleo de esos factores para llevar a cabo intervenciones que han mejorado extraordinariamente la vida de los pobres en el plano nacional

- *Éxito del Viet Nam en la lucha contra el paludismo.* En 1991, el Viet Nam padeció una intensa epidemia de paludismo que infectó a más de un millón de personas. El gobierno reaccionó considerando al paludismo como una de sus prioridades nacionales y destinando fondos importantes a la lucha contra la enfermedad. Distribuyó gratuitamente velos de lecho tratados con insecticidas, proporcionó tratamiento preventivo contra el paludismo para las mujeres embarazadas, y elaboró y distribuyó nuevos medicamentos contra el paludismo basados en la artemisina. También constituyó 400 equipos móviles para supervisar la labor de los trabajadores de salud en zonas en las que el paludismo es endémico y movilizó a trabajadores de salud voluntarios en el plano comunitario. Como resultado de estos esfuerzos y de otros análogos, la mortalidad por paludismo disminuyó en un 97 por ciento, la morbilidad en un 60 por ciento y la incidencia de la epidemia en un 92 por ciento.
- *Plan de Tanzania para lograr la enseñanza básica universal para el año 2006.* En 2001, Tanzania aumentó el presupuesto de enseñanza en un 130 por ciento y suprimió los gastos de matriculación. El número de niños que reciben enseñanza primaria ha aumentado en un 50 por ciento. El número de matriculaciones ha pasado del 59 por ciento a casi un 90 por ciento. Hay tantas niñas como niños matriculados. Se han habilitado más de 30.000 aulas de clase nuevas. Se ha contratado a unos 18.000 nuevos profesores, y se han proporcionado a las escuelas más de 9.000 carpetas de enseñanza científica.

Esos ejemplos ponen de relieve los factores fundamentales para el éxito de un incremento de escala a nivel del país:

- Voluntad y visión política de alto nivel: liderazgo e interés políticos de Viet Nam en luchar contra el paludismo.
- Un incremento importante de la financiación: Tanzania aumentó en un 130 por ciento el presupuesto de enseñanza.
- Supresión de tarifas de utilización: Tanzania ha suprimido los derechos de matriculación.
- Interés por el mejoramiento de recursos humanos y capacidad de la infraestructura: Tanzania recluta nuevos profesores y construye nuevas aulas.
- Coordinación entre el gobierno, las organizaciones comunitarias, los organismos internacionales y el sector privado.

fertilizantes. La normalización permite también comparar los resultados según las regiones, para así mejorar el control de calidad.

- *Supervisión, para medir el progreso efectuado y poder efectuar correcciones a medio camino.* El mejoramiento de la corriente de información en el seno del gobierno reviste importancia fundamental para luchar contra la corrupción y para mejorar la eficacia del programa. Se requieren

inversiones en servicios estadísticos para poder obtener los datos que se necesitan para determinar la evaluación y gestión, basadas en resultados, de la entidad de las repercusiones del programa. Las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil están en una situación ideal para informar sobre las consecuencias de las inversiones y las corrientes de fondo, y deben participar activamente en la labor de supervisión.

Otras dos condiciones necesarias para el incremento de escala son la participación e identificación de las comunidades, y una asistencia técnica y financiera de los donantes que sea previsible a largo plazo. Las comunidades deberían ser las autoras y también las receptoras del proceso de incremento de escala, gracias a su participación en la concepción de programas y servicios. La participación de la mujer en las actividades de planificación de la comunidad es esencial para su éxito. Los miembros de la comunidad también desempeñan un papel en la ejecución de esos programas, sea como trabajadores remunerados, sea como voluntarios. La asistencia técnica y la financiación previsible y a largo plazo de los donantes es esencial para proporcionar a los países los medios necesarios para seguir adelante. La financiación ha de ser incrementada y previsible a lo largo del período 2005–2015, y debe abarcar tanto el capital como los gastos ordinarios, incluidos los salarios del servicio civil. También se necesitará asistencia técnica para reforzar la gestión local del incremento y las aptitudes en materia de prestación de servicios.

