

Prioridades de inversión para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio en otras regiones

Como el desarrollo no es un proceso de medida universal hay que adaptar las estrategias nacionales a situaciones regionales y nacionales concretas. En el presente capítulo se describen las prioridades de inversión regional con excepción del África subsahariana. Comenzaremos por determinar las intervenciones del capítulo 5 que son especialmente relevantes para Asia, adonde viven dos tercios de las personas más pobres del mundo: 271 millones en el Asia oriental, 430 millones en el Asia meridional y el resto en el Asia central (Chen y Ravallion, 2004). Si bien los indicadores de desarrollo humano han mejorado en general, la región está marcada por un alto grado de variación en las condiciones sociales y económicas. El Asia oriental ha sido una de las regiones del mundo de crecimiento más rápido en el último medio siglo, y ha dado grandes pasos en la reducción de la pobreza, el hambre, el analfabetismo y las enfermedades. Pero en la región, especialmente en la República Democrática Popular Lao, Camboya y partes de Indonesia, sigue habiendo bolsones atrapados en la pobreza. China representa claramente los contrastes: las provincias occidentales y septentrionales son mucho más atrasadas que las regiones costeras, que han crecido en forma explosiva. En el Asia meridional la India tiene más de 360 millones de habitantes por debajo de la línea de pobreza (Chen y Ravallion, 2004). Ha experimentado un rápido desarrollo en los estados meridionales, pero en el norte perduran graves problemas. La mayoría del Asia meridional comparte una experiencia similar de crecimiento, junto con progresos variables en los indicadores de desarrollo social. Los países del Asia central se enfrentan a un aislamiento geográfico extremo, tensiones ecológicas e indicadores de desarrollo en rápido deterioro.

Los países de América Latina y del Oriente Medio y África del Norte tienen sus propias dificultades para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En 2001, estas dos regiones en conjunto tenían sólo 57 millones de las personas más

pobres del mundo, es decir el 5,2% del total (Chen y Ravallion, 2004). Pero ambas regiones se enfrentan a graves problemas de desarrollo, como por ejemplo estancamiento económico, tensión ambiental, aislamiento rural y desigualdades sociales profundamente arraigadas. Los países de transición de Europa central y oriental también se enfrentan a problemas singulares, muchos de ellos derivados del derrumbe de la Unión Soviética. Los países con necesidades particulares, como por ejemplo los países menos adelantados, los países sin litoral, los pequeños países insulares en desarrollo y los países que corren un riesgo alto o mediano de desastres naturales requerirán intervenciones especiales.

Asia oriental

China

El rendimiento económico de China en los últimos dos decenios ha sido espectacular. La tasa promedio de crecimiento económico real per cápita fue del 8,2% anual. La producción se ha cuadruplicado. La incidencia de pobreza rural bajó del 30% en 1990 al 11% en 2002 (Woo y otros, 2004). China está en camino de lograr muchos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como por ejemplo las metas relativas a la pobreza, el hambre, la asistencia escolar primaria y la salud.

Pese a estos adelantos todavía hay en China 102 millones de personas que viven por debajo de la línea de pobreza y es poco probable que el crecimiento de los ingresos mantenga el ritmo de los últimos dos decenios. En especial el crecimiento de los ingresos en las zonas rurales bajó de 5,7% en el decenio de 1990 a casi 4% entre 1997 y 2002; con ello aumentó la disparidad entre las provincias de la costa, más urbanizadas —como Guandong, Jiangsu y las metrópolis de Beijing y Shanghai— y las provincias del interior, del sudoeste, centro y noroeste, más rurales como Henan, Shanxi y Gansu (mapa 11.1) (Woo y otros, 2004).

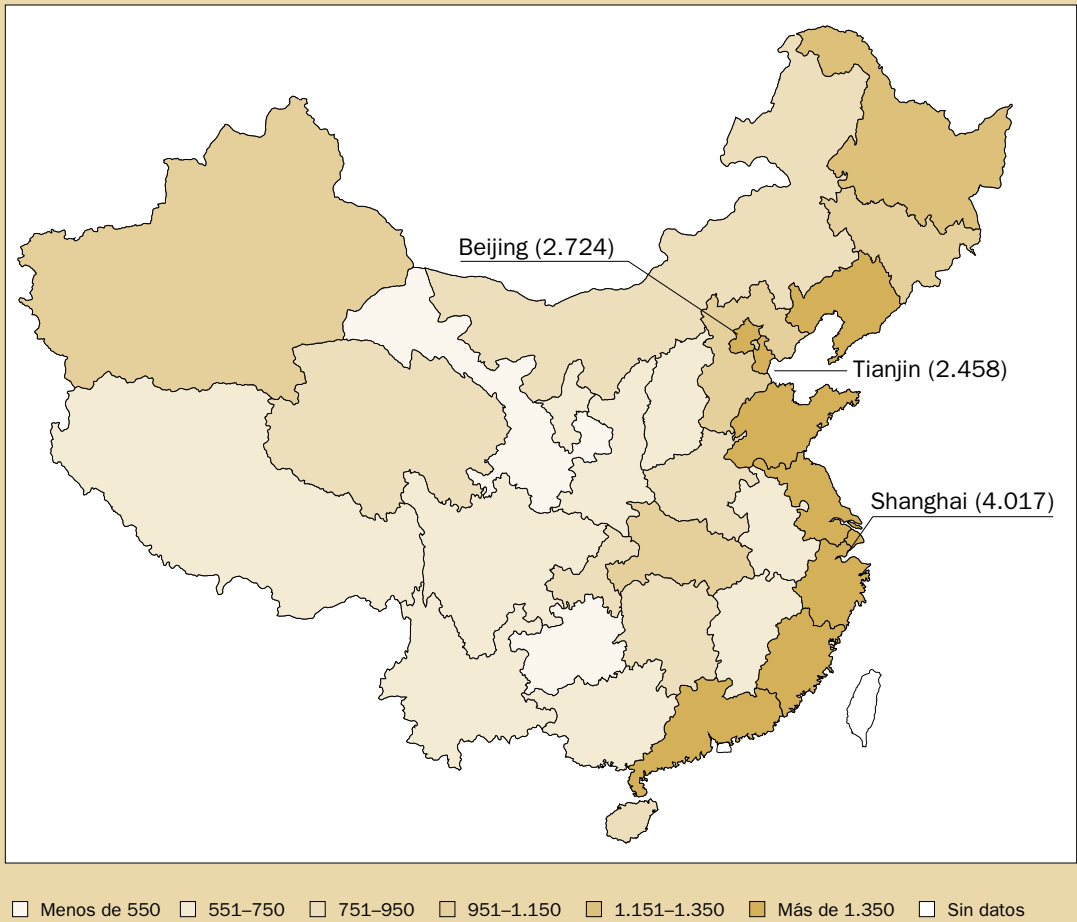
Además, China tiene dificultades para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio de igualdad entre los sexos, VIH/SIDA, acceso al agua potable y sostenibilidad ambiental. La relación de masculinidad al nacimiento aumentó de 111 varones por cada 100 mujeres en 1989 a 118 en 2000, reflejando la fuerte preferencia por los varones (Woo y otros, 2004). El sistema de salud pública está en graves apuros, ya que entre el decenio de 1970 y 2002 la cobertura sanitaria rural cayó del 90% a menos del 10% (Bogg y otros, 1996; Liu, Rao y Hsiao, 2003). Como resultado de ello la vasta mayoría de los habitantes de las zonas rurales deben pagar de su bolsillo por todos los servicios sanitarios, lo que puede resultar un desastre económico para las personas que sufren una enfermedad grave, y se ha descubierto que es una causa importante de la pobreza en los pueblos chinos (Liu, Rao y Hsiao, 2003). La tasa de prevalencia del VIH ha aumentado bruscamente; se estima en un millón el número de personas que viven con el virus, pero las estimaciones sugieren que sin una respuesta eficaz inmediata podría aumentar a 10 millones para

Mapa 11.1

Ingresos en China, por habitante y por provincia

PIB per cápita, en dólares EE.UU. de 2002

Fuente: Oficina Nacional de Estadística de China, 2003.



2010 (UNAIDS 2004). Con el rápido crecimiento urbano de China la pobreza urbana ha aumentado de menos del 1% en 1984 al 3,4% en 2000. La degradación ambiental ha sido otra consecuencia grave del crecimiento económico. Más del 90% de las pasturas de China están degradadas, más del 75% del agua de los ríos en las zonas urbanas no es apta para el contacto humano y 6 de las 10 ciudades más contaminadas del mundo están situadas en China (Woo y otros, 2004).

