

## El desafío de eliminar la pobreza absoluta



La comunidad internacional ha brindado importante ayuda financiera con el fin de eliminar la pobreza absoluta. El Gobierno enfrenta el desafío de mejorar su gestión y mecanismos de monitoreo, superar la corrupción y fomentar la transparencia.

Social Watch Mozambique  
Liga Mozambiqueña de Derechos Humanos  
Custódio Duma  
Joaquim Dimbana

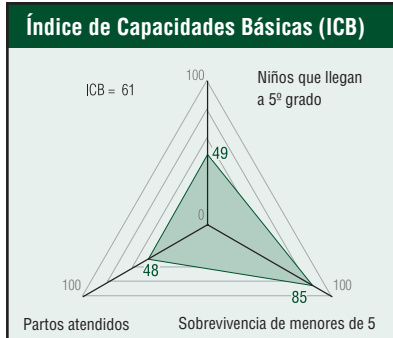
En su segundo año de mandato, el Gobierno continúa con grandes dificultades para contribuir al desarrollo humano. Con un Plan Quinquenal 2005-2009 extenso, complejo y vago, redujo al discurso las estrategias de combate de la corrupción, y la implementación de la política de combate a la pobreza absoluta es inadecuada e ineficiente. Mientras tanto, se pregona el crecimiento económico del país, lo que continúa atrayendo apoyo financiero, sobre todo occidental.

En términos de ingresos, el Gobierno prevé recaudar en 2006 MZM 27 mil millones (USD 1.077 millones), de los que 97,3% corresponden a ingresos corrientes y 2,7% a ingresos de capital. En términos de gastos totales, el Estado prevé utilizar este año MZM 52.530 millones (USD 2.095 millones), 50,9% de ellos provenientes de los gastos corrientes, 41,5% de gastos de inversión y 7,6% de gastos de operaciones financieras<sup>1</sup>. Los ingresos corrientes están destinados principalmente a mejorar los sectores de educación, salud, justicia y legalidad, seguridad y orden público y administración financiera del Estado, considerados prioritarios pues están en condiciones extremadamente precarias.

En el ámbito de la promoción del crecimiento económico sustentable y de la sustentabilidad presupuestal, en 2006 el Estado deberá prescindir de recurrir al crédito bancario interno, dando posibilidades de expansión del crédito al sector privado<sup>2</sup>.

### Dificultades en la gestión pública

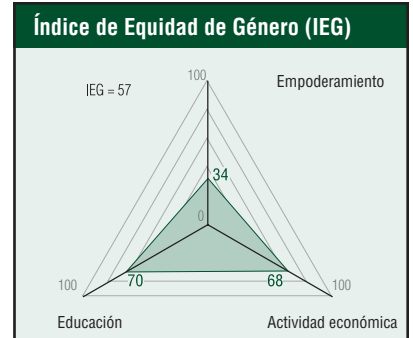
Dos grandes limitantes afectan el nivel de vida de los mozambiqueños: el enriquecimiento ilícito de ciertas minorías ligadas al poder y la ausencia de políticas públicas que impulsen un ingreso familiar capaz de promover una vida económicamente estable y con las necesidades básicas satisfechas. La desigualdad de oportunidades y un salario mínimo de USD 50 (el más bajo de África Austral) tienden a ser la principal causa de la pobreza absoluta.



Debido a los crecientes índices de corrupción, impunidad y corporativismo en varios sectores públicos, la administración pública no logra desempeñar con eficiencia sus principales atribuciones. Un informe publicado por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en mayo de 2006, refiere al sistema económico mozambiqueño como un escenario favorable a la corrupción, con un esquema judicial que da cobertura a los infractores, en su mayoría ligados al poder<sup>3</sup>.

La falta de transparencia en la administración, la falta de capacitación y de conocimientos técnicos, además de la ineficiencia del sistema de fiscalización y monitoreo en la gestión de gobierno, contribuyen a la débil ejecución de los planes trazados desde 1992, momento del Acuerdo General de Paz que puso término a la guerra civil.

