Cita de la contratapa

Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General (A/59/2005), marzo del 2005.

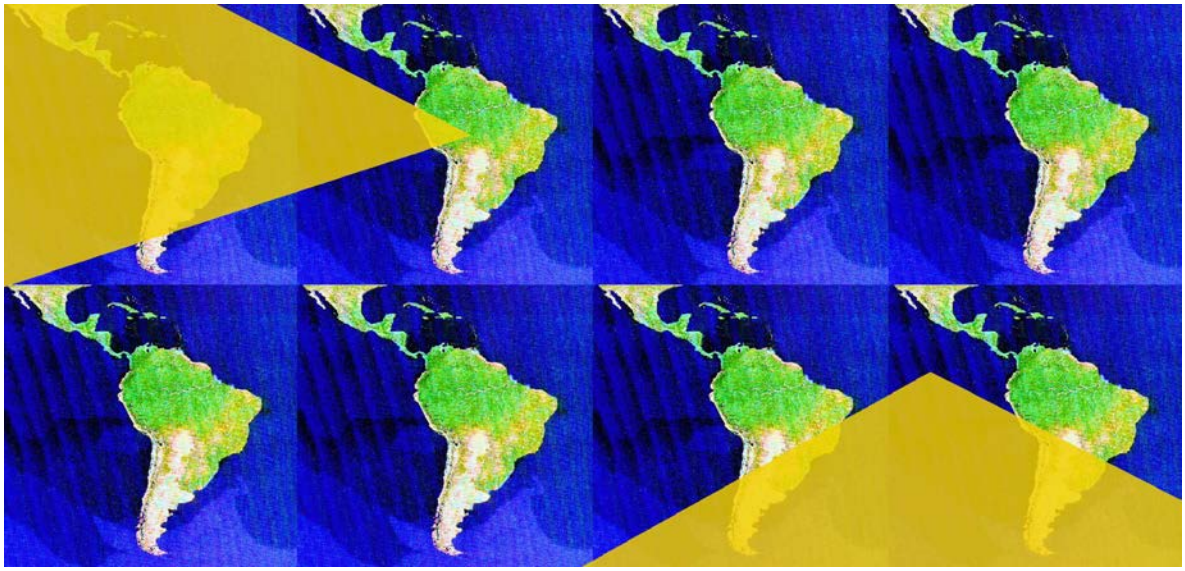
Nota explicativa

En los cuadros del presente documento se han empleado los siguientes signos:

Tres puntos (...) indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.
Un signo menos (-) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.
La coma (,) se usa para separar los decimales.
El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo 2000-2002, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.
La palabra "dólares" se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.
Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/G.2331-P
ISBN: 92-1-322741-8
N° de venta: S.05.II.G.107
Copyright © Naciones Unidas, agosto del 2005. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.



OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

UNA MIRADA DESDE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Naciones Unidas
60
El momento de la renovación

Agradecimientos

La coordinación de este documento estuvo a cargo de José Luis Machinea, Secretario Ejecutivo de la CEPAL; Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva Adjunta, y Arturo León, Experto Regional de la División de Desarrollo Social.

En su elaboración se contó con la valiosa colaboración de Hugo Guzmán, Ernesto Espíndola y Reynaldo Bajraj, y con los importantes aportes de los equipos técnicos de los siguientes organismos y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: Organización Internacional del Trabajo, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Organización Panamericana de la Salud, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Programa Mundial de Alimentos, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer.

En particular se agradece la colaboración de las siguientes personas: Daniel Martinez, Director de la OIT, Andrés Marinakis, Mónica Castillo y María Elena Valenzuela de la OIT. Gustavo Gordillo, Subdirector General de la FAO y Representante Regional para América Latina y el Caribe, Marcio Porto, Marcela Ballara, Luis Gómez Oliver, Francisco Jiménez, Paul Lewin, María José Montero, Patricia Morales, Andrés Pascoe, Marcos Rodríguez y Fernando Soto de la FAO. Ana Luiza Machado, Directora de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe y César Guadalupe, de la UNESCO. Mirta Roses, Directora de la OPS y Daniel López Acuña, de la OPS. Elena Martínez, Directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUD y Enrique Ganuza del PNUD. Ricardo Sánchez, Director Regional, Oficina Regional para América Latina y el Caribe del PNUMA, Edgar Arredondo Casillas y Kakuko Nagatani Yoshida del PNUMA. Nils Kastberg, Director Regional de la Oficina para América Latina y el Caribe del UNICEF, Pablo Froes, Liv Elin Indreiten, Alma Jenkins, Vivian López, Alfredo Missair, Christine Norton, Claudio Osorio, Susana Sottoli, Osvaldo Legon y Garren Lumpkin del UNICEF. Marisela Padrón, Directora de la División de América Latina y el Caribe del UNFPA, Rogelio Fernández Castilla, Margaret Arilla, Raquel Child, Javier Domínguez, Ralph Hakkert y Luis Mora del UNFPA. Pedro Medrano, Director Regional de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del PMA, Deborah Heins y Jaime Vallaure del PMA. Jorge Gavidia, Jefe, Naciones Unidas-Hábitat/Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ORPALC), Alberto Parahnos de Naciones Unidas-Hábitat/ORPALC y Marijke Velzeboer-Salcedo, Jefa de la Unidad de América Latina y el Caribe de UNIFEM .

La redacción del documento estuvo a cargo de Reynaldo Bajraj, Alicia Bárcena, Carlos de Miguel, Ernesto Espíndola, Hubert Escaith, João Ferraz, Juan Carlos Feres, Hugo Guzmán, Dirk Jaspers, Osvaldo Kacef, Arturo León, José Luis Machinea, Sonia Montaño, Joseluis Samaniego y Fernando Sánchez-Albavera, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Colaboraron asimismo en la redacción del documento los siguientes funcionarios de la CEPAL: Jean Acquatella, Diane Almeras, Hugo Altomonte, Antonio Ávila, Jorge Bravo, Beverley Carlson, Ricardo Bielschovsky, Simone Cecchini, Manlio Coviello, Martine Dirven, Andrés Fernández, Gilberto Gallopin, José Javier Gómez, José Miguel Guzmán, Miguel Izam, Andrei Jouravlev, Xavier Mancero, Fernando Medina, Vivian Milosavljevic, Carlos Mussi, Nieves Rico, Jorge Rodríguez, Gunilla Ryd, Daniela Simioni, Miguel Solanes, Raquel Szalachman y Rodolfo Vilches. También contribuyeron a la elaboración de este libro, con valiosos insumos y comentarios Renato Baumann, Rudolf Buitelaar, João Ferraz, Arthur Gray, Rebeca Grynspan, Bernardo Kosacoff, Jorge Mattar, Neil Pierre y Juan Carlos Ramírez.

Las versiones iniciales de los capítulos II y V estuvieron a cargo de César Guadalupe de la UNESCO y de personal técnico de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), respectivamente. Por la OPS, en el capítulo V participaron los siguientes funcionarios: María Cecilia Acuña, Yehuda Benguigui, Pedro Brito, Virginia Camacho, Carlos Castillo-Salgado, Pedro Crocco, Amalia del Riego, Christopher Drasbek, María de Lourdes Ferrer, Ricardo Fescina, Rafael Flores, Wilma Freire, Luiz Augusto Galvao, Elsa Gómez, Amparo Gordillo, Philippe Lamy, Eduardo Levcovitz, Daniel López Acuña, Enrique Loyola, Evelyn Martínez, Sofía Leticia Morales, Alfonso Ruiz, Patricia Schroeder, Gina Tambini, César Vieira, Carol Vlassoff y Fernando Zacarías.

Índice

Prólogo xiii

Cómo se escribió este documento xvii

Introducción xix

Capítulo I
La Declaración del Milenio 1
A. La agenda de desarrollo desde la perspectiva de América Latina y el Caribe 1
B. Una década de logros y obstáculos en América Latina y el Caribe 5
C. La necesidad de una estrategia de desarrollo integral 10
1. Elementos para la formulación de las políticas macroeconómicas y de desarrollo productivo 11
2. Las sinergias entre crecimiento y equidad 17
3. La arquitectura de las instituciones sociales para la equidad: características y atributos 18
4. La agenda regional y la agenda global 23

Capítulo II
La lucha contra la pobreza y el hambre 25
A. Hacia la erradicación de la pobreza extrema 26
1. Introducción 26
2. Examen de las desigualdades 41
3. Posibilidades de alcanzar la primera meta del Milenio en América Latina 53
4. Orientaciones de políticas públicas para la reducción de la pobreza 57
B. Hacia la erradicación del hambre 60
1. Introducción 60
2. Seguridad alimentaria y hambre 64

3. Nivel y evolución de la subnutrición: avance hacia el logro de la meta 66
4. Nivel y evolución de la desnutrición: avance hacia el logro de la meta 72
5. Las desigualdades en la manifestación del hambre 75
6. Orientaciones de política 78

Capítulo III
La educación como eje del desarrollo humano 83
A. Introducción 83
B. La situación regional 85
1. El acceso a la educación primaria 86
2. El progreso en el nivel primario 88
3. La conclusión de la educación primaria: situación actual y proyección para el año 2015 89
C. Examen de las desigualdades 94
D. El rezago acumulado 97
E. No solo conclusión del nivel educativo, sino también logros de aprendizaje 99
F. Otros desafíos 102
1. Expandir la educación preescolar y la atención integral de la primera infancia 103
2. Elevar el acceso y la conclusión de la educación secundaria 105
G. Algunos elementos de la política educativa 107

Capítulo IV
Autonomía de las mujeres e igualdad de género 111
A. Introducción 111
B. El diagnóstico regional: desigualdades cruzadas 115
1. La educación y las oportunidades de las mujeres 115
2. La persistencia del analfabetismo 121
3. El trabajo de las mujeres 123
4. Participación política de las mujeres 134
5. La violencia contra las mujeres: un problema de derechos humanos y desarrollo 136

Capítulo V
El derecho a la salud y los objetivos de desarrollo del Milenio 141
A. Introducción 142
B. Situación de América Latina y el Caribe en cuanto al cumplimiento de los objetivos de desarrollo relacionados con la salud 143
1. Objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años 143
2. Objetivo 5: Mejorar la salud materna 151
3. Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades 155
C. La respuesta de los sistemas de salud y los desafíos para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio relacionados con la salud 161
D. Principios orientadores para las políticas de salud 170
1. Promover la intersectorialidad e interinstitucionalidad 171
2. Mejorar la equidad y extender la protección social en materia de salud 172
3. Incrementar y hacer más progresivo el gasto corriente y de inversión en salud 173
4. Mejorar la capacidad de respuesta de los sistemas de salud 173

Capítulo VI
Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente 177
A. La sostenibilidad del medio ambiente en el marco de los objetivos de desarrollo del Milenio 178
B. Panorama regional del medio ambiente natural 179
C. Panorama regional del medio ambiente construido 192

D. Políticas públicas para la sostenibilidad ambiental: integración y mejoras en la gestión 205
1. Manejo integrado del territorio y ecosistemas 207
2. El sector de agua potable y saneamiento 207
3. Integración entre las políticas ambiental y urbana y de desarrollo territorial 209
4. Políticas para el mejoramiento de los tugurios 209
5. Integración entre la política fiscal y la política ambiental 210
6. Integración entre las políticas de desarrollo productivo y ambiental 211
7. Políticas para aumentar la eficiencia energética 211

Capítulo VII
El financiamiento de los objetivos y la asistencia internacional para el desarrollo 215
A. Introducción 217
B. Tecnologías para el desarrollo 220
1. Acceso e inclusión digital 220
2. Uso de las TIC en el sistema productivo y políticas públicas 223
3. Conclusión 224
C. Hacia un sistema comercial más abierto, equilibrado, justo y transparente 225
1. Estrategia de inserción internacional de América Latina y el Caribe 225
2. Las negociaciones de la Ronda Uruguay y de la Ronda de Doha 227
3. Tendencias proteccionistas y acceso a mercados 228
4. Principales conclusiones 233
D. Financiamiento para el desarrollo sustentable 235
1. Fuentes de financiamiento 235
2. El papel de la asistencia oficial para el desarrollo 236
3. La asistencia oficial para el desarrollo en América Latina y el Caribe 239
4. Conclusiones 248
E. El problema de la deuda en América Latina y el Caribe 251
1. La deuda externa 251
2. La deuda pública 252
3. Iniciativas para el alivio de la deuda 254
4. Reflexiones y conclusiones 255

Capítulo VIII
Hacia el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe 257
A. Síntesis del progreso logrado 259
B. Principales desafíos y orientaciones de política 294

Anexo estadístico 307
Cuadro 1 América Latina y el Caribe: indicadores de desarrollo humano y clasificación en el índice de desarrollo humano 2002 309
Cuadro 2 América Latina y el Caribe: evaluación del progreso hacia el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio 310

Bibliografía 323

Abreviaturas y siglas 333

Índice de cuadros

Cuadro II.1 América Latina (18 países): indicadores para el seguimiento de la primera meta del Milenio....29
Cuadro II.2 Indicadores para el seguimiento de la meta de pobreza en el Caribe....36
Cuadro II.3 América Latina (18 países): incidencia de la pobreza extrema, según área geográfica, alrededor del 2002....45
Cuadro II.4 América Latina: incidencia de la pobreza extrema, por grupos de edad y área geográfica, 2002....50
Cuadro II.5 América Latina (18 países): índice de feminidad en hogares pobres por tramos de edad, zonas urbanas y rurales, alrededor de 1994 y 2002....81
Cuadro II.6 América Latina (18 países): magnitud y distribución de la pobreza y la indigencia en hogares encabezados por mujeres, zonas urbanas, 1990-2003....82
Cuadro III.1 América Latina (18 países): personas que completaron la educación primaria, alrededor del 2002....92
Cuadro IV.1 América Latina y el Caribe (5 países): mujeres de 15 a 49 años actualmente o anteriormente unidas que sufren o han sufrido alguna vez violencia física o sexual por parte de una pareja, alrededor del 2000....137
Cuadro V.1 Evolución de la tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos) a escala mundial y continental, 1990-2003....143
Cuadro V.2 Matriz de correlación de los niveles de la mortalidad infantil y de otros indicadores seleccionados de los objetivos de desarrollo del Milenio, hasta el 2003....151
Cuadro V.3 Porcentaje de partos atendidos por personal calificado según el área de residencia de la madre para algunos países de la región de América Latina y el Caribe (ORC Macro, encuestas de demografía y salud, 1996/2001)....174
Cuadro V.4 Número de casos de paludismo en el mundo, según continentes, 2001....160
Cuadro VI.1 América Latina y el Caribe: ejemplos de instrumentos económicos utilizados en la gestión ambiental, 1999-2000....182
Cuadro VI.2 América Latina y el Caribe: proyectos en el marco del mecanismo para un desarrollo limpio....212
Cuadro VII.1 Tecnologías de la información y las comunicaciones en el mundo....221
Cuadro VII.2 Unión Europea y Estados Unidos: arancelización de barreras no arancelarias, Ronda Uruguay....228
Cuadro VII.3 Indicadores de la asistencia oficial para el desarrollo en el mundo....237
Cuadro VII.4 América Latina y el Caribe: indicadores de asistencia oficial para el desarrollo....239
Cuadro VII.5 Asistencia oficial para el desarrollo en países de menor ingreso....240
Cuadro VII.6 América Latina y el Caribe: indicadores de la deuda externa, 2003....256
Cuadro VIII.1 América Latina y el Caribe: asistencia oficial para el desarrollo total en zonas prioritarias....291
Cuadro VIII.2 América Latina y el Caribe: indicadores de recursos....300

Índice de recuadros

Recuadro I.1 ¿Qué vincula Monterrey con Johannesburgo?....3
Recuadro I.2 El contexto demográfico para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio....9
Recuadro II.1 Medición de la pobreza extrema según la línea de “1 dólar al día” y las líneas nacionales (CEPAL)....33
Recuadro II.2 La importancia de la autonomía económica de la mujer para la reducción de la pobreza....48
Recuadro II.3 La alimentación: un derecho humano....60
Recuadro II.4 Efectos de la sequía y de la disminución de los precios del café en Centroamérica....70
Recuadro III.1 Qué se entiende por educación primaria....86
Recuadro III.2 Temas emergentes y factores que dificultan la universalización de la educación primaria....94
Recuadro III.3 La medición de la alfabetización: limitación del indicador en uso....98
Recuadro III.4 El papel fundamental de los profesores y los directores de escuela en el mejoramiento de la calidad de la educación....102
Recuadro III.5 Escuelas saludables y promotoras de la salud....110
Recuadro IV.1 Pobreza, raza y género: el caso de Brasil....133
Recuadro IV.2 La violencia en la relación de pareja: el caso de México....138
Recuadro IV.3 El Consenso de México: caminos hacia la igualdad de género....139
Recuadro IV.4 Aportes y limitaciones de las leyes para la prevención y tratamiento de la violencia de género....140
Recuadro V.1 Reducción de la mortalidad materna en Bolivia, Chile, Cuba y Honduras....167
Recuadro V.2 Municipios saludables....171
Recuadro VI.1 Importancia de las metas en el Caribe....181
Recuadro VI.2 Efectos de los huracanes en Bahamas, Granada, Jamaica y República Dominicana....194
Recuadro VI.3 Obstáculos para el seguimiento del cumplimiento de las metas en el Caribe....204
Recuadro VI.4 Cooperación regional y sostenibilidad ambiental en Centroamérica....206
Recuadro VI.5 El Protocolo de Kyoto....212
Recuadro VI.6 Situaciones hipotéticas para el 2015....213

Recuadro VII.1 El desempleo juvenil en América Latina y el Caribe 218
Recuadro VII.2 Establecer una alianza mundial para el desarrollo: indicadores 219
Recuadro VII.3 Las posibilidades de la cooperación Sur-Sur 236
Recuadro VII.4 Acceso a medicamentos esenciales en América Latina y el Caribe 242
Recuadro VII.5 Mecanismos financieros innovadores contra el hambre y la pobreza 247
Recuadro VII.6 Las remesas familiares en el financiamiento del desarrollo de economías pequeñas 250
Recuadro VIII.1 Criterios utilizados para examinar el progreso en la consecución de los objetivos del Milenio 258
Recuadro VIII.2 Costo de un programa de alimentación escolar en la educación primaria pública 270
Recuadro VIII.3 Brasil: una estrategia adecuada para frenar el avance del VIH/SIDA 280

Índice de gráficos

Gráfico I.1 Crecimiento económico, 1959-2003 6
Gráfico I.2 Regiones del mundo: coeficiente de concentración de Gini, 1997-2002 8
Gráfico I.3 Comparación internacional de la carga fiscal, 1999-2000 12
Gráfico II.1 América Latina: evolución de la indigencia, 1990-2004 28
Gráfico II.2 América Latina (18 países): déficit agregado anual de recursos de la población indigente con respecto a la línea de indigencia, alrededor del 2002 30
Gráfico II.3a América Latina (17 países): porcentajes de avance en la reducción de la pobreza extrema entre 1990 y 2004 38
Gráfico II.3b América Latina (17 países): avance absoluto en la reducción de la pobreza extrema entre 1990 y 2004 39
Gráfico II.4 América Latina: participación de los hogares en el ingreso total, según quintil de ingreso, alrededor del 2002 42
Gráfico II.5 América Latina: cambios en el coeficiente de Gini, 1990-2002 43
Gráfico II.6 Brasil y Perú: desigualdades regionales en las tasas de indigencia 46
Gráfico II.7 América Latina (17 países): incidencia de la extrema pobreza de menores de12 años, como múltiplo de la incidencia en el resto de la población, alrededor del 2002 51
Gráfico II.8 América Latina (14 países): incidencia de la extrema pobreza de indígenas y afrodescendientes, como múltiplo de la incidencia en el resto de la población 52
Gráfico II.9 América Latina: tasas de crecimiento del PIB total y del PIB per cápita necesarias para reducir el nivel de pobreza extrema de 1990 a la mitad, 2004-2015 54
Gráfico II.10 América Latina: año en que se alcanzaría la meta de reducción de la pobreza extrema, según dos escenarios de crecimiento económico 55
Gráfico II.11 América Latina: cambio de las tasas de crecimiento requeridas para reducir la pobreza extrema a la mitad, según el grado de cambio distributivo 57
Gráfico II.12 América Latina y el Caribe (19 países): relación entre pobreza extrema y desnutrición global, alrededor de 1999 62
Gráfico II.13 América Latina y el Caribe (21 países): relación entre pobreza extrema y subnutrición, 2000-2002 62
Gráfico II.14 América Latina y el Caribe (18 países): relación entre pobreza extrema y desnutrición crónica, alrededor de 1999 63
Gráfico II.15 América Latina y el Caribe (24 países): suministro de energía alimentaria y población subnutrida, 2000-2002 65
Gráfico II.16 América Latina y el Caribe (24 países): evolución de la población subnutrida entre 1990-1992 y 2000-2002 67
Gráfico II.17 América Latina y el Caribe (24 países): evolución de la población subnutrida entre 1990-1992 y 2000-2002, expresada como avance hacia el logro de la meta para el año 2015 68
Gráfico II.18 América Latina y el Caribe (24 países): crecimiento del suministro agregado de energía alimentaria entre 1990-1992 y 2000-2002 y crecimiento requerido entre 2000-2002 y 2015 para alcanzar la meta 69
Gráfico II.19 América Latina y el Caribe (25 países): desnutrición global en niños menores de 5 años de edad, 1995-2002 72
Gráfico II.20 América Latina y el Caribe (22 países): evolución de la desnutrición global en niños menores de 5 años de edad entre 1990 y 1995-2002, expresada como avance hacia el logro de la meta para el año 2015 73
Gráfico II.21 América Latina y el Caribe (25 países): evolución de la desnutrición crónica en niños menores de 5 años de edad entre 1990 y 1995-2002 74
Gráfico II.22 América Latina (9 países): relación entre la pobreza y la desnutrición global y crónica entre niños menores de 5 años de edad, total nacional, mediados de 1990 75
Gráfico II.23 América Latina (11 países): desnutrición global y crónica entre niños menores de 5 años de edad según lugar de residencia, alrededor de 1999 76

Gráfico II.24 América Latina (6 países): desnutrición global y crónica de niños menores de 5 años de edad según origen étnico, total nacional, alrededor de 1999 77
Gráfico III.1 América Latina y el Caribe (37 países y territorios): tasa neta de matrícula en educación primaria e índice de paridad entre los sexos, año escolar iniciado en el 2002....87
Gráfico III.2 América Latina y el Caribe (32 países y territorios): tasa de supervivencia al quinto grado e índice de paridad entre los sexos, con relación al flujo entre los años escolares iniciados en el 2000 y el 2001 88
Gráfico III.3 América Latina (18 países): personas que han logrado culminar la educación primaria según sexo y grupos quinquenales de edad, total nacional, alrededor del 2002 89
Gráfico III.4 América Latina (18 países): personas de 15 a 19 años que han logrado culminar la educación primaria según países, alrededor de 1990 y del 2000 y proyección al 2015....90
Gráfico III.5 América Latina (18 países): personas de 15 a 19 años que no han logrado culminar la educación primaria según quintiles de ingresos, total nacional, alrededor del 2002 95
Gráfico III.6 América Latina (15 países): personas de 15 a 19 años que no han logrado culminar la educación primaria según área de residencia, 2002....96
Gráfico III.7 América Latina (9 países): personas de 15 a 19 años que no han logrado culminar la educación primaria según grupo étnico o racial, total nacional, alrededor del 2002 97
Gráfico III.8 América Latina y el Caribe (24 países): tasa de alfabetización de la población de 15 años y más de edad e índice de paridad entre los sexos, período 2000-2004....99
Gráfico III.9 América Latina y el Caribe (13 países): puntaje mediano en pruebas estandarizadas de lenguaje de alumnos que cursan el cuarto grado en establecimientos públicos y privados, 1997 100
Gráfico III.10 América Latina (5 países) y OCDE: distribución de los alumnos de 15 años de edad según el nivel de desempeño alcanzado en prueba de lenguaje PISA 2000 101
Gráfico III.11 América Latina y el Caribe (37 países y territorios): tasa neta de matrícula en educación preescolar e índice de paridad entre los sexos, año escolar iniciado en el 2002....104
Gráfico III.12 América Latina y el Caribe (37 países y territorios): tasa neta de matrícula en educación secundaria e índice de paridad entre los sexos, año escolar iniciado en el 2002 106
Gráfico IV.1 América Latina y el Caribe: relación entre las tasas netas de matrícula de las niñas y las de los niños en la educación primaria y secundaria y en las tasas brutas de la educación terciaria, año escolar 2001....116
Gráfico IV.2 América Latina (17 países): asistencia escolar de la población económicamente activa de 15 a 19 años de edad según sexo, zonas urbanas, alrededor del 2002 117
Gráfico IV.3 América Latina (17 países): relación entre la tasa de asistencia escolar de las niñas y la de los niños de 6 a 12 años, según condición de pobreza y zona de residencia, alrededor del 2002....117
Gráfico IV.4 América Latina (promedio simple de 16 países en zonas urbanas y 13 países en zonas rurales): asistencia escolar de la población de 13 a 19 años de edad según sexo, condición de pobreza y zona geográfica, alrededor del año 2002 118
Gráfico IV.5 Bolivia (2001): niñas y niños entre 7 y 14 años que trabajan 119
Gráfico IV.6 América Latina (17 países): pérdidas de ingresos laborales derivadas de la deserción escolar, según sexo, por grupos de países, alrededor de 1999....120
Gráfico IV.7 América Latina y el Caribe: mujeres en cada sector de estudio en la educación superior, alrededor de 1995....121
Gráfico IV.8 América Latina y el Caribe: evolución de las tasas de analfabetismo de la población de 15 a 24 años de edad, 1970-2005....122
Gráfico IV.9 América Latina y el Caribe: evolución de las tasas de analfabetismo de la población de 15 años y más, 1970-2005 122
Gráfico IV.10 América Latina (5 países): tasa de analfabetismo de la población de 15 años de edad y más, según pertenencia étnica o racial, Ronda Censos 2000....123
Gráfico IV.11 América Latina: evolución de las tasas de participación por sexo, 1990-2002 124
Gráfico IV.12 América Latina (promedio simple de los países): evolución de las tasas de desocupación de hombres y mujeres en la actividad económica, zonas urbanas, 1990-2002....124
Gráfico IV.13 Caribe (16 países): tasas de desocupación de hombres y mujeres en la actividad económica, alrededor del 2000....125
Gráfico IV.14 América Latina y el Caribe (26 países): mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola, 1990-2001 125
Gráfico IV.15 América Latina (17 países): población femenina y masculina ocupada en sectores de baja productividad del mercado de trabajo, zonas urbanas, alrededor del 2002 126
Gráfico IV.16 América Latina (promedio simple de 10 países): evolución de la población femenina y masculina ocupada en sectores de baja productividad del mercado de trabajo, zonas urbanas, 1990-2002....127
Gráfico IV.17 América Latina (16 países): ingreso medio de la población femenina y masculina ocupada en sectores de baja productividad del mercado de trabajo, zonas urbanas, alrededor del 2002....127

Gráfico IV.18 América Latina (15 países): ingreso medio del trabajo por hora de las mujeres comparado con el de los hombres, total y para 13 años de instrucción o más, zonas urbanas, alrededor del 2002 128
Gráfico IV.19 América Latina (13 países): evolución del ingreso medio del trabajo de las mujeres como proporción del de los hombres, zonas urbanas, 1990-2002 129
Gráfico IV.20 América Latina (13 países): evolución del ingreso medio salarial de las mujeres como proporción del de los hombres, zonas urbanas, 1990-2002 129
Gráfico IV.21 Brasil (2000): relación entre los ingresos laborales medios de mujeres de 30 a 39 años de edad, con 15 o más años de escolaridad y con 40 horas de jornada laboral, y el de los hombres, según rama de actividad económica, total nacional 130
Gráfico IV.22 América Latina (13 países): perceptores de ingresos por jubilaciones y pensiones entre los adultos mayores de 65 y más años de edad, zonas urbanas, alrededor del 2002 131
Gráfico IV.23 México (2002): horas a la semana que los miembros del hogar de 12 años de edad y más destinan a las actividades domésticas, por clase de actividad económica y sexo, total nacional 132
Gráfico IV.24 América Latina (promedio ponderado de 15 países en zonas urbanas y 12 países en zonas rurales): total trabajadores, trabajadores remunerados y domésticos no remunerados, alrededor del 2002 132
Gráfico IV.25 Brasil: remuneración por sexo y grupo étnico, según años de estudio, 1992-2002 133
Gráfico IV.26 América Latina y el Caribe (33 países): proporción de puestos ocupados, por mujeres en el parlamento nacional, 1990 y 2005 134
Gráfico IV.27 América Latina (países seleccionados): presencia de mujeres en el poder legislativo, alrededor de los años 2000-2002 135
Gráfico V.1 América Latina y el Caribe (35 países y territorios): situación de la mortalidad infantil (indicador 14), 2003 144
Gráfico V.2 América Latina y el Caribe (35 países y territorios): progresos en la reducción de la mortalidad infantil entre 1990-2003 y desafío pendiente hasta 2015 145
Gráfico V.3 América Latina (países seleccionados): tasa de mortalidad infantil de la población indígena y no indígena (criterio de autopertenencia) por zona de residencia de la madre 147
Gráfico V.4 América Latina y el Caribe (países seleccionados): tasa de mortalidad infantil según quintiles de ingreso, 1999 147
Gráfico V.5 América Latina y el Caribe (países seleccionados): evolución de la mortalidad infantil según área de residencia 148
Gráfico V.6 América Latina y el Caribe (países seleccionados): evolución de la brecha de mortalidad infantil según el nivel educativo de la madre 149
Gráfico V.7 América Latina y el Caribe (países seleccionados): mortalidad infantil e intervalo intergenésico menor de 24 meses, 2000-2002 150
Gráfico V.8 América Latina y el Caribe: razón de mortalidad materna (alrededor del año 2000) 152
Gráfico V.9 América Latina y el Caribe: atención calificada del parto, alrededor del año 2000 153
Gráfico V.10 América Latina y el Caribe: prevalencia del VIH/SIDA, 2003 156
Gráfico V.11 América Latina y el Caribe: número total de personas con VIH en los diez países con el mayor número absoluto de casos de VIH 156
Gráfico V.12 América Latina y el Caribe (países seleccionados): mujeres de 15 a 24 años que conocen la existencia del VIH/SIDA 158
Gráfico V.13 América Latina y el Caribe: proporción de mujeres y hombres infectados por el VIH/SIDA en países de alta prevalencia, 2003 159
Gráfico V.14 América Latina y el Caribe: tasa de prevalencia de tuberculosis, 2002 161
Gráfico V.15 América Latina y el Caribe: gasto de gobierno general y seguridad social, 2000 165
Gráfico V.16 Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Jamaica, Perú y Uruguay: efecto distributivo del gasto público 166
Gráfico V.17 América Latina y el Caribe: expansión de la cobertura poblacional de DOTS/TAES, entre 1999 y 2003 169
Gráfico VI.1 América Latina y el Caribe: cobertura forestal, 1990-2000 183
Gráfico VI.2 América Latina y el Caribe: áreas naturales protegidas, 1997 185
Gráfico VI.3 América Latina y el Caribe (9 países): áreas protegidas, 1990-2000 186
Gráfico VI.4 América Latina y el Caribe: evolución de la intensidad energética e ingreso per cápita, 1970-2000 187
Gráfico VI.5 América Latina y el Caribe: intensidad energética, 1990-2000, uso de energía y producto interno bruto 188
Gráfico VI.6 América Latina y el Caribe: proyecciones de la intensidad energética para el período 2005-2015, uso de energía y producto interno bruto 188
Gráfico VI.7 Emisiones per cápita y totales de dióxido de carbono 190
Gráfico VI.8 América Latina y el Caribe: evolución de las emisiones de dióxido de carbono y del consumo de clorofluorocarbonos respecto del PIB, 1994-2000 191

Gráfico VI.9 América Latina y el Caribe: consumo de sustancias que agotan la capa de ozono, clorofluorocarbonos (CFC) 191
Gráfico VI.10 América Latina y el Caribe: consumo residencial per cápita de biomasa (incluye leña, productos de caña y otros primarios) 192
Gráfico VI.11 América Latina y el Caribe: evolución de los desastres de origen hidrometeorológico, según tipo de desastre, 1990-2004 195
Gráfico VI.12 América Latina y el Caribe: población urbana con acceso a agua potable 197
Gráfico VI.13 América Latina y el Caribe: población rural con acceso a agua potable 198
Gráfico VI.14 América Latina y el Caribe: población urbana con acceso a saneamiento 199
Gráfico VI.15 América Latina y el Caribe: población rural con acceso a saneamiento 200
Gráfico VI.16 América Latina y el Caribe: población en tugurios, 1990 y 2001 201
Gráfico VI.17 América Latina y el Caribe: evolución de la ocupación segura de la vivienda, 1990-2000 202
Gráfico VI.18 América Latina y el Caribe: mejora en la tenencia de la tierra 203
Gráfico VI.19 América Latina y el Cribe: evolución de la calidad de los materiales de la vivienda, 1990 y 2000 204
Gráfico VII 1 América Latina y el Caribe: penetración de telefonía fija y móvil 221
Gráfico VII.2 América Latina (5 países): presencia de TIC en pequeñas y medianas empresas 223
Gráfico VII.3 Concesiones arancelarias de la Ronda Uruguay 227
Gráfico VII.4 Sistema armonizado: promedio y desviación típica, por sección 229
Gráfico VII.5 Países industrializados: crestas arancelarias 231
Gráfico VII.6 Países industrializados: progresividad arancelaria 232
Gráfico VII.7 Asistencia agrícola proporcionada por los países de la OCDE 233
Gráfico VII.8 América Latina y el Caribe: principales fuentes de financiamiento externo 235
Gráfico VII.9 Asistencia oficial neta para el desarrollo, por región 238
Gráfico VII.10 América Latina y el Caribe: asistencia oficial para el desarrollo, por sector, 2002 242
Gráfico VII.11 Países pobres muy endeudados de América Latina y el Caribe: asistencia oficial para el desarrollo, por sector, 2002 243
Gráfico VII.12 Países sin litoral: asistencia oficial para el desarrollo 244
Gráfico VII.13 Pequeños Estados insulares: asistencia oficial para el desarrollo, por sector, 2002 245
Gráfico VII.14 América Latina y el Caribe: indicadores de la deuda externa, 1980-2003 251
Gráfico VII.15 América Latina y el Caribe: indicadores de la deuda externa bruta total 252
Gráfico VII.16 América Latina: deuda del sector público no financiero 253
Gráfico VII.17 América Latina: evolución de los servicios de la deuda 253
Gráfico VIII.1 América Latina y el Caribe (17 países): magnitud de la extrema pobreza en 2004 y tasa requerida de crecimiento anual del producto interno bruto entre 2005 y 2015 para lograr la meta de reducción de la extrema pobreza en el año 2015 265
Gráfico VIII.2 América Latina y el Caribe (17 países): tasa requerida de crecimiento anual del producto interno bruto real entre 2005 y 2015 para lograr la meta de reducción de la extrema pobreza con y sin cambios en la distribución del ingreso 267
Gráfico VIII.3 Relación entre el PIB por habitante de los países de América Latina y el Caribe y la tasa de mortalidad de los menores de 5 años 275
Gráfico VIII.4 Relación entre el PIB por habitante de los países de América Latina y el Caribe y la tasa de mortalidad de los menores de 1 año 275
Gráfico VIII.5 América Latina y el Caribe: población con acceso a agua potable y saneamiento 284
Gráfico VIII.6 América Latina y el Caribe: cobertura observada y proyectada en agua y saneamiento 284
Gráfico VIII.7 América Latina y el Caribe: población en tugurios, 1990 y 2001 286
Gráfico VIII.8 Ayuda al sector agrícola en relación con el ingreso bruto de los agricultores 288
Gráfico VIII.9 América Latina (18 países): gasto público social como porcentaje del PIB, 1990-1991 y 2000-2001 296
Gráfico VIII.10 Comparación internacional de la carga fiscal, 2003 297
Gráfico VIII.11 América Latina (19 países): carga tributaria como porcentaje del PIB, 2003 297
Gráfico VIII.12 América Latina y el Caribe (países seleccionados): gasto público social per cápita y participación porcentual en la asistencia oficial para el desarrollo (desembolsos netos del 2003), 2000-2001 299

Prólogo

En septiembre del 2000, los Jefes de Estado y de Gobierno de 147 países y 42 ministros y jefes de delegación se reunieron en la Asamblea General de las Naciones Unidas para emprender la tarea de determinar cómo mancomunar sus voluntades y su compromiso de realizar un esfuerzo conjunto para revitalizar la cooperación internacional destinada a los países menos desarrollados y, en especial, a combatir decisivamente la pobreza extrema.

En esa oportunidad, se identificaron objetivos que apuntan a la lucha contra la pobreza y el hambre, la reversión del deterioro ambiental, el mejoramiento de la educación y la salud, y la promoción de la igualdad entre los sexos, entre otros. Además, quedó de manifiesto que, dado que la falta de desarrollo es un problema que atañe y preocupa al mundo todo y no solo a los países menos desarrollados, el establecimiento de una alianza que enriquezca y revitalice la cooperación internacional, haciéndola más adecuada y efectiva, debía ser uno, no el menos importante, de los ocho objetivos seleccionados. Así quedaron estructurados los objetivos de desarrollo del Milenio.

Los objetivos tienen un fuerte sustento en la visión integral derivada de los acuerdos suscritos en las cumbres mundiales de las Naciones Unidas celebradas en la década de 1990 y forman parte de la Declaración del Milenio, de alcance aun más amplio, en la que se propone, entre otros temas importantes, el desarrollo de consensos en torno a temas de fundamental importancia como la paz, la seguridad y el desarme, los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno y el fortalecimiento de las Naciones Unidas.

Los objetivos fueron establecidos con la mayor claridad posible y se acordaron, asimismo, metas cuantificadas, en las que se indica el nivel que debían alcanzar en 2015 las principales variables económicas y sociales que reflejan los objetivos aprobados. También se convino en examinar periódicamente los adelantos logrados, tratando de evitar así que todo el esfuerzo se desvanezca con el paso del tiempo.

Hemos llegado a uno de los hitos de ese necesario examen, que la Asamblea General de las Naciones Unidas prevé celebrar en septiembre del 2005. Para facilitar su labor, el Secretario General de las Naciones Unidas presentó el 21 de marzo de este año un informe titulado "Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad, y derechos humanos".[1]

En dicho informe, tras recordar los problemas que enfrenta la deseada construcción de un futuro común para todos los pueblos del orbe, el Secretario General señala que "… debemos contemplar los objetivos de desarrollo del Milenio como parte de un programa de desarrollo aún más amplio. A pesar que han sido objeto de numerosas actividades de seguimiento tanto dentro como fuera de las Naciones Unidas, es obvio que los objetivos no representan por sí mismos un programa de desarrollo completo. No abarcan directamente algunas cuestiones más generales que se trataron en las conferencias del decenio de los noventa, ni abordan las necesidades particulares de los países en desarrollo de ingresos medios ni las cuestiones de la desigualdad creciente ...".

Los países también recibirán, para su consideración, el informe que el Proyecto del Milenio presentó al Secretario General. Además de ambos informes, los representantes de América Latina y el Caribe tendrán a su disposición un panorama más detallado de la situación regional, en la que se consideran sus especificidades. Esto les permitirá participar en las discusiones que tendrán lugar en la próxima Asamblea General con mayor información, lo que les facilitará la tarea de velar por que los puntos de vista de nuestros países estén adecuadamente considerados. Ese panorama es el que estamos presentando aquí.

El mencionado no es el único propósito de este documento, pero es sin duda el más inmediato. Para conseguirlo se han aunado los esfuerzos de todos los organismos internacionales que tienen presencia en la región. A la Secretaría de la CEPAL le ha cabido la honrosa tarea de coordinar esos esfuerzos. Se responde así a la reconocida conveniencia de contar con una visión sistémica e integrada, elaborada por todos los organismos.

En las páginas siguientes describiremos cómo se elaboró este informe y cuáles fueron los resultados de esa labor, lo que permitirá a los lectores familiarizarse con el método empleado para la identificación y cuantificación del progreso logrado por nuestra región, y también los desafíos que aún nos quedan por delante. En este texto también se destacan las diferencias entre los países en la consecución de los objetivos y, en todos los casos posibles, se examinan las diferencias en la evolución de distintos segmentos de la población —clasificados en función del género, la etnia, el grupo etario, el lugar de residencia y el nivel de ingresos—, lo que ayuda a comprender en qué áreas se requieren redoblados esfuerzos para que el progreso llegue a todos. A esto se suma un análisis integrado de los factores macroeconómicos, incluidos los fiscales, en su relación con el objetivo de combatir la pobreza.

[1] A/59/2005.

Los organismos del sistema de las Naciones Unidas que participamos en la elaboración del presente documento lo consideramos un texto valioso para las autoridades nacionales y para todos los representantes de la cooperación internacional, pero también para la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales. En general, creemos que este informe será de interés para todos los que están comprometidos con el aumento del bienestar de nuestros pueblos, a quienes la Declaración del Milenio no solo prometió revitalizar la cooperación internacional sino también les dio la esperanza de vencer definitivamente la pobreza extrema y lograr un mundo más justo y seguro.

José Luis Machinea
Secretario Ejecutivo
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Cómo se escribió este documento

Numerosos organismos participaron en el proceso de producción de este informe, mediante aportes específicos en sus respectivos ámbitos de especialización. Los organismos también colaboraron en la crítica del texto que iba surgiendo, tomando en consideración las muchas sinergias que se producen cuando se ponen en contacto distintos sectores y variables, y en la necesaria mirada de conjunto. Este proceso se vio enormemente facilitado por el hecho de que, en respuesta al llamado del Secretario General, todos los organismos habían adoptado los objetivos de desarrollo del Milenio como una verdadera carta de navegación y, por lo tanto, se habían preocupado de hacer el seguimiento de todos los temas vinculados con sus mandatos. Esto nos permitió a todos hacer un valioso aporte a esta iniciativa conjunta y desarrollarla de modo más eficiente.

Es imposible señalar aquí, con la debida precisión y el debido reconocimiento, las contribuciones que en todos los planos hicieron los organismos involucrados en esta labor. Baste con mencionarlos a todos. Ellos son la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Programa Mundial de Alimentos, Naciones Unidas-Hábitat y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. Creemos que este esfuerzo sienta bases más sólidas para futuras colaboraciones en el ámbito regional.

Los redactores se beneficiaron de los comentarios del Banco Interamericano de Desarrollo a un borrador inicial. En la elaboración del informe se hizo uso de importantes publicaciones y bases de datos del BID y del Banco Mundial, que complementan las de la Secretaría General de las Naciones Unidas y los organismos especializados.

Se consultaron también los informes nacionales de progreso disponibles a la fecha. Se reconoce entonces el enorme esfuerzo desplegado por los países para su elaboración y a lo largo de este documento se señalan algunas diferencias en la medición de los indicadores y fuentes de información. Cabe destacar que este documento no pretende, claro está, suplantar esa visión, sino más bien aportar una mirada regional.

Con tal fin, comenzamos analizando la conveniencia de desagregar los datos por subregiones, pero rápidamente quedó en evidencia que era más útil suplantar una visión geográfica por otra, en la que se agrupa a los países por nivel de ingreso per cápita y se considera además el nivel de otros indicadores de las condiciones de vida de la población.[1] Como se verá, se observaron importantes regularidades o coincidencias a pesar de las distintas ópticas adoptadas, relacionadas tanto con los recursos de que disponen los países para el logro de los objetivos como en las dificultades relativas que resultan de distintos puntos de partida. Esa mirada regional servirá, entonces, para facilitar la labor de los representantes ante la Asamblea General, y para complementar la información y el análisis de que disponen las autoridades nacionales para la consecución de las metas que cada país se fija y que, en algunos casos, superan las contempladas en la Declaración del Milenio.

Información utilizada

En este punto deben hacerse algunas precisiones sobre la compatibilidad de los datos que se manejan en este documento y los presentados en los informes nacionales y algunas fuentes globales de información. Los países no siempre emplean las mismas fuentes que las utilizadas para este documento, lo que obedece a múltiples razones, que abarcan desde la disponibilidad de información nacional relevante hasta el mayor o menor detalle con que la información sobre los países aparece presentada en las fuentes de datos estadísticos internacionales y regionales en que se basa este estudio. Por ello, no es de extrañar que hayamos encontrado, y posiblemente se sigan encontrando, diferencias menores y otras más significativas en la estimación de los adelantos logrados. Sin embargo, en ningún caso esas diferencias de información y de estimaciones modificarían las tendencias que hemos identificado y las recomendaciones que hemos hecho, tanto para los grupos de países considerados como para la región en su conjunto.

Más importante aún es la identificación de grandes vacíos e imprecisiones de información en el caso de algunas variables. El progreso que la región ha logrado en el terreno de las estadísticas permitió contar con información actualizada correspondiente a gran parte de los indicadores; sin embargo, no en todos los casos se cuenta con datos de 1990, año base para la medición de avance. A falta de esos datos, se recurrió entonces a información parcial disponible y cálculos retrospectivos de acuerdo a las necesidades y posibilidades. Un interesante subproducto de esta tarea fue, naturalmente, la identificación de los ámbitos en los que, con mayor provecho, se pueden concentrar los esfuerzos nacionales e internacionales de mejoramiento de las estadísticas.

Por otra parte, y siguiendo las orientaciones del Secretario General y de la Asamblea General, en el informe se proponen indicadores alternativos o complementarios de los seleccionados para los objetivos de desarrollo del Milenio, como ocurre con la desnutrición infantil, y otros indicadores mediante los cuales se procura reflejar mejor algunas características propias de la situación de los países de América Latina y el Caribe, como en el caso de la enseñanza primaria.[2]

[1] Muchos países del Caribe pasaron a constituir un grupo aparte, debido a la falta de disponibilidad de información comparable.
[2] Véanse Naciones Unidas (2001) y la resolución 57/270 aprobada por la Asamblea General el 3 de julio del 2003.

Introducción

El eje articulador de este documento es el tema de la desigualdad. A pesar de haber registrado algunos notorios adelantos en materia social, América Latina y el Caribe ostenta la lamentable característica de seguir siendo la región más inequitativa del mundo. La región, afectada por bajas tasas de crecimiento por largos períodos, ha sido incapaz de reducir la desigualdad en la distribución del ingreso y en el acceso a activos productivos. En no menor medida, esto se ha visto agravado por la falta de empleos, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, que permitan a los trabajadores liberarse del flagelo de la pobreza. Quienes viven en esa situación ven que sus hijos tienen escaso acceso a servicios adecuados de salud y de educación y, en muchos casos, a una adecuada alimentación. Todos estos factores redundan en la muy alta probabilidad de que los hijos de los pobres no consigan empleos de calidad y permanezcan en tal situación al llegar a la vida adulta, lo que constituye una importante manifestación del círculo vicioso de la pobreza.

Como se verá a lo largo del texto, la desigualdad inicial, el insuficiente y volátil crecimiento económico y la concomitante falta de empleos de calidad están en la base de la persistencia de la pobreza, que afecta en promedio al 43% de la población, incluido un 19% que vive en la pobreza extrema. Es imperativo, entonces, ocuparse de tales factores si se desea reducir la pobreza. La numerosa masa de personas que vive en situación de pobreza, debido a las desventajas educativas y de salud en que se encuentran, ve menguadas sus posibilidades de participar en el desarrollo económico de sus países y de contribuir a este en mayor medida que en la actualidad. Por esa razón, cada país en su conjunto está en desventaja para reducir la brecha económica y social que lo separa de los países más desarrollados.

En el curso del análisis también quedó manifiesto otro conocido mecanismo causal circular que influye en el desarrollo de nuestros países: el bajo nivel de ingresos no permite ahorrar los recursos que se requieren para realizar inversiones en la magnitud necesaria para elevar la productividad y acrecentar por esa vía el producto a un ritmo satisfactorio. Además de esta relación entre ahorro e inversión globales, es importante destacar que, en ese marco de bajos ingresos, el fisco no dispone de suficientes entradas para impulsar decisivamente la inversión en infraestructura económica e infraestructura social.

En otra dimensión, no puede dejar de considerarse que los círculos viciosos aludidos suelen dar lugar a problemas de gobernabilidad que, graves en sí mismos, pueden contribuir a aherrojar a muchos países en la desmedrada situación en que se encuentran.

Asimismo, se pudo comprobar que varios países de bajo nivel de ingreso, que han registrado mayor progreso económico en los últimos años, lograron avances aislados pero importantes a través de programas sociales específicos en algunas de las dimensiones de la pobreza, lo que revela que hay programas que pueden elevar el bienestar de los sectores más necesitados mientras se encuentran soluciones más estructurales al fenómeno de la pobreza.

En el presente informe se indica, además, que en el plano internacional se hace imprescindible la realización de ciertas acciones por parte del mundo desarrollado, incluida la cooperación para el desarrollo, sin las cuales no será posible alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio y lograr un desarrollo económico y social armónico a escala global.

Principales hallazgos, desafíos y orientaciones de política

A lo largo del informe se abunda en detalles sobre la situación en que se encuentra la región cinco años después de la aprobación de los objetivos de desarrollo del Milenio. Del análisis surgen fundadas orientaciones en materia de políticas públicas, tanto para los países de la región como para la comunidad internacional. Sin ánimo de presentar aquí una síntesis acabada y completa de todo ello, cabe destacar los elementos más significativos, comenzando por los hallazgos o comprobaciones:

i) El progreso registrado en la consecución de la meta de pobreza extrema es insuficiente; el examen basado en líneas nacionales calculadas por la CEPAL indica que solo un país ha alcanzado ya la meta y que cinco lograron un progreso importante transcurridos 14 de los 25 años que median entre 1990 y 2015. En todos los países restantes, el avance fue escaso o, como sucedió en algunos, se registraron retrocesos.

ii) Sin embargo, la región está en vías de cumplir la meta sobre hambre. De hecho, en 15 de 24 países se redujo la subnutrición, pero es inquietante que la mayoría de los países con mayor rezago no hayan progresado a un ritmo acorde con el logro de esta meta.

iii) Los problemas de insuficiencia de empleos y de baja calidad de estos son los más apremiantes: el desempleo abierto aumentó del 6,9% en 1990 al 10% en el 2004, y el sector informal urbano y las actividades agrícolas de baja productividad absorben más de la mitad del empleo en la región. En los objetivos de desarrollo del Milenio no se destaca suficientemente este problema de primordial importancia para la región.

iv) El avance en la consecución de algunas metas (entre otras, la equidad de género en la educación, el acceso a fuentes mejoradas de agua y la reducción de la mortalidad en la niñez) indica que la región se encuentra en vías de alcanzarlas.

v) La degradación del medio ambiente natural y construido, que es alta y va en aumento, tiene efectos negativos para la población pobre, tanto de las zonas urbanas como de las rurales.