Una estrategia de inversión basada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio debería incluir cuatro elementos esenciales:

- *Estrategias de inversión rural.* Las zonas rurales necesitan mejores caminos y servicios de transporte, energía saneamiento y abastecimiento de agua. Las inversiones también deberían tratar de incrementar la productividad agropecuaria mediante mayores investigaciones sobre semillas mejoradas, biotecnología agropecuaria, mejora del ganado local, mejores servicios de extensión y apoyo para las tecnologías de elaboración de productos agropecuarios (como se ha delineado en el capítulo 5). Un desafío central en toda China es contener el consumo creciente de agua por la agricultura y la industria mediante técnicas de producción más perfectas y una gestión más eficiente de los recursos hídricos. Algunas de estas intervenciones ya están incorporadas en programas estatales, como por ejemplo en las Directrices para el alivio de la pobreza en las zonas rurales de China y la Estrategia para desarrollar el Oeste, pero habrá que apoyarlas y ampliarlas.
- *Salud y educación.* Se necesitan recursos para proveer el acceso universal a la enseñanza básica y servicios primarios de salud. El servicio de atención primaria de la salud necesita apoyo, especialmente en las zonas rurales, con especial atención a reducir los costos de acceder en forma privada a la atención de la salud mediante una mayor financiación del Estado y cooperativas rurales de seguros de salud. China necesita organizar con urgencia la prevención del VIH y centrarse en las necesidades de salud de niñas y mujeres.
- *Desarrollo urbano.* Es probable que la constante emigración de las zonas rurales aumente la presión en las ciudades chinas, donde en 2001 ya había más de 175 millones de personas que vivían en condiciones similares a la de los barrios de tugurios (DAES, Naciones Unidas, 2004). Actualmente se estima que para 2025 la población urbana podría aumentar del 36% a aproximadamente el 57% de la población total (División de Población de las Naciones Unidas, 2003a). Para manejar este aumento se requerirán cuantiosas inversiones en la mejora de los barrios de tugurios, viviendas públicas de bajo costo, servicios básicos tales como salud y educación, infraestructura y la ordenación ambiental de la eliminación de desechos, el reciclaje y el tratamiento de las aguas residuales.
- *Ordenación ambiental.* Entre los sectores esenciales de inversión para luchar contra la contaminación y la degradación ambiental figuran la investigación, las nuevas tecnologías, la creación de capacidades normativa, las plantas depuradoras de agua, los mecanismos para vigilar los contaminantes producidos por la industria privada y los programas de conservación activa para los ecosistemas degradados. Tienen particular importancia las inversiones en el sector de la energía limpia, dado que en China está aumentando rápidamente el consumo de combustibles fósiles.

Otros países del Asia oriental

Los países del Asia oriental, como grupo, se han acercado más al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero el avance ha sido desparejo en la región, en los países y según los objetivos. Algunos países ya están cerca de lograr la mayoría de los objetivos e incluso se han comprometido a lograr metas más ambiciosas, que van más allá de los objetivos fijados, pero otros se han apartado demasiado del camino para lograr los objetivos originales.

Tailandia y Camboya ilustran algunas de esas disparidades. En Tailandia la pobreza cayó del 27,2% en 1990 al 9,8% en 2002; la proporción de niños por debajo de su peso cayó del 18,6% al 8,5% entre 1990 y 2000, y se ha logrado un avance considerable en los demás objetivos (Equipo de las Naciones Unidas de apoyo al país y Gobierno de Tailandia, 2004). Por contraste, pese al firme compromiso del Gobierno de lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Camboya está lejos de lograr la mayoría de los objetivos. La tasa de mortalidad de los menores de cinco años en realidad se incrementó entre 1990 y 2000, la tuberculosis está en aumento y continúa la rápida deforestación (PNUD, 2001). Si bien las condiciones varían según el país, Indonesia, Myanmar, la República Democrática Popular de Corea y la República Democrática Popular Lao también tienen muchos problemas para lograr los objetivos, especialmente los que se relacionan con la pobreza, la salud y la igualdad entre los sexos.

Entre las problemas regionales se cuentan el logro de las metas de salud, igualdad entre los sexos y sostenibilidad ambiental, ya que muchos países siguen atrasados. Por ejemplo, mientras que la prevalencia del VIH ha disminuido ligeramente en Camboya y en Tailandia ha aumentado en otros, entre ellos en Myanmar, Nepal y Viet Nam (UNAIDS, 2004). En muchos países de la región los sistemas de salud están cambiando, con una mayor participación del sector privado en la financiación y la prestación del servicio. Mientras que en muchos casos esto ha servido para mejorar la calidad, pone en peligro el acceso de los pobres, que no pueden afrontar las tarifas ni los pagos parciales. Por lo que respecta a la igualdad entre los sexos, en la mayoría de los países de la región existen grandes disparidades en la relación de masculinidad en la matriculación a todos los niveles de enseñanza. Además, en 9 de los 11 países del Asia meridional hubo disminuciones en las superficies forestadas superiores al 1% de las tierras entre 1990 y 2000 (CESPAP, Naciones Unidas, 2003).

Las prioridades de inversión difieren entre los países muy cumplidores y aquellos que todavía luchan por lograr un avance. Para los países que luchan por lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como por ejemplo Camboya, Indonesia, Myanmar y la República Democrática Popular Lao, algunas de las inversiones que se necesitan con más urgencia son las siguientes:

- *Salud y educación.* Los indicadores de salud y de educación en el Asia sudoriental, que están estancados o han empeorado, reflejan limitaciones económicas y de recursos humanos en la prestación de los servicios sociales. En el sector social los salarios son bajos, lo cual aumenta el ausen-

tismo, obstaculiza el rendimiento y fomenta el cobro de honorarios no oficiales que constituyen una barrera al acceso, especialmente para los pobres. Es esencial contar con estrategias para garantizar que los pobres tengan acceso a los servicios de salud en vista de las crecientes privatizaciones. En el sector de la educación se necesitan mayores inversiones en infraestructura, como así también en salario y capacitación del personal docente, otros gastos ordinarios e intervenciones del lado de la demanda.

- *Estrategias de inversión rural.* Si bien en el Asia Sudoriental la pobreza urbana está aumentando rápidamente, la extrema pobreza y el hambre siguen estando concentradas en las zonas rurales. Estas regiones requieren inversiones en infraestructura básica además de las inversiones para acrecentar la productividad, como por ejemplo mejores insumos y servicios de extensión agropecuaria.

Entre las inversiones que se necesitan en todos los países de la región, incluso en firmes cumplidores, como Malasia, Tailandia y Viet Nam, se cuentan las siguientes:

- *Ordenación del medio ambiente.* La deforestación y la pérdida de diversidad biológica siguen siendo graves en el Asia sudoriental, como así también los desechos industriales y la contaminación. En conjunto conducen a una creciente degradación de los ecosistemas terrestre, marino y costero. Para impedir una mayor degradación se necesitan inversiones en vigilancia, capacidad normativa y cumplimiento de las normas.
- *Ciencia y tecnología.* Si bien partes del Asia oriental han creado industrias basadas en la tecnología la región en conjunto necesita invertir en la enseñanza superior y en infraestructura para el desarrollo de la tecnología y la ciencia a fin de conseguir una industria de mayor valor y crear oportunidades de trabajo para los jóvenes.
- *Gestión pública.* Muchas economías del Asia oriental siguen siendo altamente vulnerables a los cambios externos en la economía mundial. Al aumentar la capacidad de las instituciones nacionales para responder a las repercusiones económicas negativas se sentarán las bases de un avance sostenido hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Asia meridional

La India

La India ha tenido un gran rendimiento económico en el último decenio. El crecimiento del ingreso per cápita casi ha promediado el 4% anual, alimentado en gran medida por un fuerte crecimiento agropecuario, un sector de los servicios en rápida expansión y un aumento de las actividades manufactureras y de otras basadas en la exportación (Banco Mundial, 2004c). El rápido crecimiento ha llevado a una declinación considerable de los índices de pobreza. El Banco Mundial estima que el porcentaje de personas por debajo de la línea de la pobreza ha caído fuertemente al 35% en 2001, y las estimaciones nacionales muestran

niveles que han caído del 37,5% en 1990 al 26% en 2000 (Chen y Ravallion, 2004, Bajpai, Sachs y Volavka 2004). Entre las dificultades por resolver están altas tasas de desnutrición, elevado número de niños que no asisten a la escuela, malos indicadores de salud y amplias disparidades en los indicadores sociales y económicos, especialmente para las mujeres y las niñas y para los pobladores que pertenecen a castas inferiores o a tribus.

Las disparidades regionales son grandes. Los estados del norte tienen uno de los menores rendimientos económicos del país, mientras que los estados del sur y de la costa gozan, en general, de un rápido crecimiento económico. Desde que menguó el aumento repentino del crecimiento provocado en Punjab y Haryana por la Revolución Verde el crecimiento rápido de la India desde principios del decenio de 1980 se debe, principalmente, a los grandes centros urbanos de la costa y a las ciudades dedicadas a la tecnología de la información, como Bangalore y Hyderabad, en el sur del país.

La India encuentra varias dificultades para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En 2001 el gobierno gastó sólo 4 dólares per cápita en salud, mientras que los particulares gastaron 24 dólares per cápita. No sólo el gasto total probablemente sea insuficiente para prestar un conjunto de servicios esenciales de calidad, sino que el alto nivel de gasto de los particulares es una importante carga económica y constituye una barrera para que la población tenga acceso a los servicios sanitarios, especialmente los pobres (Bajpai, Sachs y Volavka 2004; OMS, 2001). Si bien en teoría la India cuenta con un sistema de salud primario bien desarrollado, en la práctica el acceso a los servicios se ve comprometido por las altas tasas de ausentismo de los trabajadores sanitarios y generalmente por suministros inadecuados e infraestructura deficiente. Esto lleva a que la mayoría de la población se vuelque a prestadores privados, en gran medida no reglamentados.

Hoy en día la India tiene 4,6 millones de habitantes con el VIH, el segundo número nacional más alto de personas infectadas con el virus después de Sudáfrica (UNAIDS, 2004). La infección se concentra en grupos de alto riesgo, como por ejemplo drogadictos que se inyectan y trabajadores del sexo y sus clientes. Pero podría extenderse a la población general de no ampliarse considerablemente las actividades de prevención y de no concentrar la atención en luchar contra el flagelo. La India es también uno de los 22 países con una “pesada carga” de tuberculosis, que en conjunto representan el 80% de los casos de tuberculosis en el mundo. Pese a los denodados esfuerzos por aplicar el tratamiento de observación directa y corta duración sólo el 31% de los casos se detectan con este programa, así que la mayoría de los enfermos no tienen acceso al tratamiento más eficaz (OMS, 2004).

