

Superar los obstáculos

¿Qué habría que hacer para sacar de la pobreza a los más necesitados?

DADO QUE la comunidad internacional está de acuerdo en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el debate se centra ahora en cómo obtener los recursos necesarios para ayudar a los países pobres a alcanzar dichos objetivos. La asistencia per se no bastará para progresar significativamente (véase recuadro). Más bien, forma parte de un programa más amplio, cuyos otros componentes son el comercio exterior y el alivio de la deuda. Además, la perseverancia en estos tres frentes ha de ir acompañada por una mejor gestión de gobierno y mejores medidas de política en los países en desarrollo para que todos los recursos disponibles se utilicen de forma productiva a fin de fomentar el crecimiento económico y mejorar las condiciones de vida de los pobres.

En este contexto, *F&D* se propuso averiguar cuáles eran, a juicio de algunos de los principales interesados, los obstáculos más grandes para alcanzar los ODM. Nos pusimos en contacto con el Organismo Católico para el Desarrollo de Ultramar, una organización no gubernamental británica que ha hecho una intensa campaña a favor de nuevas condonaciones de la deuda de los países pobres muy endeudados, con representantes de Noruega —uno de los cinco principales donantes de asistencia— y de Bangladesh y Mozambique, dos países en desarrollo que han progresado notablemente en la implementación de reformas económicas y han podido, asimismo, seguir atendiendo el servicio de su deuda.



De la retórica a la realidad

Hilde F. Johnson

Ministra de Desarrollo Internacional de Noruega

Los ODM nos han dado nuevas esperanzas —quizá sin precedentes— respecto al futuro de los millones de personas que viven en condiciones inaceptables. Por primera vez, los líderes mundiales se han comprometido a cambiar la situación de los pobres. De Nueva York a Nairobi, de París a Pretoria, de Oslo a Ouagadougou, se han puesto de acuerdo respecto a un programa común para luchar contra la pobreza y el hambre. Los ODM se sustentan en un acervo de capital político universal, y ese capital debe emplearse rápidamente y de forma juiciosa en medidas concretas que ayuden a los pobres.

La tarea es cuádruple: crear un entorno más propicio para el comercio, la deuda y la inversión, que permita una mayor igualdad de condiciones para los países en desarrollo; intensificar las

políticas de reducción de la pobreza y promoción de un crecimiento favorable a los pobres en estos países; velar por que se incremente y se coordine mejor la asistencia para el desarrollo y alentar a las empresas y a la sociedad civil a comprometerse más en la lucha contra la pobreza. Los ODM deben convertirse en las directrices que orienten no solo la política de asistencia y desarrollo, sino también nuestras cuatro grandes prioridades. La coherencia es esencial para progresar en la lucha contra la pobreza.

En los diez últimos años, 54 países se han empobrecido aún más, al tiempo que ha aumentado la brecha entre los países ricos y los pobres. La situación ha llegado a tal punto que nos ha obligado a todos a alzar la voz y a unirnos en torno a los ODM. Los dirigentes políticos y el público están de acuerdo en que es menester y factible alcanzar esos objetivos y ello constituye a la vez un desafío y una oportunidad de proporciones igualmente milenarias.

En Noruega, no hemos escatimado esfuerzos para avanzar en la dirección correcta. Prácticamente hemos eliminado la asistencia condicionada, así como las cuotas y los aranceles aplicados a los productos procedentes de los países menos desarrollados y estamos estudiando medidas para brindar un mayor acceso a nuestros mercados a los productos de otros países en desarrollo. Lo sucedido en Cancún pone de manifiesto la necesidad de reformar el sistema de comercio internacional. Respaldamos sin reservas la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) y cualquier otra medida de alivio de la deuda, plenamente conscientes de que esas medidas, junto con las reformas económicas y sociales adecuadas, permitirán a los países pobres incrementar la inversión en sectores clave como la salud y la educación. Por último, tenemos la intención de incrementar nuestra asistencia oficial para el desarrollo del nivel actual del 0,93% del PNB al 1% para el año 2005. Todo esto ha de combinarse con un esfuerzo internacional mancomunado para mejorar la asistencia y hacerla más eficiente.