A continuación, se mencionan algunos de los principales desafíos en materia de políticas:

i) La reducción a la mitad de la pobreza extrema y el hambre hasta el año 2015 exige un crecimiento económico rápido y sostenido a tasas diferentes que en promedio resulta en por lo menos un 2,9% por habitante, en la próxima década. En los países más pobres y que han progresado mucho menos en los últimos 14 años, el incremento debe ser de un 4,4% anual en promedio.

ii) El crecimiento económico no es suficiente para lograr los objetivos de desarrollo en la región; una adecuada aproximación al crecimiento con equidad implica cambios institucionales que permitan colocar a las políticas sociales en el centro de las estrategias de desarrollo.

iii) Junto con reducir la pobreza y el hambre como urgencias de corto plazo, es necesario invertir en capital humano mediante programas sociales como las transferencias monetarias condicionadas para asegurar la atención de la salud y la asistencia escolar en el nivel primario y secundario, y los programas de alimentación escolar, nutrición y atención médica preventiva, especialmente a embarazadas y a recién nacidos.

iv) Los países de la región deben hacer un gran esfuerzo interno para cumplir los objetivos de desarrollo del Milenio. Entre otras cosas, es indispensable que lleguen a un consenso sobre un verdadero nuevo pacto fiscal, que asegure el uso eficiente de los recursos del Estado, la transparencia en su manejo, una clara rendición de cuentas y una mayor disponibilidad de fondos para que el fisco pueda cumplir con las nuevas demandas de acción. Aun así, se requerirá un aumento de la asistencia oficial para el desarrollo a los países más pobres de la región, entre ellos Bolivia, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua, a fin de complementar sus recursos internos.

v) Es imperativa la conclusión exitosa de las negociaciones de Doha para el desarrollo, lo que supone permitir el acceso de la región a los mercados de los países desarrollados, especialmente los de productos agrícolas.

Capítulos

En el *capítulo I* se presentan un balance de los logros obtenidos por los países de América Latina y el Caribe en los últimos años en materia de desarrollo y de los obstáculos que lo dificultan, así como reflexiones sobre diversas alternativas para enfrentar los desafíos del desarrollo contemporáneo. El análisis de este tema es imprescindible para la consecución de los objetivos, en especial los relativos a la pobreza. Para enfrentar tales desafíos en las actuales circunstancias habría que adoptar una estrategia integral, puesto que ya no es posible diseñar una política económica sin tomar en cuenta los objetivos sociales y tampoco es posible formular adecuadamente políticas sociales si no se toman en consideración los objetivos económicos, lo que queda especialmente de manifiesto en el caso de la educación.

En el *capítulo II* se describen las principales características de la desigualdad que caracteriza a la región en términos de distribución del ingreso. La extrema pobreza y las carencias que enfrentan vastos sectores de la población no solo son consecuencia del bajo nivel de ingreso en la mayoría de los países, sino también de la persistencia de una muy desigual distribución de ese ingreso. Esta situación queda claramente en evidencia en relación con las metas sobre pobreza extrema y hambre. Varios estudios han demostrado que el número de años necesarios para alcanzarlas se reduciría significativamente si el crecimiento económico fuera acompañado por una mejor distribución de sus frutos (CEPAL, 2003a y CEPAL/IPEA/PNUD, 2003). De hecho, los países que presentan las situaciones más críticas en materia de alimentación podrían reducir a la mitad el porcentaje de la población que padece hambre si disminuyeran moderadamente las desigualdades de acceso a los alimentos (CEPAL, 2003a).

Además, en este capítulo se analiza cómo las desigualdades que afligen a la región obedecen no solo a la alta concentración del ingreso, sino también a las inequidades que se observan cuando se consideran las variables de género, etnia y lugar de residencia. Para demostrarlo, el análisis se hizo en forma desagregada en los casos en que la información disponible lo permitía, a fin de dar cuenta de estas desigualdades y sus interacciones.

En el *capítulo III* se encara la educación como factor fundamental del desarrollo. La combinación entre mayores niveles de acceso, conclusión de los ciclos escolares y mayores logros cualitativos en materia de aprendizaje no solo es necesaria para garantizar los derechos sociales básicos, sino que también influye positivamente en el crecimiento económico y la equidad, mediante la acumulación de capital humano, la mejora de las condiciones de salud de la población y el fortalecimiento de la capacidad de desarrollo institucional en general.

Cabe señalar que, si bien la región ha alcanzado tasas elevadas de matrícula en la educación primaria, la mayoría de los países no cuenta con cobertura universal, entendida como la conclusión efectiva de ese nivel por parte de todos los niños y las niñas, y muchos de los países no la lograrán hasta el 2015. En este capítulo se muestra precisamente esta situación mediante el uso de un indicador, basado en información proveniente de encuestas de hogares, que complementa los propuestos en los objetivos de desarrollo del Milenio.

Aun cuando la meta de cobertura universal descrita en el párrafo anterior fuera alcanzable, correspondería proponerse objetivos más ambiciosos. De hecho, muchos países de la región han decidido fijarse como meta ampliar progresivamente la cobertura de la educación secundaria, valiosa en sí misma y que, como se explica, constituye una condición imprescindible para tener razonables probabilidades de no caer en la pobreza. Creemos, asimismo, que corresponde ampliar la cobertura de la educación preescolar.

Al igual que en el ámbito de la educación, hay otros, que se mencionan en los correspondientes capítulos, en los que la región está en condiciones de plantearse metas más ambiciosas que las establecidas globalmente, que pueden interpretarse como metas mínimas, como en rigor lo son.

En la Declaración del Milenio se otorga al género y a la etnia un carácter transversal, por reconocerse que es preciso avanzar en la búsqueda de la equidad en esas dos dimensiones como condición para alcanzar los demás objetivos. Por ello, las desigualdades sociales derivadas de las diferencias entre hombres y mujeres y las que se sustentan en diferencias raciales y étnicas reciben especial atención en este documento. En el *capítulo IV* se destaca la necesidad de hacer explícitas las relaciones entre, por una parte, una mayor igualdad de género y una mayor autonomía de las mujeres y, por otra, el logro de los restantes objetivos. En este capítulo se abordan también otros temas estrechamente vinculados a la equidad de género y a la autonomía de la mujer, como la eliminación de la violencia, el respecto de los derechos sexuales y reproductivos, y la valoración del trabajo femenino.

Tres de los ocho objetivos y siete de las dieciocho metas se refieren explícitamente a la salud. A pesar de la heterogeneidad de situaciones e instituciones de salud, se observan denominadores comunes en cuanto a cobertura, acceso a los servicios básicos y alcance de la protección social. En el *capítulo V* se afirma que, en el marco de los objetivos de desarrollo del Milenio, el derecho a la salud y la inversión en este sector se han convertido en el centro de las estrategias de desarrollo social. Eso significa que se reconoce la necesidad de incrementar el gasto público y privado, y de mejorar la asignación de los recursos nacionales, a fin de ampliar los servicios de salud, mejorar el acceso a los medicamentos y extender la infraestructura de provisión de agua potable y saneamiento, en vista de que esta influye notablemente en la salud primaria de las comunidades.

En el *capítulo VI*, dedicado al desarrollo sostenible, se enumeran los adelantos logrados en la identificación de indicadores precisos del deterioro de los recursos naturales y en la incorporación

del tema en las políticas públicas. La propuesta contenida en la Declaración del Milenio permite examinar la sostenibilidad del desarrollo en términos integrales, siempre y cuando se combinen los indicadores económicos con los sociales y ambientales, sobre todo en lo que respecta a la energía, al uso y aprovechamiento del agua y a la biodiversidad. Teniendo en cuenta que es equitativo que cada nueva generación reciba de la anterior un patrimonio natural cuidado, bien conservado y recuperado de los daños sufridos, en este capítulo se analiza el tema otorgando particular importancia a la necesidad de incorporar la dimensión ambiental en todas las políticas económicas y sociales.

Especial atención recibe el medio ambiente urbano, crucial en una región en la que ya el 75% de los habitantes vive en ciudades, proporción que superará el 81% en el año 2015. En los objetivos de desarrollo del Milenio se incluyen metas bien definidas en materia de agua potable y saneamiento, y de mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de tugurios y asentamientos precarios. En el capítulo se examinan en detalle los logros y las demoras que se registran al respecto.

En la Declaración del Milenio se propone el establecimiento de una asociación entre países desarrollados y de menor desarrollo relativo para lograr el cumplimiento de las metas. Esta asociación significa que, junto con el esfuerzo de los países en desarrollo, es necesario que el mundo desarrollado ayude activamente a corregir algunas de las inequidades y asimetrías presentes en la institucionalidad del proceso de globalización. Por ello, en el *capítulo VII* se analizan los adelantos registrados en esta esfera y las consecuencias que tienen para la región en relación con las metas del objetivo 8. Aunque en los últimos años, y después de un período de constante disminución, ha comenzado a aumentar la asistencia oficial al desarrollo, la escala y la cobertura de la destinada a América Latina y el Caribe siguen siendo mucho menores que las necesarias; además, los recursos pertinentes suelen estar limitados a unos pocos países. Al respecto, se examina en especial la situación de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo.

En el ámbito del comercio internacional, la inestabilidad de los precios de los productos básicos y la protección directa o indirecta que la mayoría de los países desarrollados continúa otorgando a los productos agropecuarios y a las manufacturas basadas en productos primarios siguen planteando un grave problema a los países en desarrollo.

Con respecto al alivio de la deuda, mientras la relación entre deuda y exportaciones se redujo en todas las regiones del mundo en desarrollo en el período considerado, en América Latina y el Caribe sigue superando el umbral de 1,5, por lo que hay argumentos suficientes para ampliar el alcance de la iniciativa tendiente a reducir la carga de la deuda, a fin de que esta beneficie a algunos países de ingresos medios que viven situaciones extremadamente difíciles como consecuencia de su nivel de endeudamiento.

En el *capítulo VIII* se presenta finalmente un panorama sintético de los adelantos logrados en relación con los ocho objetivos de desarrollo del Milenio, prestando particular atención a las interrelaciones entre los objetivos y las metas. Al respecto, hay dos consideraciones importantes derivadas del análisis de estas interrelaciones y las sinergias entre los objetivos: i) la necesidad de destacar las áreas de intervención de las políticas públicas que tienen mayores efectos positivos en las restantes y, por consiguiente, permiten potenciar o facilitar el avance hacia el logro de los objetivos, mediante una mayor "rentabilidad" de los recursos invertidos, y ii) la necesidad de identificar las actividades y modalidades de asistencia técnica consideradas como buenas prácticas y que, por lo tanto, convendría difundir a los demás países. La difusión consiste, entre otras cosas, en compartir en el plano intrarregional las experiencias exitosas de algunos países de América Latina y el Caribe, para lo que se requeriría un incremento de la cooperación internacional, con la participación activa de los organismos de Naciones Unidas.

Capítulo I

La Declaración del Milenio

A. La agenda de desarrollo desde la perspectiva de América Latina y el Caribe

En los albores de este nuevo siglo, la comunidad internacional retomó la agenda de desarrollo con una visión integral a partir de los acuerdos derivados de las conferencias globales sobre temas sociales de las Naciones Unidas celebradas en la década de 1990.[1] En septiembre del 2000, 189 Estados Miembros de las Naciones Unidas, de los cuales 147 estaban representados por Jefes de Estado y de Gobierno, firmaron un nuevo compromiso mundial para el desarrollo, cuya expresión política quedó reflejada en la Declaración del Milenio. En esta Declaración se establecieron los fundamentos de una agenda de desarrollo basada en valores que enriquecen profundamente las relaciones internacionales para el siglo XXI: la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto de la naturaleza y la responsabilidad común pero diferenciada.[2]

Para plasmar en acciones estos valores comunes, la Declaración abarca múltiples temas de interés colectivo.[3] Cada sección contiene una serie de objetivos que sintetizan el marco ético-político de una

[1] Cumbre Mundial en favor de la Infancia (1990), Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (1994), Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995), Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995), y Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos: Hábitat II (1996), entre otras.

[2] Véase la resolución 55/2, aprobada por la Asamblea General en su quincuagésimo quinto período de sesiones, Declaración del Milenio.

[3] Entre dichos temas figuran la paz, la seguridad, el desarme, la erradicación de la pobreza, la protección del entorno común, los derechos humanos, la democracia y buen gobierno, la protección de las personas vulnerables, la atención a las necesidades especiales de África y el fortalecimiento de las Naciones Unidas (A/RES/55/2).

alianza entre países desarrollados y en desarrollo para colocar a la equidad en el centro de la atención mundial, con el reconocimiento explícito de las asimetrías existentes entre ciudadanos y entre naciones. La agenda multilateral retoma una visión integral del desarrollo, partiendo de la premisa de universalizar no solo los derechos civiles y políticos sino también los derechos económicos, sociales y culturales, sobre la base del concepto de que los seres humanos tienen, como tales, los mismos derechos, con independencia de su sexo, el color de su piel, su lengua, la cultura a la que pertenecen y su poder económico y social.[4]

En las secciones III y IV de la Declaración del Milenio, los líderes mundiales señalaron que la tarea fundamental era crear, en los planos nacional y mundial, un entorno propicio al desarrollo y a la eliminación de la pobreza y plantearon modalidades de solidaridad colectiva para enfrentar las crecientes interdependencias y vulnerabilidades financieras, sociales y ambientales. Un año más tarde, en el quincuagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General, el Secretario General presentó una "Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio", en la que propuso desglosar las secciones III y IV en 8 objetivos, 18 metas y 48 indicadores, que pasaron a ser los objetivos de desarrollo del Milenio.[5] Con el fin de establecer un sistema estable y homogéneo de seguimiento, se fijaron metas cuantitativas y temporales, en el entendido de que la supervisión cuantitativa era más fácil para algunas metas que para otras. En aras de facilitar la supervisión de los progresos de manera periódica, se determinó que 1990 sería el año de referencia para abarcar el decenio del ciclo social de las conferencias mundiales de las Naciones Unidas.[6]

Cabe mencionar que los primeros siete objetivos incluyen compromisos que deberán ser cumplidos sobre todo por los países en desarrollo, para alcanzar gradualmente una cobertura universal de los niveles mínimos de bienestar. El objetivo 8 es "fomentar una asociación mundial para el desarrollo" y comprende, por un lado, una serie de compromisos contraídos por los países desarrollados para apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo y, por otro, algunos elementos para iniciar la ruta de corrección de las asimetrías internacionales en favor de los países en desarrollo. Este objetivo supone, en general, medidas para aumentar la cantidad y mejorar la calidad de la asistencia oficial para el desarrollo e impulsar un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio, que permita resolver los problemas del endeudamiento excesivo.[7]

La Declaración del Milenio se ha convertido en la carta de navegación del sistema de las Naciones Unidas y para ponerla en práctica los países solicitaron al Secretario General establecer mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas para apoyar a los Estados Miembros, tanto en el ámbito nacional como regional y mundial, con miras a lograr una definición más clara de responsabilidades entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil.

En cumbres mundiales posteriores a la Declaración, en particular la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey en marzo del 2002, y

---

[4] El concepto de "desarrollo humano" y el concepto más reciente de Amartya Sen, de "desarrollo como libertad", son expresiones de esta perspectiva que tiene indudablemente raíces profundas en los debates previos sobre desarrollo. Su principal manifestación es la difusión gradual de ideas y valores globales, entre ellos los de derechos económicos, políticos, sociales y culturales, respetando la equidad de género y la diversidad étnica y cultural.

[5] Véanse Naciones Unidas, "Erradicación de la pobreza y desarrollo: los objetivos de desarrollo del Milenio" y "Protección de nuestro entorno común", sección III y IV respectivamente del documento *Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio* (A/56/326), Nueva York, septiembre del 2001. En ambas secciones se aborda cómo lograr el desarrollo sostenible mediante la erradicación de la pobreza y se recalca la importancia de reducir a la mitad el número de personas que viven con 1 dólar al día o menos. Todo esfuerzo encaminado a conseguir el desarrollo sostenible exige una acción coordinada para reducir la pobreza y encontrar soluciones a los problemas del hambre, la malnutrición y las enfermedades. Para avanzar en este proceso, los países en desarrollo necesitarán el compromiso político y financiero de los Estados más ricos.

[6] Véase Naciones Unidas (2001). Asimismo, en el documento *Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals: Definitions, Rationale, Concepts and Sources* (ST/ESA/STAT/SER.F/95*),* Nueva York, 2003, figura una descripción completa y detalles técnicos sobre los indicadores.

[7] Las metas propuestas por el Secretario General para el objetivo 8 se refieren a algunas medidas arancelarias más favorables para los productos procedentes de países en desarrollo, a la forma de aliviar la deuda de los países pobres muy endeudados y al acceso de dichos países a las nuevas tecnologías de comunicación, en particular de telefonía y conexión a Internet.

la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo en septiembre del mismo año, se ratificó el compromiso internacional en torno a los objetivos de desarrollo del Milenio, los que se difundieron más ampliamente entre los distintos actores de la sociedad. Se reconoció la urgencia de revitalizar y fortalecer el rol del Estado, con responsabilidades específicas para normar la acción de actores privados y sociales y mejorar su capacidad para intervenir y corregir gradualmente las asimetrías internacionales y nacionales.

Recuadro I.1

¿QUÉ VINCULA MONTERREY CON JOHANNESBURGO?

Primero, un régimen de principios ético-políticos aplicables a ambas cumbres. Por ejemplo, el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas brinda el fundamento político para que los países industrializados asuman mayores compromisos que los países en desarrollo. Uno de los logros de ambas cumbres es el reconocimiento de que no es deseable ni ha sido posible una "nivelación del campo de juego" en la esfera del desarrollo. Otro interesante ejemplo se encuentra en el espíritu del enfoque precautorio, que se aplica tanto al ámbito económico como al ambiental. En el primero, por la urgente necesidad de adoptar políticas económicas preventivas durante períodos de abundancia, propiciando mayor información y mejores esquemas de regulación. En el segundo, para evitar efectos inesperados e irreversibles, que aumenten la vulnerabilidad de la trama ecológica o ambiental.

Segundo, la necesidad de establecer nuevos mecanismos de asociatividad entre pares; esto es, el establecimiento de redes. En ambas cumbres se ha reconocido la pertinencia de visualizar la cooperación internacional como la conjunción de redes de instituciones y no solo la intervención a veces bilateral de algunos organismos de carácter mundial. Se trata de reforzar el multilateralismo sobre la base de la consolidación de esquemas institucionales y regulatorios que permitan fortalecer los regímenes internacionales establecidos. La necesidad de revitalizar la cooperación multilateral en materia económica y financiera en Monterrey se explicitó por el retorno de estos temas al seno de las Naciones Unidas, sin dejar de reconocer la ventaja de establecer alianzas con el sector privado, fuentes bilaterales y organizaciones no gubernamentales, como complemento de la multilateralidad y no en su reemplazo. Sin embargo, es importante destacar que el surgimiento de nuevos actores no significa necesariamente la disminución del papel del Estado sino, por el contrario la reafirmación de su responsabilidad en materia regulatoria y de articulación entre los diversos sectores productivos, comunitarios y sociales, en especial en las áreas de educación, seguridad ciudadana y medio ambiente, y en la provisión de bienes públicos de beneficio global.

Tercero, la pertinencia de establecer metas cuantitativas y temporales. En ambas cumbres se ha acordado reforzar los objetivos de desarrollo del Milenio: el Consenso de Monterrey, a partir de mecanismos financieros concretos, y el Plan de Aplicación de las decisiones de la Cumbre de Johannesburgo, a partir de compromisos políticos que, aunque no son vinculantes, sirven como punto de referencia para evaluar los avances logrados.

Cuarto, la urgencia de invertir tendencias. La Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de Monterrey (México), celebrada en el 2002, fue un gran paso adelante en los esfuerzos por alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. En esta conferencia se insistió en la necesidad de frenar la tendencia decreciente de la asistencia oficial para el desarrollo y se asumió el compromiso de reducir la carga de la deuda, sobre todo la correspondiente a los países menos adelantados.

Por su parte, en la Cumbre Mundial de Johannesburgo se planteó que la sostenibilidad ambiental de manera alguna puede considerarse un lujo que puede posponerse. En ella se reafirmó el principio 7 relativo a "las responsabilidades comunes pero diferenciadas", consagrado en la Declaración de Río emanada de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992. Conforme a este principio, se reconoce explícitamente la deuda ambiental que los países desarrollados han adquirido con el resto de la comunidad internacional, como consecuencia de las externalidades y los efectos acumulados derivados de su trayectoria de industrialización, y se plantea el fundamento político para que los países industrializados asuman mayores compromisos en el cumplimiento de las metas ambientales acordadas en el ámbito multilateral. Tal reconocimiento explícito contrasta con los principios prevalecientes en los ámbitos económicos de reordenamiento internacional, especialmente el comercial (CEPAL, 2002a).

En efecto, como destaca Ocampo (2004), a partir de la creación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en los años sesenta, en el primer informe del Secretario General de este organismo se reconoció abiertamente la necesidad de corregir las asimetrías derivadas del sistema económico internacional, al establecer compromisos en materia de flujos de asistencia oficial para el desarrollo y en relación con el trato especial y diferenciado a los países en desarrollo en el área comercial. Esta visión se ha sustituido por un paradigma alternativo, en el cual el reordenamiento de la economía internacional debe garantizar una uniformidad normativa, es decir, "un campo de juego nivelado" que garantice el funcionamiento de las libres fuerzas del mercado con eficiencia. Este es el centro del debate que se llevó a cabo tanto en la cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), celebrada en Doha, como en la quinta Conferencia Ministerial, celebrada en Cancún, donde los países en desarrollo expresaron su frustración ante el hecho de que la corrección de las asimetrías internacionales solo se ha manifestado en el reconocimiento de la responsabilidad de los países industrializados hacia los países menos adelantados.

Como señaló el Secretario General en su informe presentado en el quincuagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General, en apenas cuatro años, los ocho objetivos de desarrollo del Milenio derivados de la Declaración han permeado la cooperación para el desarrollo a escala mundial.[8] El amplio consenso en cuanto a un conjunto de objetivos de desarrollo, claros, medibles y con plazos precisos, ha generado una acción coordinada sin precedentes, no solo en el sistema de las Naciones Unidas, incluidas las instituciones de Bretton Woods, sino también en la comunidad de donantes en general y, lo que es más importante, en los propios países en desarrollo.

Las implicancias del cambio de enfoque de las políticas públicas que se deriva de la Declaración del Milenio, del Consenso de Monterrey y del Plan de Aplicación de las decisiones de Johannesburgo y las contenidas en el reciente informe del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas son profundas, pues significan, fundamentalmente, que el sistema económico debe estar subordinado a objetivos sociales más amplios.[9] Se requieren esfuerzos adicionales para que los países en desarrollo puedan cumplir cabalmente con los compromisos establecidos en la Declaración del Milenio y en el Consenso de Monterrey de redistribuir y movilizar más recursos internos, reformar las instituciones para adaptarlas a las prioridades nacionales y adoptar políticas económicas y sociales efectivas que cada país pueda hacer propias y que estimulen el crecimiento económico. Los países desarrollados, por su parte, también deben cumplir sus obligaciones, aumentando y mejorando la asistencia para el desarrollo, concertando una nueva ronda de negociaciones comerciales orientada al desarrollo, ofreciendo un alivio de la deuda más amplio y fomentando la transferencia de tecnología.

En los años noventa se fueron creando las condiciones para que la economía mundial dejara de ser un agregado de economías nacionales vinculadas por flujos de comercio, inversión y financiamiento, para convertirse progresivamente en un conjunto de redes globales de mercados y producción que cruzan las fronteras nacionales, con un elevado protagonismo de actores transnacionales. Sin embargo, estos procesos no estuvieron acompañados por un desarrollo equivalente de la institucionalidad global, cuya agenda estuvo dictada fundamentalmente por los países desarrollados, quedando incompleta y asimétrica desde el punto de vista de los países en desarrollo.

Por un lado, al tiempo que se promueve la libre movilidad de bienes, servicios y capitales, se restringen los movimientos de las personas. Los acuerdos globales de migración son inherentes a la conformación de una agenda internacional contemporánea. Dichos acuerdos deberían reemplazar a los criterios orientados al control de la migración hacia los países desarrollados por otros más afines a la dinámica de sus mercados laborales y a la protección de los derechos de las personas. No obstante, los progresos siguen siendo controvertidos en este campo.

En relación con el comercio internacional, su sostenido crecimiento y el fortalecimiento de las reglas multilaterales en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como el regionalismo abierto en los términos propuestos por la CEPAL, son elementos propicios para una mejor integración de los países en desarrollo a la economía mundial. Sin embargo, estos procesos favorables se enfrentan a la apertura incompleta de las economías desarrolladas y a la exigencia de que los países en desarrollo se adecuen a la normativa de acuerdos bilaterales y regionales en varias dimensiones asociadas al comercio y a temas extracomerciales, con el consiguiente impacto en la autonomía nacional para formular estrategias de desarrollo.

Como señaló el Secretario General en el informe que presentó en el quincuagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General "*...el fracaso de las negociaciones en la Reunión Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) celebrada en Cancún (México) acerca de la ronda de conversaciones sobre comercio de Doha —en la que por primera vez las necesidades e intereses de los países pobres se habían puesto expresamente en el centro de las*

[8] Véase Naciones Unidas (2004a).
[9] Véase Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas (2005).

*deliberaciones sobre comercio— demoró los adelantos durante 10 meses y representó un grave revés para las actividades encaminadas a crear condiciones en que los países en desarrollo pudieran aprovechar su ventaja comparativa, particularmente en ámbitos como la agricultura y los textiles. Como el 31 de julio los 147 gobiernos miembros de la OMC acordaron un nuevo marco, las perspectivas de la ronda de Doha han mejorado considerablemente. En particular, por primera vez los gobiernos miembros de la OMC convinieron en eliminar todo tipo de subvenciones a las exportaciones agrícolas en un plazo determinado y en reducir el apoyo interno a la agricultura, que distorsiona las condiciones del comercio. Según estimaciones del Banco Mundial, si los países desarrollados redujeran los obstáculos al comercio y las subvenciones al sector agrícola aumentaría el bienestar mundial en unos 120.000 millones de dólares. La tarea que hay que acometer consiste en convertir el nuevo marco en un acuerdo definitivo que cumpla esa gran promesa al mundo en desarrollo." (*Naciones Unidas, 2004a, p. 19*).*

A continuación se presenta un balance de los logros y obstáculos de la historia reciente del proceso de desarrollo de la región, ya que los objetivos de desarrollo del Milenio no son ajenos a este proceso sino que, por el contrario, constituyen una plataforma con metas cuantitativas y temporales, que difícilmente puedan alcanzarse sino en el contexto de un desarrollo integral. Por ello, se hacen en este capítulo algunas reflexiones acerca de cómo enfrentar los desafíos del desarrollo contemporáneo, incluida una serie de recomendaciones para el diseño de una estrategia integral, en la cual los objetivos sociales estén en el centro de las políticas públicas.

B. Una década de logros y obstáculos en América Latina y el Caribe

No cabe duda de que los países de América Latina y el Caribe inician este siglo en medio de evidentes contrastes, emergiendo de una década de luces y sombras (Ocampo y Martin, 2001). El optimismo que reinaba a comienzos de la década de 1990 fue dando paso a un sentimiento de desazón respecto de los resultados del período de reformas, que tuvo a la apertura comercial, la liberalización de los mercados financieros nacionales y la creciente liberalización de las corrientes de capitales con el exterior como elementos comunes a todos los países y, con diferencias de un país a otro, comprendió además las privatizaciones y el sistema tributario.

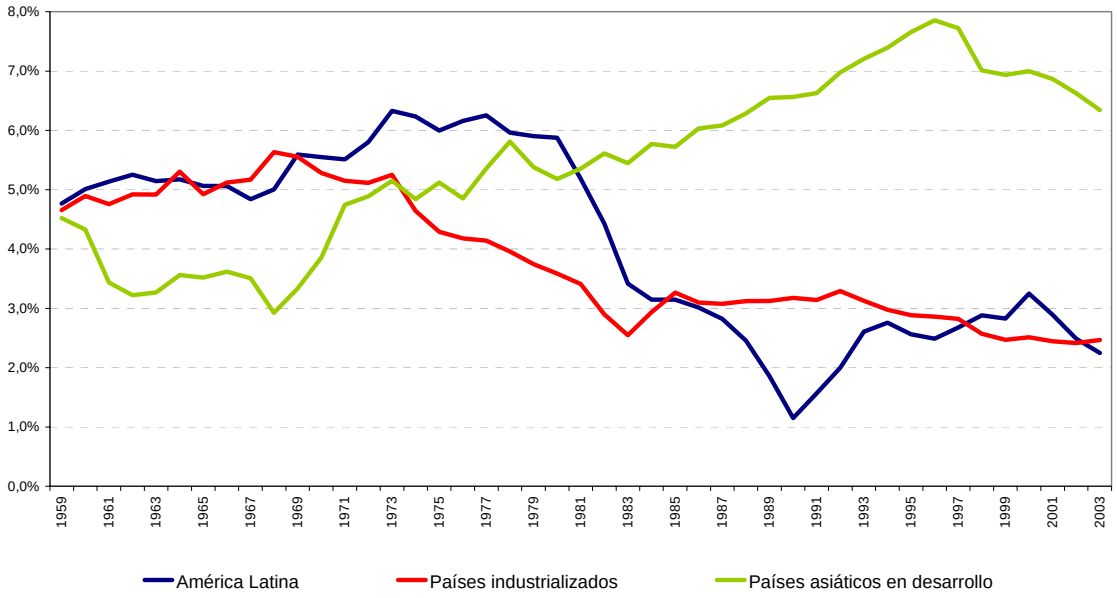
Uno de los hechos destacados del período de reformas fue la generalizada apertura comercial de las economías de la región. Los coeficientes de apertura aumentaron de manera generalizada duplicándose, en promedio, entre los cuatrienios 1980-1983 y 2000-2003 (CEPAL, 2004a). Tanto las exportaciones como las importaciones de América Latina y el Caribe mostraron gran dinamismo. Entre 1991 y 2000 el volumen físico de las exportaciones de la región se elevó a una tasa sin precedentes (9,3% anual), superior al promedio mundial y solo inferior a la de China e India. Las dificultades por las que atravesó la economía internacional en 2001-2002 interrumpieron este proceso, aunque se observó una recuperación en el 2003 y el 2004. Por su parte, las importaciones de la región crecieron a tasas aún más elevadas, en gran parte como consecuencia de la profunda reducción de aranceles, en un contexto bastante generalizado de apreciación de las monedas nacionales.

En términos macroeconómicos, estas transformaciones se tradujeron en un deterioro estructural de la interrelación entre crecimiento y balanza comercial. El déficit comercial se amplió en el período 1990-1998 a niveles similares a los de la década de 1970, pero correspondió a tasas de aumento del PIB casi tres puntos porcentuales inferiores. Esta situación se invirtió en el contexto de una fuerte caída de los ingresos de capitales, con la consecuente disminución del ritmo de actividad económica. La evolución de los años noventa contrasta todavía más desfavorablemente con los resultados de las décadas de 1950 y 1960, caracterizadas por altas tasas de crecimiento y pequeños superávit comerciales. Si bien hay síntomas de que esta situación comienza lentamente a

recuperarse, de la mano de tipos de cambio más competitivos y de un mejor comportamiento de las exportaciones, es necesario lograr tasas de crecimiento sostenidas en el tiempo para afianzar efectivamente estos progresos.

Es indudable que otro de los hechos económicos destacados del período 1991-2003 ha sido la mayor confianza que inspiran las autoridades responsables de la gestión macroeconómica, dados los importantes logros alcanzados en materia de estabilidad de precios y control del desequilibrio fiscal, dos males endémicos en la región. Sin embargo, la globalización comercial y financiera, la reducción, en algunos casos drástica, del papel del Estado en la vida económica y el mejor comportamiento macroeconómico no redundaron, tal como se auguraba, en altas tasas de crecimiento del producto. En el período 1990-2004, la tasa promedio anual de crecimiento del PIB fue de tan solo un 2,7%, es decir, alrededor de la mitad del 5,5% correspondiente al período 1950-1980 (véase el gráfico I.1). Al mismo tiempo, el desempeño de América Latina y el Caribe en los años noventa fue claramente inferior al de otras regiones en desarrollo, especialmente el Asia sudoriental, que se expandió a una tasa promedio del 6%.

Gráfico I.1
CRECIMIENTO ECONÓMICO, 1959-2003
(Tasas anuales, decenios móviles)



Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators* [en línea] (http://www.worldbank.org/data/).

La mayor frustración en relación con la evolución de la economía de América Latina y el Caribe ha sido la persistente divergencia, en términos de producto por habitante, entre la región y el mundo desarrollado, que se registra desde inicios de la década de 1970 y continuó aumentando en los últimos años. La recuperación del crecimiento en el 2003 (1,9%) y en el 2004 (5,7%) constituye un hecho positivo, pero no modifica radicalmente la situación (CEPAL, 2004b). Esta divergencia ha ido acompañada, además, por una acentuación de las disparidades internas en materia de distribución del ingreso y, si se compara con los comienzos de los años ochenta, por el aumento de la pobreza y la indigencia en prácticamente todos los países de la región.

Además de magro el crecimiento ha sido volátil; en los años noventa el coeficiente de variación de las tasas de crecimiento del producto en América Latina y el Caribe duplicó con creces el valor correspondiente al mundo desarrollado y a los países asiáticos en desarrollo. De esta forma, si bien la región avanzó considerablemente en el control de la inflación y del déficit fiscal, los vaivenes macroeconómicos de los años noventa generaron una elevada inestabilidad real. Así, se ha podido constatar que la inestabilidad real —es decir, la inestabilidad del crecimiento económico y del empleo— también tiene costos elevados en términos económicos y sociales. Estos costos se manifiestan, entre otros factores, en una gran subutilización de los recursos humanos y de capital, en impactos negativos en la inversión, en falta de respuesta del empleo en las fases expansivas y en una menor cobertura de la seguridad social, derivada de la inestabilidad del empleo y, por ende, de las menores contribuciones. En términos más generales, la incertidumbre ha reducido significativamente el bienestar de los ciudadanos, en particular, de aquellos de menores recursos.

El considerable aumento del dinamismo de las exportaciones, en relación con el débil e inestable crecimiento económico del período 1991-2003, corresponde a una etapa de transición estructural, caracterizada por la liberalización comercial, en un contexto de atrasos cambiarios durante los años noventa. En este proceso de transición, las empresas productivas se enfrentaron a profundos cambios de las reglas del juego y, aunque surgieron nuevas actividades gracias a la mayor apertura, en lo esencial no predominó la creación de una nueva estructura productiva sino más bien la destrucción del segmento más frágil de la base productiva existente.

Por otra parte, la mayor competencia propia de las economías abiertas, al tiempo que creó nuevas oportunidades, incrementó la incertidumbre en el entorno empresarial. Los diversos agentes productivos de las economías de la región enfrentaron en condiciones desiguales los cambios de las reglas del juego. En realidad, el proceso de adaptación ha estado signado por fallas de mercado y, en particular, por fuertes asimetrías de información entre los agentes productivos. Estos fenómenos introdujeron apreciables diferencias en cuanto al conocimiento y a las prácticas de articulación con los mercados externos, al acceso al financiamiento y a los conocimientos tecnológicos necesarios para competir en el nuevo contexto. De allí se han derivado respuestas muy disímiles en el conjunto del aparato productivo, lo que ha acentuado la heterogeneidad estructural de las economías de la región y, sobre todo, ha originado un proceso de masiva exclusión de agentes económicos en el tránsito hacia la modernización productiva.

De tal manera, la región muestra un nivel de heterogeneidad sustancialmente superior al de otras regiones, lo que dificulta la transmisión del aumento de la productividad de algunos sectores y empresas al conjunto del aparato productivo (CEPAL, 2004a). Esta persistente heterogeneidad se traduce en la existencia de tres segmentos productivos (grandes empresas, empresas medianas y pequeñas y microempresas informales) que, como se discute en la siguiente sección, avanzan a velocidades distintas.

La dinámica relativa de estos tres segmentos productivos ha sido socialmente perversa. Por un lado, se tradujo en un notable aumento del desempleo: del 6,9% a comienzos de los años noventa al 10,0% en el 2004. Este aumento del desempleo estuvo acompañado por un ascenso de la informalidad, que implicó que durante la última década el 70% del aumento del empleo haya estado concentrado en los sectores informales, a la vez que más del 63% de los miembros activos del 40% de las familias más pobres de la región trabajan actualmente en el sector informal y dedican la totalidad de sus ingresos laborales a subsistir.

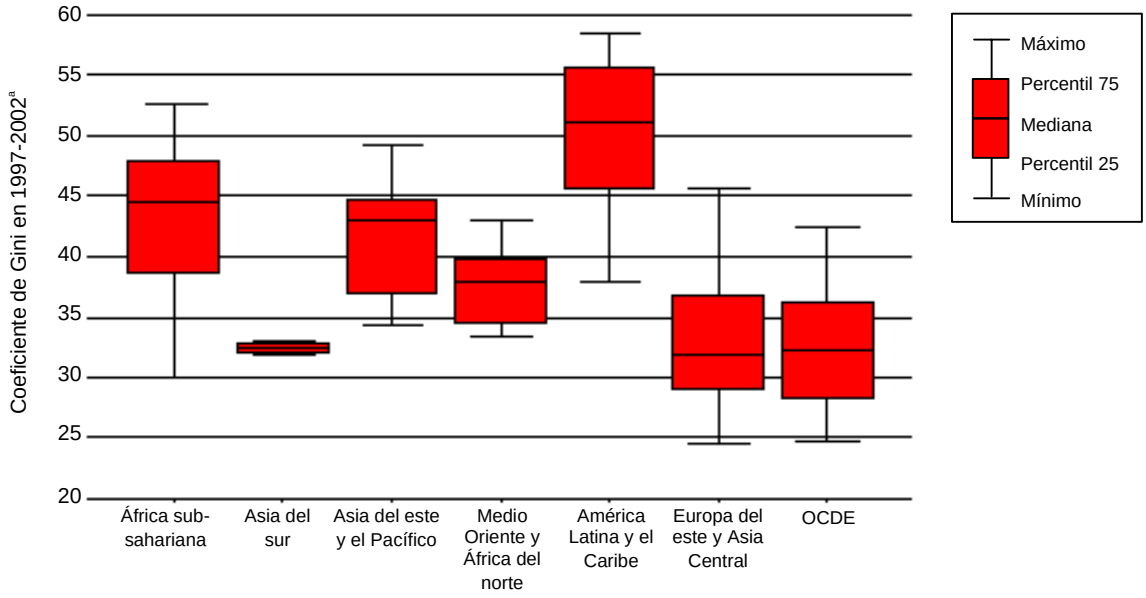
Ante el aumento del desempleo y de la informalidad, se redujo el porcentaje de la población cubierta por la seguridad social. Con la mayor flexibilidad de los mercados de trabajo, relacionada con la apertura y las reformas, cambió la lógica de la protección social asociada al trabajo que había prevalecido hasta comienzos de los años ochenta. Cuando el empleo es insuficiente e incierto y no existen mecanismos de protección adecuados que respeten ciertos estándares mínimos, se produce

un sensible menoscabo de la integración y de la protección social.[10] Más aún, cuando el desempleo se convierte en un fenómeno prolongado o sistemático para ciertos grupos, se debilita seriamente la cohesión social en torno al proyecto colectivo y se socavan los canales democráticos de participación, a lo cual se suma la desprotección de los hogares ante diversos imprevistos (por ejemplo, pérdida de beneficios de salud), además de agravar situaciones de pobreza.

A pesar del esfuerzo realizado por los gobiernos para aumentar el gasto público social, que se elevó del 10,1% al 13,8% del PIB entre 1990 y 2002 e implicó en algunos casos logros significativos en áreas como la salud y la educación, los progresos en materia de reducción de la pobreza y la indigencia se estancaron en los últimos años. Entre 1990 y 1997 la población por debajo de la línea de pobreza pasó del 48,3% al 43,5%, para mantenerse alrededor de estos niveles a lo largo del resto de la década y alcanzar el 42,9% en el 2004 (222 millones de personas). La proporción de la población en situación de pobreza extrema también disminuyó entre 1990 y 1997, al pasar del 22,5% al 19%, pero el avance se estancó desde entonces, hasta alcanzar un 18,6% en el 2004 (96 millones de personas). Junto a la persistencia de los niveles de pobreza e indigencia, la distribución del ingreso en América Latina tampoco ha mostrado resultados alentadores (CEPAL, 2004c).

Si bien esta es una tendencia mundial que afecta a gran parte de los países en desarrollo, América Latina y el Caribe ostenta la lamentable singularidad de ser la región más inequitativa del mundo (véase el gráfico I.2).

Gráfico I.2
REGIONES DEL MUNDO: COEFICIENTE DE CONCENTRACIÓN DE GINI, 1997-2002
(Concentración del ingreso per cápita a partir de grupos decílicos)



Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators* [en línea] (http://www.worldbank.org/data/).

[a] Corresponde al año más reciente disponible dentro del período.

[10] En la década de 1990 el porcentaje de asalariados urbanos formalmente afiliados a algún sistema de seguridad social declinó del 50% al 47% en toda América Latina.

Como se desprende de la experiencia de las últimas décadas, la enorme rigidez que caracteriza a la desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina, factor que indudablemente limita las posibilidades de avanzar hacia la reducción de la pobreza extrema y el cumplimiento de las metas del Milenio.

La inequitativa distribución del ingreso es reflejo de lo que ocurre con la muy desigual distribución de los activos (tierra, capital, educación y tecnología) y con las distintas oportunidades de acceso a ellos. En varios países de Asia que crecieron aceleradamente en los últimos años, el crecimiento estuvo precedido por una sustancial redistribución de ingresos y, en algunos casos, de activos físicos, como así también de un amplio acceso a la educación, lo que no solo contribuyó a explicar la expansión económica de estos países sino también a reducir considerablemente la pobreza. Un elemento clave en este proceso fue el provecho que dichos países lograron sacar de su "bono demográfico", es decir, la concentración coyuntural de sus poblaciones en las edades económicamente activas, como resultado de las reducciones de fecundidad del pasado. En contraste, en América Latina y el Caribe no solo no se mejoró la distribución de activos sino que el bajo y volátil crecimiento económico contribuyó a agravar la situación de los grupos más vulnerables de la población.

Recuadro I.2

EL CONTEXTO DEMOGRÁFICO PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

En el 2005 se estima que 563 millones de personas residen en América Latina y el Caribe, 120 millones más que en 1990, lo que significa que la población creció en promedio un 1,6% anual. Este crecimiento está disminuyendo y, en el período que resta para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio, los países deberán enfrentar una menor presión derivada de un crecimiento poblacional más bajo (1,3% anual). Aún así, la población sumará en este período 76 millones de personas más, con lo cual totalizará 640 millones de habitantes en 2015. Este crecimiento promedio esconde grandes diferencias entre los países. El crecimiento esperado entre el 2005 y el 2015 varía desde tasas de crecimiento inferiores al 1% anual en Cuba, Uruguay, Chile y la mayoría de los países del Caribe, en tanto que Guatemala, Paraguay y Honduras exhiben tasas superiores al 2% anual (CEPAL, 2004c).

Entre las transformaciones más importantes que están ocurriendo en la demografía latinoamericana se encuentran los fuertes cambios en la estructura por edades de la población, derivados sobre todo de la rápida disminución de la fecundidad registrada en las últimas tres décadas del siglo XX. En consecuencia, la estructura por edad se va envejeciendo y disminuye el peso relativo de los menores, en tanto aumenta significativamente el peso de las personas mayores. A largo plazo, este grupo etario muestra el mayor crecimiento, alcanzando tasas de hasta un 4% anual en algunos países. Se estima que en América Latina la población de 60 años y más crecerá a un ritmo anual promedio del 3,5% entre el 2005 y el 2015, mientras que la población de 80 años seguirá creciendo a un ritmo del 4% anual. Por el contrario, en la población de edades jóvenes, ya se pueden observar en algunos países tasas de crecimiento negativo. En el 2015 habría casi medio millón de niños de 0 a 4 años de edad menos que en el 2005. En general, la población de 0 a 19 años de edad crecerá solo levemente entre el 2005 y el 2010, con una tasa promedio anual de únicamente un 0,2%.

Sin embargo, a corto y mediano plazos, el mayor crecimiento absoluto de la población se registra en las edades activas. Entre 1990 y 2005, más del 70% del incremento de los 120 millones de personas se dio entre las edades de 20 y 60 años. Esta tendencia de que sean las cohortes mayores (las que nacieron en las décadas con alta fecundidad) las que acusan el mayor crecimiento continuará en las próximas décadas. En los próximos 10 años, la mayor contribución absoluta al crecimiento poblacional se observará en la población de 30 a 69 años, donde se concentrará el 76% del aumento total de la población.

Estos cambios se reflejan, de manera resumida, en la reducción de la relación de dependencia demográfica, lo que significa que en las próximas décadas haya cada vez menos personas dependientes (menores de 15 años y personas de 65 años y más) por cada persona en edad activa (15 a 64 años). Esta relación en América Latina alcanzaría su valor mínimo cerca del año 2025 (cuando habría una persona dependiente por cada dos personas en edad activa), para luego volver a aumentar debido al fuerte crecimiento de la población mayor de 65 años (Cuba, Antillas Neerlandesas, Barbados, Puerto Rico y Trinidad y Tabago serán los primeros países que alcancen el valor mínimo en el 2010, seguidos por Chile y Costa Rica en el 2015; por el contrario, en Guatemala y Paraguay, la relación de dependencia seguirá descendiendo hasta mediados del siglo XXI). Este fenómeno de crecimiento relativo de la población en edad activa se ha denominado el "bono demográfico" o la "ventana demográfica" y representa una oportunidad transitoria y única para las economías de la región de capitalizar los dividendos generados por el descenso de la fecundidad de las décadas anteriores.

El acceso a los activos productivos es una de las condiciones para mejorar la distribución del ingreso. Cuando se trata del capital humano, esta redistribución solo puede hacerse de manera gradual, a lo largo del tiempo, a través de la educación y la salud. En el caso de los activos físicos, el acceso al crédito y a la tecnología resulta esencial para los pequeños y medianos productores rurales y urbanos y, por ende, para invertir la tendencia a la concentración del ingreso y la riqueza. La propiedad de la vivienda aparece como un activo de gran importancia para los pobres, entre otras cosas porque, al carecer de ella, aumenta su vulnerabilidad a los ciclos económicos. Asimismo, en el caso de la tierra, en algunos países es necesario complementar las medidas de apoyo a los mercados de tierras dotando a los pequeños productores de títulos de propiedad o contratos de arriendo y de mediería que normalicen la situación de precariedad en la que se desenvuelven y asegurando su acceso a los demás activos necesarios. En donde sea posible y compatible con el resto de la política, puede pensarse en ciertos procesos de reforma agraria adicionales.[11]

En síntesis, a pesar de algunos logros, América Latina y el Caribe ha crecido a tasas reducidas y ha sido incapaz de estrechar la desigualdad en la distribución del ingreso. Por lo tanto, la región enfrenta el doble reto de integrarse con más dinamismo a los mercados mundiales y de cerrar, al mismo tiempo, las brechas de equidad, exclusión y deterioro ambiental.

C. La necesidad de una estrategia de desarrollo integral

La búsqueda de mayores niveles de bienestar exige un crecimiento económico alto y estable, pero este no basta cuando los patrones de desarrollo generan tendencias distributivas desfavorables, como ha sido el caso de la región en las últimas décadas. En este contexto, si bien la política social cumple un papel de suma importancia, difícilmente puede corregir estas tendencias adversas. En efecto, los objetivos sociales no se pueden lograr si la agenda de desarrollo no los coloca en el centro de la política económica. De la misma manera, la búsqueda de un mayor bienestar para todos los ciudadanos no debe excluir a las futuras generaciones y requiere, por tanto, que el desarrollo sea sostenible desde el punto de vista ambiental. Es decir, la equidad debe considerarse en su doble aspecto: intrageneracional e intergeneracional.

Es necesario entonces que los derechos humanos, tanto los civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales, constituyan el marco ético para la formulación de las políticas de desarrollo (Ocampo, 2004). Esta visión integral del desarrollo va más allá de la complementariedad de las políticas sociales, económicas y ambientales y el ordenamiento democrático, entre capital humano, bienestar social, desarrollo sostenible y ciudadanía: debe interpretarse como el sentido mismo del desarrollo (CEPAL, 2000a).

Esta perspectiva nos debe llevar a repensar la agenda del desarrollo y, en particular, a dejar de lado la visión uniforme y lineal del desarrollo económico, más evidente en las últimas décadas, que propugnaba una agenda única, independiente de las instituciones, de las realidades sociales y económicas y de la historia de desarrollo de cada país y que relegaba al Estado a un papel secundario y subordinado a las decisiones de los mercados, a los que adjudicaba la capacidad de resolver tanto la asignación de los recursos como las cuestiones distributivas.

La experiencia de los últimos años, que no difiere en forma sustancial de la experiencia internacional, es que muchas de las reformas implementadas en la región no se traducen automáticamente en mayor crecimiento si no están acompañadas de la correspondiente institucionalidad. Ejemplo de ello son las privatizaciones implementadas sin una adecuada regulación. Más aún, algunas de las reformas de los años noventa, como la liberalización total de la cuenta de capital, tuvieron, en varios casos, un impacto negativo sobre el crecimiento. No es de extrañar, por lo tanto, que hayan dado mejor resultado las reformas graduales y parciales, estrechamente vinculadas a las realidades propias de cada país y a los marcos institucionales

[11] Véase, entre otros, Tejo (2003).

existentes, que aquellas reformas que no pasaron por el filtro de la práctica, la experiencia y la discusión interna.

Por otra parte, el cambio en las políticas e instituciones puede generar cadenas virtuosas o viciosas. Aunque la inserción en la economía mundial no garantiza un proceso de crecimiento sostenido ni un desarrollo social más equitativo, un país cuyo modelo de desarrollo se basa en la fortaleza endógena de sus instituciones y de estructuras regulatorias apropiadas puede beneficiarse de la apertura, en especial cuando está acompañada de externalidades tecnológicas y de aprendizaje.

El descontento a que ha dado lugar el proceso de reformas ha generado un debate positivo que, seguramente, enriquecerá la agenda del desarrollo. Considerando la realidad de la región, la reducción de la inequidad debe ser la vara con la cual se midan los logros de la política de desarrollo.