El plan de descentralización de los gobiernos distritales deja entrever las dificultades de diagnóstico, planificación y ejecución de los planes públicos para las zonas rurales, donde vive la mayoría de la población y el Estado presta escasísimos servicios. Los distritos recibieron MZM 1.578 millones (USD 62,9 millones) para la implementación de proyectos de desarrollo de reducida dimensión y complejidad, mientras que MZM 1.334 millones (USD 53,2 millones) fueron destinados a las provincias y MZM 18.081 millones (USD 721,2 millones) al nivel central. A todos los distritos se les entregó la misma cantidad, correspondiente a MZM 7 millones (USD 279.200), sin un criterio que tuviera en cuenta las necesidades y potencialidades de cada gobierno local<sup>4</sup>.



### Alta mortalidad

Aunque el índice de mortalidad todavía no está controlado, la población continúa creciendo, totalizando unos 20 millones de habitantes, 13 millones rurales, que sobreviven gracias a una agricultura de subsistencia practicada con métodos rudimentarios y en pequeña escala<sup>5</sup>. La vida en el campo se caracteriza por la ausencia del Estado. A medida que uno se aleja de Maputo, el Estado va debilitando gradualmente su actuación, presencia y efectividad en la vida de las y los ciudadanos.

Mozambique es uno de los países menos desarrollados del mundo. La proporción de personas que vive debajo de la línea nacional de pobreza supera 65%. Más de la mitad de la población padece desnutrición y más de un cuarto de los niños menores de cinco años tiene bajo peso en relación a su edad.

La mortalidad general es alta (21,2 por mil en 1997), en particular la mortalidad infantil, que se sitúa en 124 por mil (Encuesta Demográfica y de Salud - IDS, 2003). La tasa de mortalidad materna se sitúa en 408 por 100.000 nacimientos vivos (IDS, 2003). La malaria, el VIH-Sida, el cólera y las diarreas endémicas continúan siendo los mayores problemas de salud y las principales causas de muerte. Entre las embarazadas, 20% porta el parásito de la malaria, y entre 15% y 30% de las muertes maternas son consecuencia de esta enfermedad, también principal causa de las internaciones pediátricas y de las muertes.

En lo que respecta a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aunque el plan económico

1 <www.dnpo.gov.mz/sis\_info/orcamento/apresentacao\_AR/2006/apresentacao2006.htm>.

2 Plan Económico y Social para 2006, <www.dnpo.gov.mz>.

3 USAID (2005). Evaluación de la Corrupción: Mozambique. Informe Final.

4 Ministerio de Finanzas. 101/GM/MF/06. 12 de mayo de 2006.

5 <www.ine.gov.mz>.

sostenga que se han alcanzado avances en algunas áreas, reconoce que en otras casi nada se ha hecho. Por ejemplo, en lo relativo a la reducción de la pobreza absoluta, la incidencia del VIH-SIDA, la mejora en la eficiencia de la prestación de servicios, la creación de empleo, el aumento de los ingresos del estado, la reducción de la dependencia de ayuda externa y la capacidad de respuesta efectiva ante desastres naturales.

### Las metas del Gobierno

El Gobierno concibió un Plan de Acción de la Política de Población para armonizar la dinámica demográfica y la migración del campo a la ciudad, asegurando el desarrollo tanto rural como urbano y para garantizar los derechos reproductivos y la salud reproductiva, así como reducir la mortalidad infantil y general<sup>6</sup>. El combate de la pobreza absoluta define como prioritarias las áreas de educación, salud, agricultura, infraestructura, gobierno y las regiones con niveles de desarrollo relativamente bajos<sup>7</sup>.

Para 2006, el Plan Quinquenal y el Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta (PARPA III), de acuerdo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, definieron, entre otras, las siguientes metas: reducir en 50% la pobreza absoluta antes de 2010, incrementar el número de personas con acceso a agua potable e incrementar el servicio de saneamiento en centros urbanos y periurbanos.

En educación, las metas son lograr una tasa líquida de 88% de escolarización en la educación primaria y una tasa bruta de admisión del 161,7%<sup>8</sup>, así como incrementar el número de escuelas y profesores y lograr una tasa líquida de escolarización de 86% de las niñas en edad de recibir enseñanza primaria. El gobierno no especificó cómo piensa lograr estas metas.

En lo que refiere a la mortalidad infantil, el plan afirma que desde 1997 a 2003 el país redujo cerca de 19% las tasas de mortalidad de menores de cinco años, siendo las principales causas de muerte en los niños la malaria, las infecciones respiratorias agudas, las diarreas, la desnutrición y el sarampión.