La discriminación contra las niñas y las mujeres sigue estando muy difundida en la India, y se refleja en la escasez de alimentos y educación que se le dan a la mujer en el seno de la familia. Si bien las tasas de alfabetización entre las niñas han aumentado son mucho menores que entre los niños (mapa 11.2).

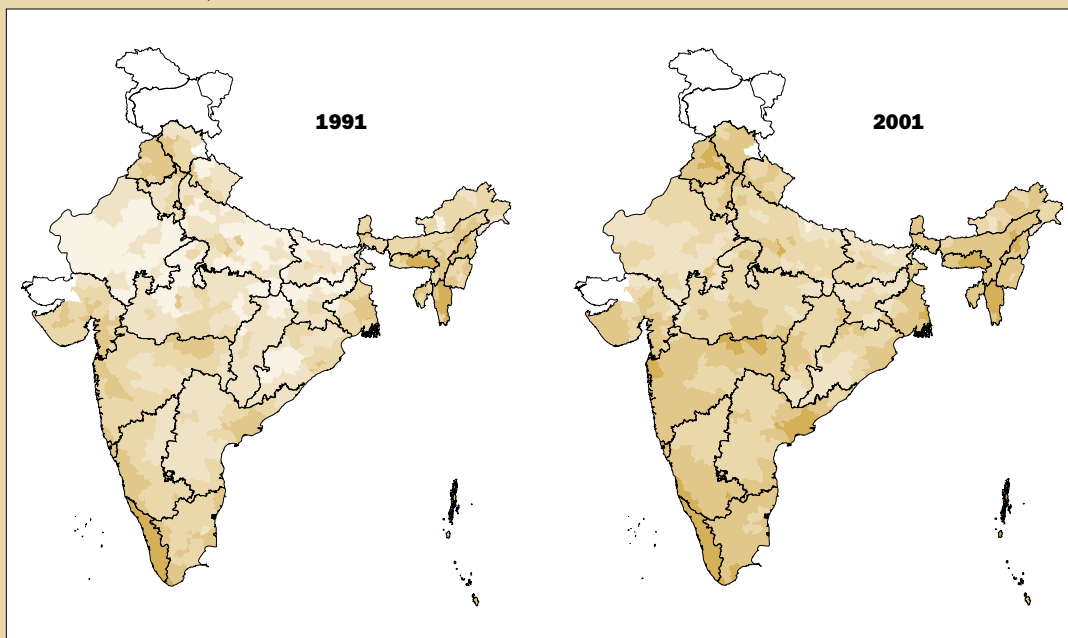
La mujer tiene un acceso muy limitado a los servicios de salud reproductiva y sexual, lo cual restringe su capacidad de adoptar decisiones sobre su propia fertilidad. Los grupos minoritarios (como por ejemplo las castas y tribus registradas) no tienen un acceso equitativo a la infraestructura ni a los servicios públicos, lo que restringe su capacidad de participar en la economía. Si bien la mayoría de la población vive ahora a menos de un kilómetro de una escuela primaria las tasas de finalización de los estudios siguen siendo muy bajas por deficiencias sistémicas, como por ejemplo el ausentismo de los maestros, instalaciones pobres y mala calidad de la instrucción.

En un país donde más del 60% de la mano de obra trabaja en el sector agropecuario, la magnitud del desafío de la pobreza rural sigue siendo muy grande (Banco Mundial, 2004c). Pese al buen rendimiento agropecuario de los

Mapa 11.2
Los índices de alfabetización de las niñas aumentan, pero son mucho menores que los de los niños

Relación entre el índice de alfabetización femenino y masculino en la India, 1991 y 2001

Fuente: Vanneman y Barnes, 1991; ML Infomap, 2003.



Menos de 0,41
 0,41–0,55
 0,56–0,70
 0,71–0,85
 Más de 0,85
 Sin datos

últimos años, este sector sigue dependiendo de las lluvias. Dadas las numerosas limitaciones que existen, la dificultad más apremiante de la India es incrementar en forma masiva la inversión pública en las zonas rurales de los estados con peores rendimientos, pero también se necesitará una acción concertada para lograr los demás Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una estrategia de inversión para la India basada en esos objetivos debe incluir los siguientes elementos:

- *Salud.* Habrá que mejorar la infraestructura y los servicios básicos de salud, especialmente de salud sexual y reproductiva que necesitan ampliarse, particularmente en las zonas rurales. La inversión en salud deberá aumentar para poder mejorar la capacidad en materia de recursos humanos, proveer los suministros necesarios y crear la infraestructura para poder brindar los servicios de salud esenciales. Además, deberá prestarse mayor atención a la colaboración con proveedores particulares en los programas prioritarios de salud, como por ejemplo la extensión del tratamiento de observación directa y corta duración, ya que esos proveedores privados prestan la mayoría de los servicios de salud en el país, pero no están suficientemente regulados ni vigilados para garantizar la calidad del servicio. La India debe hacer una gran inversión en la prevención del VIH para impedir su propagación a la población general y para brindar tratamiento a los que lo necesitan.
- *Educación.* Dadas las dificultades que presenta aumentar la cantidad y calidad de los servicios de educación se requerirá un complemento completo de inversiones, como por ejemplo intervenciones en la demanda, mejores sistemas de gestión y rendición de cuentas, infraestructura, capacitación del personal docente y financiación para otros gastos ordinarios. Las metas de igualdad entre los sexos probablemente requieran un amplio apoyo mediante subvenciones especiales dirigidas a las niñas.
- *Estrategias de inversión rural.* La economía de la India sigue siendo mayormente agraria, con una infraestructura relativamente pobre. Muchas zonas requieren mejoras importantes en caminos, transporte, electricidad, otros tipos de energía, sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento, gestión ambiental, así como investigación y desarrollo agropecuario. El creciente problema de las capas freáticas cada vez más profundas habrá que abordarlo mediante la captación del agua de lluvia, la recarga natural de los acuíferos y la gestión de la demanda.
- *Gestión urbana.* Un creciente número de pobres vive en los tugurios urbanos de la India. Utilizando el abanico de reformas de política e intervenciones que se describen en el capítulo 5, las ciudades deberán mejorar los barrios de tugurios y perfeccionar la infraestructura urbana para promover el desarrollo de industrias y servicios con gran densidad de mano de obra. Organizaciones civiles de todo el país, bien organiza-

das, pueden desempeñar una función determinante en la mejora de los barrios de tugurios y la gestión urbana.

- *Gestión pública.* Es necesario mejorar la prestación de servicios y la rendición de cuentas para garantizar que las inversiones lleguen a los beneficiarios previstos. Esto requiere una mayor inversión en sistemas de información y en sistemas modernos de gestión, para poder hacer el seguimiento de los desembolsos y suprimir los embotellamientos burocráticos. También requiere promover la transparencia en los procedimientos gubernamentales y fomentar la participación de las comunidades locales en la realización de las inversiones públicas.
- *Seleccionar como objetivo a poblaciones marginadas.* Los recursos deben llegar a los grupos menos privilegiados, como por ejemplo las mujeres y niñas de las familias de bajos ingresos, los integrantes de las denominadas “castas inferiores” y “descastados”, como así también a las poblaciones tribales. Se requieren inversiones y campañas de enseñanza sistemáticas, con objetivos concretos para poder suministrar a estas comunidades las destrezas, las oportunidades de generar ingresos y los servicios sociales básicos que les permitan beneficiarse del crecimiento económico del país.

Otros países del Asia meridional

Para los demás países del Asia meridional los retos de la pobreza siguen siendo difíciles, aunque en el conjunto de la región haya habido un crecimiento económico moderado, una disminución de la carga de morbilidad y una mayor producción de alimentos. Los resultados del desarrollo en Sri Lanka resaltan por su éxito. Cuenta con enseñanza primaria universal, bajos índices de mortalidad de menores de cinco años (19 muertos por cada 1.000 nacidos con vida), índices relativamente bajos de mortalidad materna (92 por cada 100.000 nacimientos en 2000) y un acceso relativamente alto al suministro de agua y saneamiento (Banco Mundial, 2004c; PNUD, 2004b; OMS y UNICEF, 2004). Bangladesh ha tenido un éxito moderado, ya que ha adelantado mucho en educación, mortalidad infantil e igualdad de género, pero sigue teniendo un alto índice de mortalidad materna y niveles muy altos de pobreza y de hambre. Las zonas rurales de Bangladesh tienen agua de mala calidad, que está contaminada con arsénico; se estima que entre 46 y 57 millones de personas, en total, podrían estar expuestas a envenenamiento por arsénico (Population Reference Bureau, 2002). Desde 1990 el Pakistán ha sufrido una pobreza persistente y un crecimiento económico lento, acompañados por una reducción moderada de la desnutrición y una considerable disminución de la mortalidad infantil. Afganistán, por otro lado, se enfrenta a grandes dificultades de desarrollo en casi todos los sectores, como así también a la reconstrucción posterior al conflicto. Muchos otros países de la región, como Nepal y Sri Lanka, tratan de lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio en un entorno de inseguridad y de inestabilidad política.

Las relaciones entre el medio ambiente, la infraestructura y la pobreza son fuertes. Casi todos los países del Asia meridional dependen de la agricultura para una gran proporción del PIB, y la mayoría de ellos tienen problemas de escasez de agua, erosión del suelo y salinización. También es enorme la magnitud de los problemas urbanos, con más de 262 millones de personas que viven en barrios de tugurios en el Asia meridional y central (ONU-Hábitat, 2003).