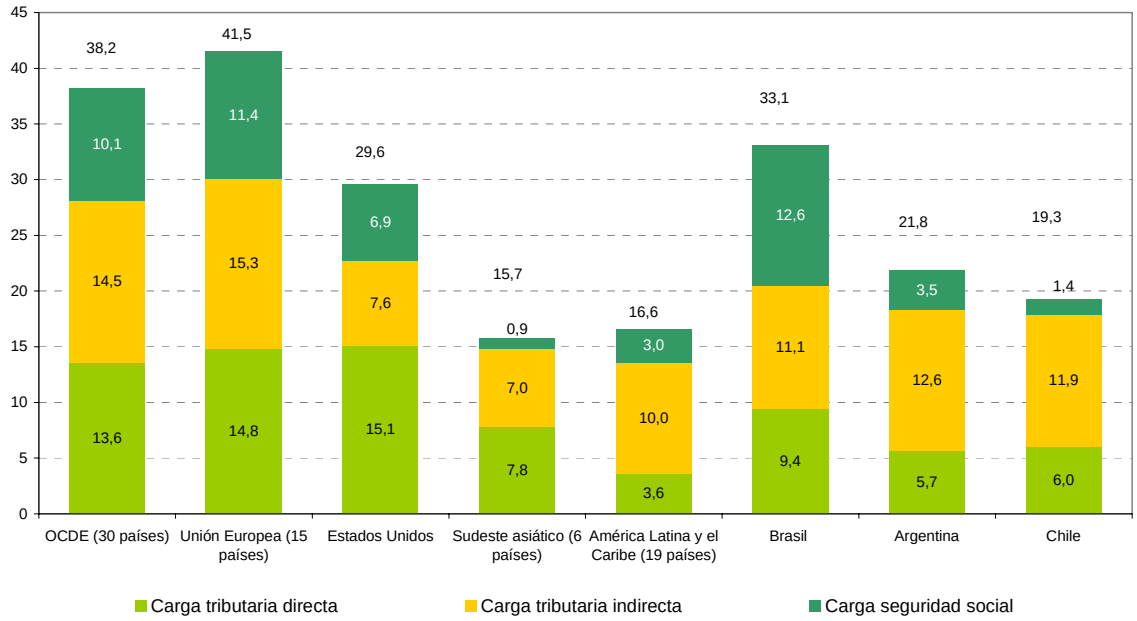
Esta nueva agenda debe partir del reconocimiento de que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para reducir la pobreza y la desigualdad. Asimismo, debe tenerse en cuenta que a la vez es preciso ampliar el funcionamiento de los mercados y mejorar la presencia del Estado. De hecho, cada vez gana más adeptos el concepto de que la ampliación de los mercados, sin políticas públicas complementarias, no solo es insuficiente para lograr un crecimiento sostenido y una mejor distribución del ingreso sino que, muchas veces, puede ser contraproducente. Sin embargo, teniendo en cuenta que, además de "fallas del mercado", también existen "fallas del gobierno", es imperativo mejorar el funcionamiento del Estado. Además, considerando que a menudo estas fallas obedecen al predominio en el seno del Estado de ciertos intereses económicos y sociales y que hay imperfecciones en los mecanismos de representación y problemas de información que afectan el funcionamiento del Estado y permiten la captación de rentas, es necesario abrir nuevos espacios para la participación de la sociedad civil.

En otras palabras, el siglo XXI comienza para América Latina y el Caribe con un mejor entendimiento de la complementariedad entre mercado y Estado, apreciando mejor las ventajas de una economía mixta. Esto no significa un regreso al Estado productor del pasado, sino a un Estado activo, promotor del proceso de desarrollo económico y, en particular, de la formulación y aplicación de políticas públicas, en distintos ámbitos, para reducir la inequidad y disminuir la pobreza.

1. Elementos para la formulación de las políticas macroeconómicas y de desarrollo productivo

Restablecer un crecimiento económico elevado y estable requiere, en primer lugar, una macroeconomía sana que mantenga y reafirme los logros de los años noventa, en términos de una baja tasa de inflación y de un déficit fiscal manejable. En particular, se debe encauzar la deuda pública en un sendero sostenible, para lo cual es preciso construir un pacto fiscal de largo plazo (CEPAL, 1998a; ILPES, 2004). Ese pacto fiscal debe alcanzar no solo al compromiso sobre el déficit de las cuentas públicas sino también a la necesidad de asegurar un nivel de recursos suficiente para llevar adelante las políticas sociales y de desarrollo productivo que se discuten más adelante. Si bien los menores niveles de tributación de la región, en relación con los países desarrollados, pueden explicarse parcialmente por el menor grado de desarrollo, es indudable que, en muchos casos, es necesario realizar un mayor esfuerzo en este campo (véase el gráfico I.3).

Gráfico I.3
COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE LA CARGA FISCAL, 1999-2000 [a]
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), *Panorama de la gestión pública* (LC/IP/L.243), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2004.

[a] Las cifras de la OCDE corresponden al gobierno general, al igual que Argentina, Brasil y Chile. El resto se refiere al gobierno central.

Además de dotar a la política macroeconómica de la capacidad para garantizar la estabilidad nominal, es necesario lograr la reducción de la volatilidad real, que ha sido una de las características más negativas de la región en los años noventa. Tal como se discutió en la sección anterior, la elevada volatilidad del crecimiento no solo desalienta la inversión en capital físico sino también en capital humano y, en particular, en empleos de calidad. Por lo tanto, reducir la volatilidad es fundamental para mejorar el ritmo de crecimiento, pero además es un elemento esencial de una estrategia que tienda a aumentar el empleo y la protección social.

Para disminuir la volatilidad real en un contexto caracterizado por fuertes perturbaciones externas, especialmente de carácter financiero, hay que aumentar el ahorro interno y la "profundidad" de los mercados financieros, de manera de reducir la dependencia del ahorro externo. Sin embargo, también es menester aplicar políticas fiscales contracíclicas, lo cual requiere de la disposición para ahorrar en las fases expansivas. Por un lado, esto implica que las metas fiscales deben fijarse sobre resultados "estructurales", que surjan de cuentas públicas ajustadas por el ciclo económico y, por otro, que hay que crear fondos de estabilización, que compensen las fuertes oscilaciones de los precios internacionales de las materias primas que exporta la región.

Menor es la capacidad de implementar políticas monetarias contracíclicas en economías abiertas al flujo de capitales. Sin embargo, es posible y necesario aumentar los requerimientos de liquidez y adoptar regulaciones prudenciales más estrictas en las fases expansivas, donde el riesgo no es percibido con claridad por las entidades financieras. Asimismo, uno de los objetivos de la política monetaria debe ser mantener los precios relativos alineados con una estrategia de desarrollo

sustentable en el mediano y largo plazos. Para ello puede ser necesario instrumentar medidas tendientes a regular la movilidad de capitales, sobre todo los de corto plazo.

No obstante, según la experiencia de la región, una macroeconomía sana no basta para garantizar un ritmo de crecimiento alto y estable y mucho menos para aumentar la equidad distributiva. En primer término, es preciso readecuar el diseño y el funcionamiento de las instituciones inherentes al proceso de desarrollo, a fin de que permitan el adecuado funcionamiento de los mercados pero, al mismo tiempo, garanticen la cohesión social. Para cumplir con el primer objetivo se necesitan instituciones que: a) faciliten la creación y el funcionamiento de los mercados (reduciendo los costos de transacción, resguardando y, en caso necesario, extendiendo los derechos de propiedad y desarrollando un sistema jurídico para dirimir la violación de esos derechos); b) favorezcan la competencia, facilitando el acceso a la información en mercados imperfectos (como los mercados financieros y de tecnología) y estableciendo reglas claras de funcionamiento de los monopolios, y c) reduzcan la volatilidad macroeconómica nominal exógena e internamente inducida (bancos centrales independientes, límite al endeudamiento público) y real (política fiscal anticíclica). Para asegurar el segundo objetivo, se necesitan instituciones que garanticen la provisión adecuada de bienes de valor social y redistribuyan ingresos y activos de acuerdo con niveles que la sociedad considera deseable (Ocampo, 2004 y Rodrik, 2004), tal como se discute en mayor detalle en la próxima sección.

Por otro lado, se requiere diseñar una estrategia de políticas públicas tendiente a: a) impulsar la inversión, en especial aquella relacionada con la dotación de infraestructura y el cuidado del medio ambiente; b) mejorar el patrón de inserción externa de los países de la región, y c) poner en marcha políticas productivas que incentiven la innovación y aceleren el crecimiento de la productividad y del empleo.

a) Impulsar la inversión

La incertidumbre creada por la volatilidad real que caracterizó a las economías de la región en los años noventa dificulta las decisiones de ahorro e inversión y, por ende, la capacidad de incrementar la productividad, afectando el ritmo de acumulación de los distintos tipos de capital. Por otra parte, la insuficiencia del ahorro interno planteó la necesidad de recurrir a fuentes externas para financiar la inversión, lo cual, dada la inestabilidad de los flujos de capital externos, ha sido una fuente adicional de volatilidad y vulnerabilidad.

La necesidad de reducir la volatilidad macroeconómica hace aconsejable recurrir más al ahorro interno para financiar la inversión y el crecimiento. Por otro lado, para enfrentar con éxito el desafío de ingresar en un sendero de crecimiento sostenido es imprescindible aumentar la inversión en capital físico y humano. La dotación y calidad de los servicios de infraestructura, así como la expansión y sustentabilidad de los recursos naturales, particularmente los energéticos, así como la conservación de los sistemas naturales y el medio ambiente, tienen un impacto significativo sobre el desarrollo productivo.

Las dificultades con que ha tropezado la inversión pública en infraestructura durante los años noventa han sido parcialmente compensadas por una mayor participación privada. Los procesos de privatización, iniciados en los países de la región hacia finales de los años ochenta, fueron el primer impulso significativo para la incorporación de capital privado en el sector de infraestructura. Aunque las diversas formas de asociación público-privada surgidas en los últimos años también han ayudado a promover la incorporación privada en el financiamiento, construcción y gestión de estos servicios, el panorama futuro augura un importante papel para el sector público, tanto en el mejoramiento de la estructura regulatoria como en el financiamiento de la inversión, sobre todo en los sectores de electricidad, transporte, agua y saneamiento. Entre otros elementos, ello requiere la introducción de mayor flexibilidad en el manejo de las metas fiscales, diferenciando en las cuentas públicas el tratamiento de la inversión en infraestructura del gasto corriente, de manera de eliminar,

o al menos reducir, el sesgo antiinversión presente en el manejo actual de la contabilidad fiscal (CEPAL, 2004a, Martner y Tromben, 2005).

Sin embargo, la dinámica y la persistencia del crecimiento económico también están ligadas a la evolución del capital natural. En la actualidad la actividad productiva basada en una inadecuada explotación de los recursos naturales está disminuyendo el patrimonio natural de varios países de la región, generando problemas de sostenibilidad en el mediano y largo plazos. Para frenar esta situación, la inversión debe preservar y expandir, entre otros factores productivos, la base de recursos naturales de la economía, así como la capacidad de los ecosistemas naturales para apoyar actividades productivas y la prestación de servicios ambientales. La riqueza del patrimonio natural de la región, en términos de biodiversidad y recursos naturales, ofrece una amplia y fructífera gama de recursos renovables y no renovables, cuya gestión y aprovechamiento económico deben ser parte de la estrategia de inserción internacional y de desarrollo nacional. Con tal objeto, es preciso mejorar la capacidad negociadora de la región en los foros internacionales, lograr una mayor coordinación entre las políticas medioambientales y el resto de las políticas económicas y aplicar instrumentos ambientales y fiscales para prevenir el deterioro ambiental y aprovechar las oportunidades de inversión abiertas por una mayor conciencia ambiental tanto en el sector productivo como en la sociedad civil.

b) Mejorar la inserción externa

La orientación exportadora de los países de la región y las prácticas proteccionistas de los países desarrollados han convertido a las estrategias destinadas a facilitar el acceso a los mercados en el eje del sistema de incentivos a las exportaciones. Pero el acceso a mercados no resuelve los problemas institucionales ni genera, en sí mismo, el desarrollo productivo indispensable para crecer. La necesidad de sostener un elevado ritmo de crecimiento de las exportaciones y, al mismo tiempo, aumentar su impacto en el crecimiento económico pone de manifiesto la relevancia de una estrategia de políticas públicas tendiente a mejorar el patrón de inserción externa de la región e impulsar un aumento de la competitividad y la productividad del aparato productivo.

Es importante dar señales nítidas sobre la conveniencia de invertir e innovar para expandir y mejorar la capacidad exportadora, y de reestructurar y racionalizar los sectores productores de rubros que compiten con las importaciones. Para esto es esencial mantener un tipo de cambio competitivo y relativamente estable, que se mueva en torno a sus determinantes de largo plazo, con relativa independencia de las condiciones económicas coyunturales y de la manera más aislada posible respecto de los movimientos de capitales de corto plazo, aunque sin introducir rigidez extrema que ponga el peso de los ajustes, cuando estos resultan inevitables, en variables reales de la economía.

Además, los países de la región deben tener una política activa de promoción de las exportaciones, a fin de contrarrestar el sesgo antiexportador remanente en la estructura arancelaria, aprovechar las externalidades positivas que genera la actividad exportadora, compensar las falencias de los mercados de capitales para el financiamiento de las exportaciones y explotar adecuadamente las economías de escala y las oportunidades de aprendizaje relacionadas con esta actividad.

El diseño del sistema de incentivos debería tener en cuenta la necesidad de priorizar el fomento de la exportación de nuevos productos o a nuevos mercados, actividades que deben ser consideradas verdaderas innovaciones. Asimismo, es imprescindible que las políticas de fomento a las exportaciones se encaren como estrategias de mediano y largo plazos, asegurando la continuidad de las políticas, independientemente de los cambios en los equipos de gobierno que las instrumenten.

Por otra parte, los países de América Latina y el Caribe están participando activamente en diversas negociaciones internacionales, cuyo resultado determinará las características del mercado internacional para el desarrollo exportador de la región en las próximas décadas. Ello impone

establecer una diplomacia comercial activa, que atienda las distintas negociaciones y, en especial, que avance en el plano multilateral.

Desde el punto de vista de los países en desarrollo, además de la discusión sobre los subsidios a la producción agrícola en los países desarrollados, hay temas de especial importancia que estarán sobre la mesa de negociaciones, entre los que cabe citar: la reducción de las crestas arancelarias, que contribuyen a la exagerada especialización productiva; la eliminación del escalonamiento arancelario, que desincentiva la agregación de valor a través de la industrialización, particularmente en el sector agrícola, y el logro de un acuerdo razonable en torno a las preocupaciones no comerciales, que brinde seguridad jurídica en el comercio internacional y permita que los países exportadores tengan reglas claras en cuanto a las especificaciones que deberán cumplir para acceder a los mercados de los países desarrollados.

c) Poner en marcha políticas productivas que incentiven la innovación y aceleren el crecimiento de la productividad y del empleo

Para lograr la adecuada inserción externa es preciso hacer un esfuerzo con miras a cerrar las brechas de productividad interna y externa (OIT, 2004). Sin embargo, esto impone la necesidad de aumentar la inversión en capital humano, tecnología, infraestructura y maquinaria y equipo. Al mismo tiempo, se requiere aplicar políticas tendientes a impulsar el desarrollo productivo. De especial relevancia, en este sentido, son las políticas orientadas a favorecer el surgimiento de nuevas empresas, entre las que cabe destacar el apoyo financiero a través de capital de riesgo a aquellas actividades con un alto contenido de innovación.

La necesidad de que los países de la región cuenten con una adecuada oferta de políticas productivas se asienta en la experiencia, que ha demostrado que el mercado no da todas las respuestas necesarias, sobre todo frente a problemas de información y coordinación entre los agentes económicos.

De manera algo esquemática y pasando por alto las diferencias de un país a otro, podría decirse que la economía de la región funciona en tres velocidades, de acuerdo con la modalidad de inserción legal y el tamaño de las empresas. Así, hay un primer grupo de empresas informales que, por su estructura y capacidad, presentan la productividad relativa más baja y operan en un contexto que les ofrece pocas oportunidades de aprendizaje y crecimiento. El segundo grupo está integrado por empresas formales pequeñas y medianas, que tienen dificultades para acceder a los recursos (especialmente financieros) necesarios para desarrollar su capacidad competitiva. El tercer grupo (grandes empresas, nacionales y extranjeras) tiene en general un nivel de productividad cercano a los estándares internacionales, pero las empresas que lo integran están escasamente relacionadas con el resto del aparato productivo local y, en algunos casos, muestran una baja capacidad para generar innovaciones.

Así pues, ante la ausencia de una verdadera igualdad de oportunidades, que se deriva de la existencia de esta heterogeneidad, es preciso adoptar políticas públicas activas que apunten a "nivelar el campo de juego", mediante iniciativas dirigidas a eliminar o disminuir los obstáculos que afectan, de manera diferente, a los distintos tipos de empresas (CEPAL, 2004a). En este sentido, cabe destacar que "nivelar el campo de juego" no significa, como se suele pretender, establecer reglas de partida iguales para todos. La falta de políticas públicas condena a la mayoría de las empresas pequeñas y medianas a no tener acceso a ciertos activos y mercados en condiciones similares a las grandes (por ejemplo, al financiamiento, a la tecnología, a los mercados externos y a la capacitación). Es importante dejar claro que "nivelar el campo de juego" implica la adopción de políticas públicas que permitan similares oportunidades a las empresas, independientemente de su tamaño o de alguna otra característica.

A fin de responder a la variedad de necesidades y demandas que se derivan de esta heterogeneidad productiva, se requiere una estructura de apoyo e incentivos diferenciada y

articulada en torno a tres grandes lineamientos de política: inclusión, modernización y densificación. La inclusión apunta, en lo esencial, a trasladar el mayor número posible de pequeñas unidades productivas del sector informal al sector formal de la economía. Las políticas que conforman esta estrategia son de cobertura amplia, pero se adaptan a las circunstancias de cada país y a sus contextos específicos.

Entre estas políticas destacan la simplificación de normas y trámites administrativos, la reducción de la carga tributaria y la adopción de modalidades de declaración más simples, la ampliación del acceso al crédito para pequeñas inversiones y, sobre todo, para capital de trabajo, y los programas de formación básica en gestión y tecnología. La incorporación al sector formal permitiría a las unidades productivas beneficiadas acceder a otros instrumentos y políticas públicas y, por lo tanto, posibilitaría la ejecución de nuevas actividades y brindaría cierta protección social a sus trabajadores.

La estrategia de modernización se basa fundamentalmente en políticas horizontales, combinadas con medidas selectivas dirigidas a conglomerados productivos o cadenas de producción específicas. El apoyo a la modernización productiva comprende políticas horizontales destinadas a mejorar el acceso a la información, al crédito, a la tecnología y a los sistemas de comercialización. El respaldo a las exportaciones puede proporcionarse mediante servicios de orientación sobre los mercados externos y de apoyo, prestados por los organismos públicos especializados en asociación con las cámaras empresariales del sector privado.

Las políticas selectivas están dirigidas a promover el desarrollo de articulaciones de pequeñas y medianas empresas (“asociatividad”), fomentar sus vínculos con empresas de mayor tamaño y fortalecer estructuras productivas locales o cadenas de producción específicas. Ambos grupos de políticas se están aplicando en varios países, pero convendría introducir mejoras en su formulación con la participación de los posibles beneficiarios, prever mecanismos de seguimiento y evaluación y, sobre todo, ampliar su cobertura.

La tercera de las líneas de acción mencionadas, cuyos alcances están adecuadamente representados por el concepto de “densificación”, apunta a incorporar más conocimiento en el tejido productivo nacional, así como a establecer una malla más articulada de relaciones productivas, tecnológicas, empresariales y laborales. En principio, las políticas generales y el buen funcionamiento de las instituciones propias de una economía de mercado bastarían para que las grandes empresas, más vinculadas al mercado internacional, operen en condiciones razonables. No obstante, hay aquí un campo para las políticas públicas orientadas a fortalecer los encadenamientos de la base exportadora; fomentar la cooperación público-privada en áreas específicas del sistema de innovación, a fin de concretar las ventajas competitivas potenciales; atraer inversiones extranjeras de mejor calidad en materia de vínculos productivos y capacidades tecnológicas; apoyar la expansión e internacionalización de las empresas nacionales y fortalecer la infraestructura de servicios a fin de eliminar los cuellos de botella del desarrollo productivo.

De manera general, es necesario introducir un cambio de enfoque en la instrumentación de las políticas, que podría resumirse en la necesidad de pasar de “facilitar el acceso” a “promover la articulación”. La visión tradicional en relación con las políticas productivas ponía el acento casi exclusivamente en la oferta de instrumentos y, procurando contrarrestar las fallas de mercado, apuntaba a facilitar y promover el acceso a cuestiones diversas, tales como crédito, información, difusión e innovación tecnológica o capacitación, entre otras. Esta estrategia se agotaba, en general, en esfuerzos aislados con escaso impacto en el tejido productivo.

Superar estas deficiencias requiere hacer hincapié en la articulación, no solo entre la oferta y la demanda de instrumentos de apoyo, sino también de los diferentes estamentos del sector público que forman parte de la primera y de las empresas beneficiarias que componen la segunda. El diseño de una estrategia de desarrollo productivo que capte adecuadamente las diferencias existentes en el

tejido productivo es necesario para maximizar la capacidad de crecimiento de las economías de la región y, además, para permitir una distribución más equitativa de los frutos de ese crecimiento.

2. Las sinergias entre crecimiento y equidad

Hasta aquí se ha discutido cómo la mejora de las políticas macroeconómicas y de desarrollo productivo puede ayudar a obtener mayores tasas de crecimiento. Ello debiera sentar las bases para impulsar el empleo y contribuir a la disminución de la pobreza. Sin embargo, tal como se mencionó anteriormente, si bien el crecimiento económico es indispensable para lograr la reducción de la pobreza, no basta para lograr una distribución más justa del ingreso y de los activos y combatir eficazmente la exclusión social. Es por ello que en el diseño de la estrategia de desarrollo se debe poner énfasis en aquellas políticas económicas imprescindibles para mejorar la equidad. En ese contexto, debe tomarse en cuenta la inclusión de la "restricción social" al determinar el nivel de los recursos públicos necesarios (pacto fiscal), la necesidad de políticas que reduzcan la volatilidad real de la economía, dado el impacto negativo que esta tiene sobre el empleo y la protección social. Además, la puesta en marcha de una política de desarrollo productivo debe partir del reconocimiento de la heterogeneidad estructural de la región.

Al atender de manera diferenciada la problemática de las distintas unidades productivas, otorgando especial importancia al desarrollo de las empresas de menor tamaño relativo, de uso más intensivo del factor trabajo, esta estrategia puede contribuir a alcanzar un objetivo clave en el camino hacia el logro de una mayor equidad, a saber, el aumento del empleo decente, en el marco de una legislación laboral que evite la discriminación y las formas de trabajo inaceptables y permita acceder a los beneficios de la seguridad social (OIT, 2004). En un entorno productivo competitivo, que estimule un proceso sostenible de creación de puestos de trabajo, las políticas laborales deben contribuir implementando programas de capacitación que favorezcan la adaptación de los trabajadores a las nuevas demandas del mercado laboral, fomentando el diálogo social tendiente a la autorregulación de las relaciones laborales y atendiendo de manera especial la situación de los trabajadores excluidos de los sectores más modernos y dinámicos, como los informales y los desocupados.

Como surge de los párrafos previos, los determinantes del progreso social pertenecen en gran medida al ámbito de la política económica, de modo que será imposible avanzar en el logro de los objetivos sociales si estos no ocupan un lugar fundamental en tal política. El crecimiento económico es necesario para generar un volumen adecuado de empleos de calidad. Pensar que se puede garantizar dicho resultado en ausencia de este requisito de crecimiento, ya sea mediante la flexibilización de los mercados de trabajo o, en el enfoque opuesto, mediante una mayor protección jurídica de los empleos, puede resultar contraproducente. En efecto, la historia regional señala que la flexibilización laboral en condiciones de lento dinamismo económico puede crear algunos empleos adicionales, pero a costa de la precarización de un contingente mucho mayor de puestos de trabajo y sin que esta flexibilización dé lugar a un fuerte impulso al crecimiento. A su vez, la excesiva protección jurídica se convierte, en un contexto de lento crecimiento económico, en un mecanismo de fuerte segmentación social, sin que esto tenga como contrapartida ningún efecto favorable sobre la producción. Una política laboral activa, orientada a garantizar más y mejores empleos con una adecuada protección social, pero además consciente de la mayor adaptabilidad necesaria de los trabajadores al cambio tecnológico y al ciclo económico, requiere promover un diálogo social en distintos niveles que permita construir intereses comunes entre trabajadores y empresarios.

Algo similar puede decirse acerca de la relación entre la eficacia de las políticas de apoyo a las empresas de menor tamaño relativo y el entorno macroeconómico en el que estas llevan adelante su actividad.

Por lo tanto, es preciso facilitar la "visibilidad" de los efectos sociales de las políticas económicas. Esto exige, entre otras cosas, un examen periódico por parte de las autoridades macroeconómicas de los efectos esperados de sus políticas sobre el empleo y los ingresos de los sectores más pobres; normas que exijan que los proyectos de ley de presupuesto y de reforma tributaria incorporen un análisis de los efectos distributivos del gasto público y de los tributos, y la obligación de las entidades públicas encargadas de la política tecnológica, industrial o agropecuaria de analizar regularmente a quién benefician sus programas. Este debería ser el punto de partida hacia el diseño de sistemas eficaces de coordinación entre las autoridades económicas y sociales, en los que las prioridades sociales se incorporen en el diseño mismo de la política económica, es decir de la política fiscal, tecnológica o productiva.

Lograr una mayor equidad es importante para conseguir un mayor impacto del crecimiento en la reducción de la pobreza, ya que superar cierto umbral de ingresos es central para aumentar el capital humano y reducir la vulnerabilidad de los sectores de menores ingresos, ingredientes imprescindibles para permitir que amplios sectores de la población se incorporen a los beneficios del crecimiento económico. Pero, además, como señalan Lustig, Arias y Rigoloni (2002) y Birdsall y Szekely (2003), la causalidad es doble, ya que cuanto más se reducen la pobreza y la desigualdad, mayor es la tasa de crecimiento. Esto se comprueba sobre todo en los países de menor desarrollo relativo, donde el inadecuado funcionamiento de los mercados dificulta el acceso de los sectores de menores ingresos a ciertos activos y, en particular, al conocimiento. De esta forma, el aumento del bienestar de todos los ciudadanos no solo es imprescindible en una estrategia destinada al cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales sino que la mejora en la equidad también contribuye a fortalecer el crecimiento.

Por lo tanto, el desarrollo social debe concebirse como el resultado de la interacción de tres elementos básicos: a) una política macroeconómica tendiente a alcanzar un crecimiento sostenido que genere un volumen adecuado de empleos de calidad; b) una estrategia de desarrollo productivo orientada a disminuir la heterogeneidad estructural y a cerrar las brechas de productividad entre diferentes actividades y agentes productivos; c) una política social de largo plazo, destinada a aumentar la equidad y la inclusión.

Dado que las políticas sociales deben ser el otro elemento clave en la búsqueda de una mayor equidad, en la próxima sección se analiza cuáles deben ser las características de esas políticas sociales y los atributos de las instituciones responsables.

3. La arquitectura de las instituciones sociales para la equidad: características y atributos

En la última década se ha observado una mejora de la institucionalidad de la política económica (bancos centrales independientes, límites al déficit fiscal y creación de fondos anticíclicos). Si bien es mucho lo que todavía resta por avanzar en este campo, en particular para reducir la volatilidad real y extender estos logros a toda la región, no hay duda de que esta institucionalidad ha contribuido a mejorar el comportamiento macroeconómico de los países de América Latina y el Caribe. Diversos factores intervienen en la mayor credibilidad de las instituciones depositarias del manejo macroeconómico: definiciones de competencias y mandatos consensuados políticamente y normas legales concomitantes, incorporación de personal técnico competente, recursos económicos necesarios para la gestión, entre otros. Sin embargo, es innegable que un elemento sobre el cual se ha basado este capital es el establecimiento de objetivos claros instituidos como mandatos que deben cumplir las instituciones en cuestión. La claridad de los objetivos y el buen manejo de los recursos son dos atributos de naturaleza política que han fortalecido a las instituciones**.**

La voluntad política necesaria para la creación de estas instituciones y la experiencia que de ella surge debe transferirse a la construcción de instituciones sociales organizadas sobre tres principios básicos: universalidad, solidaridad y eficiencia.

El principio de universalidad implica garantizar a todos los ciudadanos, precisamente en virtud de tal condición, determinadas protecciones o beneficios fundamentales que se consideran necesarios para que participen plenamente en la sociedad en que viven, según el nivel de desarrollo de esta. El principio de solidaridad supone una participación en el financiamiento y en el acceso a las protecciones sociales que sea diferenciada, según las capacidades económicas o los niveles de riesgo de las personas. A estos principios, que deben orientar la organización y gestión global de los servicios y prestaciones sociales para asegurar la universalidad y la solidaridad, debe agregarse la eficiencia, para lograr la maximización de los resultados dados los recursos existentes. La organización de instituciones eficientes, a su vez, requiere una gestión transparente y una continua evaluación de los resultados.

Por lo tanto, es preciso superar tanto los esquemas segmentados de protección característicos del pasado como la visión compensatoria de la política social que ha venido extendiéndose en las dos últimas décadas. En ambos casos se han dejado de lado los principios de universalidad y solidaridad, esencia misma de una buena política social. En efecto, la profundización de un sistema dual de servicios sociales en los cuales, junto con la provisión de servicios de calidad para sectores privilegiados de la población, se prestan servicios deficientes a los sectores excluidos, se está convirtiendo en uno de los principales mecanismos de reproducción de la desigualdad social en nuestra región (CEPAL, 2004a).

Los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia no tienen un correlato sencillo en la práctica y, a la hora de tomar decisiones concretas, suele entenderse erróneamente que la focalización es por fuerza una negación de la universalidad, aunque si se aplica correctamente resulta un instrumento eficaz para lograr la universalización de un derecho. Debido a sus características, las políticas sociales tienen grandes exigencias en términos de la calidad institucional que requieren para tener éxito. Ello obedece al hecho de que son altamente redistributivas, suelen cruzar límites jurisdiccionales y demandan la movilización en todo el territorio, involucrando a varios actores políticos, en distintas etapas del proceso de instrumentación, atienden a un problema con características multidimensionales y tienen un fuerte componente temporal. Esta es una diferencia importante respecto de las instituciones encargadas de la gestión macroeconómica, donde existe una correspondencia más estrecha entre objetivos e instrumentos.

Siendo así, corresponde preguntarse si no es posible, acaso, señalar un conjunto de atributos comunes, que podrían ser tomados en cuenta a la hora de reflexionar sobre la construcción de instituciones sociales: vigencia temporal de largo plazo, eficiencia-transparencia, articulación institucional, participación ciudadana, versatilidad territorial, participación privada en la provisión, exigibilidad de los derechos (Machinea, 2004a). Las instituciones que cumplan con estos atributos serán, casi siempre, instituciones de orden intermedio, que obviamente serán más eficaces en la medida que interactúen con instituciones de orden superior y en el marco de una estabilidad político-económica que contribuya a la consolidación de las instituciones clave de la política social. Muchos de esos atributos son comunes al diseño de las políticas en otros ámbitos, ya sea el propio de la política económica como el de la política de sostenibilidad ambiental, pero algunos de ellos son particularmente relevantes en el campo social.

Un primer atributo es la **vigencia de programas explícitamente acordados y que permanezcan en el tiempo**. La intervención sobre lo social, especialmente cuando se atiende a factores de tipo estructural y no coyuntural, requiere sostenibilidad para consolidarse y rendir los resultados esperados. El problema en este punto radica en que la “razón política”, sobre todo la vinculada con la competencia electoral, reclama resultados rápidos y visibles que muchas veces la

política social no puede dar (como es el caso de la educación, cuyos resultados se hacen visibles en el largo plazo). Entonces, la única manera de mantener políticas sociales de impacto diferido (pero estructural o exhaustivo) es no someterlas a esa razón política. Por el contrario, tienen que ser políticas de Estado.

Tal como ya se señaló, para esto se requiere un pacto fiscal y un acuerdo político y social; en el primer caso porque sin un monto mínimo de recursos es casi imposible atender las demandas sociales y, en el segundo, porque sin un acuerdo social y político es difícil mantener ciertas políticas explícitamente definidas en el mediano y largo plazos. Se trata, pues, partiendo del pacto fiscal y de un acuerdo político social, de "blindar" aquella parte del gasto social que se considere más importante. Esta definición cumple con un doble propósito. Por un lado, la prioridad recibe el acuerdo político explícito en el ámbito parlamentario y, por otro lado, se aseguran los recursos fiscales para el financiamiento de los programas incluidos, lo que permite su continuidad.

El segundo atributo es que **las instituciones deberían atender el requisito de gestión eficaz**. La gestión de programas sociales, sobre todo los de carácter focalizado y orientado a grupos de riesgo, tiene particularidades que la distingue de la administración de programas en otras áreas de la política pública. El modelo gerencial debe adecuarse para llegar a las poblaciones carenciadas ya que, de lo contrario, el esfuerzo no alcanzará a los más necesitados.

Para ello se requieren dos ingredientes. Primero, el desarrollo de capacidad técnica permanente en los organismos sociales, procurando la continuidad de los actores clave, como los responsables de los programas sociales. Segundo, es preciso institucionalizar la transparencia de la información, tanto para el diseño de los programas como para la evaluación de los resultados y la rendición de cuentas y, muy especialmente, para que los sectores a los que se pretende llegar con el programa tengan conocimiento de los medios con que cuentan para mejorar su situación. Esta es la mejor manera de terminar con la corrupción y el clientelismo político. Es necesario, entonces, crear instituciones cuyo atributo sea la constitución de cuerpos técnicos permanentes encargados de los programas y donde el acceso a la información relevante sea exigible por la sociedad.

El tercer atributo es la **capacidad para articular instituciones de la política social**. Esta necesidad surge de las características multidimensionales de los temas sociales. El concepto es claro, aunque su aplicación es difícil, pero en la medida que existen actores múltiples, que la intervención tiende a ser cada vez más comprensiva y que los programas específicos tienen propósitos relacionados, resulta clave la articulación. A ella se asocian beneficios netos, ya que se evitan superposiciones y se reducen costos. Es necesario avanzar hacia la integración de cierto conjunto de programas.

¿Pueden hacerse sugerencias específicas o recomendarse modelos particulares para realizar esta coordinación? De partida la respuesta es negativa: las soluciones son particulares y deben ser concebidas para cada realidad social y política.

No obstante, la necesidad de coordinación es real y ha alentado diversas soluciones: gabinetes sociales, donde se articulan diversos ministerios y autoridades sectoriales; consejos de políticas sociales, o también la conformación de una autoridad social. Se suele sostener que dicha autoridad social contribuiría a mejorar la coherencia intertemporal e intersectorial. La cuestión es quiénes integran ese gabinete social, qué capacidad técnica deberían tener y cuál debería ser su verdadero poder. Al respecto, cabe mencionar que, más allá de que las modalidades específicas de esta coordinación dependen de las características políticas de funcionamiento de los gabinetes de cada país, debería haber una secretaría técnica que informe, proponga y a su vez incorpore directivas del gabinete social. De esa manera la asignación del presupuesto para los temas sociales estará mejor coordinada. De lo contrario, el Ministerio de Hacienda podría convertirse de hecho, como a veces sucede, en esa autoridad social, al priorizar ciertos pedidos sobre otros.

El cuarto atributo es el de **participación y reclamo —**empoderamiento, según suele decirse con frecuencia, o simplemente "voz" para usar el conocido término de Hirschman. Es fundamental fortalecer y estimular la participación de la población en la asignación de recursos y en la definición de prioridades y programas. Una capacidad importante que debe desarrollarse en la región con el fin de potenciar la participación ciudadana es acercar el trabajo del gobierno a la sociedad civil y a las organizaciones no gubernamentales, armando redes de colaboración que incorporen a los diferentes actores sociales y aprovechen los voluntariados. Este es un camino que puede contribuir a vigorizar la democracia con un contenido real y no supone el debilitamiento de los mecanismos de representación tradicionales. Al contrario, debería reforzar su vigencia. Frente a la mala gestión, la corrupción o el abuso, es necesario incentivar la participación, tanto en el nivel local como nacional. Además, la participación de la sociedad civil puede ser decisiva para ayudar a mantener la continuidad de ciertas políticas sociales ante el cambio de los gobiernos, es decir, puede ser la "voz" de los objetivos de largo plazo.

El quinto atributo es que **las instituciones deben concebirse tomando en cuenta las dimensiones de población y territorio**. El enfoque de población implica el análisis sistemático de los condicionantes demográficos para la prestación del conjunto de servicios ofrecidos en el ámbito de áreas geográficas pequeñas, para optimizar la oferta y localización de los servicios en términos del provecho que una población con determinadas características demográficas, sociales y económicas puede sacar de ellos y no en términos de la conveniencia operativa de los proveedores. Por un lado, esta perspectiva ha llevado a la definición —o intentos de definición— de los llamados centros proveedores de servicios en países como México y más recientemente Nicaragua. Por otro lado, existen diversos intentos poco sistematizados en la región para llegar a una mejor adecuación de la oferta de servicios a las necesidades de la población, a través del uso de diferentes tipos de análisis de información georreferenciada y bases de datos censales desagregadas.

En la dimensión espacial es donde las políticas públicas, sobre todo aquellas que convergen sobre los procesos de descentralización, cumplen un papel central. Esto también ayuda a que la gente se haga oír, al estar cerca de los beneficiarios para que estos puedan exigir y controlar, reconociendo las distintas realidades regionales, contribuyendo, en suma, a profundizar los mecanismos democráticos de participación. Sin embargo, los eventuales problemas que pueden surgir no son despreciables y pueden comprender cuestiones tales como el aumento del clientelismo político, la pérdida de eficiencia por la escasez de personal calificado, el aumento de la inequidad en ausencia de mecanismos de compensación, entre otros. Por lo tanto, es necesario avanzar hacia la descentralización, pero prestando la debida atención a la velocidad y la secuencia. La descentralización debe ser gradual, ya que hay que capacitar, compensar, regular, generar incentivos para un buen comportamiento y evaluar, para lo que la información es esencial. En particular, antes de descentralizar es esencial conocer la capacidad institucional del gobierno que va a recibir la nueva función. La descentralización, en suma, debe responder a la lógica de las políticas sociales, evitando que la racionalidad del proceso se desnaturalice frente a las urgencias fiscales y de ajuste macroeconómico.

El sexto atributo tiene que ver con **la necesidad de encarar el desafío regulatorio que demanda la mayor combinación público-privada en la prestación y financiamiento de los servicios**. Esto es particularmente importante en sectores como la salud y la previsión social, donde se presentan considerables complejidades de medición de calidad y de acceso a los distintos tipos de prestaciones y servicios.

Las materias en las cuales se deben desarrollar las normas y actividades reguladoras comprenden cinco puntos:

- Prevenir y sancionar prácticas de exclusión o discriminación, y garantizar la posibilidad de elección dentro de los marcos establecidos.

- Establecer las normas de calidad y contenidos de los servicios, tales como el uso de protocolos de atención clínica y los contenidos curriculares de la educación escolar.
- Promover la eficiencia en la gestión, mediante el establecimiento de parámetros y estándares de costos y rendimientos, así como reglas para fijar tarifas.
- Asegurar condiciones de competencia y organización del mercado que eviten prácticas indeseables, como la competencia desleal o monopolística y el establecimiento de barreras de entrada, así como de modalidades de las empresas de integración vertical u horizontal no deseables.
- Asegurar y promover la producción, disponibilidad y acceso a información veraz y oportuna sobre los recursos, metas e impacto de los diversos servicios sociales.

Además, la organización de la regulación debe contar con instancias que permitan arbitrar los conflictos entre los proveedores y la población usuaria. Para asegurar la independencia del esquema, la regulación debe estar a cargo de entes especializados que, en algunos casos, pueden ser autónomos, sin perjuicio de la responsabilidad pública global.

El séptimo atributo tiene que ver con **la exigibilidad de los derechos económicos y sociales**. La construcción de la agenda social se identifica con el reconocimiento de todo miembro de la sociedad como ciudadano y, por tanto, como depositario de derechos. A tal efecto, es necesario crear instituciones que se ocupen de atender dichos derechos y donde los ciudadanos hagan valer, de manera compatible con el interés colectivo, sus derechos sociales, entre ellos los establecidos en los objetivos de desarrollo del Milenio: educación, salud y alimentación.

La región entra al nuevo milenio con una deficiencia considerable en la construcción de ciudadanía. Pese a los esfuerzos realizados, la materialización de los derechos civiles y sociales de una parte significativa de la población aún está lejos de concretarse (CEPAL, 2000a). La desigualdad y el descontento que esta situación provoca han dado origen a un debate positivo, que seguramente enriquecerá la agenda del desarrollo (CEPAL, 2000a). La etapa histórica que atraviesa la región demanda creatividad, originalidad y osadía al encarar los desafíos regionales y globales. Esto implica que cada país se enfrenta al reto de diseñar su propia estrategia, que debe nutrirse de la historia nacional y regional, con sus aciertos y sus errores. Es decir, partir del reconocimiento de la realidad y de las potencialidades de cada país y advertir que las políticas de desarrollo en economías abiertas implican un desafío distinto de las aplicadas durante el período de sustitución de importaciones o del período del Consenso de Washington. Las lecciones aprendidas en los últimos 30 años obligan a tomar en cuenta tanto las restricciones presupuestarias relacionadas con las demandas sociales como las capacidades institucionales de formulación de política económica y, al mismo tiempo, a considerar que la aplicación de políticas públicas y el logro de ciertos objetivos trascienden el impulso estatal y exigen la interacción con el sector privado y la sociedad civil. En este esfuerzo que se presenta, resulta de primordial importancia vincular el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio con una visión regional, para construir una agenda ciudadana con reglas claras que impulsen la evaluación periódica y participativa, a partir de una base de información amplia y transparente.

Las sociedades desiguales son un campo fértil para la fragilidad democrática y favorecen experimentos populistas, que poco contribuyen a lograr los objetivos de igualdad social. Los efectos de los acontecimientos económicos y sociales en la estabilidad política de las incipientes democracias de la región merecen una considerable atención, como parte de los esfuerzos de las Naciones Unidas en el campo de la prevención de conflictos. Esto requiere una agenda coherente de la organización en el nivel regional y el reexamen de la cooperación interinstitucional, lo que supone instituciones más fuertes, organizadas en una red regional, que medie entre los niveles mundial y nacional (Machinea, 2004b).

4. La agenda regional y la agenda global

El carácter transnacional de las fuerzas económicas protagonistas del proceso de globalización se ha reflejado en una reestructuración de las cadenas productivas, cuya lógica de funcionamiento es hoy más global que regional o nacional. Esta reestructuración ha generado un marcado dinamismo de los flujos financieros, de la inversión directa y del comercio internacional, produciendo una fuerte tensión entre esas fuerzas y el carácter nacional de los Estados y los procesos democráticos, tendiendo, en muchos casos, a desarticular las estructuras económicas. Asimismo, las organizaciones internacionales, tanto las creadas hace ya más de medio siglo como las más recientes, han evolucionado a la par de los profundos cambios económicos, políticos y sociales que han caracterizado la fase más reciente de la globalización, atendiendo fundamentalmente los intereses de los países desarrollados. Existe, al respecto, una demanda de acción pública democrática en el ámbito internacional y, si bien los países de la región tienen una influencia limitada en la configuración de esa agenda global pueden desarrollarse mecanismos que mejoren la calidad de la inserción y la influencia de la región en el ámbito internacional.[12]

En el escenario global se impone una accionar común destinado a fortalecer el sistema de las Naciones Unidas a través de una reforma integral que aumente su capacidad de acción. Entre otras tareas es necesario mejorar los mecanismos de seguimiento y evaluación de las cumbres mundiales y en particular de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. Para ello, se requiere avanzar al interior de los países, a fin de instrumentar, de forma efectiva, los compromisos adoptados internacionalmente.

También es imprescindible lograr progresos en el sistema multilateral de comercio, crecientemente puesto a prueba por acuerdos regionales y bilaterales, no siempre compatibles con los acuerdos multilaterales, y que tienen el riesgo de debilitar la voluntad política de lograr avances multilaterales en relación con la eliminación de las restricciones y subsidios que reducen el acceso de los países en desarrollo a los mercados del mundo desarrollado. La tarea debe extenderse hacia el cumplimiento de los acuerdos en el ámbito de la sostenibilidad ambiental y la creación de una institucionalidad adecuada para manejar los problemas vinculados con las migraciones internacionales y lograr, en el ámbito de la cooperación internacional, acuerdos en materia tributaria que reduzcan la evasión y eviten "guerras fiscales" que erosionan la capacidad de mantener una adecuada capacidad de recaudación en el nivel nacional. Por último, cabe mencionar las debilidades que sigue mostrando el sistema multilateral en relación con el movimiento de capitales. En este campo, es fundamental encontrar mecanismos que amortigüen el efecto de la volatilidad de los mercados financieros internacionales, que mantengan la capacidad de las autoridades nacionales de regular los flujos de capitales y favorezcan la creación de una institucionalidad que ayude a evitar, y cuando sea necesario resolver, las situaciones de sobreendeudamiento.

En el campo regional es preciso dar nueva fuerza y contenido a los intentos de integración que vienen caracterizando a América Latina y el Caribe desde hace décadas. La integración regional sigue siendo un instrumento eficaz para ampliar mercados y lograr economías de escala, a la vez que crea oportunidades para diversificar las exportaciones y reduce el riesgo de la dependencia de unos pocos productos sujetos a fluctuaciones de precios.

Con el objeto de impulsar la integración subregional, la región debe dejar de lado un largo período de acuerdos incumplidos, para lo que se requieren acciones concretas que cambien la sensación de escasos avances, y aún retrocesos, que ha predominado en los últimos años. Las propuestas debieran estar dirigidas a promover acciones en distintos frentes, tales como: a) el fortalecimiento y la profundización de los acuerdos subregionales, para lo que se requiere una mayor voluntad política expresada en medidas concretas en el campo de la liberalización comercial y financiera, en la adopción de normas y regulaciones comunes, en la mayor movilidad de personas,

[12] Informe de la reunión del grupo de expertos de alto nivel convocado por el Grupo de Río, 2004.

en la puesta en marcha de ciertos mecanismos de coordinación en la esfera macroeconómica y en la creación de una institucionalidad regional a la cual los gobiernos nacionales, para propósitos bien definidos y consensuados, vayan cediendo gradualmente cuotas de soberanía nacional claramente limitadas; b) el desarrollo de una infraestructura regional que favorezca el proceso de integración, con especial énfasis en el campo energético y vial, para lo cual se requiere el financiamiento de los bancos regionales y la existencia de regulaciones similares en los distintos países; c) la ampliación de los mecanismos de apoyo a los países en crisis, para lo que se requiere profundizar los mecanismos regionales de financiamiento, que han tenido un desarrollo considerable en la región, de una manera complementaria con los organismos multilaterales de crédito;[13] d) el establecimiento de mecanismos de cohesión social, que gradualmente generen conciencia de la importancia de un desarrollo armónico al interior de las subregiones; e) el desarrollo de estrategias productivas comunes, en áreas tales como la innovación, la industria cultural, la investigación agropecuaria o el turismo; f) la proyección de la singularidad de la región en cuanto a sus recursos naturales y a su biodiversidad, y el establecimiento de mecanismos de manejo sostenible de los ecosistemas compartidos, tales como el Mar Caribe, el Corredor Biológico Mesoamericano, el Corredor Biológico Andino, el Amazónico, la Cuenca del Plata y el Austral.[14]

Por último, vale la pena mencionar que la agenda regional y la agenda global son claramente complementarias, pero se requiere sin duda la voluntad política de los gobiernos para unirlas. La agenda regional es esencial no solo para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, sino también para fortalecer una posición común en la discusión de las nuevas reglas internacionales que ayude a construir una globalización más equilibrada. Sin intereses económicos comunes en los distintos aspectos que se han mencionado será más difícil consensuar posiciones comunes en el mundo globalizado, que son imprescindibles para dar un nuevo impulso al sistema multilateral, tal como ocurre con los objetivos de desarrollo del Milenio.

[13] En este campo, América Latina y el Caribe tiene activos importantes, ya que cuenta con una amplia red de bancos multilaterales de desarrollo, integrada por el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Centroamericano de Integración Económica, el Banco de Desarrollo del Caribe y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata. Por otra parte, la experiencia acumulada por el Fondo Latinoamericano de Reservas permite pensar en la posibilidad de ampliar, con recursos regionales, la provisión de financiamiento excepcional a los países en crisis, ya sea a través de una expansión significativa de los miembros y recursos del Fondo o mediante acuerdos de apoyo mutuo (concretamente canjes cambiarios) entre los bancos centrales (CEPAL, 2002a, cap. 4).

[14] Informe de la reunión del grupo de expertos de alto nivel convocado por el Grupo de Río, 2004.

Capítulo II

La lucha contra la pobreza y el hambre

En el primer objetivo de desarrollo del Milenio se plantea "erradicar la pobreza extrema y el hambre". Si bien en América Latina y el Caribe ambos fenómenos están estrechamente vinculados, no son equivalentes y por lo tanto cada uno debe abordarse desde una perspectiva propia. La falta de acceso a alimentos es una de las manifestaciones más graves y urgentes de la pobreza extrema, pero no es de ninguna manera la única. A su vez, la alimentación inadecuada afecta no solo a quienes viven en condiciones de extrema pobreza sino también a estratos más amplios y a grupos que residen en determinadas zonas o regiones con una inseguridad alimentaria permanente. La necesidad de tratar ambos problemas por separado también queda demostrada en la propia Declaración del Milenio, donde se establecen metas diferenciadas para la reducción de cada uno. Atendiendo a estas consideraciones, el presente capítulo está organizado en dos partes: en la primera se aborda la erradicación de la pobreza extrema y en la segunda la erradicación del hambre.

A. Hacia la erradicación de la pobreza extrema

Objetivo	Meta	Indicadores
1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre	1. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día	1. Porcentaje de la población con ingresos inferiores a 1 dólar por día a paridad del poder adquisitivo (PPA) 2. Coeficiente de la brecha de pobreza [la incidencia de la pobreza multiplicada por la profundidad de la pobreza] 3. Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población

1. Introducción

En la primera meta del Milenio, "reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día", se busca dar cuenta de las privaciones extremas que afectan la capacidad básica de las personas para desenvolverse adecuadamente en la sociedad.[1] Dicha meta ocupa un lugar central en el conjunto de los objetivos de desarrollo del Milenio, por cuanto la lucha contra la pobreza extrema guarda estrecha relación con prácticamente todas las demás metas. De hecho, bien podría decirse que es el trasfondo general de las demás carencias que son objetos de preocupación en la Declaración del Milenio. Así, las insuficiencias en materia de salud y alimentación que afligen a la población en pobreza extrema y que se traducen en desnutrición, mortalidad infantil, mortalidad materna y alta incidencia de enfermedades como el VIH/SIDA y el paludismo forman parte de los objetivos 1, 4, 5 y 6. Del mismo modo, la falta de educación, la ausencia de acceso a agua potable y saneamiento, las viviendas deficientes y las condiciones de hacinamiento (tugurios) —déficit considerados en los objetivos 2 y 7— constituyen graves obstáculos para desarrollar las capacidades individuales y disponer de los recursos necesarios para escapar de la situación de extrema pobreza. Además, el vínculo que existe entre la magnitud de la pobreza y el acceso a los mercados internacionales y a la tecnología, junto con la necesidad de contar con financiamiento y cooperación externos, pone de manifiesto que la erradicación de la pobreza depende decisivamente de alcanzar las metas formuladas en el objetivo 8.