Como es natural, corresponde en primer lugar a los propios países en desarrollo alcanzar muchos de los ODM. Sin una buena gestión de gobierno ni estrategias sólidas para reducir la pobreza en cada país necesitado, de poco servirán los millones de dólares recibidos por concepto de asistencia. Ahora bien, los países ricos han de asumir la responsabilidad que les toca por un sistema de comercio e inversión que no funciona para el mundo en desarrollo, por una sociedad de donantes fragmentada que agita sus banderas y a la que suele calificarse de “circo” y por la lamentable insuficiencia de sus presupuestos de asistencia.

Los ODM solo podrán alcanzarse si tanto los países desarrollados como los países en desarrollo hacen todo lo posible para que en las políticas nacionales e internacionales se tenga en cuenta el objetivo común de reducir la pobreza, no como una idea nueva ni como un asunto de importancia secundaria, sino como una prueba de tornasol de la viabilidad de nuestras opciones políticas. Ésta y no otra es la prueba que tenemos que superar.



Reconsiderar los criterios de sostenibilidad de la deuda

Henry Northover

Analista de políticas, Organismo Católico para el Desarrollo de Ultramar

Ha llegado la hora de reconsiderar la estrategia de financiamiento del Banco Mundial y del FMI respecto a los países pobres. A las instituciones financieras internacionales se les presenta una opción difícil que pronto pondrá a prueba la voluntad política que subyace tras sus declaraciones de que no escatimarán esfuerzos para que los países en desarrollo reduzcan su deuda a niveles viables y alcancen los ODM.

Tres países de bajo ingreso que han acudido al Banco y al FMI representan un problema para las políticas vigentes en materia de deuda y asistencia. Níger, Rwanda y Etiopía registran niveles de deuda tan altos que están llegando al límite de los umbrales de sostenibilidad definidos en la Iniciativa para los PPME. También necesitan recursos adicionales para poder financiar sus estrategias de reducción de la pobreza y alcanzar los ODM, pero el único financiamiento adicional de que disponen es en forma de nuevos préstamos. E incluso aunque obtengan préstamos a las tasas más concesionarias posibles, volverán a situaciones insostenibles. Así pues, el Banco y el FMI enfrentan un difícil dilema: o permiten a estos PPME que traspasen los umbrales de deuda sostenible oficialmente reconocidos o los países se las tienen que arreglar sin el financiamiento necesario y pierden la oportunidad de alcanzar los ODM.

El problema fundamental está en los criterios que se utilizan para evaluar la sostenibilidad de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME. Hoy por hoy, la Iniciativa determina si la deuda de un país es viable comparando el saldo de su deuda con sus ingresos anuales de exportación. Sin embargo, para la mayoría de los países de bajo ingreso, las exportaciones son una variable sumamente volátil sujeta a los caprichos del clima,

Promesas y más promesas . . .

Durante años, las Naciones Unidas han venido alentando a los países a destinar el 0,7% de su ingreso anual bruto a asistencia para el desarrollo y los países industriales han reafirmado su compromiso de alcanzar este objetivo en las conferencias celebradas en Monterrey y Johannesburgo, pero hasta la fecha, solo cinco países —Dinamarca, Luxemburgo, los Países Bajos, Noruega y Suecia— han cumplido ese compromiso. La buena noticia es que la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) se está recuperando respecto a los mínimos históricos registrados en los tres últimos años. En 2002, los países donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE incrementaron su AOD casi un 5% en términos reales (del 0,22% del ingreso nacional bruto al 0,23%). Se incluye aquí un aumento del 12% en la asistencia de Estados Unidos, hasta US\$12.900 millones, y del 3% en la brindada por la Unión Europea (UE), hasta US\$29.100 millones. También en 2002, este grupo de países proporcionó asistencia por US\$57.000 millones a los países en desarrollo.