En general, las estrategias de inversión en la región basadas en esos objetivos deberán incluir lo siguiente:

- *Salud y educación.* Habrá que extender la educación, nutrición y servicios de salud básicos (especialmente de salud reproductiva) a la mayoría de la población del Asia meridional, especialmente a los habitantes de las zonas rurales remotas. Deberá prestarse particular atención a las mujeres y las niñas. Al igual que en la India, tendrán importancia las intervenciones del lado de la demanda, la infraestructura y el apoyo a los gastos ordinarios.
- *Estrategias de inversión rural.* Se necesitan inversiones especiales para atender la pobreza y el aislamiento rurales. Toda la gama de inversiones en infraestructura rural es importante, incluidos los caminos, servicios de transporte, agua, saneamiento y energía. Un reto particular es mejorar el abastecimiento de agua en Bangladesh para reducir las consecuencias devastadoras del envenenamiento por arsénico.
- *Mejora de los barrios de tugurios.* Como una gran parte de la población urbana de la región sigue viviendo en asentamientos irregulares o barrios de tugurios los países deben acelerar los programas de mejora de estos barrios en todas las ciudades.
- *Gestión pública.* Muchos países se beneficiarían con una mayor transparencia, mejores sistemas de gestión para el seguimiento de los desembolsos y el uso de la asistencia para el desarrollo, como así también con una mayor movilización de la comunidad para supervisar la ejecución local de los programas sociales.
- *Ordenación ambiental.* En aquellos lugares donde la pobreza es mayor y donde la vulnerabilidad a los riesgos naturales es extrema se necesita una mejor ordenación ambiental, con inversiones en mecanismos de gestión y de prevención de desastres (por ejemplo en Nepal y en la costa de Bangladesh). Con los cambios climáticos estas inversiones tendrán mayor importancia en el futuro, tema que se examina más adelante en el presente capítulo.
- *Resolución de conflictos y consolidación de la paz.* El conflicto social afecta a casi todos los países de la región, limitando los resultados del desarrollo. En todos los países que sufren de tensiones étnicas o sectarias o de otras tensiones divisivas se necesitan inversiones para la resolución del conflicto y la reconstrucción después del conflicto (capítulo 12).

Asia central

Las economías del Asia central que formaban parte de la Unión Soviética han experimentado una brusca deterioración de sus indicadores de pobreza y demás indicadores sociales. Bajo el gobierno soviético subvenciones masivas financiaban en las repúblicas más pobres industrias ineficientes y con una utilización intensiva de recursos. La independencia cortó bruscamente esta financiación. Si bien la mayoría de las economías de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) se ha recuperado de las profundas recesiones de principios del decenio de 1990 y ahora tiene un crecimiento seguro, el PIB per cápita sigue siendo muy inferior a los niveles previos a la independencia. En Tayikistán el PIB per cápita es más de un 20% inferior al anterior a 1991 (PNUD, 2003c). Si bien los indicadores de desarrollo humano siguen siendo altos en relación con el ingreso es probable que declinen de no realizarse importantes y bien administradas inversiones en servicios sociales e infraestructura. Es evidente que se necesitarán considerables inversiones sólo para reemplazar el capital social, envejecido y a veces obsoleto, heredado de la planificación soviética centralizada.

Muchas de las mayores dificultades del Asia central también derivan de un aislamiento geográfico extremo. La región no tiene litoral, está lejos de los puertos marítimos y de los principales mercados mundiales, y sus países más grandes tienen escasez de agua. Si bien Kazajstán espera que sus reservas de petróleo se conviertan en el eje de su recuperación económica la mayoría de los otros países del Asia central carecen de recursos naturales importantes y son dependientes de los sectores agropecuario, manufacturero y de servicios. Sigue habiendo una alta percepción de corrupción y de malos gobiernos en toda la región, lo cual desalienta la inversión extranjera y la nacional (Gray, Hellman y Ryterman, 2004).

El gasto social ha disminuido considerablemente como resultado del retroceso económico y el estancamiento, y los indicadores de salud reflejan este derrumbe. En Kirguistán la financiación de la salud per cápita en 2001 sólo fue el 32,5% del nivel de 1990. No es de sorprender que en el mismo período el número de casos de tuberculosis haya subido a más del triple (PNUD, 2003). Kazajstán y Tayikistán se han atrasado considerablemente en el logro de los objetivos de salud tanto del niño como de la madre. Todos los países de la región se enfrentan a problemas de enfermedades infecciosas, como por ejemplo crecientes índices de transmisión del VIH (PNUD, 2003; Gobierno de Kazajstán y Equipo de las Naciones Unidas de apoyo al país, 2002). La degradación ambiental también es un problema importante, en particular la desertificación y el abastecimiento inadecuado de agua.

Para detener la declinación y lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio las principales prioridades de inversión en los países del Asia central deberán incluir:

- *Estrategias de inversión urbana y rural.* Los sistemas de infraestructura básica, como por ejemplo los de la energía, el transporte y el abasteci-

miento de agua y saneamiento requieren una ampliación y ayuda tanto en las zonas rurales como en las urbanas. Por ejemplo en Tayikistán sólo el 23% de la población tiene acceso a servicios de alcantarillado (PNUD, 2003c). En los terrenos montañosos y escarpados de la región estas inversiones serán costosas y técnicamente complicadas, y probablemente requieran ayuda del exterior.

- *Cooperación transfronteriza para la infraestructura.* Se necesita infraestructura regional de transporte y de energía para ayudar a los países sin litoral del Asia central a superar las barreras impuestas por el aislamiento geográfico. Las prioridades de inversión están claramente definidas en el Programa de Acción de Almaty para los países en desarrollo sin litoral, que se analiza más adelante (Naciones Unidas, 2003).
- *Cooperación transfronteriza para la integración y cooperación gubernamental.* Dada la geografía del Asia central la cooperación regional es esencial para coordinar la ordenación ambiental y de los recursos hídricos, desarrollar redes de transporte y de comunicaciones y resolver otras cuestiones transfronterizas (capítulo 15). Si bien el Asia central ya tiene una cantidad de instituciones dedicadas a estos fines su repercusión ha sido limitada. Habrá que proveer de fondos suficientes a estas instituciones y alentarlas a que estimulen la integración económica, reglamentaciones transfronterizas transparentes y mejor gobierno regional.
- *Gestión pública.* La planificación central de la era soviética dejó tras de sí poca capacidad administrativa viable, y la corrupción generalizada ha llenado el vacío. Para reconstruir la capacidad de gobernar se necesitan inversiones en recursos humanos, incentivos, estructuras institucionales y sistemas de información.
- *Salud y educación.* Indicadores de salud en descenso reflejan sistemas de prestación de los servicios sanitarios insuficientes y con pocos recursos. Estos sistemas también sufren de la herencia soviética de falta de atención al cuidado primario de la salud. En muchos casos los sistemas de cuidado primario deben crearse casi enteramente de la nada. Entre los factores positivos están los numerosos trabajadores de salud ya entrenados, aunque habrá que aumentar considerablemente los salarios para garantizar su permanencia y la calidad del cuidado. Por ejemplo, en Kirguistán la financiación limitada significó que el Estado pudo financiar sólo el 18% de su programa nacional de lucha contra el VIH/SIDA para 1996–2000 (PNUD, 2003b). Si bien en algunos países los indicadores de educación reflejan un alto índice de matriculación se necesitan inversiones para modernizar y mejorar los programas y la calidad de la enseñanza.

América Latina

América Latina tiene el mayor ingreso per cápita de las regiones en desarrollo, pero existen considerables disparidades, como así también focos de extrema

pobreza, dentro de los países y entre ellos. La región está altamente urbanizada, con una mayoría de pobres extremos en los barrios urbanos de tugurios (capítulo 2, cuadro 2.3). Gran parte de la población urbana está desocupada o trabaja en el sector informal, con lo cual carece de redes de seguridad social y de acceso a los servicios esenciales.

En muchos países de América Latina las graves desigualdades económicas están relacionadas con profundas divisiones sociales. Las comunidades más pobres siguen siendo las de indígenas y negros, que conforman la mayoría de los pobres rurales y urbanos en los focos de extrema pobreza de América Latina, como el nordeste del Brasil, las montañas de América Central y la región andina. El nivel extremo de pobreza de estas regiones se refleja en los altos índices de mortalidad infantil (mapa 11.3).

Las desigualdades son el resultado del crecimiento económico generalmente débil e inestable de la región en el último decenio. Con demasiada frecuencia las crisis económicas y los desastres naturales ha borrado años de ganancias duramente adquiridas. Estructuralmente América Latina sigue siendo en gran medida un exportador de materia prima, lo cual deja a las economías sujetas a la volatilidad de los mercados de materias primas y a la disminución a largo plazo de los precios de esas exportaciones. Se ha producido un giro hacia las exportaciones manufacturadas, que prácticamente se han quintuplicado, de 43.000 millones de dólares en 1990 a 200.000 millones de dólares en 2000 (UNCTAD, 2003). Pero, de todas formas, en 2000 las exportaciones de productos manufacturados representaron mucho menos de la mitad de sus exportaciones de mercancías, cifra muy inferior al 80% que tienen usualmente los países de altos ingresos (Banco Mundial, 2004c). Y casi todo el crecimiento de las exportaciones corresponde a la industrialización de México, promovida por el TLCAN, y unas pocas industrias clave en el Brasil.

Las subregiones de América Latina tienen características y dificultades específicas de desarrollo económico. Del lado positivo, el TLCAN ha impulsado el crecimiento en México, especialmente en el norte, y Chile ha gozado de un rendimiento económico sostenido. Y pese a que el Brasil y la Argentina sufrieron considerables crisis financieras en el decenio de 1990 ahora están comenzando a recuperarse rápidamente.