Por otra parte, la superación de la pobreza absoluta en la región no puede desconocer la necesidad de velar por la generación de empleo —en cantidad y calidad adecuadas—, toda vez que la mayor parte de los recursos de los hogares destinados a satisfacer las necesidades básicas de sus miembros proviene de los ingresos laborales. No obstante la centralidad del empleo, los objetivos de desarrollo del Milenio solo insinúan su importancia a través de la meta 16, que alude a la reducción del desempleo abierto entre los jóvenes. Como se ha destacado en diversos estudios de la CEPAL, la necesidad de incorporar el tema del empleo en las políticas de desarrollo queda de manifiesto si se considera que desde comienzos de la década pasada se ha registrado en la mayoría de los países un aumento persistente de las tasas de desempleo adulto y juvenil y no se ha logrado reducir la alta gravitación del empleo informal. En efecto, en los años noventa 7 de cada 10 nuevos puestos de trabajo generados en la región fueron empleos informales de baja productividad e ingresos (véase CEPAL, 2002b). Por tal motivo, una elevada fracción de la fuerza de trabajo no

[1] En ese sentido, se vincula a la noción de un "núcleo irreductible" de necesidades o de "pobreza absoluta" (Sen, 1984), en contraposición con la noción de "pobreza relativa" adoptada por los países de la OCDE.

cuenta con sistemas adecuados de protección social en materia de salud, seguros de desempleo y acceso a sistemas jubilatorios y de pensiones que aseguren niveles de bienestar justos para la población adulta mayor.[2]

Por otra parte, el empleo constituye el principal mecanismo de inserción social y logro de autonomía económica de las personas. El acceso a un empleo de calidad "... representa para el individuo su canal de inserción en el esfuerzo colectivo de creación de riqueza económica y cultural, haciéndolo partícipe e integrante de un proyecto colectivo, factores que refuerzan su identidad y comunión con los valores que la sociedad propugna". (CEPAL, 2000b).

Aun cuando el examen de la pobreza y el progreso hacia su erradicación se basa en la cuantificación de los recursos monetarios de los hogares, su superación solo puede lograrse atendiendo las carencias y rezagos en las múltiples dimensiones planteadas por los demás objetivos del Milenio. Así, corregir las grandes disparidades de acceso a los bienes y servicios y velar por la protección de los grupos más vulnerables, especialmente de la infancia, en materia de nutrición, salud y educación, son elementos indispensables para la formulación de políticas de erradicación de la pobreza extrema. Del mismo modo, en las políticas tendientes a reducir la incidencia de este fenómeno en la región no pueden desatenderse los problemas de subempleo y de precariedad laboral y se deben contemplar políticas de empleo y de protección social. Por último, se requiere tener en cuenta las grandes disparidades existentes en el acceso de diferentes grupos poblacionales a la salud reproductiva y las consecuencias de estos desequilibrios para la reproducción intergeneracional de la pobreza. Estas son condiciones necesarias para superar la pobreza extrema sobre bases sostenibles y evitar la exclusión social.

a) La magnitud actual de la pobreza extrema en América Latina

En el presente capítulo se utilizan cifras calculadas por la CEPAL a partir de "líneas de indigencia" (o de pobreza extrema) basadas en el costo de satisfacer las necesidades básicas de consumo alimentario de la población de los países de la región.[3] Esta opción, alternativa al uso de la línea de "1 dólar al día" mencionada en la primera meta del Milenio, es compatible con la sugerencia formulada por la División de Estadística de las Naciones Unidas de utilizar líneas de pobreza nacionales, en caso de estar disponibles. Por diversas razones, detalladas en el recuadro II.1, estas líneas nacionales se consideran más representativas de la situación social de los países de la región y por tanto más pertinentes para medir la magnitud de la pobreza e identificar los grupos de población más afectados. Las mediciones que resultan de la utilización de estas líneas nacionales ponen de manifiesto, según las cifras contenidas en el mismo recuadro, que la pobreza extrema en la región aqueja a un contingente de latinoamericanos y caribeños bastante más elevado que el que se desprende del uso de la línea de "1 dólar al día" expresada en dólares de paridad del poder adquisitivo.

Cabe recordar que, si bien la insuficiencia de los recursos monetarios de los hogares constituye la principal y más aceptada aproximación metodológica a la medición de la pobreza, tanto por los propios países como por los organismos internacionales, esta opción no está exenta de limitaciones. Una carencia que aparece pertinente para el análisis que aquí se desarrolla es que el ingreso de los hogares no refleja adecuadamente los aspectos no monetarios del bienestar, al menos en el corto plazo. Por tanto, el impacto inmediato sobre la reducción de la pobreza de ciertas políticas sociales que otorgan beneficios en especie podría resultar subestimado por este método. No obstante, en plazos más largos, una vez que los beneficios no monetarios se empiezan a traducir en una mayor capacidad de los hogares para autosustentarse, sus efectos pueden ser captados por los indicadores de pobreza monetaria.

[2] Véase un análisis de algunas dimensiones de la desprotección social en OIT (2004).

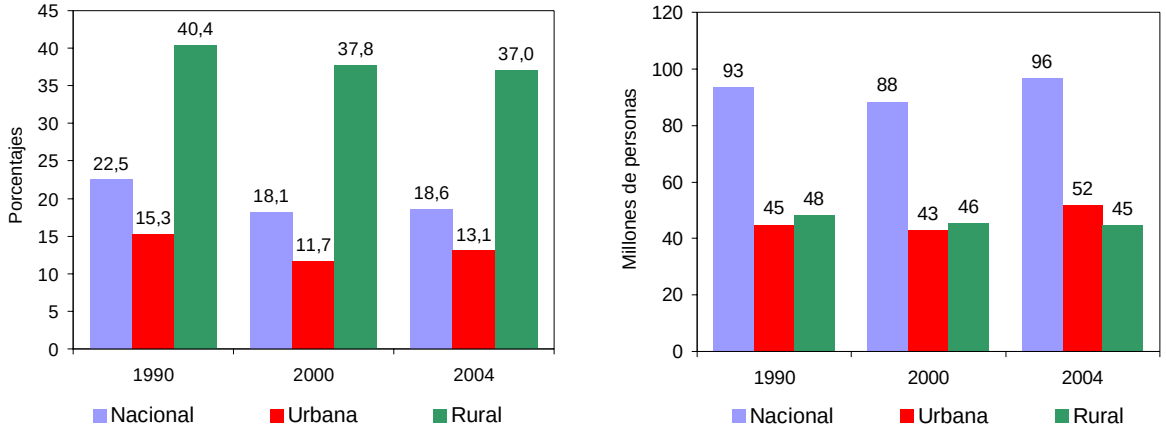
[3] El método de estimación de la pobreza y la pobreza extrema o la indigencia utilizado por la CEPAL se ha descrito en diversas publicaciones institucionales. Véase, por ejemplo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 2002–2003* (LC/G.2209-P), Santiago de Chile, agosto de 2003, capítulo I.

Por otra parte, las cifras que se presentan en esta sección provienen de estimaciones basadas en las encuestas de hogares de los propios países. Se utilizaron tres grupos de encuestas, correspondientes a los períodos en torno a 1990, 2000 y 2002. Con el objeto de dar una visión más homogénea y actualizada de la situación regional y de las perspectivas de cumplimiento de las metas, se efectuaron además proyecciones de la pobreza extrema hasta el año 2004, basadas en el crecimiento económico de los países.[4]

De acuerdo con dichas proyecciones, 96 millones de personas, es decir, el 18,6% de la población total de América Latina, se encontraría en situación de pobreza extrema, en tanto que el número de pobres (incluidos esos 96 millones) se estima en 222 millones de personas, el 42,9% de la población regional.

Cerca de 52 millones de personas en pobreza extrema residen en zonas urbanas y casi 45 millones en áreas rurales. La similitud entre ambas cifras, en una región en la que alrededor del 75% de la población total reside en zonas urbanas, obedece a la mayor incidencia de la pobreza extrema en las zonas rurales (37%), en comparación con las urbanas (13%) (véase el gráfico II.1).

Gráfico II.1
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA INDIGENCIA, 1990-2004 [a]
(En porcentajes y millones de personas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

[a] Estimación correspondiente a 19 países de América Latina, incluido Haití. Las cifras para el 2004 corresponden a una proyección.

La magnitud de la pobreza extrema en la región difiere notablemente de un país a otro. En Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay afecta a más del 30% de la población; en Argentina, Colombia, El Salvador, Perú, República Bolivariana de Venezuela y República Dominicana la pobreza extrema o indigencia fluctúa entre el 20% y el 24%. En cambio, en Brasil, Ecuador, México y Panamá varía entre un 12% y un 19%. Solo en Chile, Costa Rica y Uruguay se registran niveles de indigencia inferiores al 10% (véase el cuadro II.1).[5]

[4] Cabe advertir que las cifras de pobreza utilizadas en el presente documento no necesariamente coinciden con aquellas publicadas por los países en sus informes nacionales de seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio debido a algunas diferencias metodológicas en el cálculo aplicado. El método de proyección con el que se generaron las cifras del año 2004 se describe en CEPAL (2005a).

[5] Las diferencias de las tasas de indigencia que se observan entre países se relacionan estrechamente con diversas variables económicas y sociales, tales como el producto por habitante, el promedio de años de estudio, el tamaño medio del hogar y la tasa global de fecundidad, entre otras. A manera de ilustración, en Chile, Costa Rica y Uruguay —los países con las menores incidencias de pobreza extrema—, el tamaño medio de los hogares es inferior a cuatro personas y la tasa global de fecundidad está por debajo de

Más de la mitad de la población en extrema pobreza se concentra en tres países: Brasil (25%), México (14%) y Colombia (12%). Por su parte, Argentina, Perú y República Bolivariana de Venezuela participan con 9%, 7% y 6% del total de la población indigente regional, respectivamente (CEPAL, 2004d, gráfico I.3, cap. I). De estas cifras se desprende que el mayor número de personas afectadas por el fenómeno se encuentra justamente en los países de mayor población, que además son los que han alcanzado un nivel de ingreso por habitante cercano o superior al promedio regional. En efecto, solo alrededor de un sexto de la población en extrema pobreza de América Latina reside en los países de menor ingreso por habitante (Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay). Esta característica es fundamental al momento de evaluar la factibilidad de cumplimiento de la meta para la región como un todo, ya que esta depende en gran medida de la situación en un pequeño conjunto de países y es más bien insensible a lo que sucede en muchos otros, entre ellos los más pobres.

Cuadro II.1

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES PARA EL SEGUIMIENTO DE LA PRIMERA META DEL MILENIO

País	Año	Incidencia de la pobreza extrema (H)[a]	Distancia media a la línea de indigencia (I)[b]	Brecha de la pobreza extrema (PG)[c]	Proporción de ingresos que recibe el primer quintil[d]	Porcentaje proyectado de avance hacia la meta,[e] 1990-2004
Argentina	2002[f]	20,9	0,40	8,4	5,1	-212
Bolivia	2002	37,1	0,53	19,5	2,2	13
Brasil	2001	13,2	0,44	5,8	3,2	78
Chile	2003	4,7	0,36	1,7	4,9	100
Colombia	2002[f]	23,7	0,42	10,0	3,5	7
Costa Rica	2002	8,2	0,47	3,9	4,2	48
Ecuador	2002[f]	19,4	0,36	6,9	5,1	64
El Salvador	2001[f]	22,1	0,43	9,5	4,1	34
Guatemala	2002	30,9	0,35	10,7	4,8	45
Honduras	2002	54,4	0,49	26,6	3,8	22
México	2002	12,6	0,28	3,5	5,9	69
Nicaragua	2001	42,4	0,45	19,0	3,7	35
Panamá	2002	17,4	0,42	7,4	3,3	60
Paraguay	2001	33,2	0,46	15,4	3,8	9
Perú	2001[g]	24,4	-	-	4,3	27
República Dominicana	2002	20,3	0,46	9,3	3,4	n.d.
Uruguay	2002[f]	2,5	0,23	0,6	8,8	88
Venezuela (República Bolivariana de)	2002	22,2	0,42	9,3	4,3	-111

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

[a] Porcentaje de personas bajo la línea de pobreza extrema. Indicador oficial de los objetivos de desarrollo del Milenio.

[b] Distancia entre el ingreso promedio de las personas indigentes y la línea de indigencia, expresada como fracción de esta última (cuanto más altos los valores del indicador, peor la situación).

[c] Corresponde a la multiplicación entre los indicadores H e I. Indicador oficial de los objetivos de desarrollo del Milenio.

[d] Proporción de ingresos que corresponde a la quinta parte más pobre de los hogares. Indicador oficial de los objetivos de desarrollo del Milenio.

[e] Las cifras se refieren al total nacional, excepto para Argentina, Ecuador y Uruguay, donde corresponden a áreas urbanas. El porcentaje de avance se calcula dividiendo la reducción (o aumento) de la indigencia en puntos porcentuales por la mitad de la tasa de indigencia de 1990.

[f] Áreas urbanas.

[g] Cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú.

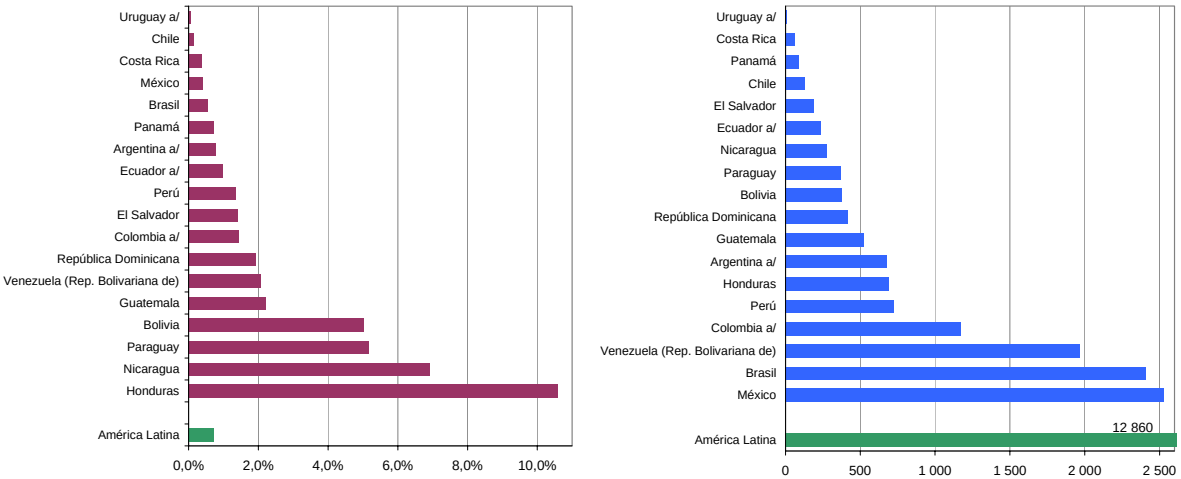
2,5. En cambio, en algunos de los países con las mayores incidencias de pobreza, como Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay, el tamaño medio del hogar se acerca a los seis miembros y la tasa global de fecundidad a 3,5 ó más.

b) El déficit de ingresos de los indigentes

En el cuadro II.1 figuran indicadores complementarios para el seguimiento de la primera meta. Entre estos conviene destacar el de la brecha de la pobreza extrema (PG en el cuadro), que vincula la magnitud de la pobreza extrema con el déficit promedio de recursos de la población en tal situación.[6] Dicho déficit, expresado como fracción del valor de la línea de indigencia (I en el cuadro) no presenta, en general, una variación muy significativa entre los distintos países de la región. La mayoría de los valores observados se encuentra muy cerca del promedio regional (0,41), excepto México y Uruguay, cuyo déficit de ingresos es considerablemente inferior al promedio (valores de 0,28 y 0,23, respectivamente), y Bolivia y Honduras, situados en el extremo opuesto (valores de 0,53 y 0,49, respectivamente). Salvo por estas situaciones, la brecha de la pobreza extrema está altamente correlacionada con el porcentaje de indigentes de cada país.

La magnitud de las brechas respecto del tamaño de las economías y el monto de recursos que estas representan se ilustran en el gráfico II.2. En particular, se comprueba que el déficit anual de recursos de la población en situación de indigencia, expresado como porcentaje del producto interno bruto, alcanza valores del 5% y más en Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay; en cambio, dicho déficit equivale a menos del 0,2% del producto en Chile y Uruguay (áreas urbanas). Cabe recalcar que estas cifras subestiman la magnitud de los flujos monetarios reales de los que deberían disponer los países para la erradicación permanente de la pobreza extrema. Por una parte, en el cálculo de estas cifras se supone que el traslado de recursos hacia los pobres ocurre en condiciones de focalización perfecta (tanto en la selección de beneficiarios como en la determinación de los montos de ayuda para cada uno de ellos) y sin originar costos derivados de su realización. Por otra, la erradicación de la pobreza no se logra simplemente con la transferencia de ingreso corriente.

Gráfico II.2
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): DÉFICIT AGREGADO ANUAL DE RECURSOS DE LA POBLACIÓN INDIGENTE CON RESPECTO A LA LÍNEA DE INDIGENCIA, ALREDEDOR DEL 2002



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

[a] Áreas urbanas.

[6] Este índice, propuesto por las Naciones Unidas (2001) como un indicador complementario para el seguimiento de la primera meta del Milenio, es el producto de la incidencia de la pobreza extrema y la distancia entre el ingreso promedio de los indigentes y el valor de la línea de indigencia.

Dado que el número de personas indigentes es fundamental al momento de determinar el déficit de recursos en términos absolutos, Brasil y México son los países donde esta insuficiencia alcanza su máxima expresión (en ambos casos el déficit ronda los 2.500 millones de dólares por año). A su vez, las brechas de los países con menores niveles de producto por habitante se sitúan entre 280 y 690 millones de dólares al año.

Según estas cifras, es evidente que los países con mayores niveles de indigencia enfrentan grandes dificultades para reducir significativamente la incidencia de este fenómeno a partir de la sola movilización de recursos internos. Por lo tanto, sería imprescindible que, al menos en estos casos, dichos recursos se complementen con flujos externos provenientes de la asistencia oficial para el desarrollo. En este sentido, cabe recordar que la magnitud aproximada del déficit de ingresos de las familias indigentes de América Latina representa apenas un 0,1% del PIB de los Estados Unidos y un porcentaje aún menor del producto de los cinco países más ricos del mundo. No obstante, dicho déficit es 2,5 veces superior a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) neta recibida por América Latina en el 2002.[7]

Una medida del esfuerzo de los países tras el logro de la primera meta del Milenio se expresa, entre otros factores, en el monto de los recursos destinados a los programas de inversión social, entre ellos, los programas de superación de la pobreza extrema. En México y Brasil, por ejemplo, que concentran el 39% del total de indigentes de la región, los antecedentes disponibles señalan que se están asignando recursos por un monto equivalente a la brecha de pobreza extrema para financiar programas integrales cuyo objetivo primordial es contribuir a eliminar algunos factores estructurales asociados a la reproducción de la indigencia. Así, en México, el presupuesto asignado por el gobierno en el 2002 al financiamiento de su principal estrategia de política social contra la pobreza (programa Oportunidades) representó el 80% del monto anual que en ese año requerían las familias indigentes para superar la extrema pobreza (0,4% del PIB). Por su parte, mientras la brecha de la indigencia en Brasil se ubicó alrededor del 0,5% del PIB en el 2001, los datos oficiales confirman que durante el año 2004 el gobierno destinó un monto de recursos equivalente al 0,39% del producto para el financiamiento de las distintas acciones comprendidas en el programa “Fome Zero” y “Bolsa Familia”. En Chile, las inversiones efectuadas en el 2004 en el programa “Chile Solidario” representaron el 0,2% del PIB, en tanto que, sobre la base de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional del 2003, esta cifra es equivalente al déficit de ingreso de los indigentes.[8]

Otros países, en cambio, presentan una situación claramente más restrictiva. En Honduras, por ejemplo, la brecha de la indigencia en el 2003 representaba el 10,6% del producto, mientras que el presupuesto destinado a los programas para la superación de la pobreza ascendió al 1,35% del PIB. A su vez, en Colombia, la estrategia denominada “Familias en Acción”, con una cobertura estimada de 400.000 familias para el 2005, prevé una erogación equivalente al 0,11% del PIB, en tanto que la brecha de la indigencia en el 2003 representó el 1,4% del producto total. Sin embargo, cabe advertir que los programas de superación de la pobreza suelen complementarse con otros programas públicos que prestan servicios de nutrición, salud y otros. No hay que olvidar que, para lograr la superación de la pobreza en el largo plazo, es preciso que todas las personas tengan acceso, entre otras cosas, a niveles adecuados de educación y salud, insumos fundamentales para generar recursos suficientes de manera autónoma.

En lo que concierne a los recursos disponibles de los hogares, cabe hacer mención especial de la creciente importancia que tienen para América Latina y el Caribe los flujos de remesas provenientes del exterior. En el 2004, esta fuente de ingresos bordeó los 45.000 millones de dólares,

[7] De acuerdo con PNUD (2004a), la AOD neta recibida por América Latina y el Caribe ascendió a 5.063 millones de dólares en el 2002.

[8] Hay que tener presente, además de lo señalado en la nota 5 *supra*, que en la mayoría de los países el ingreso de los hogares medido en las encuestas comprende las transferencias otorgadas por el gobierno, por lo que una adecuada aproximación al déficit de ingreso de los indigentes debiera considerar este hecho.

cifra que supera con creces la inversión extranjera directa y la asistencia oficial para el desarrollo recibidas por el conjunto de los países de la región. México es el principal receptor de remesas familiares, al captar 16.600 millones de dólares, más de un tercio del monto total, seguido por Brasil (5.600 millones de dólares) y Colombia (3.900 millones de dólares). Aunque los volúmenes recibidos por los países centroamericanos son menores, en algunos de ellos estos llegan a representar un 15% o más del PIB (véase el recuadro VII.5).

Uno de los principales interrogantes acerca de las transferencias provenientes del exterior se refiere a su impacto en el bienestar de las personas y la reducción de la pobreza. La evidencia a este respecto es más bien escasa. En todo caso, de acuerdo con la información disponible para México y República Dominicana, las remesas familiares permiten reducir entre 2 y 3 puntos porcentuales la tasa de extrema pobreza. Por otra parte, según datos de las encuestas de hogares de algunos países latinoamericanos, los hogares no pobres tienden a recibir proporciones mayores de remesas que los hogares pobres (CEPAL, 2005a).

En lo que atañe al uso que dan los hogares a las transferencias recibidas, se ha estimado que entre un 60% y un 84% de estos ingresos se destina preferentemente para atender las necesidades de consumo privado, según información correspondiente a Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y México. A su vez, entre el 4% y el 11% de las remesas se reservan al ahorro y solo un 4% se estaría utilizando para la adquisición de inmuebles o la reparación de la vivienda (Orozco, 2004).

Las carencias de información respecto del tema de las remesas se presentan en varios frentes. En cuanto a los montos totales, cabe mencionar que los registros de los bancos centrales no dan cuenta de las transferencias entregadas "mano a mano" y que la información suministrada por los bancos comerciales sobre las transacciones en moneda extranjera muchas veces no permiten determinar si corresponden efectivamente a la entrega de remesas. Por otra parte, la forma en que se distribuyen las transferencias entre los distintos grupos socioeconómicos, el impacto de las remesas sobre la pobreza y el tipo de gastos que estas financian son temas para los que la información no solo es exigua sino también muy parcial, ya que la mayoría de las encuestas de hogares disponibles en los países no capta adecuadamente los recursos transferidos desde el exterior. Dada la importancia del tema, es fundamental profundizar los estudios al respecto y, sobre todo, mejorar las fuentes de información para estos fines.

c) Antecedentes sobre la pobreza en el Caribe[9]

Las fuentes y metodologías utilizadas para estimar la incidencia de la pobreza extrema en los países del Caribe son tan heterogéneas que es imposible hacer comparaciones directas con los datos que aquí se presentan para América Latina.[10] No obstante, cabe mencionar algunos rasgos esenciales de la pobreza en dicha subregión. En primer lugar, Haití es el país con mayor incidencia de pobreza y de indigencia no solo del Caribe sino de toda la región y uno de los casos más calamitosos de privación extrema, agravada por los conflictos recientes, cuya mitigación debiera tener un lugar preponderante en la agenda internacional.[11] En segundo lugar, los desastres naturales —huracanes, tormentas y erupciones volcánicas—, muy frecuentes en el Caribe, pueden causar repentinos aumentos de los índices de pobreza y afectan más a los caribeños pobres y con ingresos

[9] El monitoreo y seguimiento del progreso de los países del Caribe hacia el cumplimiento de la meta de reducción de la pobreza resultan problemáticos, ya que siguen existiendo grandes obstáculos en la medición de la pobreza y la desigualdad, sobre todo por la escasez de datos provenientes de encuestas de hogares. No obstante, cabe mencionar algunas actividades destacables en este campo: en Jamaica se lleva a cabo desde 1988 una encuesta anual de condiciones de vida, en Guyana se efectuaron dos encuestas en la década de 1990, y desde 1995 el Banco de Desarrollo del Caribe ha promovido evaluaciones de pobreza en Anguila, Belice, Dominica, Granada, Islas Vírgenes Británicas, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas.

[10] Entre los factores que inciden en la comparabilidad entre las estimaciones de pobreza de los países del Caribe y las de la CEPAL se encuentran el tipo de indicador seleccionado de los recursos del hogar (ingreso o gasto) y su amplitud conceptual, los criterios utilizados para la determinación de los requerimientos nutricionales y la elaboración de la canasta básica de consumo y la forma de incorporar las necesidades no alimentarias al valor de la línea de pobreza, entre otros.

[11] Para mayor información sobre los objetivos de desarrollo del Milenio en Haití, véase Haití/PNUD (2004).

apenas superiores a la línea de pobreza, que carecen de ahorros para enfrentar los períodos de necesidad. Es muy probable, por ejemplo, que la incidencia de la pobreza en Granada haya subido como consecuencia del Huracán Iván, que azotó la isla en septiembre del 2004. Un tercer rasgo destacable es la enorme heterogeneidad de la magnitud de la pobreza entre los países de la subregión, así como las grandes diferencias en cuanto a sus niveles de ingreso per cápita.

Tal como ocurre en América Latina, en la mayoría de los países del Caribe la medición de la pobreza basada en la línea internacional de 1 dólar por día no es la más adecuada, dado su nivel excesivamente bajo. Según dicha medición, por ejemplo, los porcentajes de extrema pobreza inferiores al 2% en Guyana y Jamaica no resultan plenamente compatibles con el nivel de desarrollo económico y social de esos países (véase el cuadro que figura en el recuadro II.1).

Recuadro II.1

MEDICIÓN DE LA POBREZA EXTREMA SEGÚN LA LÍNEA DE "1 DÓLAR AL DÍA" Y LAS LÍNEAS NACIONALES (CEPAL)

La primera meta del Milenio está formulada en términos de una línea de pobreza extrema que equivale a 1 dólar diario, ajustado por la paridad del poder adquisitivo. Dicha línea representa un estándar internacional mínimo de la pobreza, empleado desde 1990 por el Banco Mundial, según el cual una persona es considerada pobre en cualquier país del mundo. Su valor corresponde a la mediana de las 10 líneas de pobreza nacionales per cápita más bajas del mundo, pertenecientes a países de África y Asia. La cuantía exacta es de 1,08 dólares diarios, o 32,74 dólares mensuales, expresados en términos de paridad de poder adquisitivo (PPA) de 1993.

No obstante, tal como aclara la División de Estadística de las Naciones Unidas, "para supervisar las tendencias de la pobreza en los países deberían utilizarse indicadores basados en el umbral de la pobreza de cada país, si se dispone de ellos" (http://unstats.un.org/unsd/mispa/mi_goals.aspx). Con arreglo a dicha recomendación, en el presente informe se emplean líneas de pobreza e indigencia obtenidas para cada país en particular. En el *Panorama social de América Latina 2002-2003* (CEPAL, 2003a) figura una descripción sintética del método y en el documento "Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta" (CEPAL, 1991) se encuentra una presentación más detallada.

Hay otras razones que explican la preferencia por las líneas de pobreza nacionales estimadas por la CEPAL por sobre la línea internacional, entre ellas:

- Las líneas de indigencia nacionales (CEPAL) representan el costo de adquirir una canasta básica alimentaria. Por lo tanto, su valor tiene una clara vinculación con las realidades nacionales y permite una interpretación más intuitiva de sus resultados. La línea internacional carece, en rigor, de una interpretación de este tipo.
- El uso de índices de paridad de poder adquisitivo para la medición de la pobreza ha sido objeto de numerosas críticas en años recientes (En particular, se ha destacado que estos índices reflejan estructuras de consumo que de ninguna manera representan a los hogares pobres. En la edición de septiembre del 2004 de "In Focus", boletín del Centro Internacional de Pobreza del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (http://www.undp.org/povertycentre), figura una útil revisión de los argumentos y contraargumentos sobre la pertinencia de la línea internacional para la medición de la pobreza).

Además, cabe mencionar que, para desglosar los datos conforme a distintas variables de análisis (como el área de residencia o el sexo y la edad de las personas), así como realizar proyecciones basadas en microsimulaciones, es preciso contar con el acceso a los microdatos (encuestas de hogares) que dan lugar a las mediciones de pobreza. Al no ser accesibles aquellos microdatos procesados por el Banco Mundial, se han utilizado las fuentes de información sobre las que se generaron las estimaciones de la CEPAL. La opción de aplicar la línea de "1 dólar al día" a las encuestas disponibles se consideró poco pertinente, ya que los resultados obtenidos difieren de los estimados por el Banco Mundial y pueden inducir a confusión.

Un dato adicional acerca de la línea de pobreza mencionada se desprende del vínculo entre la incidencia de la pobreza de cada país y su producto por habitante. Si bien estas variables no tienen por qué estar altamente correlacionadas, es admisible esperar cierta congruencia, al menos en el largo plazo, entre el desarrollo económico y las condiciones de vida. Por lo tanto, llama la atención que las mediciones basadas en "1 dólar al día" presenten una baja correspondencia con el PIB per cápita de los países, como se ilustra en el

Recuadro II.1 (continuación)

gráfico que figura más adelante. Asimismo, algunos resultados obtenidos por esta vía resultan difíciles de aceptar, como por ejemplo un nivel de indigencia inferior al 2% en República Dominicana o cifras similares para Guyana y Jamaica, y que a su vez contrastan notablemente con las incidencias estimadas a partir de líneas nacionales.

En el siguiente cuadro se comparan las magnitudes de la indigencia y de la pobreza estimadas a partir de las líneas de 1 y 2 dólares al día, respectivamente, con las obtenidas utilizando las líneas nacionales de la CEPAL. Esta comparación se efectuó para el año más cercano disponible al de las estimaciones con líneas internacionales. El gráfico permite contrastar la situación de la pobreza extrema en los países con el producto por habitante, utilizando ambas mediciones. Como se indicó, las líneas de pobreza extrema nacionales (CEPAL) dan lugar a estimaciones más acordes con el grado de desarrollo económico de los países.

PORCENTAJES DE POBLACIÓN POBRE E INDIGENTE, SEGÚN LA LÍNEA INTERNACIONAL Y LAS LÍNEAS NACIONALES (CEPAL), ALREDEDOR DEL 2000 [a]

Países	Población con menos de 1 dólar por día		Población indigente		Población con menos de 2 dólares por día		Población pobre	
América Latina [b]	9,5	2001	18,5	2001	24,5	2001	43,2	2001
Argentina [c]	3,3	2001	10,9	2001	14,3	2001	30,1	2001
Bolivia	14,4	1999	36,5	1999	34,3	1999	60,6	1999
Brasil	8,2	2001	13,2	2001	22,4	2001	37,5	2001
Chile	< 2	2000	5,7	2000	9,6	2000	20,6	2000
Colombia	8,2	1999	26,8	1999	22,6	1999	54,9	1999
Costa Rica	2,0	2000	7,8	1999	9,5	2000	20,3	1999
Ecuador [d]	17,7	1998	31,3	1999	40,8	1998	63,5	1999
El Salvador	31,1	2000	22,1	2001	40,8	2000	48,9	2001
Guatemala	16,0	2000	30,3	2002	37,4	2000	60,2	2002
Honduras	20,7	1999	56,8	1999	44,0	1999	79,7	1999
México	9,9	2000	15,2	2000	26,3	2000	41,1	2000
Nicaragua	50,5	2001	42,3	2001	79,9	2001	69,4	2001
Panamá	7,2	2000	10,7	1999	17,6	2000	30,2	1999
Paraguay	14,9	1999	33,9	1999	30,3	1999	60,6	1999
Perú	18,1	2000	22,4	1999	37,7	2000	48,6	1999
República Dominicana	< 2	1998	24,8	2000	< 2	1998	46,9	2000
Uruguay [d]	< 2	2000	1,8	1999	3,9	2000	9,4	1999
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	15,0	1998	21,7	1999	32,0	1998	49,4	1999
Caribe								
Granada	4,7	1999			...			
Guyana	3,0	1998			11,2	1998		
Haití	55,0	2001			76,0	2001		
Jamaica	< 2	2000			13,3	2000		
Santa Lucía	25,4	1995			59,8	1995		
San Vicente y las Granadinas	5,6	1996			...			
Trinidad y Tabago	4,0	1992			20,0	1992		

Fuente: América Latina: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países, y Banco Mundial, PovcalNet [en línea] (http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/jsp/index.jsp). Caribe: Banco Mundial, PovcalNet [en línea] para Guyana, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tabago; para Haití: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-Haití, *Objectifs du millénaire pour le développement. Rapport national (2004)*, 2004; para Granada y San Vicente y las Granadinas: Andrew S. Downes y Doris A. Downes, *The Millennium Development Goals in the Eastern Caribbean: A Progress Report*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO), diciembre del 2003.

[a] Las estimaciones de pobreza según las líneas nacionales e internacional provienen de la CEPAL y del Banco Mundial respectivamente —a excepción de algunos países del Caribe, cuyas fuentes se detallaron anteriormente— y no coinciden necesariamente con las que han publicado los países en sus informes nacionales.

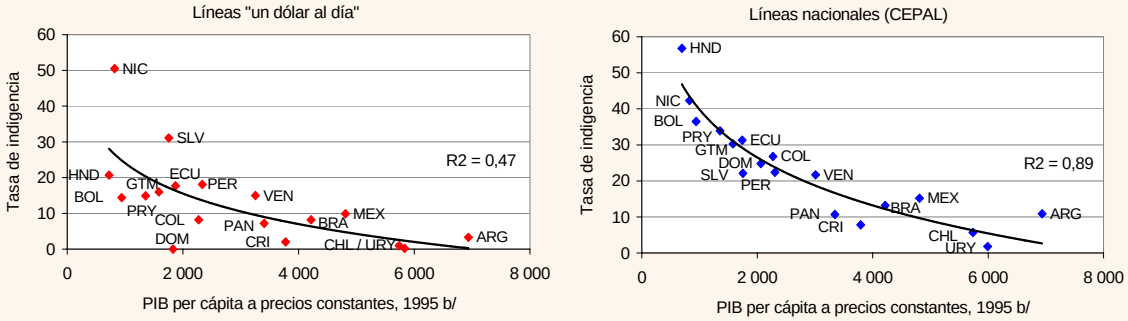
[b] Incluye a Haití en el caso de las líneas nacionales (CEPAL). Corresponde a América Latina y el Caribe en el caso de la línea internacional.

[c] Áreas urbanas, ambas fuentes.

[d] Áreas urbanas, solo líneas nacionales (CEPAL).

Recuadro II.1 (conclusión)

PIB PER CÁPITA Y TASAS DE INDIGENCIA, SEGÚN LA LÍNEA INTERNACIONAL Y LAS LÍNEAS NACIONALES (CEPAL), ALREDEDOR DEL 2000 [a]



[a] La curva corresponde a una regresión logarítmica entre ambas variables, de la forma Y = a + b * LN (X).

[b] Los resultados de la regresión no cambian mayormente cuando se utiliza el PIB per cápita en dólares de paridad de poder adquisitivo (PPA). en este caso, los valores de R2 son de 0,504 (línea de "1 dólar al día") y 0,801 (líneas nacionales).

Las estimaciones de pobreza provenientes de estudios nacionales que se presentan en el cuadro II.2 fueron elaboradas con metodologías muy diversas, por lo que se requiere extremada cautela al compararlas entre sí y con las estimaciones de la CEPAL para América Latina. Sin embargo, es posible extraer algunas conclusiones generales sobre la extrema pobreza en la subregión. Como ya se señaló, Haití es el país con mayor incidencia de extrema pobreza no solo del Caribe, sino de toda la región. También Dominica, Granada, Guyana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Suriname registran tasas elevadas de pobreza. En el extremo opuesto, los niveles de pobreza absoluta en Antigua y Barbuda, Barbados y Bahamas son particularmente bajos, y similares a los de países con un alto grado de desarrollo económico. Mención especial amerita el caso de Cuba, donde para medir la pobreza se utiliza el concepto de “población en riesgo”, que se refiere a los sectores con ingresos insuficientes para adquirir una canasta básica de bienes, alimenticios y no alimenticios, pero que igualmente disfrutan del acceso garantizado a servicios de educación, salud, seguridad y asistencia sociales gratuitos y subsidiados. Según este método, en 1999 el 20% de la población urbana de Cuba vivía en condición de “riesgo” (Álvarez y Máttar, 2004).

Se constata también que los valores de la brecha de la pobreza, que varían entre un 2,3% en Barbados y un 12,4% en Guyana, son relativamente bajos y que la participación del 20% más pobre en el ingreso o en el consumo nacional, que varía entre un 3,5% en Bahamas y un 10% en las Islas Vírgenes Británicas, no es tan baja como la que prevalece en América Latina. Mientras en América Latina esa participación alcanza en promedio a algo más del 4%, en la subregión del Caribe supera el 6%. Así pues, según estos antecedentes, en la mayoría de estos países la desigualdad distributiva tendría una incidencia relativamente menor en la magnitud de la extrema pobreza que en América Latina.

La incidencia de la pobreza en las áreas rurales del Caribe es mayor que en las urbanas, al igual que en América Latina. En Jamaica, por ejemplo, la pobreza rural triplica la incidencia de la pobreza urbana, mientras que en Guyana casi toda la población de las áreas rurales es pobre. Algo similar ocurre en Belice, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas. En Barbados, en cambio, los antecedentes disponibles apuntan a una mayor incidencia de pobreza urbana que rural.

Cuadro II.2
INDICADORES PARA EL SEGUIMIENTO DE LA META DE POBREZA EN EL CARIBE

Economías	Población 2004 (miles de personas)	PIB per cápita 2003 (dólares)	Año de la estimación de los indicadores de pobreza y desigualdad	Tasa de pobreza (porcentaje de personas)	Tasa de indigencia (porcentaje de personas)	Brecha de la pobreza (porcentaje de la línea de pobreza)	Proporción del consumo/ingreso nacional que corresponde al 20% más pobre de la población
Anguila	12	7 840	2002	21,0	2,0	6,9	6,5
			Inicios década				
Antigua y Barbuda	73	8 369	1990	12,0	-	-	-
Antillas Neerlandesas	223	11 400	-	-	-	-	-
Aruba	101	22 000	-	-	-	-	-
Bahamas	317	16 691	2001	9,0	-	-	3,5[a]
Barbados	271	9 651	1997	13,9	1,0	2,3	-
Belice	261	3 646	2002	33,5	10,8	11,1	-
Cuba	11 338	5 259[f]	1999	20,0[d]	-	4,3[e]	-
Dominica	79	3 023	2002	39,0	15,0	10,2	7,6
Granada	80	3 353	1998	32,1	12,9	15,3	-
Guyana	767	911	1993	43,2	20,7	16,2	6,3
			1999	35,0	21,3	12,4	4,5
Haití	8 988	412	2001	75,0	56,0	-	-
Islas Vírgenes Británicas	21	10 000	2002	22,0	1,0	4,1	10,0
Islas Vírgenes de los Estados Unidos	112	12 500	-	-	-	-	-
Jamaica	2 676	2 962	1990	28,4	-	-	6,0
			2002	18,2	-	-	6,7[c]
Montserrat	4	7 569	-	-	-	-	-
Puerto Rico	3 898	11 279	-	-	-	-	-
Rep. Dominicana	8 819	2 341[g]	2002	44,9	20,3	20,5	2,9
Saint Kitts y Nevis	42	6 510	2000 (Saint Kitts)	30,5	11,0	2,5	-
			2000 (Nevis)	32,0	17,0	2,8	-
San Vicente y las Granadinas	121	2 819	1996	37,5	25,7	12,6	-
Santa Lucía	150	3 658	1995	25,1	7,1	8,6	5,2
Suriname	439	2 470	1993	76,5[b]	63,1[b]	-	-
Trinidad y Tabago	1 307	7 836	1992	21,2	11,2	7,3	5,5

Fuente: Elaborado sobre la base de Banco de Desarrollo del Caribe, Anguilla Poverty Assessment Report, Saint Michael, 2004; Dominica Poverty Assessment Report, Saint Michael, 2003; British Virgin Islands Poverty Assessment Report, Saint Michael, 2003; Saint Kitts and Nevis Poverty Assessment Report, Saint Michael, 2001; Grenada Poverty Assessment Report, Saint Michael, 1999; Saint Vincent and the Grenadines Poverty Assessment Report, Saint Michael, 1996; Saint Lucia Poverty Assessment Report, Saint Michael, 1995; Banco Mundial, Global Poverty Monitoring [en línea] (www.worldbank.org/research/povmonitor/); "Jamaica Country Assistance Strategy," Progress Report, vol. I, Nº 24689, Washington, D.C., septiembre del 2002; Poverty Reduction and Human Resource Development in the Caribbean, Washington, D.C., mayo de 1996; "Haiti, The Challenges of Poverty Reduction", Sector Report, Nº 17242, Washington, D.C., agosto de 1998; Barbados/Comunidad Europea, Country Strategy Paper, Bruselas, 2002; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población 1950-2050", Boletín demográfico, Nº 73 (LC/G.2225-P), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, 2004; Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2004 (LC/G.2264-P), Santiago de Chile, 2005; Economic Survey of the Caribbean 2003-2004 (LC/CAR/L.21), Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, 2004; Naciones Unidas, World Population Prospects. The 2002 Revision, vol. 1 (ST/ESA/SER.A/222), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2003; Gobierno de Belice, 2002 Belize Poverty Assessment Report, Belmopan, 2004; Gobierno de Jamaica, 2004 National Poverty Eradication Programme: Poverty in Jamaica, Kingston, 2004; M. Neri y J. Menke, "Poverty in Suriname: Assessment, Monitoring and Capital Enhancing Policies", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1999; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Regional Report on the Millennium Development Goals in the Caribbean Community, Nueva York, septiembre del 2004; Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER), World Income Inequality Database (WIID2 Beta), Helsinki, 2004; Oficina del Censo de los Estados Unidos, Statistical Abstract of the United States: 2004-2005, Washington, D.C., 2004; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre el desarrollo humano, 2004, Nueva York, 2004.

[a] 1993.
[b] Incluye únicamente Paramaribo y Wanica.
[c] 2000.
[d] Solo área urbana; se refiere a "población en riesgo de pobreza".
[e] 1996.
[f] En dólares de "paridad de poder adquisitivo" (PPA).
[g] Para compensar el efecto distorsionador de la fuerte devaluación del 2003, el dato corresponde al promedio 2000-2003.

En términos de tendencias, los datos disponibles muestran que, al menos en Guyana y Jamaica, la pobreza se redujo notablemente en la década de 1990, del 43% en 1993 al 35% en 1999 en el primer caso, y del 28% en 1990 al 18% en el 2002 en el segundo.[12] De mantenerse estos ritmos de reducción de la pobreza en ambos países, se alcanzaría la meta de reducir a la mitad la pobreza extrema hasta el año 2015.[13] Sin embargo, los efectos de perturbaciones exógenas de índole natural o económica —como el aumento del precio del petróleo— pueden perjudicar las posibilidades de cumplir la primera meta del Milenio no solo en estos dos países sino también en los demás pequeños y vulnerables países del Caribe.

d) Hacia la meta de reducción de la pobreza extrema en América Latina

La evolución de la pobreza extrema en América Latina se caracteriza por una disminución relativamente rápida en los primeros años de la década de 1990, seguida de un estancamiento y posterior retroceso. En efecto, la tasa de indigencia pasó del 22,5% en 1990 al 19,0% en 1997, para luego caer al 18,1% en el año 2000. El progreso logrado hasta ese año (40%) daba cuenta de un ritmo adecuado para la consecución de esta meta hasta el 2015. No obstante, en los años 2001 y 2002 se produjo un retroceso económico y social en la mayoría de los países de la región, con el consiguiente incremento de la pobreza extrema. Tras un relativo estancamiento en el 2003, en el 2004 puede proyectarse una nueva disminución de la pobreza gracias a las mayores tasas de crecimiento económico registradas en numerosos países en ese año. Sin embargo, esta reducción no alcanza en promedio a compensar el retroceso del período previo. En consecuencia, el porcentaje de avance hasta el 2004 es del orden del 34%, pese a que ha transcurrido más de la mitad (56%) del tiempo previsto para el logro de la meta (véase el gráfico II.3a).[14]

Chile es el único país de la región que en el año 2000 ya había cumplido la meta; según la última estimación disponible (2003), la extrema pobreza en este país continuó bajando después de esa fecha, aunque a un ritmo algo menor que en los años previos. Ello ilustra las crecientes dificultades que se ciernen para progresar hacia la erradicación de la pobreza extrema una vez que se han alcanzado porcentajes relativamente bajos, del orden del 5% o menos.

Un examen del comportamiento económico en los primeros años de la presente década (hasta el 2004) indica que solo Brasil, Ecuador, México, Panamá y Uruguay —además de Chile— habrían logrado porcentajes de avance iguales o superiores al esperado para ese año (56%).[15] En cambio, Argentina y República Bolivariana de Venezuela registraron un nivel de pobreza extrema mayor que en 1990 (véase el cuadro II.1).[16]

---

[12] Cabe destacar que en Jamaica se produjo una inversión de la tendencia a la reducción de la pobreza, dado que en 1998 la tasa de incidencia había llegado al 15,9% y en el 2002 subió al 18,2%.

[13] Según el informe nacional sobre los objetivos de desarrollo del Milenio de Guyana, se estima que la meta se podría lograr si el crecimiento económico alcanzara un promedio del 5% al 6% por año (Guyana/Naciones Unidas, 2003).

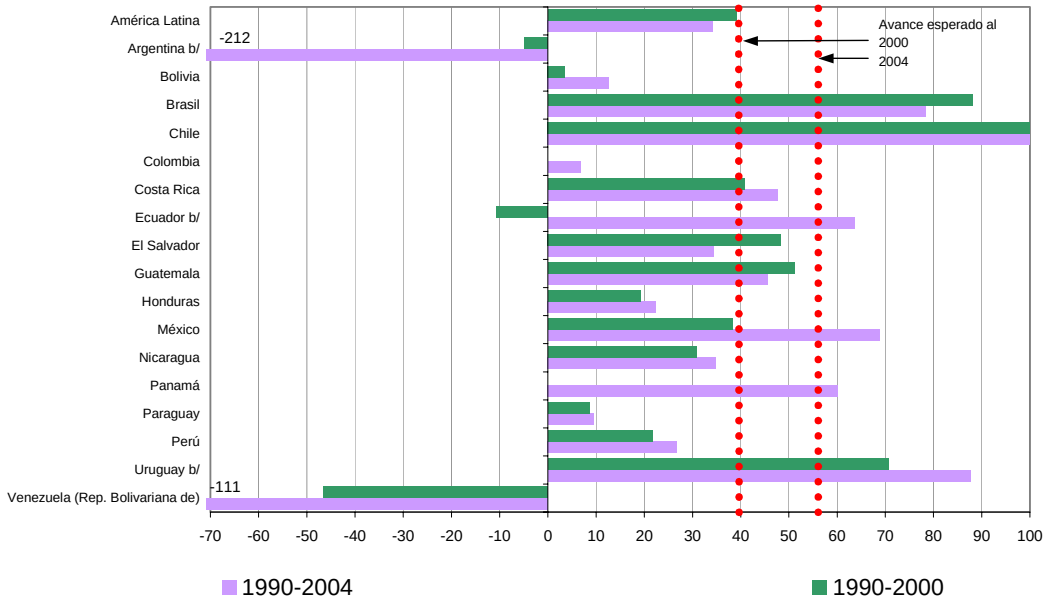
[14] Téngase en cuenta que el porcentaje de avance señalado está influido por las crisis que afectaron a Argentina y República Bolivariana de Venezuela. De hecho, dicho porcentaje asciende del 34% al 42% si se excluye a Argentina, al 39% si se excluye a República Bolivariana de Venezuela y al 47% si se excluye a ambos países.

[15] El caso de la República Dominicana no se ha evaluado por no disponerse de datos sobre la pobreza extrema en torno a 1990. No obstante, en los años noventa el país registró un fuerte crecimiento económico, que debiera haberse traducido en una disminución significativa de la pobreza extrema. Por lo tanto, cabe esperar que la República Dominicana esté bien encaminada hacia el cumplimiento de la primera meta del Milenio.

[16] Argentina ya había alcanzado la meta de reducción de la pobreza extrema en la primera mitad de la década de 1990. En los años posteriores, aun cuando su porcentaje de avance disminuyó, siguió siendo positivo. La situación actual obedece a la grave crisis de inicios de la presente década, con la cual la indigencia prácticamente se duplicó entre el 2001 y el 2002. El caso de República Bolivariana de Venezuela es algo distinto, ya que el aumento de la pobreza extrema se ha manifestado de manera relativamente constante desde 1992, excepto en los años 2000 y 2001, cuando se registró una disminución acumulada de 3,8 puntos porcentuales respecto a 1999.

Gráfico II.3a

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): PORCENTAJES DE AVANCE EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA ENTRE 1990 Y 2004[a]



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

[a] El porcentaje de avance se calcula dividiendo la reducción (o aumento) de la indigencia en puntos porcentuales observada en el período por la mitad de la tasa de indigencia de 1990. Las líneas punteadas representan el porcentaje de avance esperado al 2000 (40%, línea izquierda) y al 2004 (56%, línea derecha).