Buena gobernanza para alcanzar los Objetivos

Las discusiones acerca de la gobernanza en el desarrollo suelen confundir los insumos con los resultados. Un resultado de “gobernanza deficiente” tiene dos causas subyacentes muy diferentes: una de ellas es un liderazgo realmente “corrompido,” en el que el poder político está en manos de dirigentes brutales o ladrones. El Estado puede funcionar para beneficio personal de una reducida élite o un grupo étnico, o un grupo de intereses particulares. En algunos países, al cabo de varios años esta corrupción se vuelve endémica. Esos son los casos en los que los dirigentes no tienen la intención de conseguir objetivos de desarrollo de amplia base, y la posibilidad de conseguir importantes reducciones en materia de pobreza es escasa.

La segunda causa, al otro extremo del espectro, es que la gobernanza es débil, no por la mala voluntad de los dirigentes, sino como consecuencia de que el Estado carece de los recursos financieros y de la capacidad técnica necesarios para gestionar una administración pública eficaz. Muchos de los países más pobres del mundo están en esta segunda categoría, en la que los gobiernos carecen de los recursos necesarios para hacer funcionar efectivamente al sector público. En esos casos, la solución consiste en invertir para mejorar la gobernanza. A continuación figuran las metas que deben perseguirse:

- *Promoción del imperio de la ley.* Los regímenes administrativos y jurídicos requieren un poder ejecutivo de gobierno, una judicatura y

Cada uno de esos problemas se puede resolver mediante acciones decididas específicas de los asociados en el desarrollo

órganos legislativos que dispongan de personal adecuado y de recursos apropiados.

- *Promoción de derechos políticos y sociales.* Los Objetivos reflejan normas de derechos humanos, que se pueden promover en el plano nacional mediante una evaluación de recursos humanos que tenga en cuenta los planes basados en ODM en sus compromisos nacionales respecto de los principios de derechos humanos.
- *Promoción de una administración pública eficaz y responsable.* Una mejor gobernanza depende de los regímenes de responsabilidad política y burocrática, de la transparencia, y de la participación, especialmente de los pobres.
- *Promoción de políticas económicas sólidas.* Las acciones gubernamentales —como la gestión macroeconómica, las inversiones adecuadas en infraestructura y una prestación de servicios públicos libre de toda corrupción— son fundamentales para el desarrollo del sector privado, según se indicó en la *Comisión sobre el sector privado y el desarrollo* y en el *Informe sobre el desarrollo mundial, 2005*.
- *Apoyo a la sociedad civil.* Los gobiernos tienen una responsabilidad especial de proporcionar a la sociedad civil la libertad de expresar sus opiniones, una voz normativa que participe en la planificación y examen de las estrategias para los ODM, y espacio institucional que apoye la aplicación de estrategias de inversión pública.

3 Recomendaciones para el sistema internacional de apoyo a los procesos al nivel de cada país

Determinación del sistema de asistencia

El sistema de asistencia para el desarrollo tiene potencial suficiente para ayudar a los países a conseguir los Objetivos, pero para ello necesita seguir un enfoque mucho más concreto. A continuación se indican los 10 problemas principales con que se enfrenta el sistema en la actualidad (cuadro 4).

Falta de procesos de asistencia basados en ODM

El sistema carece de un enfoque coherente basado en los ODM para reducir la pobreza. Por ejemplo, las instituciones de Bretton Woods deberían hacer mucho más para ayudar a los países a conseguir y ejecutar estrategias de reducción de la pobreza para alcanzar los ODM. El programa del FMI se ha diseñado sin conceder casi ninguna atención sistemática a los Objetivos al considerar un marco macroeconómico o un presupuesto para cada país. En la inmensa mayoría de programas por países respaldados por el FMI desde que se adoptaron los Objetivos, apenas ha habido debate acerca de si los planes conducirían a conseguirlos.