Menos afortunados en los últimos años, los países de América Central son pequeños y propensos a desastres. Entre las regiones en desarrollo América Central se destaca por su susceptibilidad a los riesgos naturales, limitando aún más la posibilidad de lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (cuadro 11.1). Los países de esta región tienen una numerosa población indígena, generalmente excluida, y se están recuperando de decenios de inestabilidad política. Por ejemplo, recientemente se ha estimado que la proporción de personas que viven en extrema pobreza excede el 50% en Nicaragua y el 30% en El Salvador, y estas tendencias están estancadas en vez de mejorar (DAES, Naciones Unidas, 2004).

Mapa 11.3
Altas tasas de mortalidad infantil demuestran la existencia de focos de extrema pobreza

Muertes por cada 1.000 nacidos vivos

Fuente: CIESIN, 2005a.



Menos de 20 20-40 40-60 60-80 80-100 Más de 100 Sin datos

La pobreza rural en los países andinos de alta montaña —sobre todo entre los indígenas— es particularmente alta, en parte debido al aislamiento geográfico, los altos costos de transporte y la infraestructura limitada. En el Perú, por ejemplo, el grupo de personas que viven en extrema pobreza aumentó del 9% en 1994 al 18% en 2000 (DAES, Naciones Unidas, 2004). En Bolivia casi el 55% de la población carece de acceso a saneamiento mejorado (OMS y UNICEF 2004). Las proyecciones del PNUD sugieren que muchos países de América Central y países andinos tienen pocas posibilidades de lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio si mantienen su actual trayectoria.

En materia de salud pública América Latina ha progresado considerablemente en la reducción de la mortalidad infantil y de las enfermedades infecciosas, pero sigue teniendo serias dificultades para reducir la mortalidad materna, a pesar del alto porcentaje de partos asistidos. La condición sanitaria, si bien es buena en general, varía según los grupos sociales y las zonas geográficas, indicando un acceso muy desigual al agua potable, saneamiento y buenos servicios de salud. En América Latina aproximadamente 1,6 millones de personas viven con el VIH (UNAIDS, 2004). El Brasil, con la mayor cantidad de población portadora del VIH en la región, ha realizado un gran esfuerzo en materia de prevención y de tratamiento y ha conseguido reducir drásticamente las tasas de mortalidad por el SIDA. En materia de educación existe un desequilibrio inverso entre los sexos, con más mujeres que hombres matriculadas en la enseñanza posterior a la primaria. Esta diferencia en función del género traduce y refuerza la falta de oportunidades económicas para los jóvenes, ya que los índices de desempleo aumentan en la región.

Una de las razones del lento crecimiento económico en América Latina, que se contrasta con las economías asiáticas de rápido crecimiento, es que ha

Cuadro 11.1

Riesgo de mortalidad debido a los desastres, por región

Nota: El índice correspondiente a cada desastre se crea sobre la base de la distribución demográfica, la gravedad de cada riesgo y la tasa de mortalidad por riesgo correspondiente a 1981–2000. Véase Dilley y otros, 2005 para más explicaciones. El índice se basa en cálculos de los autores obtenidos multiplicando el porcentaje de población de cada país expuesto a diferentes niveles de gravedad para cada riesgo, lo que crea un índice del 0 al 10, en el que un número mayor representa una mayor exposición al riesgo o un mayor porcentaje de la población expuesta.

Fuente: Calculado usando datos de Dilley y otros, 2005.

	Índice de sequías	Índice de terremotos	Índice de desprendimientos de tierra	Índice de inundaciones	Índice de ciclones	Índice de volcanes	Promedio
África subsahariana	3,96	0,17	0,09	3,22	0,33	0,01	1,30
América del Norte	2,02	0,39	0,05	4,77	2,35	0,00	1,60
América Latina y el Caribe	3,52	1,17	0,92	6,31	0,54	0,24	2,12
América Central y el Caribe	2,60	3,17	2,29	7,58	2,45	0,95	3,17
Asia central	3,94	1,76	0,66	2,19	0,00	0,00	1,43
Asia meridional	6,54	0,34	0,17	6,30	0,51	0,00	2,31
Asia oriental y el Pacífico	3,40	0,90	0,44	5,95	2,65	0,23	2,26
Europa	1,19	0,42	0,21	3,40	0,08	0,05	0,89
Oriente Medio y África del Norte	3,89	0,71	0,19	2,50	0,00	0,00	1,22

habido muy poco esfuerzo concertado por fomentar las capacidades tecnológicas y científicas de la región. Los gastos de las actividades de investigación y desarrollo como porcentaje del PIB en 1999 fueron considerablemente menores que los del Asia oriental y el Pacífico (0,52%, en comparación con el 1,09%) (Banco Mundial, 2004c). Respecto de otro indicador fundamental, en 2000 el Asia oriental obtuvo 17,9 patentes por millón de habitantes, en comparación con sólo 0,6 para América Latina (U.S. Patent and Trademark Office, 2001).

En el contexto de estas dificultades las estrategias nacionales de América Latina, basadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, deberán incluir:

- *Seleccionar como objetivo a regiones y poblaciones marginalizadas.* La integración de grupos indígenas excluidos y de regiones desfavorecidas requerirá determinadas inversiones en salud, educación, energía, agua y saneamiento para permitirles participar más plenamente en la economía y la sociedad (capítulo 5).
- *Estrategias de inversión urbana.* América Latina tiene también una de las cifras más altas de habitantes de barrios de tugurios como porcentaje de la población. Una prioridad central será la mejora de esos barrios y la regularización de los asentamientos no oficiales. Las ciudades, además de mejorar la seguridad de tenencia de la tierra, deberán extender los servicios sociales y la infraestructura urbana a los asentamientos no oficiales, haciendo hincapié en sistemas de transporte público que sean asequibles.
- *Ciencia y tecnología.* Si bien las tasas de finalización de la enseñanza primaria son altas en general, especialmente en los países de ingresos medios, la región debería dedicar muchos más recursos a convertirse en un innovador tecnológico. Se necesitan inversiones en investigación y en enseñanza superior para que la región pueda cambiar de un crecimiento basado en los productos básicos a un crecimiento dirigido por los conocimientos y la innovación, que tiene un sustento más amplio y es más sostenible. Este cambio implicaría aumentar los gastos en investigación y tecnología hasta aproximadamente el 2% del PIB (como en los principales innovadores asiáticos), en parte mediante una mayor financiación pública de los laboratorios y universidades y en parte mediante incentivos para la investigación y el desarrollo privados.
- *Cooperación transfronteriza.* Los países deben ampliar la infraestructura regional de transporte y energía, aumentar la cooperación económica y estrechar la colaboración política regional (capítulo 15). Si bien muchas de esas necesidades de inversión pueden financiarse a nivel nacional la cooperación regional aportará a estas importantes cuestiones mejores recursos financieros y no financieros. La cooperación transfronteriza será especialmente importante para lograr los Objetivos de Desarrollo

del Milenio y conseguir un crecimiento económico sostenible en Bolivia y Paraguay, países sin litoral.

- *Estrategias de inversión rural.* Se necesitan mejores redes regionales de transporte para bajar los costos en las regiones rurales sin litoral y montañosas. Habrá que dar prioridad a las inversiones en infraestructura básica, tales como agua y saneamiento, que probablemente produzcan beneficios intersectoriales, como por ejemplo mejores resultados en el sector de la salud.
- *Ordenación ambiental.* Los países de América Latina deben fortalecer los mecanismos normativos y la coordinación de políticas para mejorar la ordenación ambiental, ocupándose particularmente de la deforestación y la pérdida de la diversidad biológica, que se están acelerando en toda la región. Las zonas urbanas necesitan una mayor inversión en depuración del agua, eliminación de desechos sólidos y medidas para controlar la contaminación del aire.
- *Inversiones en salud.* Para reducir la mortalidad materna en la región habrá que mejorar la calidad de la atención sanitaria. En varios países habrá que ampliar la infraestructura de atención sanitaria para satisfacer las necesidades de las poblaciones aisladas geográficamente. También será esencial ampliar la prevención y el tratamiento del VIH/SIDA entre las poblaciones socialmente excluidas.

Oriente Medio y África de Norte

Los países del Oriente Medio y África del Norte productores de petróleo tienen infraestructuras y servicios sociales razonablemente buenos. Por el contrario, los países que no producen petróleo tienen una infraestructura y servicios sociales mucho peores. La pobreza, que es muy alta en varios países, aumentó considerablemente en Argelia, Djibuti y Marruecos en la segunda mitad del decenio de 1990 (PNUD, 2003a). Pese a la presencia de unos pocos países con buenos resultados económicos ha habido un estancamiento en los resultados económicos generales de la región.

Los indicadores de salud reflejan la enorme diferencia de ingresos. Los índices de mortalidad materna son bien inferiores a 50 por cada 100.000 nacimientos con vida en los países productores de petróleo, pero superan los 500 en Djibuti, Mauritania y Yemen, y se acercan a 1.500 en Somalia (PNUD, 2003a). La desigualdad entre los sexos y poco acceso al cuidado obstétrico de urgencia son los principales motores de la alta mortalidad materna. El seguimiento del VIH no es muy bueno en gran parte de esta región, pero las tasas de prevalencia parecen ser del 0,5%, aproximadamente.