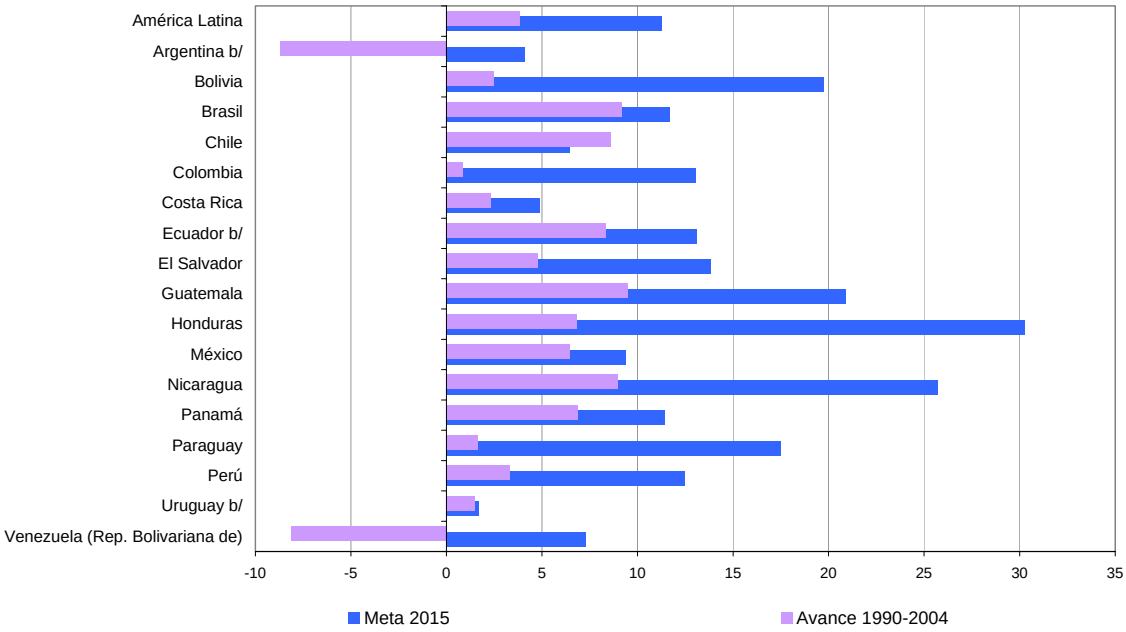
[b] Áreas urbanas.

[c] En el caso de Colombia, el nivel de extrema pobreza del 2000 era el mismo que en 1990, razón por la cual el porcentaje de avance es del 0% y la barra verde no se visualiza en el gráfico; en el caso de Panamá, no se dispuso de información para el 2000.

Es importante tener presente que el logro de la meta en el año 2015 implica disminuciones de la extrema pobreza muy diferentes para cada país en términos de la cantidad de puntos porcentuales. Por ejemplo, en Argentina, Costa Rica y Uruguay el logro de la meta requiere una disminución del orden de 5 puntos porcentuales a partir del nivel registrado en 1990, mientras que en Bolivia, Honduras y Guatemala esa reducción ronda los 20 puntos porcentuales (véase el gráfico II.3b). Frente a estas diferencias en la magnitud del desafío y los progresos realizados hasta el 2004, queda nuevamente de manifiesto que precisamente los países con mayor pobreza extrema y menor ingreso por habitante son los que tropiezan con los mayores obstáculos y, de mantenerse las tendencias observadas, muy probablemente no lograrán alcanzar la meta.[17] En efecto, con excepción de Guatemala, que habría logrado reducir casi 10 puntos porcentuales la indigencia, Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay han registrado porcentajes de avance muy inferiores al 56% requerido (entre 10% y 33%) para situarse en una trayectoria de cumplimiento de la meta. En los próximos 10 años estos cuatro países deberían disminuir la pobreza extrema entre 15 y 25 puntos porcentuales.

[17] El PIB por habitante de estos países se acerca a la mitad del promedio regional (Paraguay) o es muy inferior a ese promedio (Bolivia, Honduras y Nicaragua).

Gráfico II.3b
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): AVANCE ABSOLUTO EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA ENTRE 1990 Y 2004 [a]
(En puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

[a] La barra azul indica la meta de reducción en puntos porcentuales. La barra lila indica la variación observada entre 1990 y 2004.
[b] Áreas urbanas.

Dado que las condiciones de vida varían mucho de un país a otro, es pertinente considerar una meta más ambiciosa para aquellos de mayor ingreso por habitante que han alcanzado niveles bajos de pobreza extrema. Esta meta podría consistir en reducir a la mitad el porcentaje de población en situación de pobreza total y no solo el porcentaje de población con mayores carencias.[18] La noción de "pobreza total" es especialmente relevante en el contexto de América Latina y de hecho ocupa un lugar predominante en los debates sobre el bienestar social en la región, en los que se hace referencia a los diversos tipos de necesidades humanas básicas, además de la nutrición. Según las proyecciones de la magnitud de pobreza hasta el año 2004, aparte de Chile, que ya habría cumplido con esta meta más exigente, Costa Rica, Panamá y Uruguay han registrado un ritmo de avance indicativo de una trayectoria hacia el logro de esta. Cabe destacar que precisamente en esos cuatro países la meta de reducción de la pobreza total parece ser más pertinente, por ser sus niveles de indigencia inferiores al 10%. A su vez, al evaluar la región en su conjunto conforme a esta última meta, se observa que el progreso alcanzado hasta ahora sería del orden de un 22%, inferior al avance registrado en relación con la meta de la pobreza extrema (34%). Del mismo modo, podría definirse como un propósito complementario para estos países el mejorar la distribución de los ingresos, elevando así las condiciones de vida de los individuos menos favorecidos a la vez que se reducen las brechas con respecto al resto de la sociedad.

[18] Cabe recordar que la extrema pobreza o indigencia alude a la situación de las personas que residen en hogares cuyo ingreso es tan bajo que, aun en el caso en que este se destinara únicamente a adquirir alimentos, no bastaría para satisfacer las necesidades nutricionales de todos sus integrantes.

Cabe destacar, por último, que la persistencia del fenómeno de la pobreza durante los últimos años obedece tanto al bajo crecimiento económico de la región como a un estancamiento o deterioro de la distribución del ingreso. En efecto, el quinquenio 1998-2002 se caracterizó por tasas de crecimiento del producto por habitante negativas o cercanas a cero en la región, con la única excepción del año 2000, mientras que la mayoría de los países registraron deterioros distributivos después de 1997 (CEPAL, 2005a). A continuación se aborda el tema de la desigualdad en la distribución del ingreso y las distintas formas en que esta se manifiesta, así como su incidencia como uno de los principales escollos para progresar más rápidamente hacia la erradicación de la pobreza extrema en la región.

e) Comparación con otras estimaciones del avance hacia el cumplimiento de la meta

El panorama que se acaba de describir es bastante similar si se analizan los avances hacia la reducción de la indigencia y la pobreza utilizando líneas de pobreza internacionales (1 y 2 dólares al día) o aquellas calculadas por los propios países y presentadas en los informes nacionales sobre los objetivos de desarrollo del Milenio. Aun cuando las diferencias entre los criterios aplicados para la medición de la pobreza por parte de la CEPAL, el Banco Mundial y los países revelan que estas tres miradas no necesariamente muestran los mismos niveles de pobreza, predominan las coincidencias en lo que respecta a los porcentajes de avance hacia la primera meta del Milenio, tanto para el promedio regional como para los países.[19]

Comparando los porcentajes de avance en la reducción de la pobreza extrema entre 1990 y 2004 presentados en el gráfico II.3a con aquellos relativos a las personas que viven con menos de 1 dólar diario para 1990 y 2001, se aprecia que en ambas fuentes se estima que el progreso de América Latina (34% según la CEPAL y 32% según los datos del Banco Mundial) ha sido inferior a lo esperado en relación con el tiempo transcurrido (56%).[20] Tanto los datos de la CEPAL como los del Banco Mundial muestran avances superiores a los esperados en Brasil, Chile, México, Panamá y Uruguay; en Nicaragua un avance inferior al esperado y en Argentina y República Bolivariana de Venezuela retrocesos. Si en lugar del período 1990-2004 se toma en cuenta el período 1990-2002 para los datos de extrema pobreza de la CEPAL, hay coincidencia de trayectoria en otro país, Guatemala, con un avance superior al esperado. Por otra parte, en los casos de Costa Rica y Honduras, tanto los datos de la CEPAL como los del Banco Mundial señalan una reducción de la pobreza y la indigencia, aunque dichos avances resultan mayores de acuerdo con la segunda fuente. Cabe mencionar que, en los casos de Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Paraguay y Perú, los datos disponibles del Banco Mundial no permiten hacer una estimación del porcentaje de avance, dado que en 1990 se refieren a zonas urbanas o metropolitanas, mientras que en el 2001 se refieren a todo el territorio nacional.

Asimismo, al contrastar el avance hacia la meta más exigente de reducción de la pobreza total (22%) con el avance en la reducción del porcentaje de personas que viven con menos de 2 dólares diarios (27%), se comprueba que las tendencias obtenidas a partir de la información del Banco Mundial concuerdan en gran medida con las de la CEPAL e indican, específicamente, que el progreso de la región en su conjunto es inferior al esperado. En el ámbito de los países, ambas fuentes coinciden en identificar a Chile, Costa Rica y Panamá como aquellos con avance superior al esperado. También hay concordancia en que Nicaragua muestra un avance inferior al esperado y en que Argentina y República Bolivariana de Venezuela presentan retrocesos. Se producen discrepancias leves en los casos de Brasil, Guatemala, Honduras y México —que según la CEPAL

[19] Además de las diferencias entre la medición de la pobreza según la línea internacional y las nacionales presentadas en el recuadro II.1, se observan sustanciales variaciones en cuanto a los años de referencia seleccionados, las encuestas de hogares utilizadas y su cobertura geográfica, así como el uso de datos sobre ingreso o consumo.

[20] La fuente de datos para los porcentajes de personas que viven con menos de 1 y 2 dólares diarios es PovcalNet del Banco Mundial (iresearch.worldbank.org/PovcalNet/jsp/index.jsp). Para calcular el avance se aplica el mismo método presentado en el gráfico II.3a.

presentan un avance inferior al esperado, pero según la línea internacional es superior— y una discordancia mayor en el caso de Uruguay que, de acuerdo con las cifras del Banco Mundial, habría retrocedido en lugar de avanzar más de lo esperado. Debido a la incompatibilidad de la cobertura geográfica de los datos disponibles, no es posible calcular el porcentaje de avance conforme a la línea de 2 dólares al día para Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Paraguay y Perú.

Cabe mencionar que en los datos del Banco Mundial para dos países del Caribe, Guyana y Jamaica, figuran avances en la reducción de la pobreza extrema superiores a los esperados; sin embargo, la CEPAL no tiene estimaciones propias para estos países que permitan efectuar una comparación.

Por otra parte, prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe han preparado por lo menos un informe nacional sobre los objetivos de desarrollo del Milenio. Dichos informes tienen gran valor, ya que dan cuenta de la visión que tienen los propios países como actores principales en la consecución de las metas, y permiten conocer sus estrategias previstas para este fin. Una de las metas analizadas con mayor profundidad en estos documentos es la de la reducción de la pobreza extrema. Para ello, los países han adoptado distintas aproximaciones metodológicas, que se manifiestan en el tipo de línea de pobreza (1 dólar al día, líneas nacionales o ambas), la cobertura temporal de los datos (que no siempre abarcan el período completo de análisis) y la cobertura geográfica, entre otras opciones. Aun cuando dichas disimilitudes dificultan considerablemente la comparación de los resultados —tanto entre los propios países como con los organismos internacionales—, la CEPAL ha hecho un esfuerzo por evaluar la consistencia entre sus resultados y los de los informes nacionales.

El cotejo entre los resultados presentados en esos informes y las estimaciones de la CEPAL —habida cuenta de las limitaciones señaladas en cuanto a la comparabilidad— arroja nuevamente un panorama muy parecido, ya que en la mayoría de los casos ambas fuentes concuerdan: Argentina y República Bolivariana de Venezuela (retrocesos), Colombia, Costa Rica, Guatemala y Honduras (avances inferiores a los esperados) y Brasil, Chile, Ecuador, México, Panamá y Uruguay (avances superiores a los esperados). Además, si se utilizan datos de la CEPAL para períodos más cercanos a los cubiertos por los informes nacionales (en lugar de datos para el período 1990-2004), hay coincidencia de trayectoria en otro país, Paraguay, que muestra un retroceso. Solo en los casos de El Salvador, Nicaragua y Perú se observan discrepancias. En El Salvador y Nicaragua tanto los datos de la CEPAL como los de los informes nacionales indican avances hacia la reducción de la indigencia, aunque la primera fuente muestra avances inferiores a la segunda. A su vez, en el caso de Perú las discrepancias son de una magnitud estadísticamente insignificante. Por otra parte, la reducida cobertura temporal de los datos para Bolivia y República Dominicana, de cuatro y seis años respectivamente, no permite estimar de manera robusta el avance hacia la meta de reducción de la pobreza extrema.

Finalmente, no es posible efectuar una comparación del grado de avance respecto de los informes nacionales de cinco países del Caribe, a saber, Guyana, Haití, Jamaica, Suriname y Trinidad y Tabago, para los cuales la CEPAL carece de estimaciones propias. En todo caso, cabe indicar que los datos de Guyana y Jamaica muestran avances en la reducción de la indigencia superiores a los esperados, a la vez que los informes de los otros tres países no permiten extrapolar conclusiones, ya sea a causa de la brevedad del período cubierto por los datos, en los casos de Haití y Suriname, o por la utilización de encuestas de hogares no comparables entre sí, en el caso de Trinidad y Tabago.

2. Examen de las desigualdades

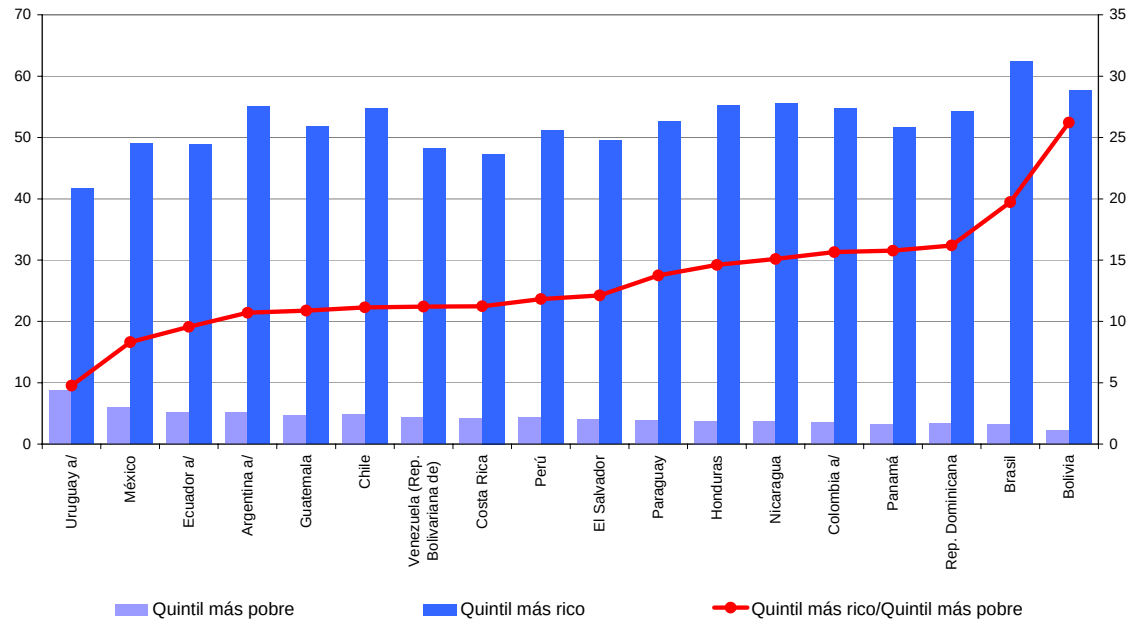
a) Desigualdad en la distribución del ingreso

Debido a la mala distribución del ingreso que predomina en los países latinoamericanos, la región se distingue como la más rezagada del mundo en términos de equidad, al constatar el marcado contraste

entre la participación en el ingreso del grupo más rico y la del quintil de hogares más pobre.[21] En efecto, el 20% de los hogares situados en la parte inferior de la distribución del ingreso capta entre el 2,2% (Bolivia) y el 8,8% (Uruguay) de los ingresos totales. Por su parte, el quintil superior se apropia de entre un 41,8% (Uruguay) y un 62,4% (Brasil) de los ingresos totales (véase el gráfico II.4).

La relación entre las participaciones de ambos quintiles, que sintetiza la enorme brecha existente entre los grupos más ricos y más pobres, revela que aun cuando la desigualdad es heterogénea en los países de América Latina, en casi todos los casos es marcada. Uruguay (áreas urbanas), cuya distribución de ingresos es la más equitativa de la región, es el único país en el que la participación del quintil más rico supera en no más de 5 veces a la del quintil más pobre. Solo en Ecuador (áreas urbanas) y México dicho indicador es inferior a 10 veces. En la mayoría de los países, incluidos Argentina (áreas urbanas), Chile, Colombia (áreas urbanas), Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela y República Dominicana, la participación del quintil superior excede entre 10 y 16 veces a la del quintil inferior. Los casos en los que este indicador alcanza sus valores más altos son Brasil y Bolivia, donde la relación de la participación de ambos quintiles alcanza 20 y 26 veces, respectivamente (véase el gráfico II.4).

Gráfico II.4
AMÉRICA LATINA: PARTICIPACIÓN DE LOS HOGARES EN EL INGRESO TOTAL, SEGÚN QUINTIL DE INGRESO, ALREDEDOR DEL 2002



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

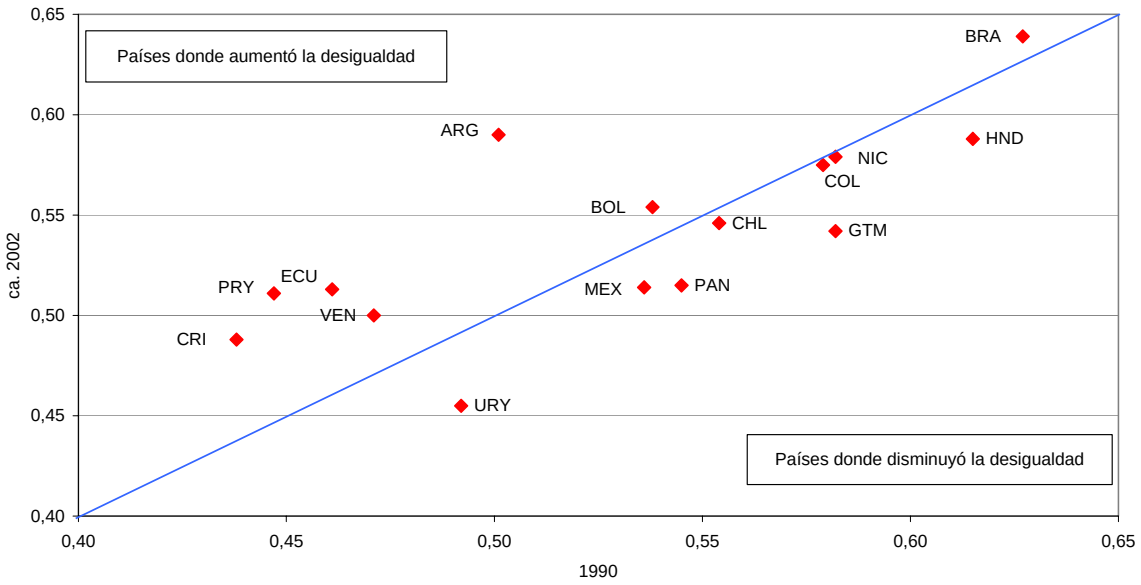
[a] Áreas urbanas.

Por otra parte, la evidencia empírica da cuenta de una gran rigidez en la distribución del ingreso entre 1990 y 2002, manifiesta en la ausencia de variaciones significativas del coeficiente de Gini en la mayoría de los países de la región.[22] Al mismo tiempo, en varios países, incluidos los que históricamente habían mantenido los niveles más bajos de desigualdad en la región, se observa una leve tendencia hacia el deterioro distributivo. Cabe destacar los casos de Argentina (datos del Gran

[21] Propuesto en Naciones Unidas (2001) como un indicador complementario para el seguimiento de la primera meta del Milenio.
[22] El índice de Gini es el más utilizado para el análisis de la desigualdad en la distribución del ingreso; considera valores entre 0 y 1, donde el valor 0 corresponde a la equidad absoluta y el 1 a la inequidad absoluta.

Buenos Aires), Costa Rica, Ecuador (áreas urbanas) y Paraguay (áreas urbanas), donde los aumentos de este indicador superaron los 0,05 puntos. Solo Guatemala, Panamá (áreas urbanas) y Uruguay (áreas urbanas) lograron reducir perceptiblemente sus niveles de desigualdad respecto de 1990, aunque en los dos últimos casos dicho resultado es fruto de avances producidos solamente en la primera mitad del período (véase el gráfico II.5).

Gráfico II.5
AMÉRICA LATINA: CAMBIOS EN EL COEFICIENTE DE GINI, 1990-2002 [a]



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

[a] Cálculo a partir de la distribución de las personas, ordenadas según su ingreso per cápita. Datos sobre áreas urbanas para Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay y Uruguay. Los datos de Argentina corresponden al Gran Buenos Aires, de Bolivia (1990) a ocho ciudades principales más El Alto, y de Paraguay (1990) al área metropolitana de Asunción.

Pese al gran incremento del gasto público destinado a los sectores sociales (educación, salud, seguridad y asistencia social, vivienda y servicios básicos), la desigualdad aún registra una propensión a aumentar. En efecto, entre el bienio 1990-1991 y 2000-2001, el gasto social por habitante se elevó un promedio del 58% en la región, de 342 a 540 dólares per cápita. Aunque el gasto social mostró un comportamiento procíclico, durante los años de mayor deterioro económico se protegieron los recursos destinados a esos fines. De hecho, solo en el 2002 se produjo una disminución absoluta del gasto social por habitante, ante la enorme retracción del PIB registrada en algunos países (Machinea, 2004a).

La dificultad que enfrentan los países de América Latina para mejorar la distribución del ingreso es atribuible a la mala repartición de los activos. De hecho, la distribución del ingreso per cápita de los hogares refleja fielmente la forma (desigual) en que la educación, el patrimonio y el acceso al empleo se distribuyen entre la población de los países de la región (CEPAL, 1998b). En efecto, cabe recordar que la mayor parte de los ingresos de los hogares provienen de las remuneraciones por el trabajo (más del 80% en al menos 11 países), al tiempo que dentro de esos ingresos los sueldos y salarios juegan un papel preponderante (CEPAL, 2002b). Nuevamente queda en evidencia el peso que tiene el mercado de trabajo en la determinación de los niveles de bienestar de la población y, por consiguiente, su importancia en el diseño de políticas de superación de la pobreza.

Son numerosas las razones por las cuales las desigualdades distributivas representan un perjuicio para las sociedades. En primer lugar está el argumento moral, según el cual no es admisible que ciertas personas posean recursos casi ilimitados cuando otras carecen de lo mínimo indispensable. Este argumento cobra fuerza en sociedades que han alcanzado un nivel de bienestar que permitiría satisfacer las necesidades más básicas de toda la población si el ingreso se distribuyera con patrones menos inequitativos, semejantes a los de otras sociedades con un ingreso por habitante que no difiere mayormente del de varios países latinoamericanos. Pero las desigualdades extremas también resultan aberrantes en los países más pobres, donde vastos grupos de la población que no acceden a niveles mínimos de bienestar compatibles con una vida decente coexisten con otros que concentran muy elevadas cuotas del ingreso y del patrimonio y que generan exclusión y desintegración social, las que traban el crecimiento económico necesario para superar dicha situación.

En segundo lugar, desde la perspectiva estrictamente económica, la mala distribución del ingreso implica que los recursos de la sociedad no se están asignando a quienes podrían obtener de ellos un mayor beneficio marginal, lo que reduce el bienestar colectivo. De hecho, existe abundante evidencia de que una elevada desigualdad en la distribución del ingreso atenta contra el proceso de desarrollo en sí mismo y afecta las tasas de crecimiento económico.[23] Pero más allá de ello, la desigualdad distributiva explica en gran medida la falta de avances en la reducción de la pobreza. Tal como se señala más adelante, si el crecimiento económico estuviera acompañado de una distribución del ingreso más equitativa, el efecto de éste sobre la reducción de la pobreza sería mayor, haciendo más viable el cumplimiento de la primera meta del Milenio.

b) Diferencias en la magnitud de la pobreza extrema por área geográfica

Es sabido que la pobreza y la indigencia se manifiestan de modo distinto, en cuanto a magnitud, intensidad y características, en las áreas urbanas y rurales. La identificación de estas diferencias es esencial para el diseño de políticas adecuadas de reducción de la pobreza, que respondan a las necesidades y formas de interacción social y productiva en cada una de estas áreas.

La incidencia de la pobreza extrema expresada en términos porcentuales sigue siendo considerablemente superior en las áreas rurales que en las urbanas de la región.[24] El 37% de la población rural de América Latina es indigente, a la vez que en las áreas urbanas la tasa asciende al 13%. No obstante, en gran parte debido a la creciente urbanización, desde el año 2002 el número de indigentes urbanos supera al correspondiente a las zonas rurales. Según las estimaciones hasta el año 2004, 52 del total de 96 millones de personas en extrema pobreza de América Latina viven en zonas urbanas (véase el gráfico II.1). Como ya se señaló, la situación en la subregión del Caribe no es muy distinta, ya que la incidencia de la pobreza en las áreas rurales supera a las urbanas en la mayoría de los países.

Existen, sin embargo, pronunciadas diferencias entre los países en cuanto a la distribución de la pobreza extrema entre ambas zonas de residencia. En Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú hay un claro predominio de la pobreza extrema en las áreas rurales, donde reside un 65% o más de los indigentes. También en Bolivia, El Salvador, México y Nicaragua prevalece el número de pobres extremos rurales por sobre los urbanos, aunque en menor grado (entre 56% y 64% de los pobres extremos) (véase el cuadro II.3). En cualquier caso, el contexto geográfico del hogar resulta una variable fundamental al momento de determinar si es indigente o no. En 9 de 14

[23] En el informe del Banco Mundial (2003a) se presenta una revisión de las consecuencias de la mala distribución del ingreso.

[24] Los conceptos de urbano y rural no son siempre homogéneos, ya que sus definiciones suelen variar según los países y los momentos históricos.

países, residir en áreas rurales incrementa al menos un 15% la probabilidad de que un hogar sea clasificado pobre extremo.[25]

Cuadro II.3
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA EXTREMA, SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA, ALREDEDOR DEL 2002 [a]

País	Porcentaje de población urbana	Tasa de indigencia		Indigencia rural/indigencia urbana	Porcentaje de personas indigentes que vive en el área:	
		Urbana	Rural		Urbana	Rural
Argentina	89,6	20,9	…	...	...	...
Bolivia	64,6	21,3	62,9	3,0	37,8	62,2
Brasil	79,9	10,4	28,0	2,7	63,3	36,7
Chile	85,7	4,5	6,2	1,4	78,9	21,1
Colombia	74,5	23,7	…	...	...	...
Costa Rica	50,4	5,5	12,0	2,2	34,7	65,3
Ecuador	62,7	19,4	…	...	...	...
El Salvador	55,2	14,3	33,3	2,3	36,2	63,8
Guatemala	39,4	18,1	37,6	2,1	22,2	77,8
Honduras	48,2	36,5	69,5	1,9	33,4	66,6
México	75,4	6,9	21,9	3,2	36,7	63,3
Nicaragua	55,3	33,2	54,9	1,7	44,1	55,9
Panamá	57,6	8,9	31,5	3,5	29,8	70,2
Paraguay	56,1	18,4	50,3	2,7	31,5	68,5
Perú	72,3	9,9	51,3	5,2	32,4	67,6
República Dominicana	65,0	17,1	26,3	1,5	55,7	44,3
Uruguay	92,6	2,5	…	...	...	...
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	87,4	…	…	...	...	...

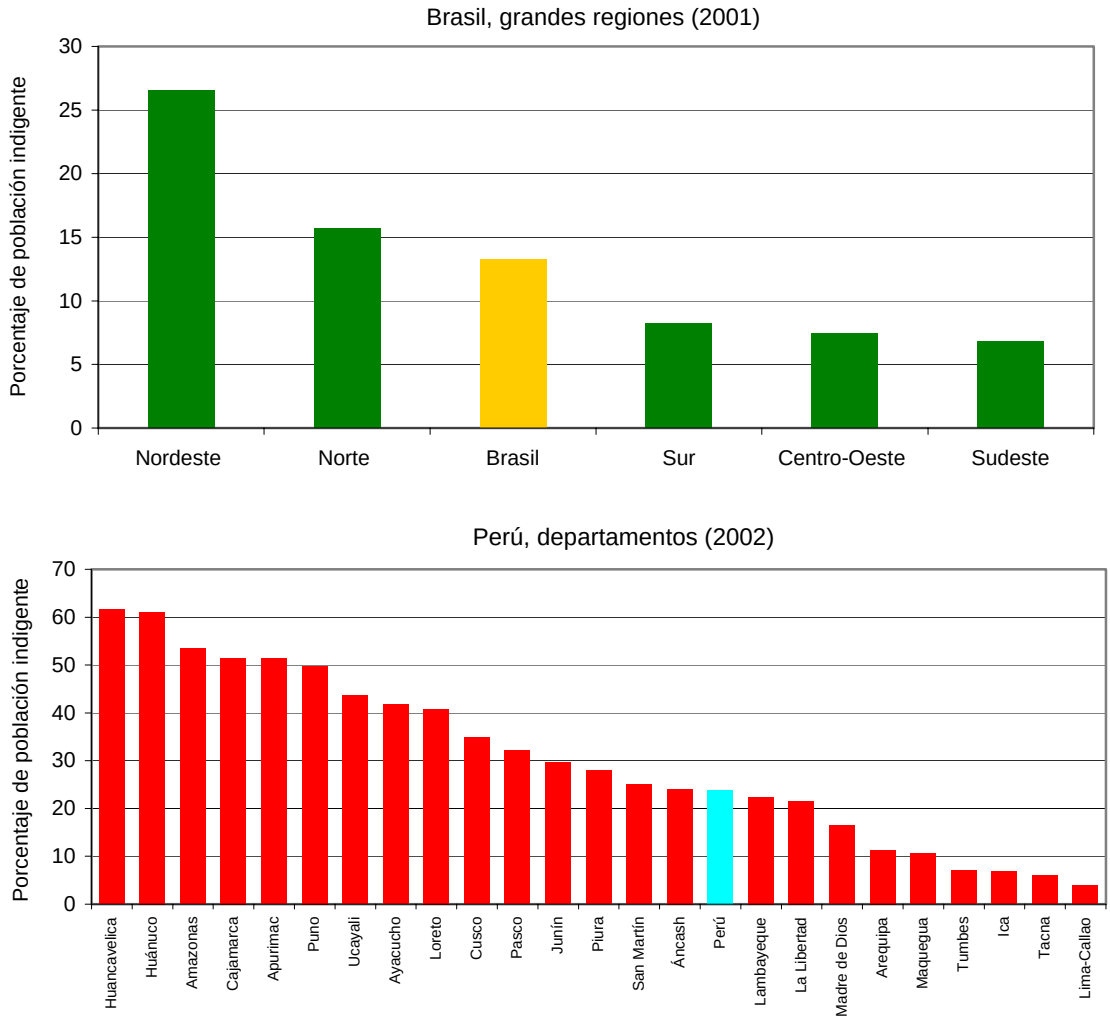
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "América Latina: proyecciones de población urbana y rural, 1970-2025", *Boletín demográfico*, Nº 63 (LC/G.2052-P), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, enero de 1999, y CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

[a] La definición de los términos "urbano" y "rural" corresponde a la utilizada en cada país.

Por otra parte, la dimensión regional al interior de los países también muestra importantes grados de desigualdad en cuanto a sus niveles de desarrollo relativo y de incidencia de la pobreza. Aunque solo sea a título ilustrativo, baste señalar como uno de los ejemplos más sobresalientes en la región el caso de Brasil: mientras en las regiones Centro-Oeste, Río de Janeiro y São Paulo la tasa de indigencia es inferior al 8%, en el Norte supera el 15% y en el Nordeste alcanza el 27%. Otro caso que cabe destacar es Perú, cuyo promedio nacional también esconde enormes desigualdades regionales, con tasas de indigencia que en el 2002 variaron entre un mínimo de 4% en el departamento costeño de Lima-Callao hasta un máximo de 62% en el departamento andino de Huancavelica (PNUD, 2004a) (véase el gráfico II.6). La existencia de este tipo de brechas supone una dificultad adicional para que los países reciban asistencia externa, puesto que la contribución de los donantes muchas veces se basa en indicadores nacionales promedio que ocultan las disparidades mencionadas.

[25] Estas afirmaciones se sustentan en el análisis de los datos de las encuestas de hogares de 14 países de América Latina, sobre la base de un modelo de probabilidad que permite aislar el efecto de la variable "lugar de residencia" en la condición de pobreza extrema del hogar. En todos los casos, el coeficiente correspondiente resultó significativo al 1%.

Gráfico II.6
BRASIL Y PERÚ: DESIGUALDADES REGIONALES EN LAS TASAS DE INDIGENCIA
(En porcentajes de población)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la encuesta nacional de hogares de Brasil (PNAD) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio en el Perú: un compromiso del país para acabar con la pobreza, la desigualdad y la exclusión*, Lima, Oficina del Coordinador Residente, noviembre del 2004.

El progreso hacia el logro de la meta de reducción de la pobreza extrema ha sido más lento en las áreas rurales de América Latina que en las urbanas. Entre 1990 y 2000, la indigencia en las áreas rurales bajó menos de 3 puntos porcentuales, pasando del 40,4% al 37,8%, para luego situarse en torno al 37,0% en el 2004. El cotejo de esta variación acumulada de 3,4 puntos porcentuales con la meta de reducción de la pobreza extrema para las áreas rurales (20,2 puntos) arroja un porcentaje de avance del 17%. En cambio, la indigencia en las áreas urbanas se redujo en la década de 1990 del 15,3% al 11,7%, aunque a partir de entonces volvió a elevarse a un 13,1%. No obstante, el porcentaje de avance en las áreas urbanas —que corresponde a 2,2 puntos porcentuales de reducción sobre la meta de 7,7 puntos— es del 29%, considerablemente superior al observado en las zonas rurales.

La tendencia a la menor reducción de la indigencia en las áreas rurales se manifiesta especialmente en los países cuya población en extrema pobreza se concentra en dichas zonas. En efecto, en algunos países centroamericanos como Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, además de

México, el porcentaje de avance en la reducción de la pobreza extrema rural llega a estar 20 puntos porcentuales o más por debajo del correspondiente a la pobreza extrema urbana (Guatemala constituye una notable excepción en este conjunto de países, ya que el ritmo de avance hacia el logro de la meta es muy parejo entre áreas urbanas y rurales). Esta evidencia supone una dificultad adicional para alcanzar la meta en la próxima década en estos países, particularmente aquellos de menor ingreso por habitante, ya que sus bajos niveles de producto y productividad de las actividades agrícolas limitan también las posibilidades de lograr la meta de erradicación del hambre y la desnutrición infantil.

Un enfoque complementario para el análisis de la pobreza, que resulta particularmente útil para caracterizar el tipo de privaciones que afectan a los distintos contextos subnacionales, es el de las necesidades básicas insatisfechas.[26] A partir de este método se puede constatar que la extrema pobreza no presenta las mismas características en las áreas urbanas y rurales. Tomando como ejemplo algunas cifras recientes de los países de Centroamérica, es posible comprobar que, en promedio, los hogares urbanos en pobreza extrema tienen menores niveles de hacinamiento que los rurales (44% frente a 60%) y menores déficit de acceso a agua potable (17% frente a 23%) y a educación básica (10% frente a 18%). A su vez, otros tipos de carencias que afectan a los hogares indigentes se presentan con mayor frecuencia en las áreas urbanas que en las rurales, como por ejemplo la mala calidad de las viviendas (33% en áreas urbanas frente a 19% en las rurales) y la falta de sistemas adecuados de saneamiento básico (55% frente a 30%).

c) Consideraciones desde la perspectiva de género

La promoción de la equidad de género —el tercero de los objetivos de desarrollo del Milenio— no es solo un fin en sí mismo sino un medio indispensable para la consecución de la meta de reducción de la pobreza.

En América Latina y el Caribe, las mujeres sufren una serie de desventajas con respecto a los hombres, que van del trabajo doméstico no remunerado y la falta de reconocimiento social al mayor desempleo y la discriminación salarial, así como la desigualdad del acceso, uso y control de los recursos productivos y la lentitud del progreso de su participación política. En consecuencia, hombres y mujeres experimentan la pobreza de manera diferente.

Sin embargo, desde la perspectiva de género, la medición de la pobreza por ingresos no refleja la situación de hombres y mujeres ni identifica los factores que intervienen en las dificultades que unos y otras enfrentan para superarla. La mayoría de los indicadores de pobreza en uso no son sensibles al género, ya que son agregados cuya unidad de análisis es el hogar y no los individuos y no se hace una imputación del ingreso del trabajo doméstico no remunerado. Además, en esta opción metodológica, se supone que hay una distribución equitativa de los recursos entre todos los integrantes del hogar y que sus necesidades son equivalentes.

Pese a las limitaciones de la medición de la pobreza por ingresos, según dos indicadores derivados —el índice de feminidad de la pobreza y la proporción de hogares encabezados por mujeres que se encuentran en situación de indigencia—, se advierte que en la región la pobreza afecta con mayor gravedad a las mujeres.

El índice de feminidad de la pobreza —que resulta de dividir la relación entre el número de mujeres y el número de hombres en los hogares pobres por la misma relación en el total de hogares— muestra que en el 2002 un gran número de países de América Latina tenía valores del índice superiores a 100, tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Esto demuestra que hay una mayor presencia femenina en los hogares pobres, fenómeno que se manifiesta con mayor intensidad entre las mujeres en edad activa, de 20 a 59 años de edad (véase el cuadro II.5 al final del capítulo).

[26] En el capítulo VI figura un análisis más extenso de las necesidades básicas insatisfechas en la región.

A su vez, en las zonas urbanas de la región, la proporción de hogares encabezados por mujeres que se encuentran en situación de indigencia supera la de los hogares con jefatura masculina, con una brecha que en los casos de Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá y República Dominicana supera los 5 puntos porcentuales. Además, entre 1990 y 2002, ha aumentado la presencia de hogares con jefatura femenina en el total de hogares en situación de pobreza extrema en un gran número de países (véase el cuadro II.6 al final del capítulo).

Estos dos indicadores pueden complementarse con un análisis de las personas que no tienen ingresos propios, fenómeno que afecta en mayor proporción a las mujeres y que es particularmente grave en el caso de las cónyuges (véase el recuadro II.2).

Recuadro II.2

LA IMPORTANCIA DE LA AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LA MUJER PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

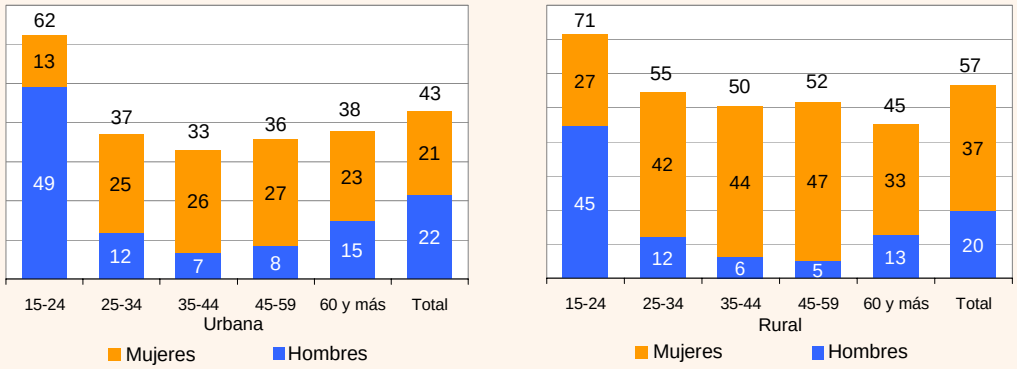
El análisis de las personas que no tienen ingresos propios permite una aproximación a la pobreza femenina desde el punto de vista de la autonomía económica, es decir, la capacidad de generar ingresos y tomar decisiones sobre los gastos.

En el 2002 se observó que en las áreas urbanas de la región casi el 43% de las mujeres mayores de 15 años carecían de ingresos propios, comparado con solo el 22% de los hombres. Las mujeres rurales tenían una dependencia económica todavía mayor en todos los grupos etarios (véase el gráfico que figura a continuación). Además, el 61% de las cónyuges de hogares pobres (y el 42% de las de hogares no pobres) carecía de ingresos propios, reflejando la falta de autonomía económica y las altas posibilidades de ser pobre o caer en la pobreza que afectan a una gran proporción de la población femenina, sobre todo si se modifican sus circunstancias familiares y conyugales (viudez, rupturas matrimoniales).

Por otra parte, las mujeres que cuentan con ingresos propios contribuyen de manera significativa a la disminución de la pobreza. Sin el aporte monetario de las mujeres, en el 2002 la pobreza total habría sido más de 10 puntos porcentuales mayor en ocho países de la región (Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay).

AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE, 16 PAÍSES ZONAS URBANAS,[a] 13 PAÍSES ZONAS RURALES[b]): POBLACIÓN SIN INGRESOS PROPIOS, POR SEXO Y TRAMOS DE EDAD, ALREDEDOR DEL 2002

(En porcentajes del total de cada sexo)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

[a] Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

[b] Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

Por último, según los datos disponibles, las mujeres de la región contribuyen de manera significativa a la reducción de la pobreza, pero sufren con mayor dureza sus efectos, lo que constituye otra razón para buscar acceder al mercado del trabajo (véase el recuadro II.2). De hecho, durante los años noventa, la tasa de participación laboral de las mujeres creció a un mayor ritmo que la de los hombres y la participación de las mujeres pobres aumentó del 36% en 1994 al 43% en el 2002. Sin embargo, aunque las mujeres están más ocupadas y trabajan más que antes en puestos

remunerados, sus tasas de desempleo siguen siendo muy superiores a las de los hombres, reciben salarios inferiores y gozan de menos protección social (véase el capítulo IV).

d) Vulnerabilidad de niños y adultos mayores frente a la pobreza

Niñez y pobreza

La infancia es una etapa fundamental en la vida del ser humano, indispensable para la formación de valores y la adquisición de habilidades básicas. Sin embargo, los niños constituyen también uno de los grupos más vulnerables a la pobreza, la que limita drásticamente sus posibilidades futuras de integración social. Las situaciones de privación durante la niñez conllevan generalmente niveles inadecuados de nutrición y por consiguiente un menor desarrollo fisiológico. Asimismo, precipitan la incorporación temprana de los menores al mercado laboral, usualmente en condiciones de precariedad e informalidad, lo que provoca el abandono precoz de la niñez y muy bajos niveles de escolaridad.[27] Así se da inicio a un ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza que compromete seriamente las posibilidades de progreso económico y social de los países. Por tal razón, la atención integral de la infancia debe ser un componente principal de las políticas de reducción de la pobreza extrema.

Resulta preocupante comprobar que la incidencia de la pobreza extrema afecta en mayor proporción a la infancia que a cualquier otro grupo de la población.[28] Según las cifras correspondientes al año 2002, existen en América Latina 41 millones de niños de entre 0 y 12 años de edad en situación de indigencia. Por su parte, 15 millones de indigentes tienen entre 13 y 19 años de edad, mientras que aquellos de 20 años y más totalizan un número similar al de los niños. Por tanto, aproximadamente 2 de cada 5 pobres extremos son niños (véase el cuadro II.4).

Visto desde el ángulo del hogar, se confirma que el alto número de niños en las familias constituye un factor altamente relacionado con su condición de indigencia.[29] Uno de los ejemplos más notables del vínculo entre niñez y pobreza del hogar se presenta en Uruguay, donde el porcentaje de hogares pobres con niños excede más de dos veces al que se observa en los demás hogares. Este hecho lleva a su vez a que los hogares pobres presenten altas tasas de dependencia demográfica, lo cual implica una fuerte carga para los miembros responsables de mantener a la familia (CEPAL, 2005a).

Este flagelo se manifiesta de manera relativamente homogénea entre los menores de 5 años y los que tienen entre 6 y 12 años, ya que la incidencia de la pobreza extrema en ambos grupos de edad es de alrededor de un 30%, cifra bastante superior a la que se observa entre las personas de mayor edad. Por otra parte, dicho porcentaje es mucho más alto en las áreas rurales que en las urbanas; en estas la pobreza extrema afecta a cerca de un 22% de los niños, en tanto que en las áreas rurales el porcentaje aumenta hasta casi un 50% (véase el cuadro II.4).

---

[27] Hacia el año 2002, el trabajo infantil alcanzaba en promedio al 15% de la población de entre 10 y 14 años, alrededor de 7,6 millones de niños, siendo Brasil, Guatemala y Ecuador donde se presentan las mayores tasas, por sobre el 20% (CEPAL/UNICEF/SECIB, 2001). La insuficiente educación obedece a factores de bajo rendimiento, rezago escolar y finalmente abandono. De hecho, en CEPAL (2002b) se estimó que el costo de dejar la escuela dos años antes de completarla se traduciría en pérdidas del orden del 20% al 30% del ingreso laboral.

[28] Estos resultados se ven influidos parcialmente por el propio método de medición utilizado, que considera que el costo de satisfacer las necesidades básicas de una persona es independiente de su edad. La aplicación de "escalas de equivalencia" que supongan un menor costo de satisfacción de las necesidades de los niños con respecto a las de los adultos generaría menores incidencias de pobreza infantil.

[29] Es pertinente agregar que existen marcadas diferencias de los patrones reproductivos entre los hogares pobres y no pobres, de manera que la dinámica demográfica está sesgada hacia un mayor crecimiento de los primeros. Utilizando el nivel de instrucción de la madre como una aproximación a la condición de pobreza de los hogares, según datos de las encuestas de demografía y salud, las tasas globales de fecundidad de las madres en hogares pobres son hasta tres veces mayor que en el resto de los hogares. Este hecho se ve agravado por la tendencia observada en algunos países de una menor movilidad ascendente y una mayor movilidad descendente de las familias con mayor número de hijos a cargo.

Cuadro II.4
AMÉRICA LATINA: INCIDENCIA DE LA POBREZA EXTREMA, POR GRUPOS DE EDAD Y ÁREA GEOGRÁFICA, 2002

Grupo de edad	Nacional		Urbano		Rural	
	Número (millones)	Incidencia (porcentaje)	Número (millones)	Incidencia (porcentaje)	Número (millones)	Incidencia (porcentaje)
0 a 5 años	19	29,6	9	21,4	9	48,6
6 a 12 años	22	30,5	11	22,1	11	51,9
13 a 19 años	15	22,1	8	15,0	7	44,3
20 y más años	41	13,9	23	9,8	19	28,7
Total	**97**	**19,4**	**52**	**13,5**	**46**	**37,8**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

La magnitud de la pobreza extrema infantil varía ampliamente de un país a otro, tal como ocurre con la indigencia al nivel de toda la población. Según datos para el 2002, en más de la mitad de los países la proporción de niños indigentes iguala o supera el 30%, siendo Bolivia, Honduras y Nicaragua los casos en los que sobrepasa el 45%. Por otra parte, Chile, Costa Rica y Uruguay (áreas urbanas) registran cifras inferiores al 12%. Cabe señalar que al interior de cada país, la relación entre áreas urbanas y rurales en cuanto a la presencia de la pobreza infantil confirma lo señalado al nivel regional sin excepciones, es decir, que la incidencia en las áreas rurales supera a la de las áreas urbanas.

Sin embargo, son precisamente algunos de los países con menores niveles de indigencia los que presentan las mayores disparidades en desmedro de los niños de 0 a 12 años. En efecto, en Argentina (áreas urbanas), Brasil y Uruguay (áreas urbanas), la tasa de indigencia de dicho grupo duplica con creces la del resto de la población.[30] En casi la totalidad de países, la indigencia infantil es al menos 1,5 veces superior a la de los demás grupos de edad, lo que revela que este problema afecta a la región de manera generalizada. Cabe advertir que las menores brechas que presentan Bolivia, Honduras y Nicaragua se deben a las altas tasas de indigencia que sufre la población en su conjunto y no a que la infancia se encuentre en una situación relativamente más favorable que en otros países, ya que, como se indicó, estos son precisamente los países con mayores niveles de indigencia infantil (véase el gráfico II.7).

Envejecimiento y pobreza

El paulatino envejecimiento de la población de América Latina y el Caribe presenta dos rasgos principales: se trata de un proceso generalizado en la región, que se ha producido a un ritmo mucho más rápido que en los países desarrollados.[31] A la vez, este proceso transcurre en un escenario social, económico y cultural caracterizado por una alta incidencia de pobreza, una persistente inequidad social, una baja cobertura de la seguridad social y una probable tendencia hacia el deterioro de las estructuras familiares de apoyo a los adultos mayores (Guzmán, 2002).

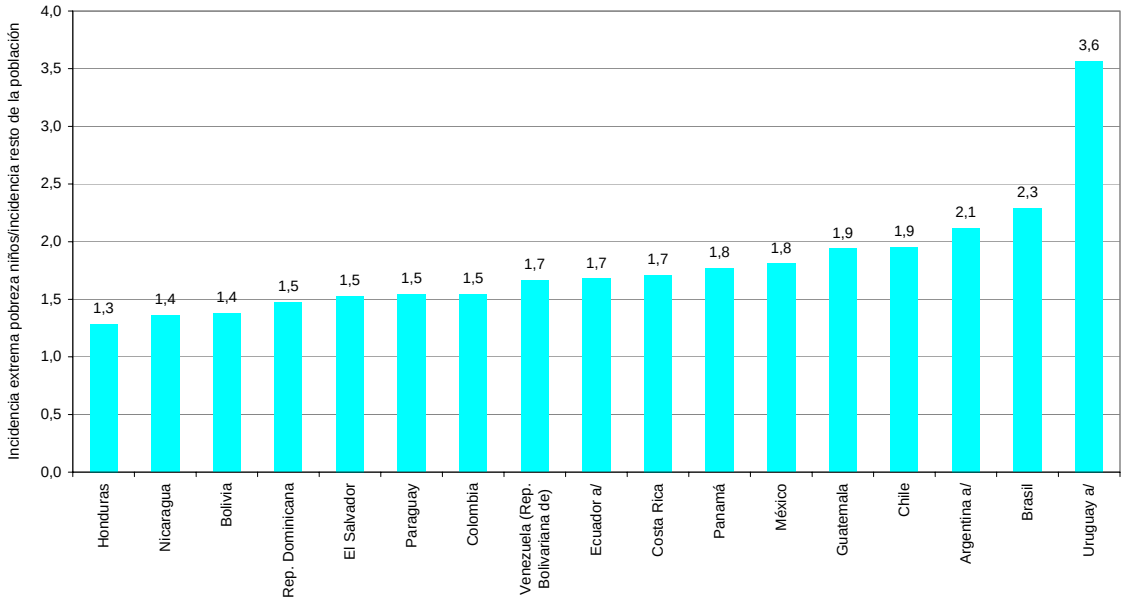
El examen de 15 países de la región (áreas urbanas) revela que en 11 de ellos la incidencia de pobreza entre los adultos mayores es algo menor que en la población de 15 a 59 años. Solo en República Dominicana estos son relativamente más pobres que el resto de la población, en tanto que en Costa Rica, El Salvador y Honduras los niveles de pobreza son similares al promedio nacional.[32]

[30] Entre estos países se destaca el caso de Uruguay, que registra una incidencia de la indigencia infantil 3,6 veces superior a la del resto de la población. Al ser tan reducida la tasa de indigencia total de este país, cobran especial relevancia dos factores en la determinación del resultado: primero, la forma en que opera el método de medición de la pobreza, destacado en la nota anterior, y segundo, el hecho de que se están comparando las incidencias promedio entre dos grupos de personas definidos según su nivel de ingreso —indigentes y no indigentes—, que son de tamaño muy diferente.