En lo que concierne a la salud materna, la meta en 2006 es reducir la mortalidad materna intrahospitalaria a 160 por cada 100.000 nacidos vivos. La realidad demuestra que las principales limitantes residen en el hecho de que más de la mitad de los partos no son asistidos por técnicos en salud, así como en la inexistencia de una política de encuadre de la salud sexual y reproductiva y la débil capacidad de gestión en la planificación, el monitoreo, la evaluación y la coordinación entre instituciones.

6 <www.npad.gov.mz>.

7 Plan de Acción de la Política de Población 2006, <www.dnpo.gov.mz>.

8 <www.dnpo.gov.mz/sis\_info/p\_global/pes/pes.htm>.

**TABLA 1**

<b>Gasto total en las áreas prioritarias del PARPA en comparación con la dotación</b>		
	<b>2004</b>	<b>Plan 2006</b>
<b>Gasto total (millones de MZM)</b>	29.503.485	52.529.563
Intereses de la deuda	1.228.318	1.567.700
Operaciones financieras		4.006.600
<b>Total del gasto en los sectores prioritarios</b>	17.803.191	32.649.496
<b>Porcentaje del gasto total excluyendo intereses de la deuda</b>	62,96%	69,53%
Educación	5.908.989	9.465.535
Salud	2.977.768	6.850.061
VIH/SIDA	115.147	687.460
Infraestructura	3.724.850	7.486.256
Carreteras	2.911.151	4.652.434
Agua y obras públicas	813.699	2.833.822
Agricultura y desarrollo rural	1.236.434	1.573.557
Gobierno, seguridad y sistema judicial	2.745.999	5.860.981
Otros sectores prioritarios	1.094.004	725.646
<b>Porcentaje del gasto total excluyendo intereses de la deuda y operaciones financieras</b>	63,0%	69,5%
Educación	20,9%	20,2%
Salud	10,5%	14,6%
VIH/SIDA	0,4%	1,5%
Infraestructura	13,2%	15,9%
Carreteras	10,3%	9,9%
Agua y obras públicas	2,9%	6%
Agricultura y desarrollo social	4,4%	3,4%
Gobierno, seguridad y sistema judicial	9,7%	12,5%
Otros sectores prioritarios	3,9%	1,5%

Fuente: Presupuesto General del Estado para 2006, <www.dnpo.gov.mz>.

No existe una meta concreta de combate al VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades. El Consejo Nacional de Combate al Sida, creado en 2002, es multisectorial y tiene el objetivo de liderar y coordinar la respuesta a la pandemia. La práctica de este Consejo en menos de cinco años ya ha demostrado una escasa capacidad de destinar y gestionar los recursos. Proyectos de y sobre SIDA se convirtieron en fuentes de enriquecimiento de ciertas entidades.

En lo que refiere a la sustentabilidad ambiental, los objetivos son amplios, aunque no se especifica cómo se pretende lograrlos.

En el ámbito de la Justicia, en 2006 los esfuerzos continuarán en el sentido de implementar el Plan Estratégico Integrado, con el objetivo de simplificar los procesos y de elevar la eficiencia en la provisión de servicios por parte del sistema judicial. Las principales acciones por componentes son: reforma legal, acceso a la justicia y formación de profesionales y técnicos. También se planifica capacitar en oficios a 20 reclusos en cada prisión. Mientras, las cárceles están superpobladas y solo la Prisión Central de Maputo alberga 3.000 reclusos.

En el acceso a la justicia, la meta es expandir a nivel nacional el Tribunal Administrativo, realizar

seminarios en las provincias sobre pluralismo jurídico y ejercicio del derecho a la religión y crear una comisión de derechos humanos y un correspondiente plan nacional de derechos humanos. También se pretende realizar un trabajo con los medios de comunicación, así como la divulgación de folletos tendientes a informar al ciudadano sobre sus derechos y garantías, además de conceder asistencia jurídica gratuita a individuos con carencias. Debe señalarse que el Instituto del Patrocinio y Asistencia Jurídica creado por el Estado para ofrecer asistencia técnica gratuita, terminó transformándose en una especie de sociedad en que los técnicos y asistentes jurídicos llegan a cobrar tarifas como si se tratara de abogados privados, a pesar de estar en el marco del presupuesto público.