La desigualdad entre los sexos ha limitado enormemente el progreso regional hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La región tiene una tasa total de fecundidad de tres niños por mujer, la tercera más alta del mundo después del África subsahariana y el Asia meridional, que contribuye a

una población juvenil en explosión (Banco Mundial, 2004c). Pese a los recientes progresos en suprimir la brecha entre los sexos la tasa de participación de la mujer en la economía sigue siendo muy baja.

Una insuficiencia crónica de las inversiones en enseñanza superior, ciencia y tecnología han limitado la capacidad de sostener un sector privado robusto e internacionalmente competitivo y de generar una diversificación económica más amplia. Muchos países de la región también están plagados por sistemas de gestión sumamente burocráticos, relaciones políticas clientelistas y desórdenes sociales (Yousef, 2004). Al menos ocho países de la región sufren una seria escasez de agua, y en nueve países el acceso al agua potable en las zonas rurales es inferior al 70% (PNUD, 2003a).

La solución de todos estos problemas requerirá la aplicación de criterios regionales firmes, al igual que programas de acción nacionales:

- *Igualdad entre los sexos.* Intervenciones prioritarias en materia de desigualdad entre los sexos incluyen garantizar el acceso equitativo de la mujer a la educación, las oportunidades generadoras de ingresos, los derechos políticos y los servicios de salud sexual y reproductiva, entre ellos la planificación familiar.
- *Sistemas de salud.* Para poder reducir los índices extremadamente altos de mortalidad materna en varios países se necesitarán inversiones en atención obstétrica de urgencia y en personal sanitario capacitado para asistir en partos, junto con actividades para mejorar los resultados en cuestiones de género. Se necesitan inversiones urgentes para mejorar los sistemas de salud, comenzando por la clínica de aldea y el hospital de derivación en el distrito.
- *Educación.* Las nuevas inversiones deberían centrarse en la educación tecnológica y posterior al ciclo primario, a fin de que los jóvenes adquieran destrezas que faciliten su incorporación a la mano de obra. Estos programas deberán acompañarse de intervenciones para ampliar las oportunidades del sector privado de absorber el creciente número de personas que busca trabajo.
- *Estrategias de inversión rural.* El acceso al agua sigue siendo un problema grave tanto en las zonas rurales como en las urbanas. Dado el clima generalmente árido de la región será necesario hacer inversiones para garantizar la ordenación sostenible de los recursos hídricos y luchar contra la desertificación. Especialmente necesarios son los servicios de investigación y extensión para satisfacer las necesidades de la agricultura de secano.
- *Ciencia y tecnología.* Las inversiones en enseñanza superior y en investigación y desarrollo son fundamentales para formar una base de conocimientos que permita a los países competir en mercados mundiales de más alto valor. Debe prestarse particular atención a fomentar la capacidad de investigación y desarrollo en ingeniería y en las ciencias naturales.

Países de transición y de la CEI de Europa central y oriental

Los países de transición y los países de la CEI que se encuentran en Europa central y oriental tienden a no recibir la suficiente atención de las actividades internacionales destinadas a lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, principalmente debido a la impresión de que decenios de comunismo resolvieron sus problemas de desarrollo. Es verdad que reformas eficaces, una geografía favorable y un fuerte apoyo de la Unión Europea han contribuido a que los países de Europa central se convirtieran en modelos de desarrollo exitoso. En sólo un decenio han pasado de los escombros del socialismo de Estado a formar parte de la Unión Europea.

Pero en el decenio de 1990 los países europeos que formaron parte de la Unión Soviética sufrieron un deterioro en sus indicadores de desarrollo. La pobreza y el desempleo de larga data, la desigualdad en los ingresos, el menor acceso a los servicios públicos y la propagación de enfermedades como el VIH y la tuberculosis son un reto mayor a principios del nuevo milenio de lo que fueron a comienzos de la transición. Por ejemplo, el PIB de Moldova cayó bruscamente después del derrumbe de la Unión Soviética, y pese a un fuerte crecimiento posterior a 2000 el PIB era inferior al 40% de su nivel anterior a la crisis (Banco Mundial, 2004c).

Los indicadores de salud también empeoraron considerablemente en muchos de los países de transición, en parte debido a una pobreza en aumento y en parte al desmoronamiento de los sistemas de salud soviéticos. Los índices de infección con el VIH han aumentado prácticamente en todos los países de transición, con mayores tasas de prevalencia para los adultos en Ucrania, en 1,4%, seguido por la Federación de Rusia y Estonia, ambos con el 1,1% (UNAIDS, 2004). La principal vía de transmisión del VIH en la región es el uso de drogas inyectables, que ha aumentado enormemente desde la caída de la Unión Soviética. Más del 80% de las personas infectadas con el VIH son menores de 30 años (UNAIDS, 2004). Los índices de incidencia de tuberculosos también han aumentado. En Bulgaria, por ejemplo, los índices de incidencia subieron de 25 casos por cada 100.000 habitantes en 1990 a 48 en 2000 (Equipo de las Naciones Unidas de apoyo al país y Gobierno de Bulgaria, 2003).

En varios países el progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se ha visto obstaculizado por la corrupción y por instituciones públicas mal dirigidas, sistemas de suministro de servicios en deterioro y una distribución interna de recursos poco equitativa. Los programas de las escuelas suelen ser de mala calidad e inapropiados para la actual realidad social y económica. Las desigualdades sociales y económicas son marcadas. En Rumania la tasa de pobreza extrema en las zonas rurales es más del doble que en las zonas urbanas. En Albania, el recuento de pobreza en las zonas rurales es un 50% superior al de las zonas urbanas (Equipo de las Naciones Unidas de apoyo al país y Gobierno de Rumania, 2003; PNUD en Albania, 2004). La exclusión social de los grupos minoritarios, como los romanés, significa que tienen más probabilidades de ser pobres y de carecer de un acceso a la educación y a los servicios sanitarios.

Por otro lado, las cuestiones ambientales siguen mayormente sin resolver, y los países tienen contaminación industrial, mal saneamiento rural, reglamentación insuficiente y supervisión y ejecución irregulares. Armenia, por ejemplo, ha determinado que la falta de una estrategia nacional coordinada para una política y reglamentación del desarrollo sostenible es un obstáculo al logro de las metas ambientales de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Naciones Unidas, 2001).

Varias prioridades de inversión se siguen de estas observaciones:

- *Gestión pública.* Habrá que aumentar la capacidad de buen gobierno mediante el desarrollo de recursos humanos, sistemas de información y estructuras institucionales apropiadas para ejecutar y supervisar programas públicos e intervenciones. Los ejemplos incluyen mejorar los sistemas de fiscalización financiera y reacondicionar la administración de los sistemas de enseñanza para aumentar su eficacia y adaptar los programas a las demandas de una economía orientada al mercado y una sociedad civil informada.
- *Salud y educación.* Dado que los indicadores de salud empeoran rápidamente, reforzar los sistemas de prestación de servicios sanitarios es una prioridad urgente, que responde a las limitaciones institucionales existentes. Revertir las tendencias de transmisión del VIH, centrándose en estrategias eficaces de prevención para los drogadictos que se inyectan, debería ser una prioridad dada la creciente amenaza de una epidemia. Los resultados del sector de la enseñanza han empeorado al no haber mayores inversiones para mejorar, o en muchos casos mantener, su calidad.
- *Ordenación ambiental.* Se necesita una mejor infraestructura para el suministro de agua, el saneamiento y la gestión de desechos, así como sistemas para disminuir la contaminación, al igual que apoyo técnico y financiero para la supervisión, reglamentación y ejecución.
- *Seleccionar como objetivo a grupos excluidos.* A fin de aliviar la pobreza persistente se necesitan inversiones para mejorar la condición social y económica de los grupos marginalizados y de los pobres rurales.

Dificultades especiales

Además de las regiones, algunas categorías de países encuentran dificultades y obstáculos específicos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio. A continuación señalamos las necesidades especiales de cuatro de esos grupos: países menos adelantados, países en desarrollo sin litoral, pequeños Estados insulares en desarrollo y países vulnerables a los desastres naturales.

Países menos adelantados

En el presente informe se resumen las inversiones necesarias para que todos los países en desarrollo logren los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero las necesidades de los países menos adelantados son el centro del análisis. Estos

países tienen ingresos per cápita inferiores a 750 dólares, malos resultados en salud y educación y economías vulnerables a las crisis (OHRLLS, Naciones Unidas, 2004). En los países menos adelantados del África subsahariana casi el 50% de la población, y en Asia el 30%, vive con menos de un dólar por día. Tienen dificultades con prácticamente cada dimensión de la pobreza. Por ejemplo, en los países menos adelantados el porcentaje de la población que no alcanza a la ingesta mínima de calorías aumentó del 37% en 1990 al 38% en 2000¹.

Los países menos adelantados requieren una ayuda especial y sostenida porque con los recursos nacionales no pueden satisfacer sus necesidades básicas, independientemente de la calidad de sus políticas o su gobierno. El Programa de Acción de Bruselas en favor de los países menos adelantados sugiere que necesitan una asistencia para el desarrollo muchísimo mayor, ya que las corrientes de capital privado no financiarán las inversiones públicas que se necesitan. El Programa señala varios sectores prioritarios para la cooperación, entre ellos el desarrollo de recursos humanos e institucionales; la eliminación de las restricciones a la oferta y la mejora de la capacidad productiva; la protección del medio ambiente, y la consecución de la seguridad alimentaria y la reducción de la malnutrición. El progreso en la ejecución del Programa es plenamente compatible con el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, por eso instamos a todos los gobiernos que lo apoyen.