[31] Actualmente los adultos mayores suman alrededor de 47,5 millones de personas, vale decir, un 8,6% de la población total, porcentaje que al 2015 se proyecta que se elevará al 10,8%. Asimismo, se estima que entre el 2000 y el 2050, la proporción de personas mayores de 60 años se triplicará y uno de cada cuatro latinoamericanos será un adulto mayor (CEPAL, 2004d). En todos los países de América Latina y el Caribe se registra un incremento sostenido de la proporción de personas mayores de 60 años, aunque dicha tendencia se presenta con marcada heterogeneidad de un país a otro, según la etapa de la transición demográfica en que se encuentre.

[32] Véase una interpretación de estos resultados en CEPAL (2004d).

Gráfico II.7
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA EXTREMA POBREZA DE MENORES DE 12 AÑOS, COMO MÚLTIPLO DE LA INCIDENCIA EN EL RESTO DE LA POBLACIÓN, ALREDEDOR DEL 2002



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

[a] Áreas urbanas.

No obstante, por regla general, en los países latinoamericanos las condiciones de seguridad económica en la vejez son deficientes, aunque desiguales y poco equitativas. En efecto, más de la mitad de las personas mayores de 65 años no dispone de ingresos de la seguridad social, lo que refuerza su necesidad de permanecer o reinsertarse en el mercado laboral, sobre todo en actividades informales (CEPAL, 2003b).[33]

Si el envejecimiento no va acompañado de medidas concretas destinadas a mejorar las condiciones de empleo y de protección social durante la vida activa de la población, tenderá a elevarse la incidencia de la pobreza entre los adultos mayores, volviendo a este grupo etario extremadamente vulnerable al deterioro de sus condiciones de vida. Esto plantea grandes desafíos al Estado que, junto con seguir atendiendo las necesidades de los niños y jóvenes, deberá destinar crecientes recursos a un segmento que tendrá una gravitación cada vez mayor en el conjunto de la población latinoamericana.

e) Origen étnico de la población y extrema pobreza

Los países de América Latina y el Caribe deberían alcanzar la meta de reducción de la pobreza en un contexto de equidad de oportunidades para todos sus ciudadanos, sin distinción de raza o etnia.[34] Este es un reto particularmente importante en una región en la cual las estimaciones

[33] Aunque en promedio los ingresos por jubilaciones o pensiones superan el valor de la línea de pobreza, una proporción significativa de adultos mayores, entre 50% y 80% del total, obtiene beneficios exiguos que los mantienen en situación de alta dependencia económica y vulnerabilidad social (CEPAL, 2000b). Se estima que al menos un 41% de las personas mayores de 60 años de la región es económicamente activa, según datos de 11 países analizados en el año 2000 (Bertranou, 2003).

[34] Mientras la raza se asocia a distinciones biológicas atribuidas a genotipos y fenotipos, especialmente con relación al color de la piel, la etnicidad se vincula a factores de orden cultural, si bien con frecuencia ambas categorías no son fácilmente separables (Bello y Hopenhayn, 2001).

de la población indígena oscilan entre 35 y 55 millones de personas y donde los afrodescendientes serían entre 120 y 150 millones.[35]

América Latina

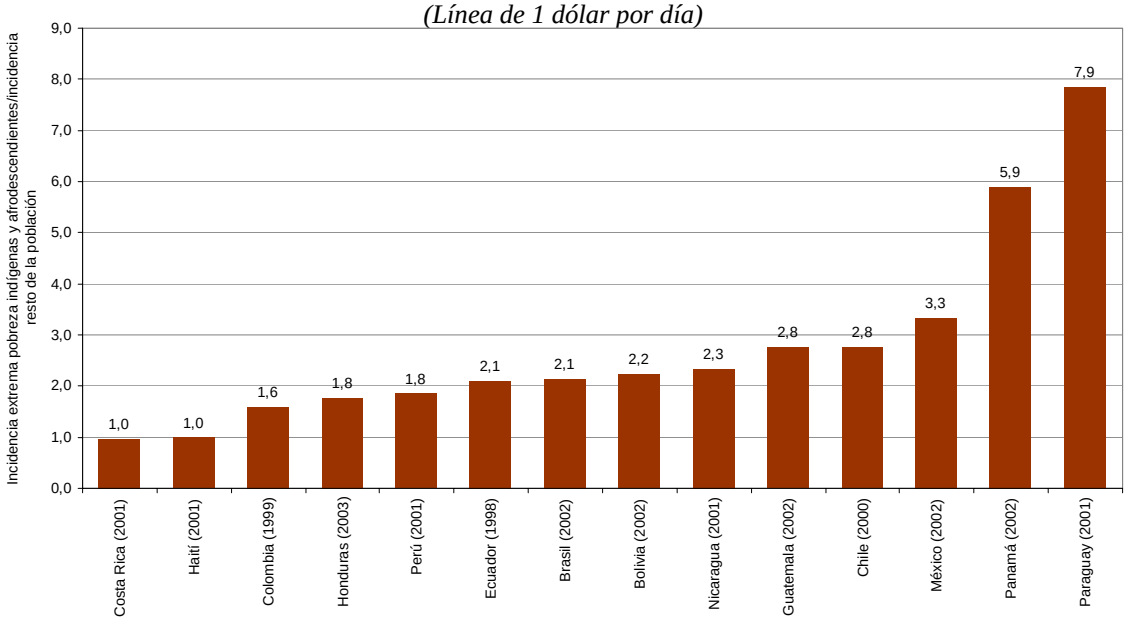
En América Latina, los pueblos indígenas —que en Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú representan más del 25% de la población— y afrodescendientes —que constituyen más de un cuarto de la población en Brasil, Nicaragua y Panamá— son, en gran medida, los más pobres de la región, presentan los peores indicadores socioeconómicos y tienen escaso reconocimiento cultural y acceso a instancias decisorias.[36]

Como se observa en el gráfico II.8, la incidencia de la extrema pobreza entre indígenas y afrodescendientes supera entre 1,6 (Colombia) y 7,9 veces (Paraguay) la incidencia en el resto de la población, excluidos los casos de Costa Rica y Haití, en los cuales la condición étnica no parece implicar diferencias en los niveles de indigencia.[37] Otros rasgos característicos de estos grupos son el mayor tamaño de sus hogares y, en la mayoría de los países, la ubicación en áreas rurales —aunque con menores porcentajes para los afrodescendientes y habida cuenta del creciente proceso de urbanización.

Gráfico II.8

AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA EXTREMA POBREZA DE INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES, COMO MÚLTIPLO DE LA INCIDENCIA EN EL RESTO DE LA POBLACIÓN

(Línea de 1 dólar por día)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Busso, M. Cicowicz y L. Gasparini, "Ethnicity and Millennium Development Goals in Latin América", Buenos Aires, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CLADES), septiembre del 2004.

[35] Establecer el tamaño de la población indígena y afrodescendiente (que en conjunto sumaría entre 150 y 200 millones de personas, cerca de un tercio de la población total) a partir de las fuentes actuales de información es particularmente difícil, porque los censos y las encuestas de hogares no suelen identificar la raza o etnicidad de las personas y, si lo hacen, se basan en distintos tipos de variables y criterios según el país. Para mayor información sobre las distintas estimaciones, véanse Banco Mundial (2003a), Barié (2003), Bello y Hopenhayn (2001), BID (1997) y Busso, Cicowiez y Gasparini (2004).

[36] En gran parte la correlación existente entre la condición de indigencia y la pertenencia a un grupo étnico obedece a la estrecha vinculación entre esta última variable y el contexto geográfico de residencia, según lo que se desprende de algunos análisis sobre "probabilidades de pobreza" basados en las encuestas de hogares.

[37] En Argentina y Uruguay los indígenas y afrodescendientes son una fracción muy baja de la población, lo que dificulta comparar la incidencia de la pobreza en estos grupos con el resto de la población.

Entre los factores de su situación de pobreza destacan la pérdida progresiva de tierras, el quiebre de las economías comunitarias, el menor acceso a los servicios educativos y de salud, y la estructura y dinámica de la inserción laboral. Los indígenas y afrodescendientes —que suelen ser víctimas de prejuicios étnico-raciales— reciben menores remuneraciones por trabajos comparables a los del resto de la población y tienen más probabilidades de trabajar en el sector primario de la economía, insertándose en pequeñas empresas o en el sector informal. Influyen, asimismo, las dificultades de acceso al crédito y a nuevas tecnologías que podrían permitirles aumentar y mejorar su producción.

Caribe

En los países del Caribe de habla inglesa, los afrodescendientes constituyen por lo general la mayoría de la población, aunque en países como Belice, Dominica, Guyana, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago otros grupos étnicos conforman también una parte importante de la población.

En estos países, la situación de los afrodescendientes es diferente del resto de la región, ya que no experimentan la exclusión propia de las sociedades latinoamericanas, gracias al hecho de representar la mayoría demográfica y a los cambios estructurales que tuvieron lugar antes y después de la independencia y, particularmente, a la igualdad en el acceso a la educación. Sin embargo, según las estimaciones de pobreza de los años noventa, en países del Caribe como Guyana y, en menor medida, Dominica, también existen desigualdades de índole étnica, ya que las poblaciones amerindias están sobrerrepresentadas entre los más pobres.

Superación de las desigualdades

Para superar las desigualdades por razones de raza y etnia y cumplir con la meta de reducción de la pobreza entre las poblaciones indígenas y afrodescendientes es preciso formular políticas gubernamentales en el ámbito de la educación, salud, empleo y propiedad de la tierra que hagan efectivo su acceso a los derechos económicos, sociales y culturales. Para orientar estas políticas, un importante punto de partida es el mejoramiento de los instrumentos de recolección de datos —censos y encuestas de hogares— a través de la inclusión de una serie de preguntas estandarizadas sobre etnia.

3. Posibilidades de alcanzar la primera meta del Milenio en América Latina

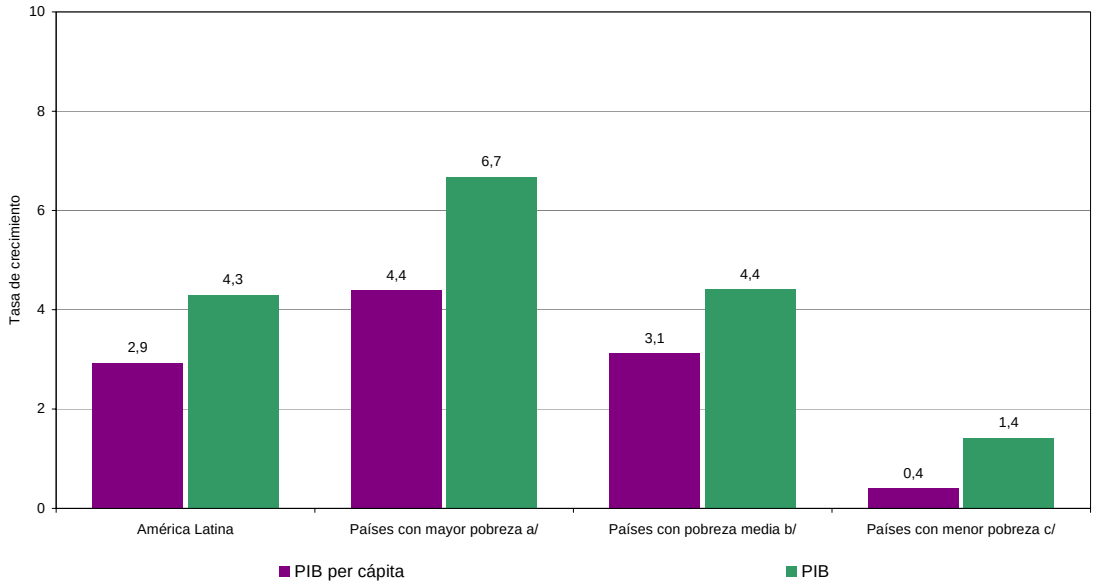
a) Tasas de crecimiento económico requeridas

De acuerdo con simulaciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares más recientes de los países de la región, el producto por habitante de América Latina debiera crecer un 2,9% anual durante los próximos 11 años para cumplir con la meta de reducir la pobreza extrema a la mitad, bajo el supuesto de que la distribución del ingreso se mantenga inalterada en todo el período.[38] Dicha tasa equivale a un crecimiento del producto total del 4,3% anual (véase el gráfico II.9).[39]

[38] Véase, en CEPAL (2004d), una descripción sucinta del método utilizado para efectuar las proyecciones que se presentan a continuación, que difiere levemente de la desarrollada originalmente en CEPAL/IPEA/PNUD (2003).

[39] La tasa de crecimiento mencionada es compatible con lo señalado por el Banco Mundial (2004), según el cual un crecimiento del PIB per cápita del 2,4% anual hasta el año 2015 reduciría la pobreza extrema a un 61% del nivel de 1990 y por tanto es insuficiente para cumplir la meta.

Gráfico II.9
AMÉRICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB TOTAL Y DEL PIB PER CÁPITA NECESARIAS PARA REDUCIR EL NIVEL DE POBREZA EXTREMA DE 1990 A LA MITAD, 2004-2015
(Promedio anual)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

[a] Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay.
[b] Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú y República Bolivariana de Venezuela.
[c] Chile, Costa Rica y Uruguay.

Este ritmo de crecimiento del producto necesario para alcanzar la meta difiere entre los países de acuerdo con sus respectivos niveles de pobreza extrema. En los países con menor pobreza —Chile, Costa Rica y Uruguay—, el producto por persona debiera incrementarse tan solo 0,4% por año. Lo reducido de este valor se explica principalmente por los casos de Chile, que ya alcanzó la meta, y Uruguay, que está muy cerca, y solo necesitan un incremento de su producto total semejante al crecimiento poblacional.

Entre los países con incidencias medias de indigencia se encuentran Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú y República Bolivariana de Venezuela.[40] Para reducir a la mitad los niveles de pobreza extrema en estos países se impone una tasa anual de crecimiento por habitante en los próximos 11 años del orden del 3,1% anual. Dicho valor se ve sumamente influido por la situación de Argentina y República Bolivariana de Venezuela, cuyos retrocesos en materia de pobreza en relación con los niveles de años anteriores se evidencian en la necesidad de crecer a ritmos muy elevados, si es que no se producen cambios en la distribución actual del ingreso.

Por su parte, Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay, países con niveles de indigencia superiores al 30%, deberían incrementar su PIB per cápita al 4,4% anual durante los próximos 11 años, una expansión del 6,7% por año del producto total. También al interior de este

[40] Cabe destacar que la clasificación de Argentina en la categoría intermedia no refleja el grado de desarrollo social alcanzado por el país en las últimas décadas y obedece particularmente al grave deterioro en materia de pobreza extrema que se produjo a partir de la crisis de fines del 2001, en la que la tasa de indigencia prácticamente se cuadruplicó.

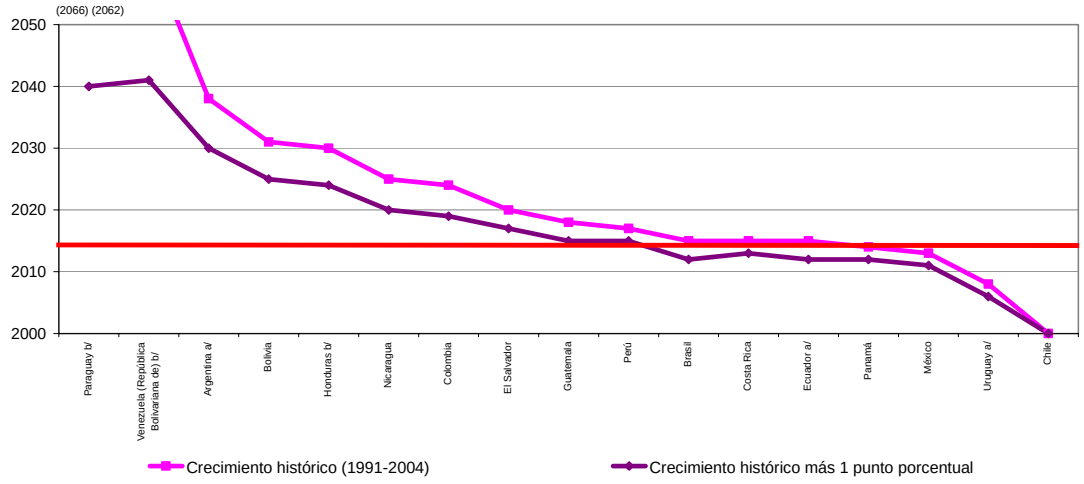
grupo de países hay marcadas diferencias, con tasas anuales de crecimiento por habitante que van desde el 2,1% en Guatemala hasta el 6,7% en Bolivia.[41]

Una forma alternativa de evaluar la viabilidad de alcanzar la primera meta del Milenio consiste en estimar el número de años requerido por los distintos países, suponiendo un ritmo de crecimiento acorde con la evidencia histórica (1991-2004). Esta presunción revela que, además del país que ya cumplió la meta (Chile), solamente Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá y Uruguay estarían en condiciones de alcanzarla en 2015 o antes.

No obstante, desde 1990 se han registrado crisis de gran magnitud que no cabe esperar se repitan en el futuro, lo que conlleva expectativas de crecimiento para la región algo más favorables que el promedio histórico. En el supuesto de que los países de la región lograran crecer a un punto porcentual por encima de su rendimiento promedio del período 1991-2004, la mitad de los países de América Latina, que albergan a alrededor del 70% de la población total, podrían reducir sus niveles de pobreza extrema a la mitad dentro del tiempo previsto. Los otros países que cumplirían la meta en estas circunstancias son Guatemala y Perú (véase el gráfico II.10).

Gráfico II.10

AMÉRICA LATINA: AÑO EN QUE SE ALCANZARÍA LA META DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA, SEGÚN DOS ESCENARIOS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

[a] Áreas urbanas.

[b] El crecimiento económico histórico por habitante corresponde al de los países con un nivel similar de indigencia y no al propio.

Todo ello implica que para un conjunto importante de países el desafío de reducir a la mitad la pobreza extrema no parece ser alcanzable en el plazo previsto. Las tasas de crecimiento requeridas por Bolivia, Colombia, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Paraguay superan claramente su promedio histórico, aun en el escenario más optimista que supone incrementar el producto 1 punto porcentual por encima de dicho promedio. Por otra parte, si bien en el gráfico II.10 Argentina y la República Bolivariana de Venezuela aparecen entre los países que no alcanzarán la meta, estos casos deben analizarse desde una perspectiva distinta. En el primero de

[41] La amplia variedad de tasas de crecimiento que requieren los países para alcanzar la meta queda claramente ilustrada en la siguiente hipótesis: si durante los próximos 11 años el producto por habitante de cada país creciera un 2,9% anual, América Latina en su conjunto cumpliría con la meta, pero solamente ocho países compartirían dicho logro (Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá y Uruguay).

ellos, los niveles actuales de indigencia, fruto de una situación más bien coyuntural, debieran poder reducirse con mayor facilidad que en los otros casos. A su vez, el mayor crecimiento del producto en el 2004 y la notable expansión de la inversión social de la República Bolivariana de Venezuela en ese mismo año ofrecen una panorámica futura más prometedora que la que se deriva de su trayectoria histórica. De esta forma, las perspectivas de cumplimiento de la primera meta del Milenio en los países de América Latina no son alentadoras, lo que hace aún más apremiante la necesidad de mejorar la distribución de los ingresos, en el plano interno, y de recurrir a la asistencia oficial para el desarrollo, en el externo.

La evaluación de las posibilidades de alcanzar la meta de reducción de la pobreza extrema coincide en prácticamente la totalidad de los casos con las apreciaciones que los propios países han expuesto en sus informes nacionales. Para ilustrar esta afirmación, se parte de la base de que los países en la categoría de "cumplimiento probable" son aquellos que alcanzarán la meta con una tasa de crecimiento igual a la histórica más un punto porcentual, mientras que los restantes se clasifican como de "cumplimiento poco probable". Desde esta perspectiva, tanto las proyecciones de la CEPAL como las de los propios países concuerdan en catalogar a Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá y Uruguay en el grupo de "cumplimiento probable" y a Bolivia, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú en el segundo grupo. En el caso de Colombia, en el informe nacional no se hace mención explícita de las posibilidades de cumplimiento de la meta. Solo en cinco casos se producen diferencias. En dos de ellos, Ecuador y Perú, se indica una baja probabilidad de cumplimiento, mientras que la CEPAL los considera de "cumplimiento probable". A su vez, para Argentina, El Salvador y la República Bolivariana de Venezuela la clasificación de cumplimiento "poco probable" que se desprende de las proyecciones efectuadas por la CEPAL no es compartida por los informes nacionales.[42] Es preciso recalcar que esta clase de predicciones depende en gran medida de los supuestos subyacentes en cada escenario posible, lo que explica que no se produzca una concordancia absoluta entre las distintas apreciaciones. Más bien, la notable homogeneidad que se observa entre ambas fuentes constituye una prueba de su solidez.

b) Efecto de la distribución del ingreso sobre la reducción de la pobreza

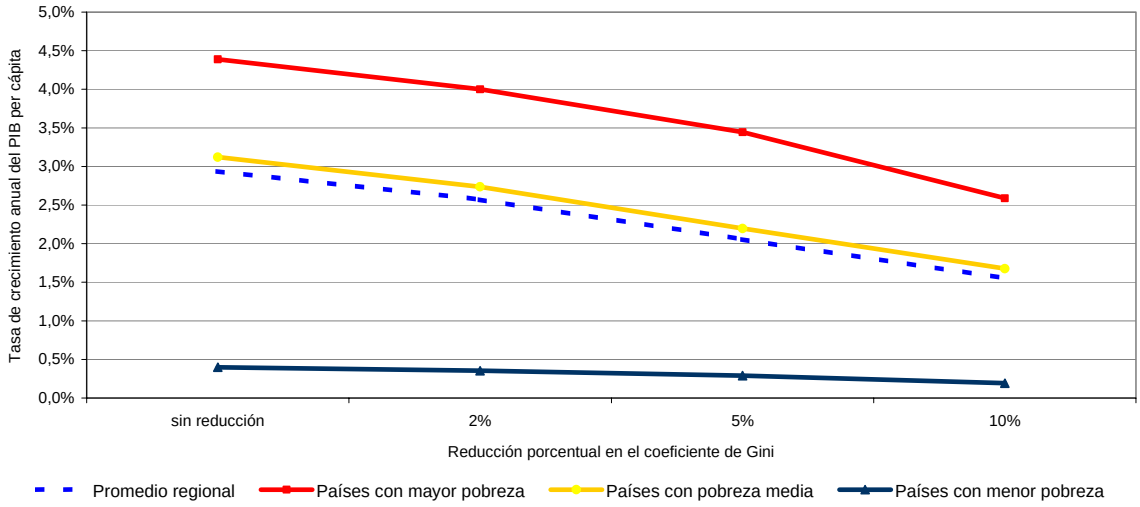
Para evaluar el efecto que tiene una reducción de la concentración de los ingresos es conveniente valerse de un indicador sintético que resuma en una sola cifra la situación, como el coeficiente de Gini.[43] El cambio simulado en la distribución del ingreso de los hogares está representado por el porcentaje de variación de dicho coeficiente, cuyo promedio simple para los países de América Latina se encuentra en torno al valor 0,54.

Tal como la CEPAL ha señalado en distintas oportunidades, con una mejor distribución del ingreso puede potenciarse el efecto de la expansión económica en la reducción de la pobreza. Se estima que la tasa de crecimiento regional proyectada para alcanzar la meta de pobreza extrema podría reducirse aproximadamente 0,2 puntos porcentuales por cada punto porcentual de reducción en el coeficiente de Gini. De esta manera, con una reducción del 5% de dicho indicador, que se traduce en aumentos de la participación en los ingresos del primer quintil de hogares en torno a 0,35 puntos porcentuales, el producto regional por habitante debería crecer un 2,1% anual, en lugar del 2,9% mencionado (véase el gráfico II.11). Desde otra perspectiva, tal mejora distributiva, junto con una tasa de crecimiento igual al promedio histórico, permitiría a los países reducir sus niveles de indigencia a la mitad entre 2 y 6 años antes de lo que lo lograrían en caso de mantener su distribución constante. De esta forma, al menos un país más (Brasil) alcanzaría la meta a tiempo.

[42] Cabe consignar que el informe nacional de la República Bolivariana de Venezuela establece el 2002 como año base para el cumplimiento de la meta, en lugar de 1990.

[43] Véase la sección 3.a).

Gráfico II.11
AMÉRICA LATINA: CAMBIO DE LAS TASAS DE CRECIMIENTO REQUERIDAS PARA REDUCIR LA POBREZA EXTREMA A LA MITAD, SEGÚN EL GRADO DE CAMBIO DISTRIBUTIVO



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Lo anterior pone de manifiesto la importancia de una mejora distributiva para el cumplimiento de la meta de reducción de la pobreza extrema en la región, particularmente en un escenario en que las tasas de crecimiento requeridas para alcanzarla son de difícil consecución, sobre todo en los países con más altos niveles de pobreza. En este sentido, el aumento de la inversión social y de los programas asistenciales, así como la mejor integración de las personas de bajos recursos al aparato productivo, son elementos fundamentales para avanzar en la dirección propuesta.

4. Orientaciones de políticas públicas para la reducción de la pobreza

Dado que la pobreza se manifiesta en ámbitos muy diversos de la vida, las políticas destinadas a superarla deben actuar de manera simultánea sobre sus principales determinantes. Por lo tanto, es necesario desplegar estrategias de carácter integral, que apunten a eliminar los vacíos estructurales vinculados con la producción y reproducción de las situaciones de pobreza, al tiempo que aborden las carencias más inmediatas de la población menos favorecida en materias tales como la nutrición, la educación, el empleo, los ingresos, la salud y la vivienda, entre otras. De allí que varias de las orientaciones de política que se van recogiendo a lo largo de este documento, referidas a dichas dimensiones, constituyen también políticas para la reducción de la pobreza.

El crecimiento económico con estabilidad es una condición necesaria para la reducción de la pobreza, sobre todo cuando se traduce en más y mejores empleos para los pobres. Las mayores oportunidades de trabajo decente son una premisa fundamental para que las familias pobres se desarrollen con autonomía financiera a partir de su propio esfuerzo.[44] Sin embargo, la evidencia ha demostrado que por sí solo el crecimiento no basta para garantizar reducciones significativas de las tasas de pobreza. La experiencia de América Latina y el Caribe corrobora que en los episodios de

[44] Dinamizar las economías regionales —incluido el mejoramiento de la productividad de la mano de obra ocupada en el sector agropecuario— es también una premisa fundamental para mejorar las condiciones de vida de los hogares pobres y desalentar los procesos migratorios.

crisis la pobreza se incrementa de manera ostensible, en tanto que en los períodos de bonanza económica las reducciones operan claramente a un menor ritmo. Por lo tanto, la variabilidad del crecimiento es especialmente relevante.

La viabilidad de cualquier estrategia de reducción de la pobreza exige la participación activa de los gobiernos, a partir de medidas universales y específicamente orientadas. Al Estado le compete corregir las desigualdades sociales más agudas y garantizar a todos los ciudadanos el disfrute de sus derechos básicos, articulando el desarrollo económico, social y ambiental en un marco de equidad e inclusión. Por un lado, para eliminar los factores estructurales que intervienen en la reproducción de la pobreza es preciso poner en marcha políticas públicas que amplíen el acceso de los pobres tanto a los activos productivos como al capital —especialmente la tierra—, la educación general, la capacitación para el trabajo y la tecnología, así como a la protección social.[45] Por otra parte, para avanzar hacia la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio los gobiernos deben destinar recursos para expandir y mejorar la infraestructura social, como los centros educativos y de atención a la salud, además de la provisión de viviendas para disminuir la vulnerabilidad.

A la vez, para combatir la pobreza que enfrentan los países de América Latina y el Caribe no solo es imperativo superar rezagos estructurales sino también modificar situaciones de vulnerabilidad derivadas de la coyuntura económica o de los efectos de desastres naturales. Asimismo, y dado que ningún programa por sí solo es suficiente para erradicar la pobreza, es urgente diseñar estrategias integrales que combinen programas universales —que atiendan el cumplimiento de los derechos económicos y sociales— con medidas específicas en materia alimentaria y nutricional, entre otras. Además, es preciso que estos programas asistan las necesidades de las personas conforme a la etapa de su vida, con intervenciones tempranas en aquellos grupos sociales en los que se advierte alguna condición de vulnerabilidad o desventaja.

En la región existe un gran grupo de países con altos porcentajes de población en las áreas rurales, donde se registra una elevada incidencia de la pobreza, como los países de Centroamérica, Haití y Paraguay, entre otros. Considerando que la pobreza rural se vincula a una baja dotación y deficiente calidad de los activos físicos y el capital humano, para elevar los ingresos de los hogares rurales pobres de manera sostenida es necesario fortalecer la acción pública en la formación de capital físico y humano, concentrándose particularmente en inversiones en manejo de suelo, riego y drenaje, infraestructura vial, de comunicaciones y energía, gestión del riesgo agropecuario, educación e investigación agrícola (IFPRI, 2002).

En diversos análisis se advierte la especial importancia de la calidad de la fuerza laboral —su educación, salud, destreza y conocimientos tecnológicos— como determinante del crecimiento productivo (Cáceres, 1998; Mankiw, Romer y Weil, 1992; Schultz, 1988; Serna, 2000). Cualquier estrategia de reducción de la pobreza rural, por lo tanto, deberá tener como elementos indispensables la expansión de la educación agrícola formal, la capacitación técnica y la difusión masiva de conocimientos útiles al medio rural.[46]

Por otra parte, en las evaluaciones realizadas hasta ahora sobre el funcionamiento de los programas integrales de lucha contra la pobreza vigentes en la región se observan, en general, resultados positivos acerca de su impacto en el nivel de vida de las familias y en la reducción de las tasas de pobreza extrema.[47] No obstante, la experiencia indica que subsisten aún múltiples desafíos.

[45] Un mecanismo eficaz para dotar a las personas de acceso al capital productivo es el crédito. De hecho, existen experiencias exitosas de reducción de la pobreza que han basado su estrategia en sistemas de crédito de bajo costo para la formación y consolidación de empresas pequeñas y microempresas.

[46] Es importante también fortalecer la capacidad de los pobres agrícolas de adaptar y difundir tecnologías provenientes de países con condiciones agroclimáticas similares, así como promover la diversificación agrícola e introducir técnicas que aumenten la productividad (Ruttan, 2002).

[47] Estos programas tienen por objeto reducir las brechas de ingreso de los pobres más que cubrir totalmente su déficit de recursos, por lo que el valor de las transferencias no alcanza para satisfacer todas sus necesidades. Así, el impacto de los programas suele ser mayor que el que refleja la disminución del porcentaje de indigentes.

Un primer aspecto que cabe señalar dice relación con la a veces limitada cobertura poblacional de estos programas, incluso en aquellos países en los que se ha logrado extender de manera persistente el padrón de beneficiarios. La necesidad de expandir geográficamente los programas para abarcar a quienes más lo necesitan, sobre todo en las áreas rurales y de difícil acceso, parece ser la tónica en la mayoría de los países. También cabe recordar que la cobertura efectiva de los programas suele reducirse por los errores de identificación de los beneficiarios.

Un reto adicional de estos programas es el de la sostenibilidad. En algunos casos el financiamiento de este tipo de iniciativas entraña una alta carga fiscal que no puede sufragarse en forma continua; en otros, los nuevos gobiernos deciden modificar sustancialmente los programas con el objeto de mostrar "cambios" respecto del gobierno anterior. Un pacto fiscal y un acuerdo político-social son, por lo tanto, indispensables para lograr la continuidad de ciertos programas que se consideran esenciales (véase el capítulo I).

Asimismo, permanece la duda respecto del tipo de capacidades desarrolladas en los hogares a efectos de habilitarlos para que subsistan con sus propios medios, una vez que han abandonado ciertos programas de reducción de la pobreza. Conforme a la mayoría de las iniciativas en marcha, se fija un número máximo de años en que los hogares elegidos pueden permanecer activos en el padrón de beneficiarios, pero no siempre hay una adecuada evaluación y seguimiento que garantice que al egresar del programa los hogares hayan adquirido las capacidades que les permitan mantenerse establemente fuera de la pobreza.

En este sentido, es muy promisoria la aparición de programas que combinan la ayuda monetaria con la formación de capital humano, factor fundamental para reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza. Para ello, las transferencias monetarias y la entrega de ciertos bienes y servicios se condicionan, por ejemplo, al control preventivo de los miembros del hogar en los centros de salud o la asistencia regular de los niños en edad escolar a los establecimientos educativos, con el propósito de reducir la fecundidad precoz, desincentivar el trabajo infantil y mejorar el rendimiento escolar. Los ejemplos más exitosos de transferencias condicionadas en la región están dados por el programa "Bolsa Familia" de Brasil, el programa "Familias en Acción" de Colombia, y el programa "Oportunidades" de México, aunque también se utilizan en algún grado en la mayoría de los países latinoamericanos (otros ejemplos son el Bono de Salud en Bolivia, la Beca Escolar en Ecuador, el Programa de Asignación Familiar (PRAF) de Honduras y los bonos alimentario y escolar en Nicaragua, entre otros).

Sin embargo, cabe recordar que el principal medio utilizado por los gobiernos para dotar a las personas de las capacidades que les permitan autosustentarse adecuadamente no son las transferencias monetarias sino la prestación directa de servicios gratuitos o subsidiados y las transferencias en especie. Una experiencia reciente en esta línea son los programas de inclusión social de la República Bolivariana de Venezuela, llamados "Misiones Sociales". La forma masiva y acelerada en que estos programas se están implementando, así como su concepción desde un enfoque de derechos, son características que los distinguen de otras prácticas llevadas a cabo en los países de América Latina y el Caribe.

En los informes nacionales de seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio figura una descripción más completa del tipo de políticas para la reducción de la pobreza que se están implementando. Como se indicó, la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe cuenta con al menos un informe publicado y en un conjunto importante de ellos estos documentos fueron preparados con la participación del gobierno, la sociedad civil y los organismos internacionales, lo cual no solo revela un gran compromiso nacional con la consecución de las metas sino que constituye un aval de que los diagnósticos y propuestas que en ellos se expresan cuentan con un grado significativo de consenso interno. Por ello, estos documentos contienen insumos esenciales que deberán considerarse al determinar las necesidades de política pública y formular las estrategias para reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida.

B. Hacia la erradicación del hambre

Objetivo	Meta	Indicadores
1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre	2. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre	4. Niños menores de 5 años de peso inferior al normal 5. Porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria (FAO)

1. Introducción

El tema de la reducción del hambre se enmarca en el derecho a la alimentación, reconocido en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este documento, junto con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, constituye un instrumento jurídico fundamental para la materialización de la Declaración Universal de Derechos Humanos (véase el recuadro II.3). En el ámbito de una cultura de derechos, se torna obligatorio para los Estados adoptar medidas deliberadas, concretas y orientadas a la erradicación del hambre, sin ninguna discriminación.

Recuadro II.3
LA ALIMENTACIÓN: UN DERECHO HUMANO

En el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que consagra el derecho a un nivel de vida adecuado, se incluyen la alimentación, el vestido y la "mejora continua de las condiciones de existencia".[a]

En este documento se establece que los Estados partes, "reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos, mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios, de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; y b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan." Más allá de las posiciones de los países acerca del Pacto, o del alcance de los derechos que reconoce, existe consenso respecto de la noción de derecho a la alimentación.

En el Pacto se consigna que los Estados deberán dar cumplimiento a la obligación de proteger, promover y asegurar el goce de estos derechos de manera progresiva y hasta el máximo de los recursos de que dispongan. Los conceptos de gradualidad y racionalidad han llevado a postular la complementariedad entre derechos y desarrollo humanos, es decir, que los derechos reconocidos en el Pacto son de naturaleza abstracta y constituyen metas ideales en materia de alimentación, salud, vivienda, educación y trabajo, entre otros (PNUD, 2000). Sin embargo, las personas tienen el derecho concreto a políticas apropiadas que apunten a la paulatina puesta en práctica de sus disposiciones. Las obligaciones del Estado abarcan, por lo tanto, la ejecución de políticas tendientes a asegurar el progresivo goce de los derechos abstractos, con los recursos de que pueda disponer o con los procedentes de la cooperación internacional. En consecuencia, la asistencia para la seguridad alimentaria constituye una herramienta fundamental para consolidar el derecho a la alimentación.

Para mejorar las políticas sociales destinadas a la alimentación, los Estados cuentan, entre otros marcos de referencia, con el Proyecto de directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza, publicadas por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, que contiene una serie de objetivos e indicadores para evaluar los avances (ACNUDH, 2002).

[a] El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales entró en vigor el 3 de enero de 1976. A la fecha, los Estados partes son 147, 26 de América Latina y el Caribe, a saber, Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tabago y Uruguay. En lo que respecta a los demás países de la región, Belice firmó el pacto pero no lo ha ratificado, y Antigua y Barbuda, Bahamas, Cuba, Haití, Santa Lucía y Saint Kitts y Nevis no lo han firmado. Para mayor información, véase ACNUDH (2002).

En la segunda meta del objetivo 1, relativa a la disminución de la pobreza y el hambre en el mundo, se establece reducir a la mitad, entre los años 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre. Esta meta se asemeja al objetivo "de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015" fijado por los 156 países miembros de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación realizada en 1996 y que se confirmó en la declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación cinco años después.

Los indicadores contemplados para el seguimiento de esa meta son:

i) el porcentaje de menores de 5 años con insuficiencia ponderal o desnutrición global, esto es, cuyo peso para la edad es menor a dos desviaciones estándar de la mediana de la población internacional de referencia, definida por el Centro Nacional de Estadística de la Salud de los Estados Unidos, y

ii) el porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria o población subnutrida.

Si bien el combate a la extrema pobreza es central en la lucha contra el hambre, no puede esperarse que los esfuerzos destinados a reducir la primera aseguren por sí solos y en un plazo razonable la erradicación de la segunda. El hambre es principalmente consecuencia de las dificultades de acceso a los alimentos y, sobre todo, de la falta de ingresos monetarios para adquirirlos. Sin embargo, además de aumentar de manera sostenida la capacidad de compra de alimentos, es preciso eliminar o atenuar el impacto de los otros factores de riesgo de subnutrición, desnutrición y del fenómeno de la malnutrición —desequilibrio en el consumo de los diversos nutrientes— que afectan principalmente a los hogares extremadamente pobres. Entre estos factores, muchos de los cuales están englobados en el concepto de "utilización de alimentos" se destacan las condiciones sanitarias de la vivienda, el acceso a servicios de agua potable y de eliminación de excretas adecuados, la atención de la salud, el conocimiento de las normas de higiene para la manipulación de alimentos y los hábitos alimentarios, entre otros. Si se tienen en cuenta estos factores, es posible obtener logros significativos en materia de desnutrición mediante programas nutricionales, aun cuando no formen parte de amplios y costosos programas de combate a la pobreza. Lo anterior explica que, en la Declaración del Milenio, se hayan establecido metas separadas para la reducción de la pobreza extrema y del hambre y sus consecuencias.

Puesto que la condición de pobreza extrema se establece a partir de la cuantificación del ingreso que disponen los hogares para atender las necesidades alimentarias de sus miembros, no es de extrañar que, a nivel agregado, se constate una correlación relativamente alta entre indigencia, subnutrición y desnutrición, y tienda a asimilarse la pobreza extrema al hambre.[47] En los gráficos II.12, II.13 se pone en evidencia el vínculo que existe entre extrema pobreza y los fenómenos de desnutrición y subnutrición en la región. No se pretende sugerir que necesariamente haya una relación causal unidireccional, según la cual el hambre siempre es consecuencia únicamente de la pobreza extrema.[48] En muchos casos, el alivio del hambre es un prerrequisito para una reducción sostenible de la pobreza, puesto que la subnutrición afecta en gran medida la productividad del trabajo y la capacidad de generación de ingresos de la población. Hay un círculo vicioso, pero es más fácil que se rompa si se interviene sobre los ingresos que respecto de los alimentos.

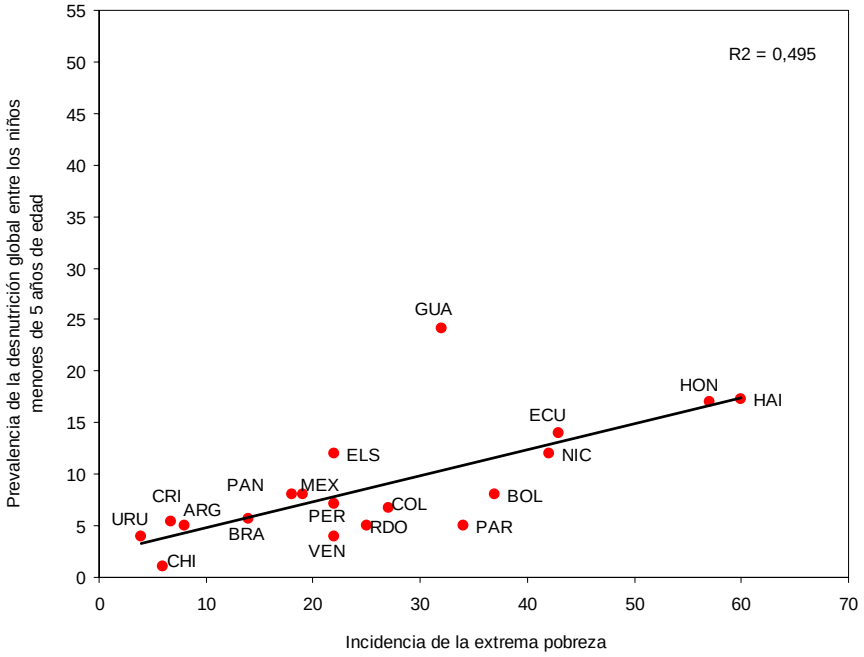
En esos mismos gráficos se ilustra el hecho de que niveles similares de pobreza extrema se vinculan con tasas variables de desnutrición y subnutrición. Esto señala la presencia de otros factores que influyen en la desnutrición y subnutrición y, por ende, la posibilidad de progresar hacia el logro de la meta sobre el hambre mediante políticas y programas que los consideren.

[47] Como se indicó en el presente capítulo, la línea de extrema pobreza o indigencia corresponde al monto de recursos necesarios para satisfacer los requerimientos medios de calorías y nutrientes de los miembros del hogar.

[48] Para establecer relaciones causales sería necesario incorporar otros factores relacionados con el fenómeno del hambre y adecuar la información a dicho fin.

Gráfico II.12

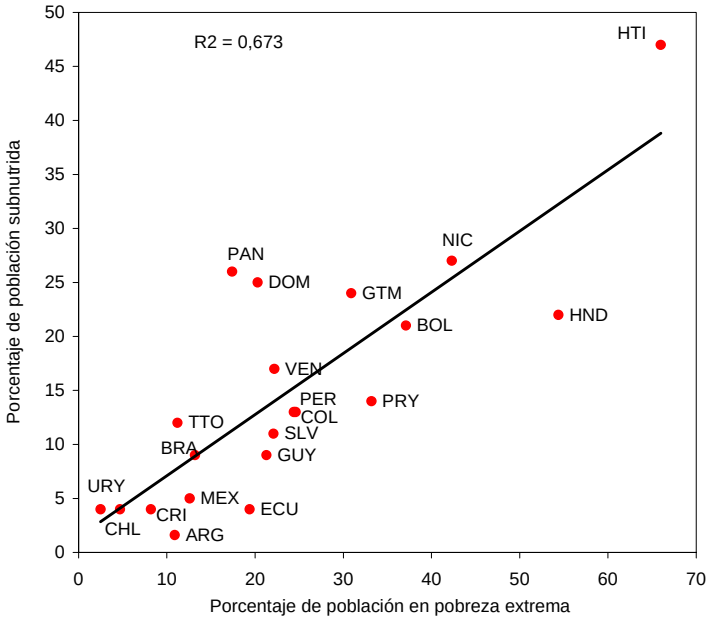
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAÍSES): RELACIÓN ENTRE POBREZA EXTREMA Y DESNUTRICIÓN GLOBAL, ALREDEDOR DE 1999



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 2002-2003* (LC/G.2209-P), Santiago de Chile, agosto del 2003. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.03.II.G.185.

Gráfico II.13

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): RELACIÓN ENTRE POBREZA EXTREMA Y SUBNUTRICIÓN, 2000-2002



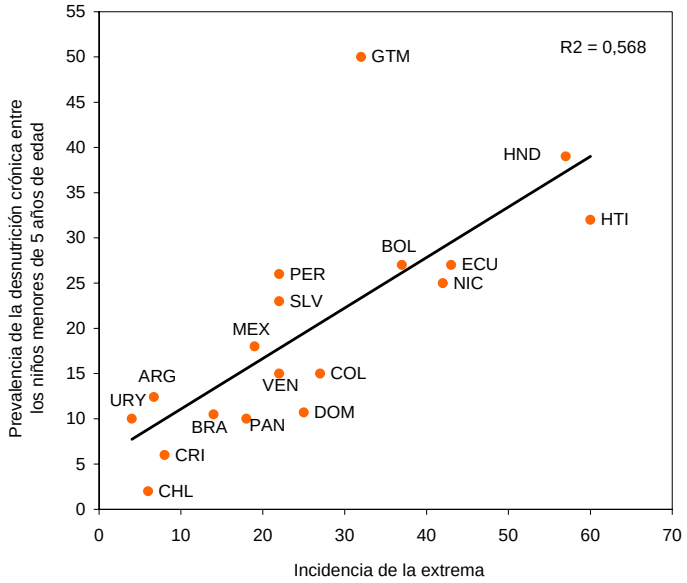
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos provenientes de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO); y CEPAL, *Panorama social de América Latina, 2004* (LC/G.2259-P), Santiago de Chile, 2005, en prensa.

El progreso hacia el logro del primer objetivo de desarrollo del Milenio será más fácil si, además de la lucha directa contra la pobreza, se hacen esfuerzos por mejorar el estado nutricional de la población. La desnutrición infantil, medida en este caso por la relación peso/edad, es un fenómeno ligado a la pobreza, la ausencia de una adecuada alimentación, los bajos niveles de educación y el acceso precario a los servicios de salud. La desnutrición y malnutrición en el niño, incluso moderada, incrementa su riesgo de muerte, inhibe su desarrollo cognitivo y afecta su estado de salud por el resto de su vida. Por lo tanto, se trata de un fenómeno que es necesario erradicar definitivamente. Una nutrición suficiente y de buena calidad debe convertirse, en el más breve plazo, en un componente central del desarrollo. De hecho, es una condición indispensable para mejorar no solo la salud y la sobrevida de las generaciones actual y futura sino también las oportunidades de salir de la pobreza. Cabe destacar que, en mayor o menor medida, en los países de la región se registran tanto problemas de ingesta insuficiente de alimentos como de desequilibrios de la composición de la dieta. Estos últimos se expresan en la falta de micronutrientes básicos y un exceso creciente de macronutrientes, que se traducen en obesidad y otras patologías.

Atendiendo a las consecuencias de la nutrición para las oportunidades de las personas y las posibilidades de crecimiento de los países, en este documento se propone considerar, además de la desnutrición global, la desnutrición crónica[49] o retardo en el crecimiento corporal como indicador adicional para el seguimiento de la segunda meta del primer objetivo de desarrollo del Milenio. La relevancia de este indicador radica en que acumula las consecuencias de la falta de una alimentación y nutrición adecuadas durante los años más críticos del desarrollo físico y psicomotor de los niños, cuyos efectos negativos son, en gran medida, irreversibles. Además, la desnutrición crónica afecta al doble de la población infantil que la desnutrición global. De hecho, como se puede apreciar en el gráfico II.14, la desnutrición crónica guarda una relación aún más alta que la desnutrición global con la pobreza extrema.

Gráfico II.14

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): RELACIÓN ENTRE POBREZA EXTREMA Y DESNUTRICIÓN CRÓNICA, ALREDEDOR DE 1999



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 2002-2003* (LC/G.2209-P), Santiago de Chile, agosto del 2003. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.03.II.G.185.

[49] Este indicador refiere al porcentaje de niños menores de 5 años de edad cuya talla para la edad es menor a dos desviaciones estándar de la mediana de la población internacional de referencia de edades entre 0 y 59 meses, definida por el National Center for Health Statistics.

Por último, es importante destacar que el desequilibrio energético se traduce también en el sobrepeso y la obesidad y en las enfermedades crónicas vinculadas. Sus causas inmediatas son la alimentación inadecuada y la inactividad. Es preciso reconocer a la obesidad como un problema también ligado a la pobreza. El desequilibrio energético y los malos hábitos alimentarios redundan en un retardo del crecimiento en términos de talla (niños pequeños) y en sobrepeso y obesidad de la población de bajos ingresos.

2. Seguridad alimentaria y hambre

La seguridad alimentaria de un país se concibe como un sistema interrelacionado de producción, comercialización y consumo de alimentos, que debe garantizar a todas las personas el acceso físico y económico a los alimentos básicos necesarios para una vida activa y saludable, y es un concepto clave para explicar los niveles de subnutrición y desnutrición que afectan a la población en un momento dado.

La seguridad alimentaria comprende cuatro dimensiones, a saber: i) la disponibilidad, que se refiere a la oferta de alimentos (el suministro de energía alimentaria); ii) el acceso al consumo de alimentos en cantidad y calidad adecuada (ingresos suficientes); iii) la utilización, que alude a la calidad e inocuidad de los alimentos, los hábitos alimentarios y el estado nutricional de las personas; y iv) la estabilidad del acceso a los alimentos, referida a la vulnerabilidad de segmentos de población que, ante ciertos factores internos y externos, sufren un deterioro de su situación alimentaria.