En cuanto a la reforma legal, este año se pretenden elaborar la Ley de Referendum, el reglamento sobre VIH/SIDA y las leyes relativas a personas discapacitadas, incluyendo víctimas de la guerra, terrorismo, derechos del consumidor y adquisición, pérdida y readquisición de la nacionalidad.

(Continúa en página 267)

## MÉXICO

(viene de página 235)

un mecanismo de denuncia de violaciones; que defienda la supremacía de los instrumentos internacionales de derechos humanos sobre otro tipo de tratados – conforme a la Carta de las Naciones Unidas – y que abra los espacios adecuados para la participación civil en las políticas públicas económicas y sociales. La inversión en desarrollo económico y social con perspectiva de derechos humanos es una tarea fundamental y uno de retos principales en el sexenio 2007-2012. ■

### Referencias

Balanyá, B., Brennan, B., Hoedeman, O., Kishimoto, S. y Terhorst, P. (Eds.) (2005). *Por un modelo público de agua. Triunfos, luchas y sueños*. Transnational Institute / Corporate Europe Observatory / El Viejo Topo.

Castañeda Bustamante, N. et al (2006). *Estudio sobre el impacto social y medioambiental de las inversiones europeas en México y Europa*. CIFCA/RMALC.

Espacio DESC (2006). Informe sobre los acontecimientos y las violaciones a los derechos humanos relacionados con el Proyecto Hidroeléctrico La Parota. México, mimeo.

*Informe de organizaciones de la sociedad civil sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en México (1997-2006). Informe Alternativo al IV Informe Periódico del Estado Mexicano sobre la Aplicación del PIDESC*. Capítulos: "La política económica en México y su impacto en los derechos humanos"; y "Derecho a la libre determinación", elaborados por el Programa Diplomacia Ciudadana de DECA Equipo Pueblo, A.C. p. 9-20 y 32-43. México, abril de 2006. Disponible en: <www.ohchr.org/english/bodies/caescri/docs/info-ngos/mexico-coalition\_Sp.pdf>.

McDonald, D. A. y Ruiters, G. (2006). "Teorizando la privatización. Contribución al desarrollo de una perspectiva de investigación crítica". *Anuario de servicios públicos 2005/6*, p. 9 y 10. Disponible en: <www.tni.org/books/year05theory-s.pdf>.

Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2002). *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general Nº 15 "El derecho al agua"*. E/C.12/2002/11. Disponible en: <www.ohchr.org>.

Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999) Observaciones finales a México: E/C.12/1/Add.41, párrafo 35. Disponible en: <www.ohchr.org>.

Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2006). Observaciones finales a México: E/C.12/CO/MEX/4, párrafo 28. Disponible en: <www.ohchr.org>.

Naciones Unidas. Comité Preparatorio de la Reunión Intergubernamental e Internacional de Alto Nivel sobre la Financiación del Desarrollo (2000). *Informe del Secretario General al Comité Preparatorio de la Reunión Intergubernamental e Internacional de Alto Nivel sobre la Financiación del Desarrollo*. A/AC.257/12.

Naciones Unidas. Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (2000). "La realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: La globalización y su impacto en el pleno goce de los derechos humanos". Informe Preliminar de los relatores especiales J. Oloka-Onyango y Deepika Udagama. E/CN.4/Sub.2/2000/13.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) (2003). *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*. México: Mundi-Prensa, p. VIII, 62-64, 67, 73-74.

## MOZAMBIQUE

(viene de página 237)

### Cooperación internacional

Gracias a la estabilidad política, el país ha recibido varias ayudas financieras, factor que de alguna manera debería contribuir en el combate a la pobreza absoluta. En febrero de 2006, el Gobierno y la Unión Europea firmaron un acuerdo para el nuevo programa de apoyo presupuestal al PARPA, para el que la Comisión Europea desembolsará un total de EUR 95 millones (cerca de USD 114 millones) en 2006 y 2007.

En junio de este año se anunció que Alemania pondrá a disposición USD 25,4 millones destinados al presupuesto del Estado de 2007 y 2008.

Portugal es uno de los 17 Socios del Apoyo Programático a Mozambique (PAP, su sigla en portugués)<sup>9</sup>. Desde febrero de 2004 Portugal pasó a contribuir anualmente con 1,5 millones de dólares, mientras el programa contribuye por un total de USD 178,29 millones, de los que 43,58% es asumido por la Comisión Europea como mayor donante. Bajo este programa, el Gobierno se comprometió en abril de ese año a implementar las acciones descritas y establecidas en el calendario, teniendo como meta la reducción de la pobreza absoluta y una mejora en la gestión de las finanzas públicas<sup>10</sup>.