Países en desarrollo sin litoral

Los 30 países en desarrollo sin litoral tienen cuatro tipos de dependencias. Dependen de la infraestructura de un país vecino para tener acceso a los mercados mundiales, de sólidas relaciones políticas transfronterizas, de la paz y la estabilidad en los países vecinos y de las prácticas administrativas de los vecinos (Faye y otros, 2004). Muchos países en desarrollo sin litoral sufren otro tipo de desventajas, como terrenos abruptos o pesadas cargas de enfermedades que aumentan los costos y las dificultades técnicas de las inversiones. Muchas de las soluciones dependerán de estrategias de integración regional para simplificar los trámites burocráticos, invertir en infraestructura regional y resolver tensiones políticas. Recientemente la Asamblea General de las Naciones Unidas respaldó el Programa de Acción de Almaty para los países en desarrollo sin litoral, para atender a sus dificultades especiales. Las estrategias de inversión para países sin litoral, basadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, deberán centrarse en las siguientes recomendaciones, muchas de las cuales figuran en la hoja de ruta para la aplicación del Programa de Almaty y se examinan más detenidamente en el capítulo 15:

- *Infraestructura transfronteriza.* Se necesitan importantes inversiones en infraestructura vial y ferroviaria para reducir los costos de transporte a las fronteras nacionales y desde ellas. La ayuda en forma de donaciones deberá comprender el capital y los gastos de mantenimiento. También se

necesitan inversiones regionales en generación de electricidad, redes de transmisión conjunta y tecnología de las comunicaciones a fin de tender lazos comerciales regionales integrados.

- *Cooperación gubernamental transfronteriza.* Se necesitan acuerdos transfronterizos para establecer trámites fronterizos unificados, garantizar el acceso a las rutas de tránsito y fijar tarifas de tránsito y demás costos de frontera. Estos acuerdos pueden ser coordinados mediante organizaciones regionales y subregionales, como por ejemplo el Mercado Común del África Oriental y Meridional (COMESA).
- *Facilitación del comercio.* En las negociaciones sobre facilitación del comercio realizadas en el marco de la Organización Mundial de Comercio los países desarrollados deberán insistir en el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo sin litoral (capítulo 14).
- *Desarrollo del sector privado.* Los países sin litoral pueden beneficiarse de industrias que dependen menos de los costos de transporte y de productos que tengan un alto valor en relación con el peso. Esto puede requerir inversiones que permitan a la actividad industrial del sector privado cambiar de productos primarios a servicios y a industrias manufactureras de exportación.

Pequeños Estados insulares en desarrollo

Los pequeños Estados insulares en desarrollo tienen sus propias dificultades específicas (Naciones Unidas, 2002c). Debido a su tamaño y exposición geográfica la economía y el medio ambiente de las islas están estrechamente relacionados. El turismo basado en la naturaleza, la producción de materias primas, la agricultura de exportación, la extracción de minerales o alguna combinación de estas actividades forma la base de muchas de estas economías. Están amenazados por el cambio climático mundial, porque está previsto un aumento del nivel de los mares y un incremento de la salinización, la decoloración de los corales y la incidencia de enfermedades transmitidas por vectores (IPCC, 2001a). Las islas también son altamente susceptibles a los desastres naturales, como por ejemplo huracanes y ciclones, que probablemente se vuelvan más frecuentes y graves con los cambios climáticos (véase el cuadro 11.1). Y se enfrentan a profundos desafíos epidémicos estructurales. Su distancia de los mercados mundiales produce altos costos de transacción y el bajo número de sus pobladores traba la especialización y las economías de escala, dificultando aún más el desarrollo. Además, muchas islas del Caribe tienen la pesada carga de la deuda externa.

Instamos a que se ejecute el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo, aprobado en Barbados en 1994. El Programa fue la primera iniciativa de política intergubernamental para integrar las pequeñas islas a la economía mundial y atender sus problemas específicos de desarrollo, estableciendo medidas y actividades específicas en 14 sectores de prioridad en los planos nacional, regional e internacional². Diez

años después de la conferencia de Barbados de 1994 el Programa todavía no ha sido ejecutado por falta de recursos externos. Una estrategia de inversión basada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio deberá atender a las dificultades específicas de los pequeños Estados insulares en desarrollo partiendo del Programa de Acción de Barbados, pero además deberá incluir estrategias para solucionar los problemas universales de enfermedad, hambre y pobreza. En particular, deberá incluir los siguientes elementos:

- *Ciencia y tecnología.* Nuevas tecnologías, incluida la tecnología de la información y de las comunicaciones, pueden ayudar a los pequeños Estados insulares en desarrollo a superar las barreras del tamaño y aislamiento, y a integrarse en los mercados mundiales. Centrarse en el desarrollo tecnológico también favorecerá a las industrias basadas en los servicios (turismo, servicios financieros), permitiéndoles dejar la dependencia de las materias primas y creando para los jóvenes empleos más productivos.
- *Estrategias de inversión urbana y rural.* Las inversiones en aeropuertos, puertos, caminos, agua potable y saneamiento son cruciales para fomentar el crecimiento económico, especialmente de la industria del turismo. Además, se necesitan inversiones en infraestructura de energía sostenible, incluidos los sistemas de energías renovables, a fin de satisfacer las necesidades energéticas pero reduciendo al mínimo las consecuencias ambientales para los ecosistemas insulares frágiles.
- *Intervenciones en cambio climático.* Los pequeños Estados insulares en desarrollo requieren inversiones para responder y adaptarse al cambio climático en el mundo. Entre las intervenciones se pueden contar escolleras, sistemas contra tormentas para pronosticar huracanes y prepararse para ellos, y la infraestructura y las viviendas necesarias para realizar los reasentamientos. Sin embargo, el éxito en la respuesta a los cambios climáticos depende en gran medida de que los países industriales tomen la delantera en estabilizar las emisiones de gas de tipo invernadero.
- *Ordenación ambiental.* Se necesitan intervenciones para preservar y ordenar los frágiles ecosistemas de las islas, evaluar y vigilar las poblaciones ícticas y los arrecifes de coral, como así también mantener los conocimientos tradicionales y recursos biológicos. En muchos países escasean los servicios de abastecimiento de agua, el saneamiento y los sistemas de eliminación de desechos, especialmente en las regiones rurales y las islas periféricas.
- *Mejora de los sistemas de gestión de desastres naturales.* Como se examina al final del presente capítulo, se necesitan varios tipos de inversión para mejorar la detección y prevención de los desastres naturales, como así también el manejo de la situación posterior al desastre.
- *Bienes regionales.* Los pequeños Estados insulares en desarrollo son particularmente dependiente de bienes regionales mejorados, como por ejemplo la cooperación económica o la infraestructura regional (capítulo 15).

Además de estas recomendaciones que se aplican a todos los pequeños Estados insulares en desarrollo los principales grupos regionales de países insulares tienen necesidades específicas. Entre las necesidades de las islas del Caribe figuran las siguientes:

- *Servicios sanitarios.* La prevalencia del VIH en el Caribe, del 2,3% y en aumento, sólo es superada por la del África subsahariana (UNAIDS, 2004). La mortalidad materna sigue siendo alta en muchos países, llegando en Haití al 680 por cada 100.000 nacimientos, y las enfermedades y la desnutrición son un problema grave en algunos países (PNUD, 2004a). Las prioridades incluyen una mejor capacitación del personal sanitario y ayuda para financiar los altos costos del tratamiento de las enfermedades contagiosas.
- *Educación.* Dado que el Caribe depende del comercio exterior, la erosión de las preferencias comerciales por la banana y la aplicación definitiva del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido han creado la necesidad de realizar ajustes para desarrollar nuevas industrias en reemplazo de las que están en decadencia. La capacitación laboral y el desarrollo de destrezas serán particularmente importantes para mejorar el capital humano en todo el Caribe y para ayudar a los trabajadores desplazados por los ajustes del mercado mundial.

Muchos de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico son archipiélagos muy diseminados que están alejados de los mercados mundiales. En varios de esos países los promedios nacionales esconden enormes disparidades de desarrollo entre las islas centrales y las periféricas y entre las zonas rurales y las urbanas. Entre las necesidades especiales de inversión de esos países para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio figuran las siguientes:

- *Inversiones en salud.* Si bien muchos países tienen fuertes indicadores de salud otros se enfrentan a una peligrosa escasez de recursos. El Gobierno de las Islas Salomón, por ejemplo, no ha podido pagar a los médicos y demás trabajadores sanitarios en forma regular, provocando un empeoramiento en la prestación de los servicios sanitarios (Banco Asiático de Desarrollo, 2003).
- *Educación y ciencia y tecnología.* Muchos países del Pacífico han tenido dificultades en generar oportunidades de trabajo productivo para los jóvenes y, por consiguiente, ha aumentado la cantidad de mujeres que se han volcado a la prostitución como medio de subsistencia. Las inversiones en formación profesional, la enseñanza superior y el desarrollo de la tecnología ayudarán a esas islas a diversificar y ampliar la gama de oportunidades disponibles.

Países vulnerables a los riesgos naturales

Muchos países en desarrollo están expuestos con frecuencia a riesgos y desastres naturales, como por ejemplo sequías, inundaciones, ciclones, terremotos y

deslizamientos de tierra. Los países más vulnerables están en el Caribe, América Central, Oceanía, el África austral y oriental y el Asia sudoriental (mapa 11.4). Muchos son vulnerables a distintos tipos de desastres, a menudo varias veces por año. Como se ha señalado, muchos pequeños Estados insulares en desarrollo tienen riesgos de desastres especialmente altos.