Los problemas alimentarios de mayor urgencia pueden enfrentarse con medidas de apoyo, tanto campañas ocasionales de distribución de alimentos ante desastres naturales, entre otras, como políticas permanentes, entre las que se cuentan las raciones escolares y las tarjetas subsidiadas para alimentos. Sin embargo, la mayoría de la población debe acceder a los alimentos a través del mercado. Por lo tanto, el principal componente de la lucha contra el hambre son las políticas de combate a la pobreza, orientadas a garantizar que la población disponga de los recursos monetarios necesarios para acceder al mercado alimentario.

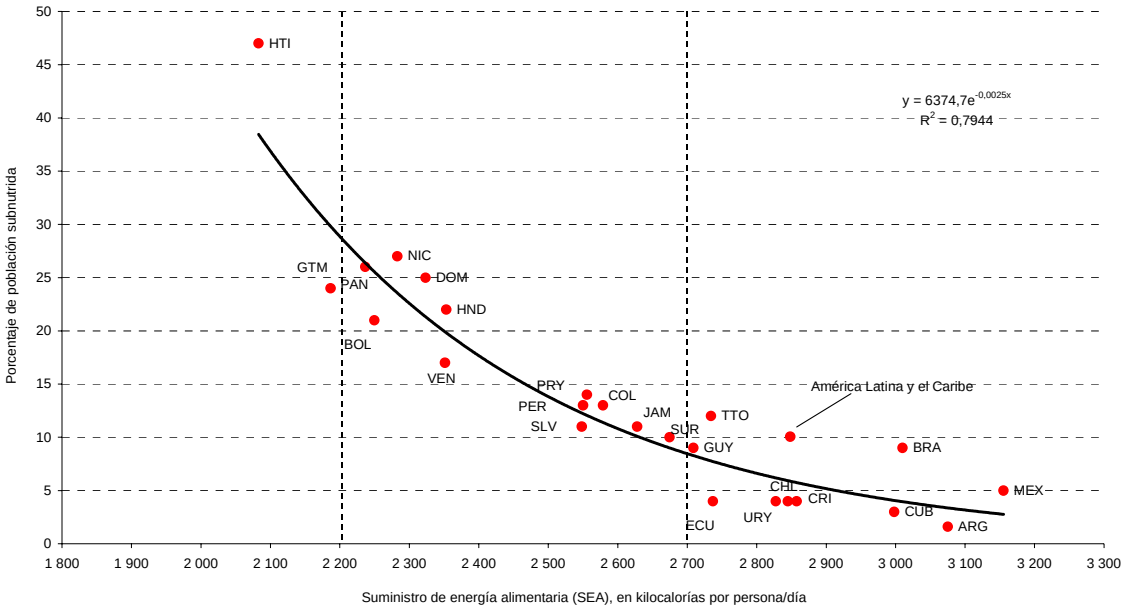
El nivel interno de oferta alimentaria de los países —o suministro de energía alimentaria, expresado en kilocalorías por persona al día— representa el promedio de alimentos disponibles en el país. Se calcula sobre la base de la producción agropecuaria interna que se destina al mercado local y la que se dirige al mercado internacional (exportaciones), la importación de alimentos, su uso por parte del sector productivo, las pérdidas y lo que se dispone para consumo humano. La cantidad de alimentos disponibles se encuentra estrechamente relacionada con los precios relativos de estos en el mercado nacional e internacional y con la capacidad de compra de los estratos de la población. La oferta responde al nivel medio de ingreso y a su distribución en la población.

En la región se producen, por regla general, alimentos suficientes para satisfacer los requerimientos nutricionales de todos sus habitantes. La mayoría de los países presentan un suministro de energía alimentaria superior a 2.500 kilocalorías por persona al día, cifra que excede con creces el requerimiento mínimo de consumo energético de una persona adulta, de 1.815 kilocalorías. El problema del hambre en América Latina y el Caribe es más una consecuencia de la elevada desigualdad en materia de distribución del ingreso y consumo que de una oferta alimentaria insuficiente (véase el gráfico II.15).

Gráfico II.15

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (24 PAÍSES): SUMINISTRO DE ENERGÍA ALIMENTARIA Y POBLACIÓN SUBNUTRIDA, 2000-2002

(En kilocalorías por persona al día y en porcentajes)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2004*, Roma, 2004; y hojas de balance de alimentos.

En Bolivia, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Bolivariana de Venezuela y República Dominicana, el suministro de energía alimentaria fluctúa entre las 2.100 y 2.350 kilocalorías, cifra que si bien supera el mínimo mencionado se traduce en una gran incidencia de subnutrición, que afecta a más del 15% de la población. Las desigualdades de acceso resultantes de ingresos insuficientes determinan que el consumo de alimentos de importantes segmentos de la población sea inferior al necesario. Cabe destacar que, con la excepción de Venezuela, los países citados se caracterizan por tener una elevada proporción de población rural, que fluctúa entre 34% en Bolivia y 61% en Haití.[50] Esta población se dedica principalmente a actividades agrícolas de baja productividad y, muchas veces, la producción para el autoconsumo y el intercambio es insuficiente para satisfacer sus necesidades alimentarias. En estos países la seguridad alimentaria y el progreso hacia la solución estructural de los problemas de hambre requieren una política agropecuaria y de desarrollo rural, que aborde los problemas de acceso a la tierra, al agua, a semillas mejoradas y a fertilizantes. Asimismo, esta política debe asegurar el acceso a tecnologías que aumenten la productividad, elevar la asociatividad, para mejorar tanto el acceso a los insumos para la producción como la comercialización de los productos finales.

En el gráfico II.15 también se pone en evidencia que países que presentan una oferta alimentaria similar registran diferencias importantes respecto de la proporción de la población afectada por el hambre, a consecuencia de la disparidad en materia de acceso. Es el caso de Bolivia

[50] De acuerdo con las definiciones vigentes de zonas urbana y rural, en el año 2002, alrededor del 24% de la población de la región residía en zonas rurales y, en numerosos países, más de un tercio de la población vivía en estas zonas: Bolivia (34%), Ecuador (36%), República Dominicana (39%), Panamá (42%), Jamaica y Paraguay (43%), El Salvador y Nicaragua (44%), Costa Rica (49%), Honduras (50%), Belice (52%), Guatemala (60%), Guyana y Haití (61%). En la mayoría de los países y territorios del Caribe de habla inglesa más del 40% de la población no residía en centros urbanos. Para mayor información, véase World Urbanization Prospects: The 2003 Revision Population Database [en línea], http://esa.un.org/unup/.

y de Nicaragua: en Nicaragua, que presenta una oferta alimentaria un poco mayor que la de Bolivia, la subnutrición es alrededor de siete puntos porcentuales superior. Algo similar ocurre al comparar Brasil y Cuba, y Ecuador y Trinidad y Tabago. La disparidad es mucho más elevada en los países, en la medida en que hay grupos poblacionales en determinadas zonas que registran niveles de pobreza extrema y subnutrición muy superiores a los promedios nacionales.[51]

En virtud de lo anterior, la reducción de la pobreza extrema normalmente se refleja en la disminución de la subnutrición, en la medida que los incrementos del ingreso en los estratos de menores recursos se traducen en aumentos del consumo de alimentos en términos absolutos y en una reducción de la desigualdad de acceso a estos.[52]

3. Nivel y evolución de la subnutrición: avance hacia el logro de la meta

A inicios de la década pasada, alrededor de un 13% de la población de América Latina y el Caribe se encontraba subnutrida. Esta proporción se redujo a un 10% aproximadamente a principios del presente decenio, lo que equivale a una disminución del número de personas subnutridas de 6,6 millones (de 59,5 a 52,9 millones de personas). Según estimaciones de FAO, a comienzos de la actual década, la mayor cantidad de población sin acceso suficiente a los alimentos se concentraba en Brasil (15,6 millones de personas), Colombia (5,7 millones), México (5,2 millones), Venezuela (4,3 millones) y Haití (3,8 millones).[53] Así, cinco países reunían cerca de dos tercios del total de subnutridos en la región.

Aun si se cumpliese la meta, dado el aumento previsto de la población, en el año 2015 habría en América Latina y el Caribe más de 40 millones de habitantes en situación de subnutrición. Esta consideración es particularmente importante debido a que los países con mayores niveles de subnutrición y de pobreza extrema seguirán registrando las tasas más elevadas de crecimiento poblacional en la próxima década.

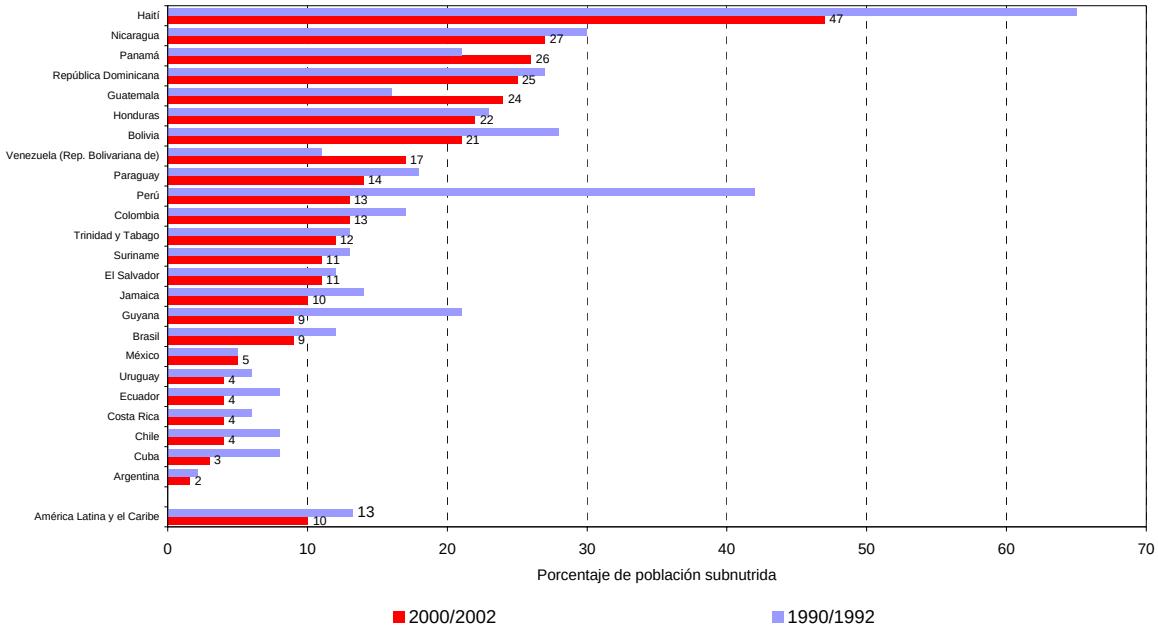
En el gráfico II.16 se destaca la enorme heterogeneidad en materia de subnutrición. Se puede apreciar que los países que lograron un mayor progreso en los años noventa son Chile, Cuba, Ecuador, Guyana y Perú. Todos ellos ya cumplieron la meta. En nueve países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Haití, Jamaica, Paraguay y Uruguay) se registró un progreso importante, esto es, una reducción de cerca del 60% respecto del nivel de subnutrición de 1990-1992. En otros seis (El Salvador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Suriname y Trinidad y Tabago) también se lograron avances, pero bastante menores que los del grupo anterior, de modo que, como se aprecia en el gráfico II.17, estos países no se encuentran en una trayectoria de cumplimiento de la meta. Por último, en Guatemala, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela la subnutrición se incrementó en el período.

[51] Si bien no se dispone de cifras de subnutrición desagregadas territorialmente al interior de los países, los datos de desnutrición, principal consecuencia del hambre, ponen claramente en evidencia estas disparidades.

[52] Los bienes alimentarios constituyen un bien inferior, en el sentido que, a medida que aumenta el ingreso, la participación de estos bienes en el gasto total de los hogares disminuye. Sin embargo, en el caso de los estratos más pobres, el incremento del gasto puede vincularse a un aumento de la participación relativa del consumo de alimentos.

[53] Para mayor información, véase http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=//docrep/007/y5650e/y5650e06.htm.

Gráfico II.16
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (24 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN SUBNUTRIDA ENTRE 1990-1992 Y 2000-2002
(En porcentajes)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2004*, Roma, 2004.

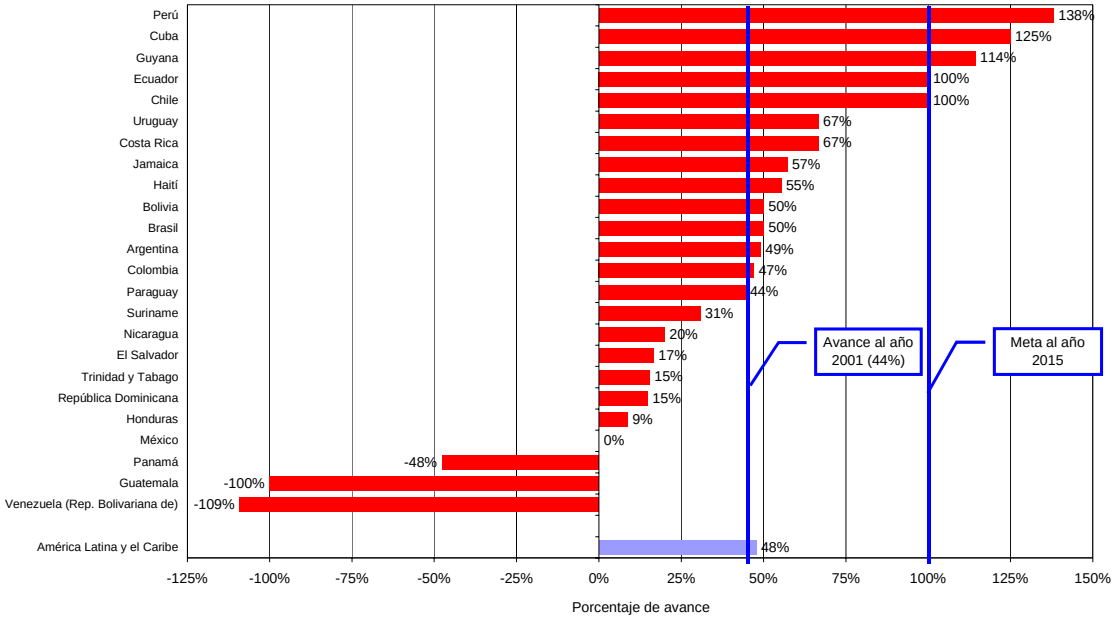
En atención a la importancia de México en términos de población, debe acotarse que, según estimaciones de FAO, este país registró durante toda la década un bajo nivel de subnutrición (5%). Esto dificulta los avances, por lo que no debe sorprender que no se hayan registrado progresos en ese período. Sin embargo, cabe señalar que, dado el alto nivel de suministro de alimentos, este 5% es superior a lo que se podría esperar, por lo que existe la posibilidad de mejorar.[54] Al diseñar una política con tal fin debe tomarse en cuenta que el porcentaje de subnutrición obedece a la elevada desigualdad de ingresos. Brasil, cuyo nivel inicial de subnutrición en la década de 1990 era del 12%, y que presenta una situación similar a la de México en materia de desigualdad de ingresos, registró una importante reducción de la subnutrición durante la década pasada, que obedeció más al aumento de la disponibilidad de alimentos que a una disminución de la desigualdad (véase el gráfico II.16).

En el gráfico II.17 se da cuenta del grado de avance de los países de la región. En promedio, América Latina y el Caribe progresó hasta el año 2001 a un ritmo incluso algo superior al esperado. Sin embargo, como se señaló, las cifras para el conjunto de la región encubren notables diferencias entre los países y son insuficientes para analizar adecuadamente su posibilidad de alcanzar las metas.

La reducción de la subnutrición en la región ha estado vinculada principalmente al incremento de la oferta agregada de alimentos. La persistencia de la desigualdad en la distribución del ingreso y, por consiguiente, en el acceso a los alimentos ha impedido un progreso más importante. Conviene precisar, sin embargo, que en cuatro países de la región (Bolivia, Guatemala, Haití y Panamá) se siguen registrando niveles extremadamente bajos de suministro de energía alimentaria, por lo que en estos casos —sobre todo en los de Guatemala y Haití— el problema del hambre responde en mucha mayor medida al déficit de oferta.

[54] Cabe consignar que en el informe nacional de México sobre los objetivos de desarrollo del Milenio se registra un porcentaje de subnutridos del 2,7% en 1990 y del 2,1% en el 2002.

Gráfico II.17
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (24 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN SUBNUTRIDA ENTRE 1990-1992 Y 2000-2002, EXPRESADA COMO AVANCE HACIA EL LOGRO DE LA META PARA EL AÑO 2015
(En porcentajes de avance)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2004*, Roma, 2004.

Para adoptar medidas de política orientadas al cumplimiento de la meta sobre hambre se deben considerar las particularidades de cada país: nivel de desarrollo, capacidad para producir e importar alimentos, precios relativos de estos, ingresos de la población, grado de desigualdad en materia de distribución del consumo y acceso a los alimentos. Del mismo modo, se deben tener en cuenta la magnitud del aislamiento geográfico de los grupos sociales más afectados por el hambre, los rasgos culturales que inciden en las características de la dieta, particularmente en los países con alta presencia de población indígena, y el acceso a servicios básicos de agua y saneamiento. Estos dos últimos factores tienen mayor incidencia en los países en los que la población rural es más numerosa y el consumo alimentario proviene sobre todo de economías de subsistencia.

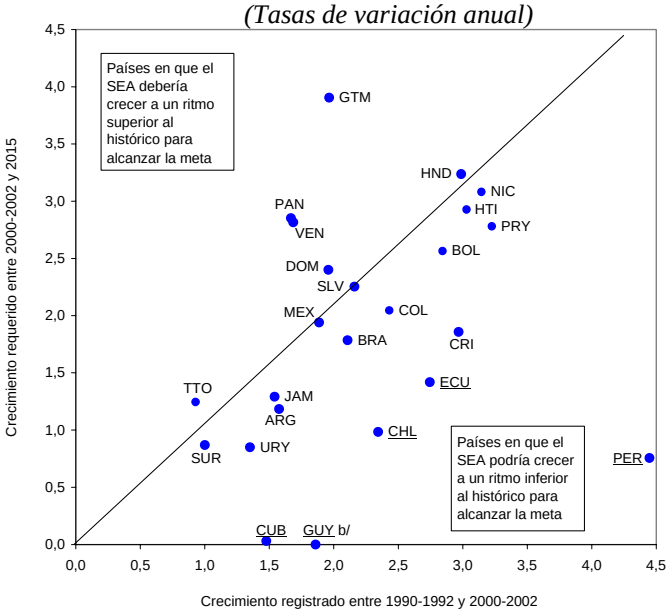
Con el propósito de evaluar las posibilidades de los países de la región de alcanzar la meta de reducción del hambre, y atendiendo a la incidencia de la oferta de alimentos en la subnutrición, a continuación se presentan estimaciones acerca del ritmo al que debería expandirse el suministro de energía alimentaria hasta el año 2015. En Guatemala, Panamá y Venezuela este debería aumentar entre un 3% y un 4% por año, aproximadamente. Estas cifras equivalen al doble de las registradas en la década de 1990. En los tres países, la oferta agregada de alimentos se elevó a un ritmo inferior al crecimiento poblacional; esto resultó en una baja de la energía alimentaria por habitante en términos absolutos y, por tanto, en un aumento de la subnutrición entre 1990-1992 y 2000-2002.

En Honduras, República Dominicana y El Salvador, también se debería incrementar significativamente la oferta con respecto al pasado. En cambio, en un grupo numeroso de países se alcanzaría la meta de reducción de la subnutrición a la mitad si la oferta agregada de alimentos aumentara a un ritmo inferior al registrado en la década pasada. Por último, como se aprecia en el gráfico II.18, en Chile, Cuba, Ecuador, Guyana y Perú, en los que ya se cumplió la meta, la oferta debería seguir elevándose a un ritmo similar al del crecimiento de la población para mantener este logro.

Gráfico II.18

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (24 PAÍSES): CRECIMIENTO DEL SUMINISTRO AGREGADO DE ENERGÍA ALIMENTARIA ENTRE 1990-1992 Y 2000-2002 Y CRECIMIENTO REQUERIDO ENTRE 2000-2002 Y 2015 PARA ALCANZAR LA META [a]

(Tasas de variación anual)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las hojas de balance de alimentos de FAO.

Nota: Figuran subrayados los países que actualmente habrían cumplido la meta.

[a] El suministro agregado de energía alimentaria equivale al suministro de energía alimentaria (en kilocalorías por persona al día) multiplicado por el total poblacional.

[b] Debido a que en este país se proyecta hacia el año 2015 una disminución de la población en términos absolutos, el suministro agregado de energía alimentaria necesario para mantener el cumplimiento de la meta es inferior al actual.

Ciertamente, mediante estas estimaciones solo se pretende ilustrar el orden del esfuerzo que, de aquí en adelante, deberían realizar los países para reducir a la mitad la subnutrición, sin considerar otras circunstancias que puedan facilitar u obstaculizar los avances. Muchas situaciones de carácter coyuntural repercuten directamente en la oferta interna de alimentos: catástrofes naturales, como inundaciones, terremotos, sequías, y circunstancias económicas internas o externas, como el descenso de los precios de los principales productos de exportación. En el recuadro II.4 se reseña el impacto que tuvieron en los países centroamericanos algunas catástrofes naturales, así como la baja de los precios internacionales del café y de los principales productos alimentarios de exportación observada entre 1998 y el 2002, que se tradujo en una significativa reducción de la capacidad de importación de alimentos. Tal es el caso de Guatemala, donde esa circunstancia repercutió en la oferta interna de alimentos y en el retroceso en materia de subnutrición registrado en las estimaciones de la FAO. En Panamá, en cambio, la oferta global y la producción interna de alimentos experimentaron una franca tendencia a la baja en los años noventa debido a que las importaciones no alcanzaron a contrarrestar la caída de la producción. En la República Bolivariana de Venezuela, la tendencia a la baja en la subnutrición que se había registrado desde fines de la década pasada —del 20% al 17% entre 1997-1999 y 2000-2002— se vio interrumpida por la disminución de la producción interna y de la capacidad para importar alimentos, que se acentuó en el 2002. Cabe destacar, sin embargo, que en los últimos años la República Bolivariana de Venezuela puso en práctica un importante plan nacional de nutrición, destinado a asegurar la alimentación a todos los estratos de la población.[55]

[55] A finales del 2004 cerca de 10 millones de personas se habían beneficiado de la Misión Mercal, dirigida a elevar el acceso de la población a los alimentos y cuyos efectos deberían comenzar a registrarse en las próximas estimaciones de subnutrición. Véase Venezuela (República Bolivariana de)/Naciones Unidas, 2004.

Recuadro II.4

EFECTOS DE LA SEQUÍA Y DE LA DISMINUCIÓN DE LOS PRECIOS DEL CAFÉ EN CENTROAMÉRICA

A comienzos de la década del 2000, el sector agrario en Centroamérica se vio afectado tanto por el comportamiento de los mercados de los productos agrícolas mundiales como por fenómenos climatológicos, que se tradujeron en una merma importante de los volúmenes de producción. El presente recuadro tiene como propósito ilustrar el fuerte impacto que puede producir en la seguridad alimentaria de los países este tipo de factores, sobre todo en aquellos muy dependientes de las exportaciones de un reducido número de productos básicos y más expuestos a los fenómenos naturales. Cabe notar que, con posterioridad a 2001, el aumento de los precios de estos productos básicos, sobre todo de los del café, dio lugar a una mejora de la situación.

La gran abundancia de productos agrícolas exportables y la débil demanda externa condujeron, entre fines de la década pasada y comienzos de la presente, al aumento de los excedentes y a la baja de los precios internacionales de la mayoría, en particular los granos básicos. Por otra parte, la gran afluencia de capitales en la década de 1990, que se tradujo en la apreciación de las monedas nacionales, expuso a los productores agrícolas a una intensa competencia, que fue en desmedro de sus condiciones productivas e ingresos.

PRECIOS INTERNACIONALES DE ALGUNOS GRANOS BÁSICOS

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 [a]	1999	2000	2001	2002	2003	2004 [a]
	(Dólares por tonelada)									(Índice 1996=100)					
Arroz	338,1	302,5	305,4	249,0	203,7	172,7	191,8	199,5	242,8	73,6	60,3	51,1	56,7	59,0	71,8
Maíz	164,5	117,2	101,6	90,3	88,2	89,6	99,3	105,2	113,3	54,9	53,6	54,5	60,4	63,9	68,8
Trigo	207,1	159,7	126,1	112,1	114,0	126,8	148,5	146,1	157,2	54,1	55,0	61,2	71,7	70,6	75,9
Sorgo	150,0	109,6	98,0	84,4	88,0	95,2	101,8	106,5	111,5	56,2	58,7	63,5	67,8	71,0	74,3

Fuente: Fondo Monetario Internacional. Maíz, Trigo y Sorgo: Estados Unidos, Puertos del Golfo. Arroz: Bangkok.

[a] Promedio enero-noviembre.

Asimismo, sucesivos fenómenos naturales han dejado en evidencia la vulnerabilidad del sector agropecuario centroamericano. Al huracán Mitch, cuyos efectos todavía repercuten en los niveles de mora crediticia y las demandas de reinversión, le siguieron dos terremotos en El Salvador a comienzos del 2001 y luego una sequía, que ha afectado en mayor o menor medida a todos los países del istmo centroamericano.[a]

Entre mayo y agosto del 2001, el período de mayor demanda de agua del cultivo de granos básicos, la pluviosidad disminuyó a cotas inferiores a las históricas y a las necesidades hídricas de la agricultura. Este fenómeno provocó una significativa disminución de los rendimientos, que ya eran bastante bajos en relación con el contexto internacional, y la pérdida completa de la producción en algunas zonas. La irregularidad de las lluvias en el 2002 acentuó estos problemas. Se estima que más del 18% de la producción prevista en la región se perdió debido a la sequía, lo que redujo las existencias, obligó a destinar mayores recursos a la importación de alimentos y habría deteriorado las condiciones de vida de unos 600.000 habitantes de las zonas rurales.

CENTROAMÉRICA: ESTIMACIONES DE PÉRDIDAS EN GRANOS BÁSICOS CAUSADAS POR LA SEQUÍA DURANTE EL AÑO AGRÍCOLA 2000/2001

Tipo de grano	Producción perdida (miles de quintales)	Valor de la pérdida (millones de dólares)
Maíz	7 058	62,4
Frijol	930	21,9
Arroz	1 241	13,5
Sorgo	1 341	8,8
Total	10 570	110,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *El impacto socioeconómico y ambiental de la sequía en 2001 en Centroamérica* (LC/MEX/L.510/Rev.1), México, D.F., febrero del 2002.

Esto agravó la difícil situación de la actividad agrícola en la región, que ya se había visto afectada por una crisis sin precedentes en el sector cafetalero. A fines de los años noventa, el exceso de producción mundial de café se tradujo en un aumento de las existencias, situación que determinó una importante reducción de los precios en el mercado internacional. Se estima que, en el 2001, las exportaciones de café reportaron 713 millones de dólares menos que el valor promedio del quinquenio 1994-1998 (una pérdida equivalente a alrededor del 1,2% del PIB regional de ese año) y pasaron de representar un 16% de las exportaciones de bienes en el quinquenio referido a un 7% en el 2001.

Recuadro II.4 (conclusión)

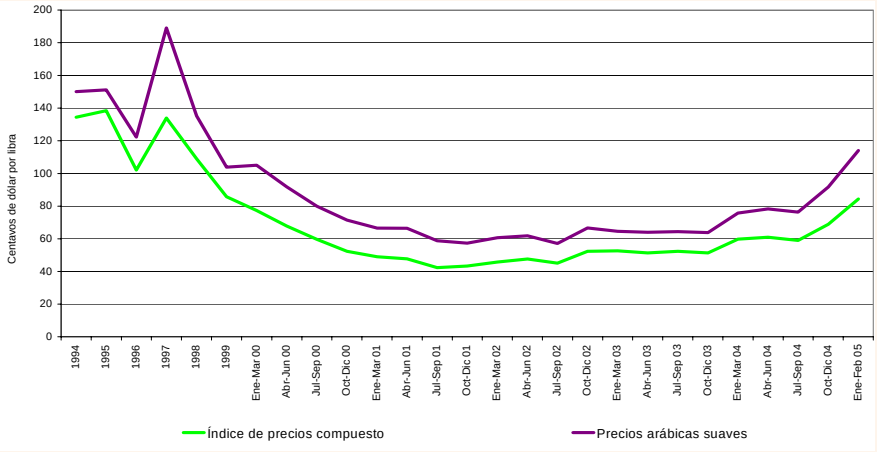
VALOR DE LAS EXPORTACIONES DE CAFÉ

(En millones de dólares)

	1998	1999	2000	2001	2002
Costa Rica	402,3	409,4	288,7	272,0	161,8
El Salvador	520,5	323,7	245,1	297,9	115,1
Guatemala	584,5	587,9	572,3	300,8	269,0
Honduras	326,3	429,8	256,1	339,4	160,7
Nicaragua	173,4	135,3	160,9	103,3	73,4
Panamá	23,9	18,5	16,0	11,1	9,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Sistema de Información Agropecuario (SIAGRO), Sede Subregional de la CEPAL en México (http://www.eclac.cl/bdatos/siagro.asp).

EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS INTERNACIONALES DEL CAFÉ: INDICADOR COMPUESTO DE PRECIOS Y PRECIOS DE ARÁBICAS SUAVES



Fuente: Organización Internacional del Café (OIC), sitio oficial (http://www.ico.org).

Los efectos económicos y sociales en las zonas cafetaleras fueron importantes; la reducción del precio del grano significó una abrupta baja de los ingresos de los cerca de 300.000 productores de café de la región, con las consiguientes dificultades para el pago de las deudas y el acceso a nuevos créditos. Asimismo, se registró una marcada contracción de la demanda de mano de obra, que supuso una pérdida equivalente a 170.000 puestos de trabajo permanentes en el 2001, y a alrededor de 140 millones de dólares en salarios. Si se considera la magnitud de la sobreoferta, es previsible que el precio del café, a pesar de la recuperación de los últimos años, no alcance los niveles de los años noventa a corto plazo.

Las características y dinámicas estructurales del sector agropecuario en la región —entre otras, las grandes extensiones de tierra cultivable dedicadas a ganadería, el uso de tierras fértiles en cultivos no tradicionales de mayor rentabilidad, la atomización de los predios de uso agrícola para destinarlos a la agricultura de subsistencia, los bajos rendimientos de la tierra, vinculados a deficiencias tecnológicas, al aumento de la explotación de zonas frágiles y a su deforestación con técnicas de roza y quema, así como la disminución de la biodiversidad— se traducen en una alta vulnerabilidad de la seguridad alimentaria. En este contexto, los desastres naturales y la disminución tanto de la demanda internacional como de los precios de exportación de los granos básicos y el café tuvo efectos muy severos en la calidad de vida de la población y las economías locales, principalmente en las zonas de laderas y trópico seco de la región. Esto agravó sobremanera el déficit alimentario de una parte significativa de las zonas rurales centroamericanas.

Fuente: Actualización sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 2002-2003* (LC/G.2209-P), Santiago de Chile, agosto del 2003, capítulo II. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.03.II.G.185.

[a] Se estima que ambos terremotos tuvieron como saldo 1.142 muertos y más de 8.000 heridos, la desaparición de 41.440 micro y pequeños negocios y 55.000 empleos, la pérdida o el deterioro de la vivienda del 25,6% de la población de El Salvador y el ingreso en la pobreza extrema de 250.000 personas. Las pérdidas totales habrían ascendido a 1.660 millones de dólares, el equivalente al 13% del PIB y al 55% de las exportaciones del país en el 2000 (véase PNUD, Sistema de información sobre los terremotos en El Salvador [en línea], http://www.terremotoelsalvador.org.sv/). Conviene tener presente también el efecto de fenómenos naturales más predecibles, como las corrientes de El Niño y La Niña. En una estimación previa a la sequía, se calculó que el daño económico conjunto de los fenómenos naturales en la región se elevaba a un promedio del 2% del PIB desde 1972. Véase CEPAL (2002b).

4. Nivel y evolución de la desnutrición: avance hacia el logro de la meta

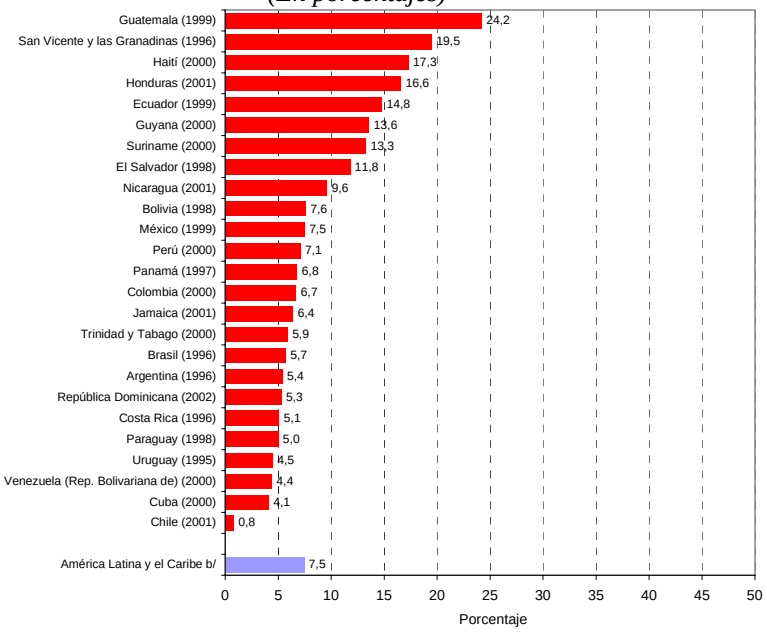
Como se señaló, la desnutrición (la insuficiencia de peso y el retardo en el crecimiento asociado a un consumo energético inferior al mínimo requerido para satisfacer las necesidades corporales) y la malnutrición (dietas pobres en nutrientes esenciales) son las manifestaciones más directas de los problemas de hambre. Ambas limitan el desarrollo del potencial físico e intelectual de las personas, especialmente los niños, al tiempo que constituyen un factor clave en más de la mitad de las muertes infantiles.

De la misma forma que la subnutrición, la desnutrición global (insuficiencia de peso) es particularmente grave en Centroamérica (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), en algunos países del Caribe (Guyana, Haití, San Vicente y las Granadinas y Suriname) y en Ecuador, en los que el 10% o más de los niños menores de 5 años de edad presentan bajo peso para su edad (véase el gráfico II.19). Particularmente preocupante es el caso de Guatemala, en el que la desnutrición afecta a cerca de un cuarto de la población infantil y en el que, como se vio, la subnutrición ha registrado un aumento. A nivel regional, el porcentaje de niños que presentan niveles moderados o graves de desnutrición global alcanza al 7,5%, lo que equivale a cerca de 4,2 millones de menores de 5 años de edad. Cerca del 29% de estos (poco más de 1,2 millones de niños) se concentran en los nueve países mencionados, mientras que alrededor del 44% (1,8 millones de niños) se encuentran en Brasil y México.

Gráfico II.19

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (25 PAÍSES): DESNUTRICIÓN GLOBAL EN NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS DE EDAD, 1995-2002 [a]

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras de la Base de Estadísticas e Indicadores Sociales (BADEINSO) (http://www.eclac.cl/badeinso/Badeinso.asp); Naciones Unidas, base de datos de indicadores del Milenio [en línea] (http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi_goals.aspx); Encuestas de Demografía y Salud (DHS, por su sigla en inglés) de Opinion Research Corporation - ORC Macro (http://www.measuredhs.com/); Banco Mundial, World Development Indicators (WDI) (http://www.worldbank.org/data/onlinedatabases/onlinedatabases.html); y UNICEF, Global DataBase on Child Malnutrition (http://www.childinfo.org/eddb/malnutrition/index.htm).

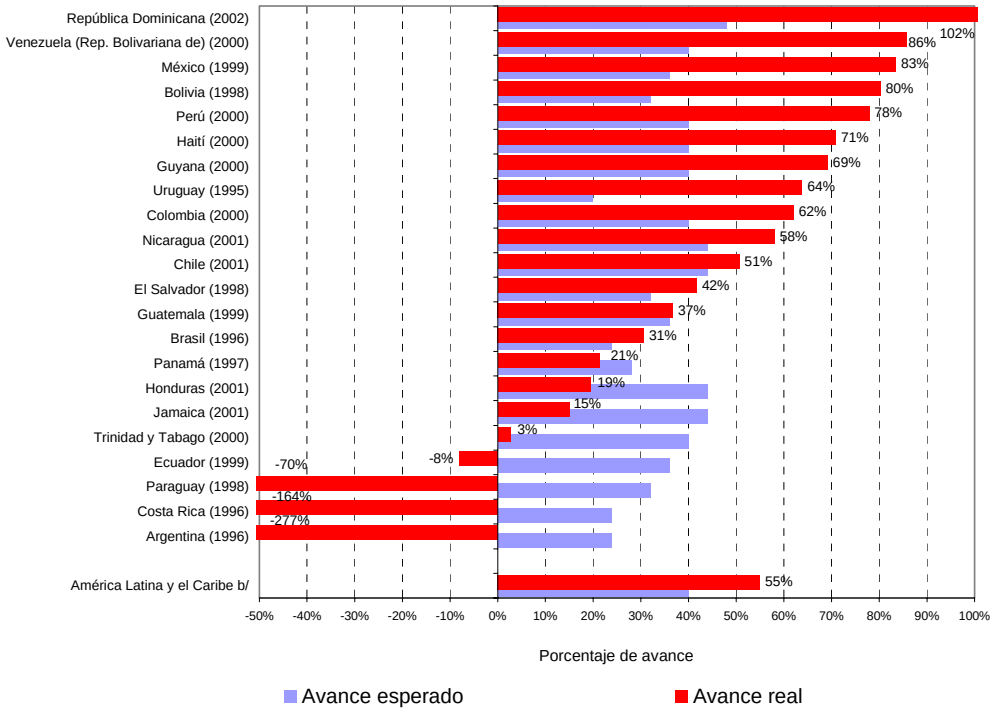
[a] Se refiere a la cifra de desnutrición global más reciente disponible entre los años 1995 y 2002.
[b] Promedio ponderado de los países.

De acuerdo con estimaciones basadas en estudios nutricionales de las últimas dos décadas, la mayoría de los países de la región muestran un importante avance hacia el cumplimiento de la meta en materia de desnutrición global. Hacia el final de la década pasada se había logrado, en promedio, un 55% de avance (véase el gráfico II.20). Dado que el mínimo necesario, según el tiempo transcurrido desde 1990, era del 40%, cabe conjeturar que la región en su conjunto alcanzará la meta. Reducir a la mitad la incidencia de la desnutrición global representa, en América Latina y el Caribe, una disminución promedio del 10,3% al 5,2%, de modo que se aspira a que, en el año 2015 este problema afecte a algo menos de 2,9 millones de menores de 5 años de edad, es decir, a 1,4 millones menos de niños que hoy.

Gráfico II.20

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (22 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA DESNUTRICIÓN GLOBAL EN NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS DE EDAD ENTRE 1990 Y 1995-2002, EXPRESADA COMO AVANCE HACIA EL LOGRO DE LA META PARA EL AÑO 2015 [a]

(En porcentajes de avance)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras de la Base de Estadísticas e Indicadores Sociales (BADEINSO) (http://www.eclac.cl/badeinso/Badeinso.asp); Naciones Unidas, base de datos de indicadores del Milenio [en línea] (http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi_goals.aspx); Encuestas de Demografía y Salud (DHS, por su sigla en inglés) de Opinion Research Corporation - ORC Macro (http://www.measuredhs.com/); Banco Mundial, World Development Indicators (WDI) (http://www.worldbank.org/data/onlinedatabases/onlinedatabases.html); y UNICEF, Global DataBase on Child Malnutrition (http://www.childinfo.org/ eddb/malnutrition/index.htm).

[a] Se refiere a la cifra de desnutrición global más reciente disponible entre los años 1995 y 2002.
[b] Promedio ponderado de los países.

Estas cifras regionales, sin embargo, no reflejan la situación de todos los países. Mientras que en algunos ya se alcanzó la meta, en otros se ha avanzado muy poco o, incluso, se han registrado retrocesos. En República Dominicana esta ya se logró; Bolivia, México, Perú y República Bolivariana de Venezuela muestran un avance superior al 75%, por lo que es esperable que la cumplan antes del 2015. Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Nicaragua y Uruguay presentan avances equivalentes o algo superiores al mínimo esperado (en Colombia, Guyana, Haití y Uruguay, el

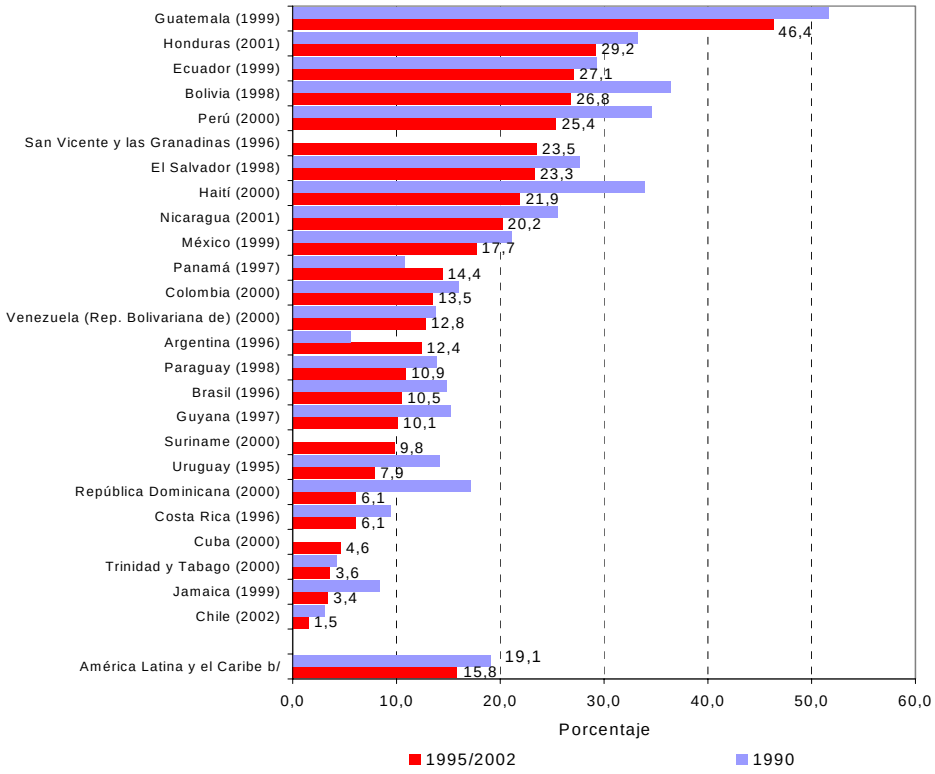
progreso supera el 65%); en consecuencia, en la medida en que se mantengan las políticas y programas en ejecución y no se produzcan importantes deterioros económicos ni catástrofes naturales, es probable que la alcancen. Por último, en Honduras, Jamaica, Panamá y Trinidad y Tabago se registraron avances menores, de modo que, de no mediar políticas directas para atender a las poblaciones más vulnerables, es menos probable que cumplan la meta. Argentina, Costa Rica, Ecuador, Paraguay acusaron un retroceso, aunque en todos —con la excepción de Ecuador— se observaban bajos niveles de desnutrición global a comienzos de los años noventa, del orden del 5% de los niños menores de 5 años.

Por sus consecuencias, la desnutrición crónica (retardo en el crecimiento) constituye la manifestación más grave del hambre en la región. El avance en esta materia en la década de 1990 fue menor que en el caso de la desnutrición global, y a partir de una incidencia superior. El porcentaje de niños con baja talla para la edad disminuyó del 19,1% al 15,8% en la región. Como se puede constatar en el gráfico II.21, los países y subregiones más afectados por la desnutrición crónica son prácticamente los mismos que muestran la mayor incidencia de subnutrición y desnutrición global: los de Centroamérica, del Caribe y Bolivia. En toda la región, la insuficiencia persistente de alimentos en cantidad y calidad adecuadas afecta la estatura de alrededor de 8,8 millones de niños.

Gráfico II.21

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (25 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA EN NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS DE EDAD ENTRE 1990 Y 1995-2002 [a]

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras de la Base de Estadísticas e Indicadores Sociales (BADEINSO)(http://www.eclac.cl/badeinso/Badeinso.asp); Naciones Unidas, base de datos de indicadores del Milenio [en línea] (http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi_goals.aspx); Encuestas de Demografía y Salud (DHS, por su sigla en inglés) de Opinion Research Corporation - ORC Macro (http://www.measuredhs.com/); Banco Mundial, World Development Indicators (WDI) (http://www.worldbank.org/data/onlinedatabases/onlinedatabases.html); y UNICEF, Global DataBase on Child Malnutrition (http://www.childinfo.org/eddb/malnutrition/index.htm).

[a] Se refiere a la cifra de desnutrición crónica más reciente disponible entre los años 1995 y 2002.

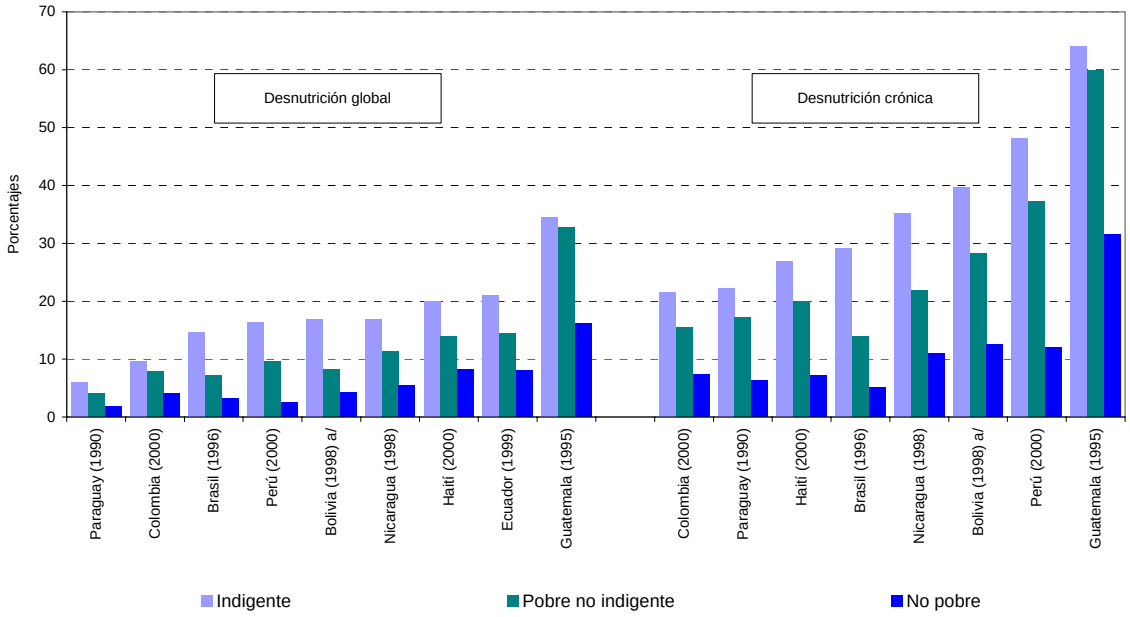
[b] Promedio ponderado de los países.

5. Las desigualdades en la manifestación del hambre

En la región se producen, en términos generales, alimentos suficientes para satisfacer los requerimientos nutricionales de una población del triple de la que presenta. Por lo tanto, una de las causas principales de la inseguridad alimentaria y del hambre en América Latina y el Caribe es el muy bajo ingreso de amplios sectores de la población y la consecuente falta de acceso al consumo de alimentos en cantidad y calidad adecuadas. Las dificultades de acceso se tornan más complejas en la medida que la desigualdad entre los habitantes de un país se acrecienta en virtud de su localización y aislamiento geográfico, factores étnicos, familiares y de género.

Al analizar la desnutrición global y crónica en menores de 5 años se observan diferencias significativas entre los grupos socioeconómicos. La probabilidad de que los niños en situación de pobreza extrema sufran desnutrición es entre dos y seis veces superior a la de los niños no pobres y llega a duplicar la de los niños pobres que no se encuentran en situación de pobreza extrema (véase el gráfico II.22). Esto refuerza la idea de que es preciso establecer políticas y estrategias de intervención específicas en cada país y de que no es suficiente que estas estén dirigidas exclusivamente a la población extremadamente pobre.

Gráfico II.22
AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): RELACIÓN ENTRE LA POBREZA Y LA DESNUTRICIÓN GLOBAL Y CRÓNICA ENTRE NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS DE EDAD, TOTAL NACIONAL, MEDIADOS DE 1990
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las Encuestas de Demografía y Salud (DHS, por su sigla en inglés) de los respectivos países.

[a] La medición corresponde a niños entre 3 y 36 meses de edad.

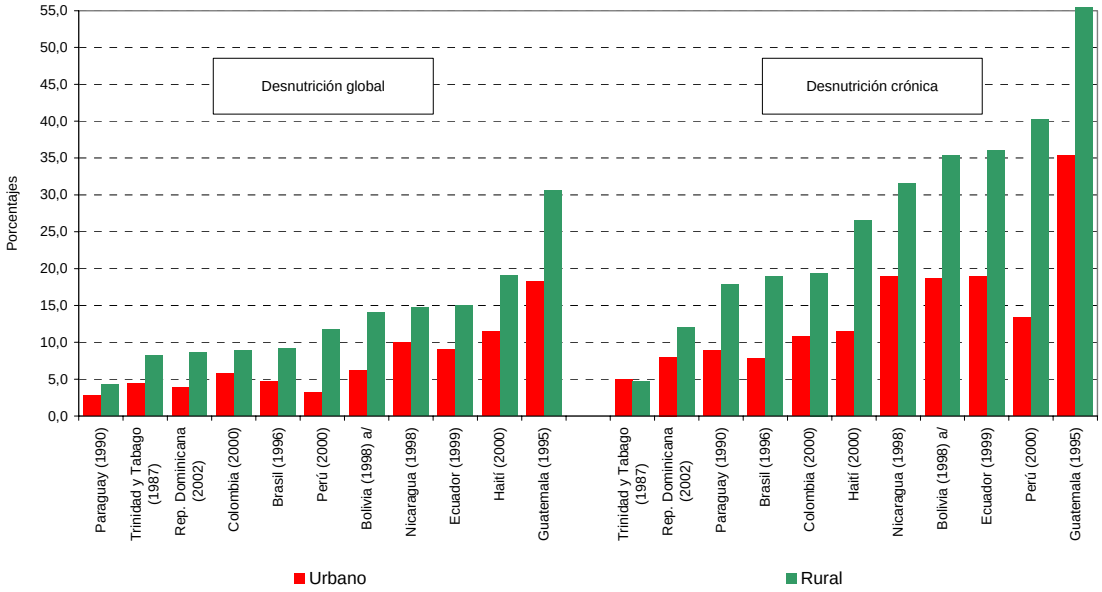
La zona de residencia influye en los patrones de producción de alimentos, las dificultades de acceso a estos, su preparación y consumo, y en la presencia de servicios básicos de agua y saneamiento, por lo que la incidencia de la desnutrición es diferente en zonas urbanas y rurales. Como se ilustra en el gráfico II.23, que cubre 11 países, la probabilidad de que un niño o niña sea desnutrido es sistemáticamente y significativamente mayor en las zonas rurales: de 1,5 a 3,7 veces en el caso de la desnutrición global (los países que presentan mayores diferencias son Perú, con

11,8% rural y 3,2% urbano, Bolivia, 14,0% y 6,2%, República Dominicana, 8,6% y 3,9% y Brasil, 9,2% y 4,6%) y de 1,5 (República Dominicana) a 3,0 (Perú) veces en el de la desnutrición crónica. Un caso excepcional es el de Trinidad y Tabago, donde prácticamente no hay diferencias entre las tasas de desnutrición crónica de las zonas urbanas y rurales.