No obstante, varias estimaciones indican que se necesitan como mínimo otros US\$50.000 millones para alcanzar los ODM. Para conseguir esta suma casi habría que duplicar los niveles de asistencia actuales. Dado que, hasta la fecha, la comunidad internacional solo se ha comprometido a incrementar la asistencia en US\$16.000 millones anuales de aquí a 2006, el déficit de financiamiento es considerable.

¿Qué posibilidades hay de cerrar esta brecha a tiempo para alcanzar los objetivos antes de 2015? Según la OCDE, las perspectivas son ahora más halagüeñas. A juzgar por los compromisos suscritos por la mayoría de los donantes en la conferencia de Monterrey, se prevé que el volumen de asistencia aumente en torno a un 30% en términos reales para 2006. La UE, por ejemplo, se ha comprometido a aumentar su presupuesto de asistencia para el desarrollo del 0,33% del PIB al 0,39% para el año 2006. Pero, aun suponiendo que se materialicen estas previsiones, todavía se necesitarán más recursos para poder alcanzar la cifra de US\$50.000 millones. También hay que mejorar la calidad de la asistencia, que debe ser incondicional y más previsible, para que los países beneficiarios puedan planificar de antemano. Los donantes deben coordinar mejor sus esfuerzos y hay que decidir si la asistencia debe prestarse en forma de préstamos o de donaciones. Muchos países de bajo ingreso soportan ya una pesada carga de deuda y algunos de los que se han beneficiado de reducciones en el marco de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME) corren el riesgo de que su deuda vuelva a tornarse insostenible.

Aparte del compromiso de incrementar la AOD, la comunidad internacional no ha logrado ponerse de acuerdo hasta ahora en un enfoque común del financiamiento. No obstante, se han presentado algunas propuestas. Por ejemplo, Estados Unidos está presionando a los bancos multilaterales de desarrollo —incluido el Banco Mundial— para que presten más asistencia en forma de donaciones. El año pasado, el Reino Unido propuso la creación de un servicio financiero internacional que duplicaría la asistencia de US\$50.000 millones a US\$100.000 millones anuales al permitir a los países donantes obtener préstamos en los mercados internacionales de capitales. Las Naciones Unidas, en su *Informe sobre el Desarrollo Humano 2003*, pide un nuevo pacto en el que participen todos los socios en el desarrollo y afirma que lo que hay que preguntarse no es ¿qué puede lograrse dentro de los límites de la actual asistencia para el desarrollo?, sino qué niveles y tipos de asistencia han de brindar los donantes para alcanzar los ODM y si los países utilizarán eficazmente esa asistencia. En el informe se alienta también al Banco Mundial y al FMI a ayudar a los países bajo ingreso a movilizar los recursos necesarios para alcanzar los objetivos, en lugar de pedirles que “rebajen sus expectativas”.

Todos los participantes en el debate sobre cómo alcanzar los ODM coinciden, sin embargo, en que no basta con incrementar la ayuda, sino que es necesario, además, avanzar en otros frentes, incluidos el comercio y el alivio de la deuda, para mejorar las condiciones de vida de los pobres para el año 2015.

las fluctuaciones de los precios de los productos básicos y las perturbaciones económicas.

Los propagandistas de la deuda argumentan que, trágicamente, una forma mucho más estable de determinar el nivel asequible de servicio de la deuda es comparar las obligaciones por este concepto con la obligación de financiar los programas de reducción de la pobreza. Lo que nosotros proponemos es evaluar la sostenibilidad considerando qué volumen de recursos necesitan los gobiernos para financiar dichos programas o los ODM y utilizar el alivio de la deuda para cubrir el déficit de financiamiento.

En un trabajo reciente (Northover, Ladd y Lemoine, "Debt and the Millenium Development Goals", www.cafod.org.uk/policy), los organismos de asistencia argumentan a favor de una nueva estrategia integral de financiamiento de los ODM y de sostenibilidad de la deuda. Sostenemos que el punto de partida debe ser determinar los costos de las estrategias de reducción de la pobreza de los países de bajo ingreso o de consecución de los ODM. Cuando los países deudores registran un déficit que se sitúa entre sus ingresos netos factibles y el gasto en los ODM, habrá que movilizar mayores volúmenes de asistencia y alivio de la deuda para ayudar a cubrir el déficit de financiamiento.