Un gran número de países con mayores riesgos pertenecen a la categoría de bajos ingresos, con sequías e inundaciones especialmente prominentes³. En el África subsahariana los riesgos de desastre por sequía son especialmente altos. Los riesgos relacionados con las inundaciones, en cambio, son particularmente altos en Asia, América Central, la región andina y la zona sudoriental de América del Sur. En las zonas tropicales y subtropicales las precipitaciones pluviales que causan inundaciones pueden ir acompañadas de brotes de enfermedades infecciosas, como por ejemplo el paludismo. Terremotos, comunes en los bordes de las placas tectónicas alrededor de la cuenca del Pacífico y a través de Asia son especialmente destructivos en países de bajos ingresos donde la infraestructura rara vez responde a normas antisísmicas o está preparada para soportar los riesgos conexos, como los maremotos.

Los desastres naturales causan enormes daños. Dejan a una gran parte de la población expuesta a perder su medio de vida, su casa y, a menudo, su vida. Pero también son considerables las consecuencias de desastres menores pero más frecuentes, especialmente en los países en desarrollo con mala infraestructura y poca capacidad de respuesta. Los grupos de población que generalmente corren más riesgo son los pequeños agricultores, los pobres rurales sin tierras, los pescadores y los pobres urbanos. Aparte de las pérdidas económicas directas la vulnerabilidad a los desastres naturales también contribuye a la volatilidad económica, la que a su vez contribuye a aumentar los riesgos y a aumentar los gastos de las inversiones. Las pruebas sugieren que a veces los desastres naturales y la consiguiente tensión ambiental, como por ejemplo la pérdida de la cosecha por causa de la sequía, pueden alimentar un conflicto (capítulo 3).

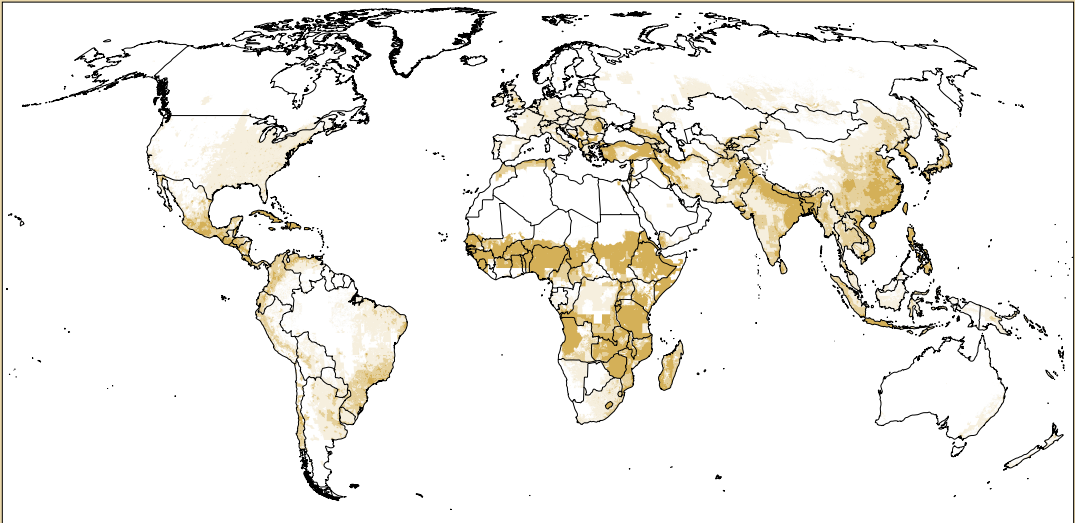
Es importante destacar que la furia de la naturaleza cobra sistemáticamente la vida de los pobres en mayor cantidad que la de los ricos. Cuando la catástrofe ocurre en una región con países desarrollados y en desarrollo, como por ejemplo los huracanes que en 2004 devastaron el Caribe y el sudeste de los Estados Unidos, es en los países pobres adonde se pierden más vidas. Los habitantes de los países de bajos ingresos tienen cuatro veces más de posibilidades que los de los países de altos ingresos de morir en un desastre natural, y en los países en desarrollo los desastres causan pérdidas económicas anuales del rango del 2% al 15% del PIB (Kreimer, Arnold y Carlin, 2003).

Lo que el mundo rico sufre en pérdidas generalmente el mundo pobre lo sufre en muertes en masa. Los ricos, al revés que los pobres, pueden permitirse vivir en estructuras fortificadas, lejos de las llanuras de inundación, las riveras de los ríos y las laderas de las montañas. Tienen sistemas de alerta temprana, como los monitores sísmicos, pronósticos meteorológicos y sistemas de vigilan-

Mapa 11.4
Zonas que tienen los
mayores niveles de
riesgo de mortalidad
relacionado con
desastres naturales

*Decilos de mortalidad
 (cualquier causa)*

Fuente: Dilley y ortos, 2005.



□ 1°-4° decilos

□ 5°-7° decilos

□ 8°-10° decilos

□ Baja densidad de población

cia de las enfermedades. Y tienen coches y camiones que les permiten evacuar rápidamente un lugar en caso de amenaza de desastre natural. Además, después del desastre los países ricos, al contrario de los pobres, pueden movilizar rápidamente alimentos, agua potable, generadores de electricidad, médicos y material médico de urgencia.

En los últimos decenios, el crecimiento demográfico y económico ha sido mayor en promedio en las zonas costeras, que están más expuestas a ciclones e inundaciones. En el futuro aumentarán las pérdidas por cada fenómeno climático, especialmente en las zonas urbanas de rápido crecimiento, a menos que se trate sistemáticamente de reducir su vulnerabilidad. Se espera que el cambio climático también afecte las precipitaciones pluviales y las temperaturas, alterando la frecuencia, gravedad y localización de los riesgos climáticos. Los cambios climáticos pueden resultar en una elevación del nivel del mar, lo que favorecerá la formación de tormentas y las inundaciones y en un fortalecimiento del ciclo hidrológico, que alterará el ritmo de fenómenos extremos, como la sequía (IPCC 2001a).

Por lo que se refiere a los países en riesgo, las estrategias de reducción de la pobreza basadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio deberán incorporar

estrategias para reducir las pérdidas relacionadas con los desastres naturales, que se dividen en cuatro categorías amplias: inversiones en infraestructura, inversiones en redes de seguridad, sistemas de alerta temprana y planes para situaciones de emergencia y de contingencia.

En primer lugar, en los sitios con riesgo de sufrir desastres naturales se necesitan inversiones en infraestructura para reducir al mínimo los daños provocados. Entre esas inversiones se cuentan construcciones antisísmicas, albergues de emergencia y embarcaderos protectores. Estas inversiones preventivas pueden reducir al mínimo no sólo las pérdidas en vidas y en ingresos sino también la perturbación de las estrategias para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Son particularmente importantes para las ciudades de rápido crecimiento, ya que el crecimiento urbano descontrolado aumenta la vulnerabilidad a los desastres. Por esta razón la planificación urbana debe incluir evaluaciones sistemáticas del riesgo, elaborar planes apropiados para el uso de la tierra y fijar normas edilicias.

En segundo lugar, se necesitan inversiones en redes de seguridad social a fin de salvaguardar vidas en momentos de crisis. Los gobiernos deben realizar esas inversiones en los períodos de normalidad para establecer una presencia institucional previa capaz de prestar eficazmente los servicios cuando ocurre la crisis o el desastre. Durante una sequía, por ejemplo, las garantías de empleo, los mecanismos de microfinanciación dirigidos a los hambrientos y la protección de medios de vida basados en la ganadería pueden desempeñar una función en la protección de las comunidades expuestas a la crisis.

En tercer lugar, los gobiernos deben invertir en crear y perfeccionar sistemas nacionales y locales de alerta temprana para vigilar las condiciones meteorológicas y suministrar un alerta anticipado del posible desastre. Pocos desastres naturales se pueden impedir, pero se pueden mitigar sus consecuencias cuando se cuenta con una planificación anticipada, un aviso anticipado y una respuesta amplia. Los sistemas de vigilancia pueden incluir el seguimiento sobre el terreno, la teledetección y el pronóstico meteorológico. Sistemas de alerta temprana bien concebidos pueden brindar una oportunidad única de actuar antes de que estalle la crisis. Las campañas de información pública son importantes para despertar la conciencia sobre los riesgos de los desastres naturales y las respuestas adecuadas. La capacidad de alerta temprana para manejar los riesgos climáticos han mejorado mucho en los últimos años con los pronósticos meteorológicos estacionales e interanuales.

En cuarto lugar, habrá que establecer una planificación para situaciones de emergencia y de contingencia anteriores a la crisis, de forma que los sistemas de alerta temprana puedan dar una respuesta temprana y eficaz. La planificación deberá incluir estrategias de evacuación, zonas de seguridad en situaciones de emergencia, planes de seguros y la ubicación previa y financiación de los recursos humanitarios para una rápida distribución. Como parte de la planificación de contingencia los gobiernos deberán establecer mecanismos para brin-

dar los servicios de emergencia después de ocurrido el desastre, especialmente mediante atención sanitaria inmediata para prevenir el brote de enfermedades entre la población desplazada. Los países desarrollados deberían establecer mecanismos financieros mucho más sistemáticos para responder a los desastres, como por ejemplo líneas de crédito para imprevistos a países determinados. Una vez iniciadas, las respuestas deberán ser más rápidas y las erogaciones deberán decidirse con más flexibilidad que hoy en día. Por ejemplo, la Cuenta de Respuesta Inmediata de las Naciones Unidas fue creada recientemente con sólo 35 millones de dólares, lo cual sólo cubriría dos semanas de alimentos en una operación de magnitud. Un nivel de 300 millones de dólares sería una cantidad más apropiada para facilitar respuestas rápidas al principio de una crisis alimentaria (Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005d).