### Conclusión

Aunque el ambiente sociopolítico y económico mozambiqueño sea realmente favorable a una rápida y creciente mejora en la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas y el logro de las Metas de Desarrollo del Milenio, la administración pública padece de falta de ética así como de claridad y objetividad en lo que realmente se pretende alcanzar.

Asimismo, se necesita con urgencia una política de fiscalización y monitoreo que exija una rendición de cuentas a cada organismo y agente del Estado.

La asignación de un presupuesto descentralizado para los distritos, más que un interés por desarrollar las áreas remotas, demuestra la incapacidad del Gobierno central de alcanzar y abarcar esos lugares, donde de hecho reside la mayoría de la población. La falta de criterios objetivos en esa asignación de recursos demuestra desde ahora que ese programa será un fracaso, en la medida en que algunos funcionarios administrativos ya han declarado públicamente no saber cómo usar los recursos en la situación de pobreza extrema en que vivimos. ■

9 Programa integrado por el ex G16 y el Banco Mundial, con raíces en el Programa Conjunto de Donantes para el Apoyo Macro-Financiero al Gobierno de Mozambique, iniciado en 2000. <www.pap.org.mz/>.

10 <www.ipad.mne.gov.pt>.

## NEPAL

(viene de página 239)

Gradualmente, Nepal está cayendo en una trampa de deuda con una deuda externa acumulada crecientemente causada por las obligaciones de pago de deuda y las peores tasas de movilización de ingreso interno. Los nuevos préstamos se solicitan actualmente para pagar préstamos anteriores; la proporción del pago de deuda en relación a la solicitud del préstamo anual neto aumentó tres veces entre 1989-1999, cuando era de 43,78%, y en 2002-2003, cuando alcanzó 121,43%. En otras palabras, los pagos de deuda realmente exceden el préstamo neto anual (GCAP Nepal, 2005). De hecho, dentro de los ocho años posteriores a la restauración de la democracia multipartidaria, la deuda pública aumentó siete veces, obligando al país a destinar de 3% a 4% del PBI y 15% del presupuesto anual al pago de deuda. Se estima actualmente que más de la mitad del ingreso del Gobierno va al pago de la deuda externa (SAAPE, 2003).

La creciente tendencia a designar los escasos recursos del país a la seguridad y el pago de la deuda ha detenido el avance realizado al lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015 y ha hecho que tales objetivos parezcan prácticamente imposibles de cumplir. Parece irónico que el criterio para adquirir deuda sea enfocarse en las necesidades de desarrollo para paliar la pobreza. Por el contrario, sin embargo, dado que se gastan millones de dólares para pagar la deuda externa, la lucha contra la pobreza ha avanzado poco. A lo largo de los años, "los pobres en cuyo nombre se ha proporcionado la ayuda extranjera, se han vuelto más pobres y aquellos que gobernaban se han vuelto más ricos" (GCAP Nepal, 2005).

En esencia, la ayuda extranjera ha fallado en su objetivo de paliar la pobreza del país. Esto se debe mayormente a los siguientes factores: la falta de una buena administración y voluntad política de los gobiernos; la búsqueda de los propios intereses estratégicos de los donantes más que de proporcionar desarrollo significativo social y económico; interferencia política en el funcionamiento burocrático causando frecuentes cambios en la administración de los proyectos y sistemas de información y monitoreo poco efectivos (SAAPE, 2003). La falta de sustentabilidad de los proyectos de ayuda extranjera también ha sido un problema. Para asegurar la efectividad, sustentabilidad y priorización de áreas clave para la ayuda extranjera, se recomienda que los programas de ayuda extranjera y desarrollo se inicien, formulen e implementen con participación local (Acharya et al, 2003).

### Soluciones propuestas por la sociedad civil

De acuerdo a la Carta de Derechos Humanos de Asia, el desarrollo significa la realización del potencial total de una persona humana y los derechos humanos, incluyendo el derecho a participar en temas del Estado y la comunidad (ADHT, 2006). El Estado tiene la obligación de asegurar que sus