El Banco Mundial y el FMI también están considerando la posibilidad de reformar sus criterios de sostenibilidad de la deuda, para lo cual están examinando un conjunto de variables más complejo que el utilizado en la Iniciativa para los PPME. Nos parece un paso positivo, aunque también expresamos algunas reservas importantes.

En cualquier nuevo enfoque basado en el uso de múltiples criterios es necesario dar prioridad a los programas de financiamiento para la reducción de la pobreza. Hay dos cosas que el Banco y el FMI han de hacer para que se pueda tomar en serio su compromiso respecto a la consecución de los ODM. En primer lugar, han de reconocer que los saldos de deuda actuales incidirán en las necesidades de financiamiento externo futuras. Como primera medida para alcanzar los ODM, la mayoría de los países de bajo ingreso necesitan nuevas quitas de deuda. Un alivio inmediato de la deuda que se invierta en estrategias nacionales sólidas de reducción de la pobreza es una forma barata, eficiente y eficaz de transferencia de recursos que reducirá las necesidades de financiamiento futuras. En segundo lugar, es necesario que las estrategias futuras de obtención de préstamos sean coherentes con los ODM. Por ejemplo, los niveles de endeudamiento deberán calibrarse en función con la capacidad futura de servicio de la deuda que resulte óptima para maximizar las perspectivas de crecimiento económico de forma compatible con la consecución del primer ODM.

En última instancia, las instituciones financieras internacionales se guiarán al reconsiderar sus criterios por el comodín de la baraja: la voluntad política de los donantes oficiales. Como organizaciones no gubernamentales insistimos en que, desde el punto de vista político, no es defendible que los donantes respalden de forma retórica la consecución de los objetivos de reducción de la pobreza acordados a escala internacional y que, al mismo tiempo, se nieguen a poner los medios que permitirían movilizar la asistencia financiera necesaria.



Más allá del consenso

Luisa Diogo

Ministra de Finanzas, Mozambique

El creciente consenso sobre los ODM es importante y necesario, pero no suficiente para lograr la transformación social y económica requerida para aumentar de forma significativa el bienestar en los países en desarrollo.

Las recomendaciones generales en materia de política económica son abstractas. Para alcanzar los ODM, los países en desarrollo han de profundizar sus conocimientos e innovar, diseñar, implementar, evaluar, ajustar y sentir como propias las estrategias, las políticas, los planes, los programas y los proyectos de reducción de la pobreza, que han de ajustarse a las condiciones concretas de cada país. Solo si lo hacen con seriedad podrán formular estrategias, políticas y programas viables con posibilidades de implementarse con éxito.

En los cinco últimos años, Mozambique ha reformulado y llevado a cabo (progresivamente) políticas sociales y económicas para alcanzar su principal objetivo: reducir la pobreza mediante el desarrollo económico y social.

Una encuesta de los hogares realizada en 1996/1997 indica que la pobreza absoluta era un mal generalizado en Mozambique y que el 70% de la población vivía por debajo del umbral de la pobreza. La fuerte incidencia de la pobreza absoluta era consecuencia de las altas tasas de analfabetismo, los bajos niveles de educación y la desigualdad por razones de género en el acceso a la educación, las enfermedades endémicas y el aumento de la infección por el VIH, la malnutrición y las altas tasas de mortalidad materno infantil, la falta de acceso a la atención de la salud, el agua potable y los servicios de saneamiento, la deficiente infraestructura, la baja productividad, los desastres naturales, los desequilibrios regionales y la fuerte dependencia fiscal y externa.

Los resultados de la encuesta llevaron al Gobierno a reforzar su compromiso de aumentar el bienestar de la población. Explícitamente se adoptó la reducción de la pobreza como objetivo principal del plan quinquenal para 2000-04. El documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) es el principal instrumento de planificación a mediano plazo y uno de los documentos que se utiliza en la elaboración de los instrumentos de planificación anual, que aprueba el Parlamento. Por este motivo, la estrategia de reducción de la pobreza está sujeta a un proceso de ajuste permanente.

Los programas prioritarios se concentran en seis ámbitos: educación, atención de la salud, infraestructura física básica, agricultura y desarrollo rural, buen gobierno y gestión macroeconómica. La sostenibilidad del medio ambiente es otra de las principales preocupaciones y las autoridades están esforzándose para que todas las instituciones e inversionistas sigan las normas adoptadas en este terreno. Al seleccionar estas prioridades, el Gobierno se ha responsabilizado de fortalecer la infraestructura humana, física e institucional y de prestar servicios básicos esenciales y estimular la iniciativa y la inversión privadas. Con ello espera fomentar la clase de crecimiento económico



Taller de reparaciones en Mozambique

incluyente y de amplio espectro esencial para crear empleo y reducir la pobreza.

Las autoridades han seleccionado algunos indicadores que les permiten la evaluación y el seguimiento continuo de sus programas. Actualmente, los indicadores de educación y salud son los más avanzados. Por lo que respecta a la incidencia de la pobreza, el Instituto Nacional de Estadística (INE) tiene previsto realizar encuestas de los hogares cada cinco años. Para garantizar la comparabilidad de los datos, desde mediados de 2002 está en marcha una encuesta similar a la realizada en 1996/1997. Los resultados preliminares estarán disponibles al final de 2003. Entre tanto, el INE ha presentado las conclusiones de una encuesta limitada sobre indicadores básicos de bienestar.

En este contexto, el seguimiento de los progresos en la consecución de los ODM se realiza mediante un amplio subconjunto de indicadores relacionados con la incidencia absoluta de la pobreza, la prevalencia del VIH/SIDA y el número de huérfanos que ha dejado esta enfermedad, el número de niños con falta de peso, el acceso al agua potable, las tasas de matriculación y de deserción escolar, la igualdad de géneros en las escuelas, la mortalidad materno infantil y la mortalidad causada por la malaria.

Aunque Mozambique puede alcanzar los objetivos de sus propios programas, no podrá alcanzar los ODM al mismo tiempo. Para hacerlo, tendrá que mejorar la eficacia y la eficiencia de los servicios públicos y actualizar vigorosa y sistemáticamente el DELP. Pero, incluso con una mayor eficiencia, el país no cuenta con los recursos necesarios para avanzar más rápidamente en la consecución de los ODM. La pobreza limita la capacidad del país para obtener suficientes recursos internos y, por lo tanto, es probable que necesite a mediano y largo plazo un volumen considerable de financiamiento externo en condiciones concesionarias. No obstante, habida cuenta de la tendencia descendente de la AOD, es bastante improbable que se materialice.

Además, es hora de cambiar las condiciones impuestas por las instituciones de Bretton Woods en sus préstamos a los países en desarrollo y el asesoramiento que ofrecen: los rígidos objetivos que les fijan en materia de saldo primario pueden impedir el uso de recursos externos necesarios para programas esenciales de infraestructura. Para acelerar un cambio radical en los países más pobres, las instituciones de Bretton Woods han de reconsiderar esos objetivos; por su parte, los países en desarrollo tienen que dejar de depender de la asistencia, lo que requiere tiempo y una reforma fiscal, que en el caso de Mozambique es crucial.

Tampoco puede pasarse por alto la urgente necesidad de crear un entorno comercial internacional más favorable para los países pobres. Los retrasos en la eliminación de los aranceles y las barreras no arancelarias, sobre todo en el sector agrícola, han obstaculizado los cambios sociales y económicos que precisan estos países para lograr un crecimiento económico más rápido que les permita acercarse a la meta que representan los ODM.



Los ODM deben respaldarse con un comercio libre y justo

M. Saifur Rahman

Ministro de Hacienda y Planificación, Bangladesh

En los últimos años, Bangladesh ha avanzado a pasos agigantados. En los años noventa, el crecimiento económico fue, en promedio, del 5% anual, mientras que el PIB per cápita aumentó a una tasa del 3,3%. Al mismo tiempo, logramos éxitos notables en la reducción de la pobreza: la población que vive por debajo del umbral de la pobreza se redujo del 59% al 50% y tanto las tasas de matriculación escolar como las de mortalidad



Una abundante cosecha de arroz en Bangladesh

infantil registraron una mejora significativa. En comparación con otros países de bajo ingreso de ésta y otras regiones, los avances son indiscutibles, a pesar de las muchas dificultades.

Hemos armonizado nuestros objetivos de desarrollo con los ODM y, a lo largo del año, hemos formulado un DELP provisional en el que se perfilan las políticas que pretendemos aplicar para alcanzar dichos objetivos. En el documento se establece como meta que el crecimiento económico aumente del 5% al 6%–7% para que el porcentaje de la población que vive en la pobreza pueda reducirse a la mitad para el año 2015.

El Gobierno actual se propuso fomentar el desarrollo desde el día en que asumió en octubre de 2001. El primer desafío fue gestionar una economía debilitada. La mala gestión económica anterior había creado una situación de fragilidad, como consecuencia de la cual el país quedó expuesto a las perturbaciones provocadas por la falta de solidez de la economía mundial. En este contexto, el Gobierno puso en marcha programas pragmáticos de recuperación, que incluían una mejor gestión presupuestaria y la reducción del déficit, la racionalización de la política económica y reformas de las empresas estatales, el comercio y el sector bancario. También se procedió con éxito a la flotación del taka.

La puesta en práctica de estas reformas exigió grandes esfuerzos, en ocasiones dolorosos, pero los beneficios fueron sustanciales y universales y se restableció la estabilidad económica y el ímpetu del crecimiento. En 2002–03, el PIB creció a una tasa de alrededor del 5,3% y la inflación se contuvo en el 4,4%. Para revertir el crecimiento negativo del año anterior, las exportaciones aumentaron a una respetable tasa del 9,5%, mientras que las reservas internacionales, que se habían reducido hasta niveles peligrosamente bajos antes de la toma de posesión del Gobierno actual, se han duplicado desde entonces. Según el último *Informe*

sobre el Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, Bangladesh ha subido de categoría desde el nivel más bajo de desarrollo hasta el nivel intermedio. El Banco Mundial ha incrementado notablemente su asistencia financiera en vista de nuestro mejor desempeño. Además, el FMI nos ha otorgado un préstamo en el marco del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza.

Somos muy conscientes de que no hay una solución instantánea para la pobreza. Una buena gestión de gobierno, políticas macroeconómicas sólidas y la participación ciudadana son los pilares de nuestra estrategia de desarrollo, pero no son suficientes. Como cualquier otro país de bajo ingreso, Bangladesh necesita cuantiosas inversiones para desarrollar la infraestructura física y los recursos humanos. Y, al igual que esos países, también nosotros tenemos que recurrir a la asistencia externa para financiar nuestras inversiones clave. En este contexto, agradecemos el apoyo del Banco Mundial y del FMI a las reformas en curso, si bien creemos que ambas instituciones deberían ser más flexibles y tomar más en consideración las limitaciones socioeconómicas y políticas que enfrentan las reformas en un país democrático. Debe prestarse respaldo con una visión de futuro, teniendo presente lo que se puede conseguir y no centrar la atención únicamente en el historial establecido hasta la fecha.

Asimismo, desearíamos alentar al FMI, en su calidad de catalizador que moviliza asistencia de los donantes para los países pobres, a que trascienda sus ámbitos tradicionales de competencia y coordine activamente los esfuerzos de otros socios en el desarrollo. Bangladesh necesita también que se dé acceso preferencial a sus exportaciones a los mercados de los países desarrollados. El Banco y el FMI tendrán que involucrarse más, no solo para movilizar asistencia concesionaria, sino también para garantizar a los países en desarrollo un comercio libre y justo. ■