Gráfico II.23

AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): DESNUTRICIÓN GLOBAL Y CRÓNICA ENTRE NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS DE EDAD SEGÚN LUGAR DE RESIDENCIA, ALREDEDOR DE 1999

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las Encuestas de Demografía y Salud (DHS, por su sigla en inglés) de los respectivos países.

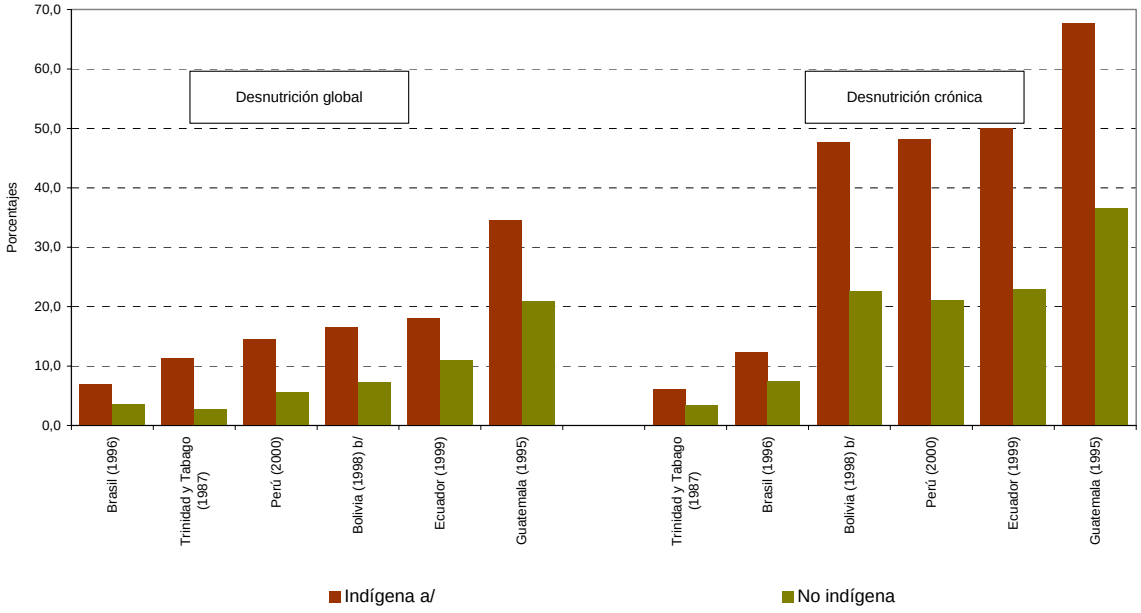
[a] La medición corresponde a niños entre 3 y 36 meses de edad.

En relación con la dimensión étnica y racial, existen variadas referencias sobre la mayor vulnerabilidad de los pueblos indígenas —que suelen concentrarse en zonas rurales— y afrodescendientes respecto de los mestizos y blancos.[56] Las distinciones étnicas de la mayoría de las encuestas de hogares y de salud se basan en la lengua utilizada en el hogar, y no en los rasgos culturales y las relaciones de parentesco y pertenencia. En muchos casos, la pertenencia a una minoría étnica no se registra adecuadamente, pues el idioma español está presente en la mayoría de las comunidades y la educación intercultural bilingüe es escasa. Los afrodescendientes, que según distintas estimaciones representan, por ejemplo, casi el 25% de la población colombiana, y hasta el 10% de la peruana y de la ecuatoriana, no aparecen identificados como un grupo independiente en la mayoría de los países analizados, con la excepción de Brasil y Trinidad y Tabago.

Considerando lo anterior, y teniendo en cuenta las restricciones que ello puede suponer, la utilización de las encuestas de demografía y salud permite disponer de una aproximación al tema de los indígenas en Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú, y afrodescendientes y otras etnias en Brasil y Trinidad y Tabago. Como se ilustra en el gráfico II.24, en los seis países los niños y niñas de origen indígena tienen una probabilidad de desnutrirse significativamente superior a la de los no indígenas (de 1,6 a 2,5 veces). La incidencia de la desnutrición crónica en el caso de los niños indígenas fluctúa entre un 6,2% y un 67,8%, mientras que para el resto varía entre un 3,4% y un 36,6%.

[56] Para un examen de la importancia de la dimensión étnica y racial en relación con los objetivos de desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe, véase Gasparini y otros (2004). Este trabajo fue financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y dirigido por Enrique Ganuza, economista jefe de este organismo para la región. Véase además Bello (2004).

Gráfico II.24
AMÉRICA LATINA (6 PAÍSES): DESNUTRICIÓN GLOBAL Y CRÓNICA DE NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS DE EDAD SEGÚN ORIGEN ÉTNICO, TOTAL NACIONAL, ALREDEDOR DE 1999 [a]
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las Encuestas de Demografía y Salud (DHS, por su sigla en inglés) de los respectivos países.

[a] La categoría "indígenas" se define por la pertenencia a etnias originarias de la región y su descendencia. En Brasil se consideraron etnias y razas que tienden a estar más excluidas en los ámbitos cultural, social o económico, como afrodescendientes, mestizos y descendientes de asiáticos. En Trinidad y Tabago en esta categoría se incluyen los inmigrantes indios y sus descendientes.

[b] La medición corresponde a niños entre 3 y 36 meses de edad.

Ciertamente la situación no es homogénea entre los grupos indígenas. Por ejemplo, en Perú y Bolivia, los grupos de lengua quechua son más vulnerables que los de lengua aymará (un 15% en comparación con un 7% en el caso de la desnutrición global y alrededor de un 48% por oposición a un 35% en el de la desnutrición crónica).

Si se analizan conjuntamente origen étnico y pobreza se observa que la alta vulnerabilidad a la desnutrición de los más pobres se incrementa si estos son, además, indígenas. En contrapartida, cuando la población indígena logra salir de la pobreza disminuye significativamente la incidencia de la desnutrición infantil, pero mantiene una distancia importante con sus pares no indígenas. En otras palabras, una mejoría en los ingresos del hogar disminuye la prevalencia de la desnutrición en ambos grupos, pero se mantiene la desigualdad en desmedro de los niños y niñas de origen indígena. Su situación nutricional se combina con su mayor presencia en sectores rurales y en algunas zonas geográficas aisladas, lo que acentúa la inequidad.[57]

[57] Aunque existan obvias y estrechas relaciones entre la zona de residencia, el origen étnico y la pertenencia a estratos de pobreza extrema, el examen del efecto de estos factores en los problemas de hambre y desnutrición se ha efectuado considerándolos por separado. Si se quisiera cuantificar el peso relativo de cada uno de estos factores, separándolo del efecto que producen los restantes, debería recurrirse a una formalización más estricta, sobre la base de modelos que requieren datos a nivel individual y que también permiten analizar la interacción entre los factores considerados. Este tipo de examen, que trasciende los propósitos de este documento, quizás demostraría que la importancia de los factores varía según el contexto nacional.

6. Orientaciones de política

La principal lección que se desprende de la lucha contra el hambre en el mundo es que su abordaje, en términos de políticas y programas, debe tener una triple dimensión. En primer término, son necesarias políticas de carácter estructural, que mejoren la situación alimentaria a mediano y largo plazo, y que comprendan el acceso a activos productivos (particularmente la tierra), la modernización de la producción agropecuaria, la promoción del empleo, la educación, el mejoramiento de los canales de distribución de los alimentos, entre otros. En segundo lugar, se requieren iniciativas a corto y mediano plazo, dirigidas a aumentar el poder adquisitivo de los hogares para acceder a los alimentos y a mejorar su utilización. En esta esfera se inscriben los programas de transferencias de ingresos, alimentación escolar, y nutrición y salud, así como las campañas de educación en materia de hábitos de alimentación. Por último, es preciso llevar a cabo las actividades preventivas y de emergencia, normalmente a más corto plazo, encaminadas a evitar o paliar las consecuencias de situaciones críticas en materia de acceso a la alimentación. Entre estas cabe mencionar la distribución directa de alimentos a poblaciones afectadas por desastres naturales y la puesta en práctica de sistemas de vigilancia en materia de seguridad alimentaria, centrados en localidades y poblaciones vulnerables.

Es preciso considerar que las intervenciones que reducen coyunturalmente el hambre o la desnutrición deben mantenerse en el tiempo, en la medida en que los problemas estructurales que les den origen persistan. Asimismo, es preciso que se traduzcan en un incremento de las capacidades y las oportunidades de autosustentación de las familias afectadas por el hambre y, al mismo tiempo, que formen parte de una política global de seguridad alimentaria y nutricional.

Por otra parte, las políticas y los programas deben tener en cuenta de manera explícita los factores específicos que inciden en el fenómeno del hambre y la desnutrición en la región y en cada país, para llevar a cabo políticas eficientes y eficaces. En primer lugar, cabe destacar la desigualdad y la falta de acceso a los alimentos, a la que es preciso agregar la distribución urbano-rural de la población y la presencia de culturas indígenas.

La dimensión de género debe integrarse de manera eficaz en el diseño y la aplicación de las políticas alimentarias y los programas nutricionales. Las mujeres desarrollan diversas estrategias cotidianas para alimentar a sus familias, predominan en los empleos rurales no agrícolas, migran a las ciudades y envian remesas a sus hogares y están ingresando aceleradamente al mercado de trabajo asalariado. El reconocimiento del papel fundamental en las estrategias cotidianas de sustentación familiar ha sido uno de los principales factores de éxito de los programas integrados de nutrición, salud y educación, entre los que cabe citar Chile Solidario en Chile, Bolsa Escola y Cartão Alimentaçao en Brasil, el programa Familias en Acción en Colombia y Oportunidades en México. En estos, o bien se canalizan los beneficios a través de las mujeres o ellas se encuentran en el eje de las estrategias (respecto de la centralidad del tema de género en las políticas, véase el capítulo IV).

En las zonas urbanas se concentra la mayor parte de la población desnutrida. No obstante, la incidencia de la desnutrición es más elevada en las zonas rurales, en las que se encuentra la mayor parte de las poblaciones indígenas. La persistencia de la pobreza extrema en estas zonas está, en muchos países, estrechamente ligada al declive de la agricultura y del sector rural en general, así como a la persistente exclusión de las etnias minoritarias. Por ende, al desarrollo agrícola y rural le cabe una función central en las estrategias para reducir el flagelo del hambre, particularmente en los países en los que predomina la agricultura de subsistencia. En estos casos, la agricultura no es solo una fuente de alimentos sino que también —como las actividades rurales no agrícolas— ofrece empleo e ingreso a la población más pobre.

Políticas de seguridad alimentaria y desarrollo rural

El objetivo principal de la política alimentaria es contribuir a superar la inseguridad y la vulnerabilidad alimentaria de la población. Los programas relacionados deben procurar que todas las personas tengan, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos, inocuos y nutritivos, para satisfacer sus necesidades nutricionales y sus preferencias alimentarias, a fin de

llevar una vida activa y sana. Como se señaló, el logro de este objetivo supone garantizar el acceso a los alimentos de todas las personas, incluidas aquellas que, debido a su escasez de recursos, no pueden expresar sus necesidades alimentarias como demandas de mercado.

Una política de seguridad alimentaria y nutricional debe ser, por lo tanto, un sistema integrado, que comprenda las dimensiones productiva, sanitaria, medioambiental, económica, social y cultural. Esto supone considerar estrategias para situaciones de emergencia, y políticas y programas a mediano y largo plazo, para incidir en los factores estructurales. En el diseño de una política de seguridad alimentaria que cumpla los fines descritos es preciso tener en cuenta diversos aspectos relacionados con los alimentos, a saber:[58]

i) la disponibilidad, que incluye la producción nacional, la capacidad de importación, las reservas y la ayuda alimentaria;
ii) el acceso, esto es, la elevación de los ingresos y el mejoramiento de la capacidad de compra, la infraestructura de transporte, los canales de distribución y los sistemas de comercialización;
iii) la estabilidad del acceso, vinculada al clima, a las variaciones de precios de los principales productos alimentarios de exportación e importación,[59] y a los factores políticos y económicos coyunturales, y
iv) la utilización, lo que supone velar por los buenos hábitos alimentarios, garantizar la calidad de los alimentos y mejorar la infraestructura de los servicios de agua y de salud, así como la higiene en general.

El desarrollo agrícola y el desarrollo rural en general siguen desempeñando un papel fundamental en América Latina y el Caribe. El aumento de la productividad resulta en oportunidades para mejorar la calidad del consumo de subsistencia y elevar los ingresos procedentes de la agricultura. Cuando el crecimiento beneficia a los pequeños agricultores y jornaleros rurales, el ingreso adicional se gasta en alimentos y en productos y servicios no agrícolas básicos, que suelen producirse y suministrarse localmente. Las empresas no agrícolas ubicadas en estas zonas ofrecen una posible vía de salida de la pobreza, ya que normalmente requieren poco capital y capacitación. Se crea un círculo virtuoso, en el que los ingresos agrícolas y no agrícolas rurales aumentan y se potencian mutuamente. Naturalmente, estos beneficios no podrán alcanzarse si no se realizan las necesarias inversiones en las infraestructuras vial y de comunicaciones, de acopio y almacenamiento y de regadío. Asimismo, es preciso superar la atomización y aumentar la asociatividad de los productores, de modo de crear redes que permitan elevar la capacidad de negociación para la compra de insumos, el acceso a tecnologías modernas y la venta de los productos.

Es necesario reconocer que, sobre todo en la última década, los agentes privados que ocupan los eslabones finales de las cadenas de producción y distribución de alimentos en América Latina y el Caribe —los supermercados— eligen de manera creciente los alimentos que se producen, e incluso los métodos de producción y los proveedores, lo que limita la capacidad de los pequeños productores de participar en el sistema (León y otros, 2004; Reardon y Berdegué, 2002). Es preciso que en las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria se reconozcan estas tendencias y se aprovechen sus efectos modernizadores. Esto es, se deben impulsar fórmulas que eviten la exclusión de los pequeños productores mediante la reducción del número de eslabones de las cadenas de distribución, la regulación de algunas prácticas contractuales derivadas del carácter monopsónico de las empresas de supermercados, y el control de las fusiones y adquisiciones que reduzcan la competencia.

Con respecto a los programas de ayuda y seguridad alimentaria, hay cinco tipos genéricos de intervenciones focalizadas, incluidas las que apuntan a reforzar la oferta de alimentos y las que facilitan el acceso a estos:

[58] A continuación se enumeran los principales componentes del modelo conceptual de seguridad alimentaria desarrollado por FAO.
[59] En algunos casos es importante también el precio de productos agrícolas que, si bien no forman parte de la dieta alimenticia, sirven de sustento a vastos sectores de la población rural (por ejemplo el café).

- las iniciativas orientadas a incrementar los activos productivos de las familias (tierras, tecnología, financiamiento, insumos), dirigidas a minifundistas y familias pobres de zonas urbanas para el desarrollo de huertos familiares;
- la creación de opciones de empleo (de emergencia, temporal y a cambio de alimentos, entre otros) orientadas a los trabajadores rurales sin tierra y a los pobres urbanos;
- los subsidios alimentarios, que adoptan la forma de transferencias directas de ingresos, bonos, estampillas, restaurantes populares;
- los programas de recuperación de casos críticos de patologías derivadas del hambre, como infecciones respiratorias agudas, diarreas, kwashiorkor o desnutrición proteica calórica, y
- los programas de transferencias directas de alimentos a grupos vulnerables (embarazadas, preescolares y escolares, y ancianos), que suelen contar con sistemas de control y vigilancia epidemiológica.

Mención especial merecen los tradicionales programas de alimentación escolar que se difunden cada vez más en los países de la región y deben fortalecerse, masificarse y prolongarse. De hecho, en los países que los han puesto en práctica durante varias décadas se han producido importantes efectos en términos de mejoramiento del rendimiento y la retención escolar. Estos programas permiten, a la vez, introducir cambios en los hábitos alimentarios de la población a favor de dietas más balanceadas y constituyen una transferencia importante de recursos para los estratos de menores ingresos. Estas iniciativas tienen efectos sinérgicos tanto en el campo de la educación como en el de la salud y la nutrición y, cuando adquieren un carácter masivo, son unas de las medidas que tienden con mayor intensidad a igualar las oportunidades de los niños de distintos estratos sociales y ayudan a interrumpir los mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza. Constituyen intervenciones tempranas de inversión en capital humano, cuyo rendimiento es muy elevado en relación con los costos.[60] Además, su universalización se ve facilitada por la amplia cobertura que ha alcanzado la matrícula primaria en los países de la región. Junto con aquellos dirigidos a las madres embarazadas y los recién nacidos, estos programas deben ser componentes esenciales de las políticas sociales de la región.

También es preciso desarrollar o fortalecer los programas nutricionales —generalmente diseñados en el marco de las políticas de salud pública— que apuntan a garantizar el consumo de dietas balanceadas por parte de la población, sobre todo la más vulnerable. Deben abarcar, entre otras iniciativas masivas de educación para la alimentación: la promoción de la ingesta de alimentos con vitamina A para evitar la xeroftalmia; el enriquecimiento de los alimentos, como la yodación de la sal o la incorporación de hierro a la harina, y la elaboración y distribución de complementos nutricionales. Deben realizarse campañas dirigidas a corregir malos hábitos alimentarios y el sedentarismo, a fin de reducir los crecientes índices de obesidad, que están teniendo simultánea y paradójicamente cada vez mayor incidencia en algunos de los estratos de bajos ingresos urbanos y se está traduciendo en un aumento de la morbilidad y, consecuentemente, de los costos de la salud pública. Un componente fundamental de estas iniciativas debe ser la capacitación del personal médico y sanitario en materia de vigilancia nutricional y de inocuidad de los alimentos.

Por último, cabe destacar que los efectos de las políticas dirigidas a la reducción del hambre y a lograr la seguridad alimentaria de la población dependen, en gran medida, de la existencia de un marco jurídico e institucional que garantice el derecho a la alimentación y le proporcione al Estado herramientas legales para intervenir eficazmente cuando diversos segmentos de la población estén en riesgo de quedar excluidos de su goce.

[60] En el caso de Chile, las cifras correspondientes al 2004 indican que el Programa de Alimentación Escolar (PAE), que beneficia a alrededor del 66% de los niños y jóvenes matriculados en la educación primaria y secundaria públicas, unos 200 días al año, tiene un costo total anual de 140 millones de dólares y un costo diario por alumno que se estima cercano a 60 centavos de dólar.

Cuadro II.5

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): ÍNDICE DE FEMINIDAD EN HOGARES POBRES POR TRAMOS DE EDAD, ZONAS URBANAS Y RURALES, ALREDEDOR DE 1994 Y 2002 [a]

(En porcentajes)

País	Año	Tramos de edad											
		Zonas urbanas						Zonas rurales					
		0 a 6	7 a 12	13 a 19	20-59	60 y más	Total	0 a 6	7 a 12	13 a 19	20-59	60 y más	Total
Argentina [b]	1994	96,0	106,9	118,3	110,2	85,8	102,5	…	…	…	…	…	…
	2002	101,6	99,1	97,6	106,5	90,2	98,3	…	…	…	…	…	…
Bolivia [c]	1994	95,9	98,9	101,0	106,0	93,6	100,1	…	…	…	…	…	…
	2002	98,9	96,3	92,0	104,4	107,9	97,9	99,7	101,3	97,2	106,0	100,2	101,8
Brasil [d]	1995	101,5	99,9	98,2	105,1	85,7	99,2	101,6	100,8	104,6	105,4	73,3	102,3
	2001	100,8	101,4	101,1	105,7	90,5	100,0	100,8	99,0	101,5	104,7	65,9	101,3
Chile	1994	95,9	105,4	104,2	107,7	110,1	101,9	99,7	94,9	119,5	117,8	92,1	108,4
	2000	100,3	100,3	107,3	107,1	90,0	100,3	98,8	103,2	109,1	113,9	80,8	107,1
Colombia	1994	103,2	97,2	97,1	102,1	107,0	99,1	100,9	100,8	97,7	105,8	111,5	102,6
	2002	100,4	99,6	100,9	102,9	104,1	99,9	105,6	99,9	104,5	109,9	109,4	106,1
Costa Rica	1994	90,9	102,3	115,9	121,8	106,7	107,0	104,6	106,4	113,2	122,7	120,9	113,2
	2002	97,7	95,4	103,4	125,1	118,2	108,3	108,5	100,5	95,3	121,2	106,2	108,5
Ecuador	1994	105,4	101,2	99,2	104,1	114,0	102,5	…	…	…	…	…	…
	2002	98,5	100,0	102,0	108,4	107,3	103,1	…	…	…	…	…	…
El Salvador	1995	102,4	100,9	100,4	108,2	92,4	100,7	99,3	101,6	99,5	107,9	101,0	102,2
	2001	91,6	99,5	95,2	110,6	94,9	98,9	103,3	101,4	109,8	103,9	98,5	103,1
Guatemala	1998	99,4	105,7	99,0	106,4	92,7	101,0	99,9	97,0	100,7	102,7	113,2	100,4
	2002 [e]	…	111,6	114,2	110,7	100,2	109,8	…	97,8	94,4	100,4	103,1	98,0
Honduras	1994	101,1	97,5	98,1	103,9	97,3	99,8	101,7	100,1	101,4	103,9	100,2	101,7
	2002	102,2	97,0	97,5	101,3	100,2	98,5	99,2	100,9	98,6	99,8	100,0	99,6
México	1994	99,9	101,5	97,0	102,0	93,5	98,0	97,6	97,9	97,1	102,1	102,4	99,2
	2002	98,9	97,0	107,4	110,8	110,9	103,6	104,7	103,9	96,4	101,9	95,9	100,1
Nicaragua	1993	98,5	102,1	98,4	104,1	100,2	100,6	99,9	97,6	102,3	100,8	99,1	100,0
	2001	97,2	102,4	98,0	105,5	93,5	100,2	100,1	101,9	100,8	102,0	104,3	101,6
Panamá	1994	97,4	97,8	99,7	117,9	124,6	103,8	…	…	…	…	…	…
	2002	99,9	97,4	103,6	115,3	122,5	105,2	97,3	101,0	108,2	111,5	105,7	106,0
Paraguay	1994	99,8	92,1	97,2	104,9	104,5	98,5	…	…	…	…	…	…
	2002	97,9	93,6	99,1	106,5	101,8	100,2	98,2	98,1	98,4	103,8	96,6	99,9
Perú	2001	97,7	97,8	97,3	99,0	98,1	97,4	100,8	100,8	99,4	104,6	111,0	102,7
Rep. Dominicana	2002	101,6	102,5	102,6	121,8	124,4	110,3	97,6	105,3	102,7	129,6	118,7	113,3
Uruguay	1994	108,0	108,5	111,9	108,2	75,3	97,9	…	…	…	…	…	…
	2002	97,7	101,3	105,7	103,6	83,0	93,6	…	…	…	…	…	…
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	1994	103,1	101,6	101,9	116,9	124,9	108,4	96,0	105,7	104,1	117,3	122,3	107,0
	2002 [f]	101,5	100,8	103,6	107,7	108,0	104,2	…	…	…	…	…	…

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

[a] Índice de feminidad en hogares pobres = (Población femenina en hogares pobres/ Población masculina en hogares pobres) / (Población femenina en el total de hogares/ Población masculina en total de hogares)

[b] 1994: Gran Buenos Aires + 18 aglomerados. 2002: Gran Buenos Aires + 30 aglomerados.

[c] 1994: 7 departamentos más la ciudad de Trinidad. 2002: 9 departamentos.

[d] 1994: 7 áreas metropolitanas más resto urbano. 2002: 10 áreas metropolitanas más resto urbano.

[e] La encuesta solo recoge información sobre la población de 7 años y más.

[f] Total nacional.

Cuadro II.6

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): MAGNITUD Y DISTRIBUCIÓN DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA EN HOGARES ENCABEZADOS POR MUJERES, ZONAS URBANAS, 1990-2003

País	Año	Porcentaje de hogares encabezados por mujeres en cada estrato de pobreza				Distribución de los hogares encabezados por mujeres según estratos de pobreza			
		Total hogares	Indigentes	Pobres no indigentes	No pobres	Total hogares	Indigentes	Pobres no indigentes	No pobres
Argentina	1990	21,1	26,2	11,6	22,3	100,0	4,3	7,0	88,7
	2002	26,7	19,9	25,3	28,4	100,0	8,9	18,5	72,6
Bolivia	1989	16,7	22,8	15,7	14,7	100,0	30,2	25,5	44,3
	2002	23,5	23,8	18,8	25,7	100,0	17,6	22,1	60,3
Brasil	1990	20,1	24,2	22,6	18,4	100,0	16,0	25,1	58,9
	2002	26,3	27,0	24,9	26,6	100,0	8,2	18,3	73,5
Chile	1990	21,4	24,5	19,8	21,5	100,0	11,7	21,3	67,0
	2003	18,3	25,6	15,5	18,4	100,0	2,3	9,0	88,7
Colombia	1991	24,1	27,7	22,3	24,0	100,0	19,8	27,6	52,6
	2002	30,3	33,8	28,9	29,6	100,0	23,1	22,8	54,1
Costa Rica	1990	22,7	35,9	24,6	21,2	100,0	10,9	16,5	72,6
	2002	28,4	47,8	34,1	26,5	100,0	9,2	12,5	78,3
Ecuador	1990	16,9	21,6	15,9	15,3	100,0	28,9	31,2	39,9
	2002	21,4	26,4	21,2	20,1	100,0	20,0	26,0	53,9
El Salvador	1995	30,8	38,2	31,3	29,0	100,0	15,4	28,1	56,5
	2001	35,3	36,9	40,3	33,3	100,0	12,6	25,9	61,5
Guatemala	1989	21,9	23,1	21,0	21,7	100,0	24,2	24,3	51,5
	2002	22,1	29,6	20,8	20,9	100,0	19,8	22,7	57,5
Honduras	1990	26,6	35,4	21,2	21,4	100,0	50,4	21,1	28,5
	2002	31,4	31,8	31,2	31,2	100,0	31,7	29,0	39,3
México	1989	15,7	13,9	14,0	16,7	100,0	8,2	21,9	69,9
	2002	21,4	24,2	21,7	21,2	100,0	5,4	21,4	73,1
Nicaragua	1993	34,9	39,9	33,8	31,7	100,0	36,8	27,2	36,1
	2001	34,2	36,6	35,8	31,5	100,0	30,2	30,7	39,0
Panamá	1991	26,0	33,7	29,0	23,5	100,0	18,0	22,0	60,0
	2002	28,9	44,4	31,4	26,9	100,0	12,3	14,6	73,1
Paraguay	1990	19,7	21,3	22,8	18,2	100,0	11,2	30,5	58,3
	2000	31,3	36,6	28,6	31,7	100,0	10,6	23,7	65,7
Perú	1997	20,3	21,2	18,8	20,6	100,0	8,0	18,6	73,3
	2001	22,1	22,1	20,8	22,7	100,0	7,2	25,2	67,6
Rep. Dominicana	1997	31,4	49,9	31,4	28,5	100,0	17,5	20,5	62,0
	2002	34,2	53,7	39,1	27,3	100,0	25,2	25,6	49,2
Uruguay	1990	25,2	28,3	21,5	25,6	100,0	2,2	8,4	89,4
	2002	32,2	31,1	27,1	32,7	100,0	1,3	6,7	92,0
Venezuela (Rep. Bolivariana de) [a]	1990	22,1	39,6	25,0	18,3	100,0	19,6	25,4	55,1
	2002	28,8	35,2	29,4	26,3	100,0	24,0	24,1	51,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

[a] Cifras correspondientes al total nacional.

Capítulo III

La educación como eje del desarrollo humano[1]

Objetivo	Meta	Indicadores
2. Lograr la enseñanza primaria universal	3. Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria	6. Tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria 7. Porcentaje de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al quinto grado 8. Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años

A. Introducción

En los objetivos de desarrollo del Milenio se incluyen, de modo expreso, aspectos vinculados a garantizar el derecho de las personas a la educación. Esto obedece su carácter de derecho humano, cuyo respeto es parte ineludible de toda concepción de desarrollo.

En el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se señala que:

1. *Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.*

[1] El presente capítulo ha sido preparado por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, con la colaboración del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

2. *La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos (...)*

3. *Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.*[2]

Entender la educación como un derecho le otorga un estatuto que reclama progresar hacia su exigibilidad jurídica para todos los ciudadanos en los ámbitos internacional y nacional.[3] Del mismo modo, la integra al contexto de otros derechos sociales como el derecho a la salud y al trabajo decente, que se interconectan y potencian entre sí. Por consiguiente, el interés por evaluar la educación en la región está orientado a proporcionar información que permita a los gobiernos y a otros agentes sociales adoptar las medidas tendientes a garantizar este derecho de modo universal. Esto exige disponer de la capacidad para identificar a los sectores de la población que se encuentran excluidos de su goce.

Además de ser un derecho vinculado al desarrollo pleno de las personas, la educación incide decisivamente en las oportunidades y la calidad de vida de los individuos, las familias y las colectividades. El efecto de la educación en la mejora de los niveles de ingreso, la salud de las personas, los cambios en la estructura de la familia (en relación con la fecundidad y la participación en la actividad económica de sus miembros, entre otros), la promoción de valores democráticos, la convivencia civilizada y la actividad autónoma y responsable de las personas ha sido ampliamente demostrado.[4]

La garantía de un aprendizaje vinculado a la formación de la identidad de las personas y de su capacidad para convivir, hacer, emprender y aprender de modo continuo, debe ser el pilar fundamental de una concepción integral de la educación para el siglo XXI (UNESCO, 1996).

La educación cumple un papel clave en la distribución de las oportunidades de bienestar, en particular en sociedades como la latinoamericana y caribeña, caracterizada, como se indica en el capítulo I, por grandes desigualdades sociales.[5]

Por ende, en diversas instancias a escala internacional se han establecido objetivos básicos al respecto. Así, el Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe, que abarcó dos décadas (1980-2000), incluía entre sus metas alcanzar la escolarización primaria universal.[6]

Asimismo, en 1990, en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos se planteó la necesidad de garantizar la escolarización primaria universal en el marco de una "visión ampliada", según la cual la educación constituye un conjunto complejo de acciones orientadas a satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de las personas (Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, 1990).

En el año 2000, en el Foro Mundial sobre la Educación celebrado en Dakar, se evaluó el progreso en relación con las metas establecidas en 1990 y se estableció un marco de acción que incluye, entre otros objetivos, velar por que todos los niños tengan acceso a una educación primaria de buena calidad y la concluyan. Durante el período preparatorio del Foro se acordó un marco de

[2] El texto completo se encuentra en http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm.

[3] A esto se suma la existencia de compromisos internacionales contraídos en virtud de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, 1990), el Foro Mundial sobre la Educación (Dakar, 2000) y la Convención sobre los Derechos del Niño (en particular sus artículos 28, 29 y 31), entre otros instrumentos.

[4] Al respecto véase CEPAL (1997 y 2000b) y McMahon (2000), o una revisión comprensiva en Muñoz Izquierdo (2003). Nótese también que la educación de las personas no solo es el resultado de los sistemas educativos formales sino de una interacción amplia de factores y de agentes, de ahí que deba ser vista también como una responsabilidad colectiva.

[5] Estos temas han sido objeto también de reflexión dentro del sistema de las Naciones Unidas a escala regional. Véase por ejemplo CEPAL/UNESCO (1992).

[6] Para mayor información véase http://www.unesco.cl/esp/prelac/historia/1.act?menu=/esp/.

acción regional.[7] En el 2002 se identificaron focos estratégicos orientados a promover el logro de estos objetivos y los Ministros de Educación aprobaron un nuevo Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC) para el período 2002-2017.[8]

De lo anterior se desprende que la incorporación de la meta vinculada a la conclusión universal de la educación primaria a los objetivos de desarrollo del Milenio obedece a un proceso sostenido de logro de consensos y establecimiento de prioridades a escala regional e internacional. Este proceso estuvo dirigido a garantizar el derecho universal a la educación, pasando de su declaración a su exigibilidad.

La educación primaria completa se concibe como un mínimo que todos los países han de garantizar a sus niños y niñas, independientemente de que en cada uno se identifiquen necesidades y desafíos propios.

Por último cabe destacar que, no obstante la difundida tendencia a considerar que la educación primaria universal es un objetivo ya alcanzado en América Latina y el Caribe, aún existen importantes desafíos en relación con el cumplimiento del derecho universal a una educación primaria de calidad. Está documentada la existencia, por una parte, de importantes falencias de calidad y, por otra, de grandes rezagos, estrechamente vinculados a desigualdades sociales, que influyen en gran medida en las probabilidades que tienen los niños y niñas de concluir la educación primaria. De allí que garantizar su conclusión de modo universal requiere identificar a los sectores de la población más desfavorecidos en este ámbito y diseñar políticas de equidad acordes. Ello supone un compromiso social que permita la adopción de medidas en el ámbito local y una mejor identificación de los excluidos, para diseñar programas que respondan a sus circunstancias particulares.

En el presente capítulo se describe la situación regional y el progreso en términos del acceso a la educación primaria y la conclusión de dicho nivel educativo, prestando particular atención a las brechas de equidad relacionadas con este último aspecto. Además, se incluye información sobre los logros de aprendizaje y se destacan los desafíos adicionales que debe enfrentar la región en materia de educación preescolar y secundaria. En último término, se reflexiona acerca de lo que se debe entender por calidad de la educación y se esbozan los lineamientos generales de política correspondientes.

B. La situación regional

A continuación se examina el segundo objetivo de desarrollo del Milenio, lograr la educación primaria universal, sobre la base de dos de los indicadores propuestos para su seguimiento —la tasa neta de matrícula en la educación primaria y el porcentaje de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al quinto (tasa de supervivencia al quinto grado)— y se entrega una perspectiva de los logros alcanzados por los países de la región a comienzos de la presente década. Sin embargo, como se indica más adelante, el examen del avance y las posibilidades de cumplir la meta para el año 2015 se basa en un indicador complementario que da cuenta, de manera directa, del porcentaje de niños y niñas que logran completar el nivel primario. Este indicador se calcula sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares, disponibles para 18 países de la región. Su principal ventaja es que hace posible el análisis de las desigualdades en materia de educación (según género, estrato socioeconómico, zona geográfica y origen étnico), lo que no siempre se logra utilizando indicadores basados en información de los registros administrativos (tasa neta de matrícula y tasa de supervivencia al quinto grado).

[7] El marco de acción global y los marcos regionales pueden consultarse en UNESCO (2000).
[8] Para mayor información véase http://www.unesco.cl/esp/prelac/index.act.

1. El acceso a la educación primaria

Garantizar que todos los niños y niñas puedan concluir un ciclo completo de educación primaria supone, en primer lugar, que tengan acceso a este. Por tal razón, el primer indicador que se considera es la tasa neta de matrícula en la educación primaria.[9]

El promedio (simple) regional de este indicador equivale al 93% en el 2002. La mayoría de los países registraban, a comienzos de la presente década, niveles de acceso relativamente altos. De hecho, en prácticamente todos los países y territorios considerados, por lo menos el 80% de los niños en edad de estar matriculados en la educación primaria lo están. Además, en 25 de ellos (12 de América Latina y 13 del Caribe) la tasa neta de matrícula supera el 90%. Cabe destacar que la región presentó un avance importante en la década pasada, toda vez que hacia 1990 dicha tasa era del 86%. El ritmo del progreso ha superado al mundial, que era del 82% en 1990 y del 84% en el 2000.[10]

Recuadro III.1
QUÉ SE ENTIENDE POR EDUCACIÓN PRIMARIA

En el segundo objetivo de desarrollo del Milenio se establece como meta que los niños y niñas de todo el mundo puedan concluir la educación primaria. Sin embargo, en la nomenclatura vigente en muchos países de la región no existe un nivel educativo que reciba ese nombre y, cuando existe, no es necesariamente equivalente en términos de propósitos y objetivos de aprendizaje.

Con el fin de establecer comparaciones entre países es preciso considerar realidades equivalentes. Para estos efectos, la UNESCO ha desarrollado la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE), de la que se usa actualmente la revisión de 1997. Cada país ha adaptado su estructura educativa nacional a esta clasificación a efectos del reporte internacional de datos al Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).

La CINE 97 contempla los siguientes 7 niveles educativos. 0: educación preescolar (para niños de al menos 3 años de edad, organizada en centros educativos); 1: educación primaria (primer nivel usualmente obligatorio, destinado a "proporcionar a los alumnos una sólida educación básica en lectura, escritura y aritmética, junto con conocimientos elementales en otras asignaturas como historia, geografía, ciencias naturales, ciencias sociales, arte y música."); 2: primer ciclo de la educación secundaria (inicio de la educación especializada, usualmente último nivel de la escolarización obligatoria); 3: segundo ciclo de educación secundaria; 4: educación postsecundaria no terciaria; 5: primer ciclo de la educación terciaria; y 6: segundo ciclo de la educación terciaria (doctorados).

De acuerdo con lo anterior, toda mención en este capítulo a "educación primaria" corresponde al nivel 1 de la CINE 97, mientras que las referencias a la educación preescolar y secundaria remiten a los niveles 0 y 2+3 de la CINE 97, respectivamente.

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) 1997* [en línea] http://www.uis.unesco.org.

[9] Esta tasa da cuenta de la proporción de personas en edad de estar matriculadas en la educación primaria que efectivamente se encuentra en dicha condición. El indicador se calcula como el cociente entre los escolares del rango de edades correspondiente a la educación primaria de cada país y la población total de este rango de edades. El indicador no se ve afectado por situaciones de extraedad (matrícula en un grado inferior o superior al oficialmente establecido para la edad) en tanto esta se dé dentro del mismo nivel educativo. Sin embargo, problemas de registro y relativos a los períodos de referencia para el cálculo de las edades pueden derivar en algunas distorsiones. Tal es el caso de Chile y Uruguay, entre otros países, que presentan valores del indicador menores a los previsibles, dados los niveles de conclusión que figuran más adelante. Del mismo modo, problemas de inconsistencia entre los datos de matrícula (que en algunos casos puede estar sobreestimada) y de población (proyecciones que pueden estar subestimadas) dan origen a algunas limitaciones que hay que considerar.

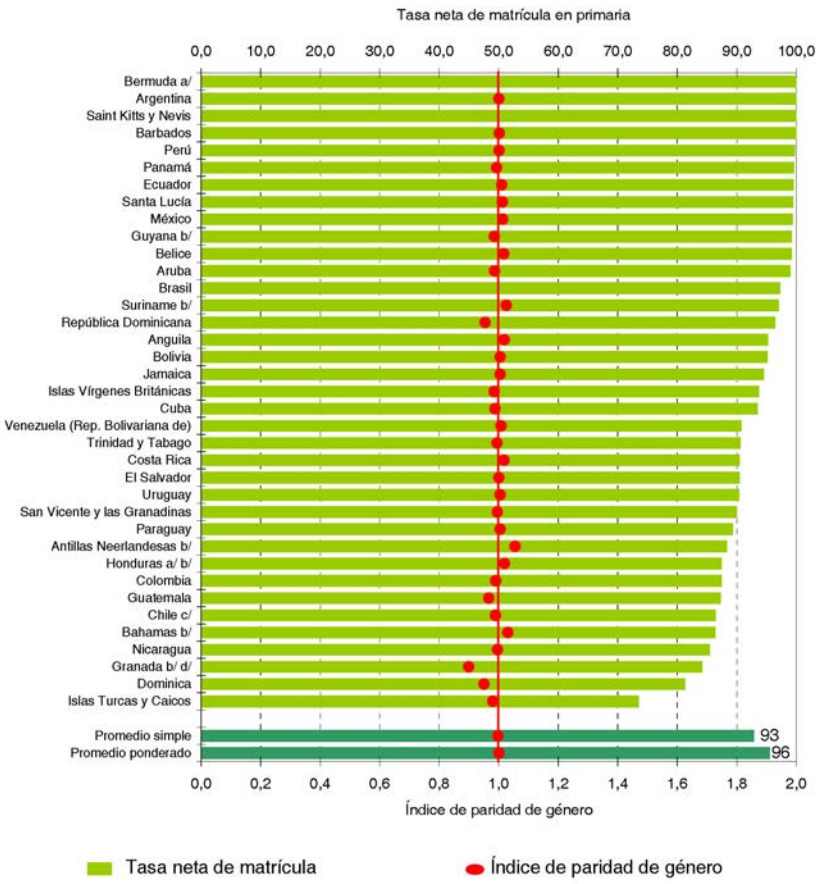
[10] Véase UNESCO (2004a). Nótese, sin embargo, que esta comparación debe ser particularmente cuidadosa dado que el esquema de clasificación (CINE) aplicado en cada caso no es equivalente.

Según el índice de paridad entre los sexos (véase el gráfico III.1), los agregados nacionales no revelan marcadas diferencias en lo que respecta al acceso a la enseñanza primaria en América Latina y el Caribe, aunque es desfavorable a las niñas en Dominica y ligeramente desfavorable a los niños en Guatemala, Islas Turcas y Caicos y República Dominicana.

Gráfico III.1

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (37 PAÍSES Y TERRITORIOS): TASA NETA DE MATRÍCULA EN EDUCACIÓN PRIMARIA E ÍNDICE DE PARIDAD ENTRE LOS SEXOS, AÑO ESCOLAR INICIADO EN EL 2002

(En porcentajes y proporciones)



Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), Base de datos [en línea] www.uis.unesco.org.

Nota: Los puntos rojos (escala en el eje secundario) representan los valores del índice de paridad entre los sexos. Este corresponde al cociente entre la tasa neta de matrícula femenina y la masculina. Su valor es inferior a uno si la tasa femenina es menor a la masculina y superior a uno en el caso contrario.

[a] Año 2001.

[b] Estimación del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).

[c] En el caso de Chile la tasa neta de matrícula primaria es alrededor de 10 puntos porcentuales menor, por cuanto en la cohorte considerada en su cálculo se incluye a todos los niños de 6 años, aunque, en virtud de las normas vigentes, la mayoría de los niños cumple los 7 años mientras cursa el primer grado.

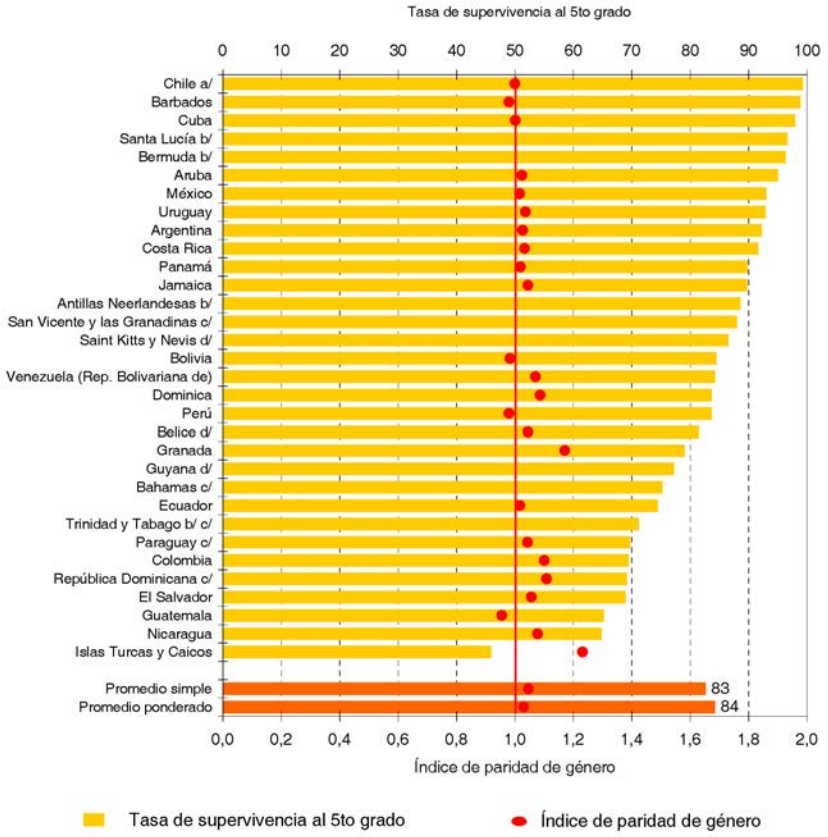
[d] Año 2000.

2. El progreso en el nivel primario

El segundo indicador de seguimiento de este objetivo corresponde a la tasa de supervivencia al quinto grado.[11] Esta mide la proporción de miembros de una cohorte de entrantes al primer grado que logrará matricularse en el quinto grado, dados algunos supuestos que permiten reconstruir el flujo de esa cohorte.

En primer lugar, cabe destacar que las tasas de supervivencia al quinto grado son significativamente más bajas que las tasas de acceso. De hecho, solo 10 países y territorios de los 32 considerados registran una supervivencia al quinto grado superior al 90% (véase el gráfico III.2). En gran medida, ello responde a tasas de repetición relativamente elevadas en los primeros años de la educación primaria que, en muchos países de la región, se traduce luego en deserción escolar.

Gráfico III.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (32 PAÍSES Y TERRITORIOS): TASA DE SUPERVIVENCIA AL QUINTO GRADO E ÍNDICE DE PARIDAD ENTRE LOS SEXOS, CON RELACIÓN AL FLUJO ENTRE LOS AÑOS ESCOLARES INICIADOS EN EL 2000 Y EL 2001
(En porcentajes y proporciones)



Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), base de datos [en línea] www.uis.unesco.org.

Nota: Los puntos rojos (escala en el eje secundario) representan los valores en el índice de paridad entre los sexos. Este corresponde al cociente entre la tasa neta de matrícula femenina y la masculina. Su valor es inferior a uno si la tasa femenina es menor que la masculina y superior a uno en el caso contrario. Cabe notar que en el informe nacional de Nicaragua se señala que este índice bordea el valor de 0,99 en el año 2001.

[a] Año 2002. [b] Año 2000. [c] Estimación del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS). [d] Año 1999.

[11] La tasa de supervivencia es un indicador que da cuenta de la proporción de estudiantes que ingresaron al sistema educativo que alcanzaron un grado dado en su vida escolar. Este indicador es parte de un conjunto de indicadores cuyo propósito es dar cuenta del flujo y la eficiencia escolar sobre la base de modelos de cohortes reconstruidas. Dados los supuestos de estos modelos, en la región estas tasas suelen subestimar la supervivencia y, por lo mismo, es necesario destacar su carácter indicativo.

En segundo lugar, las diferencias entre los sexos son mayores y, por lo general, muestran una menor supervivencia de los niños en comparación con las niñas, sobre todo en Colombia, Dominica, El Salvador, Granada, Islas Turcas y Caicos, Nicaragua, República Dominicana y República Bolivariana de Venezuela; solo en Barbados, Guatemala y Perú se registra una tasa de supervivencia al quinto grado algo menor de las niñas.

3. La conclusión de la educación primaria: situación actual y proyección para el año 2015

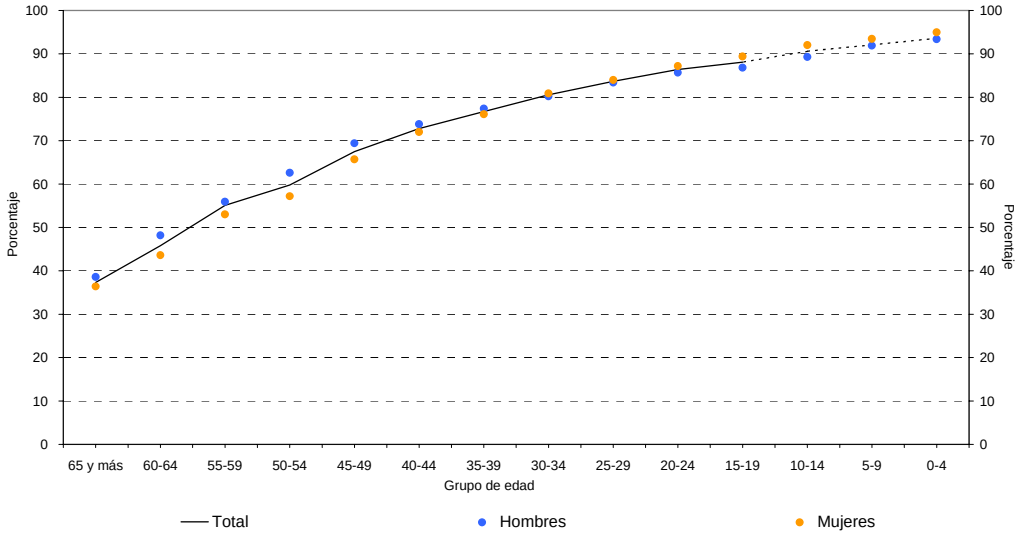
Los dos indicadores examinados permiten una primera aproximación a la situación regional en lo relativo a la conclusión de los estudios primarios. Sin embargo, a efectos de conocer esta situación con mayor detalle es preciso utilizar información que permita, por una parte, medir de modo directo la conclusión del nivel educativo y, por otra, dar cuenta de los grupos poblacionales en los que se concentra el rezago. Esto resulta necesario para diseñar políticas educativas efectivas, que consideren las características específicas de la población a la que se dirigen.

En un estudio reciente se propone una metodología y se presenta información acerca de los niveles nacionales de conclusión de la educación primaria de la población de 15 y más años de edad, desagregada según varios criterios, lo que permite examinar las desigualdades que existen en la región.[12] Este procedimiento también permite estimar, a partir de tabulaciones especiales de encuestas de hogares, la probabilidad de conclusión de la educación primaria para la población de menos de 15 años de edad en 18 países de América Latina y, por ende, proyectar la tasa de conclusión para el año 2015 (véase el gráfico III.3).[13]

Gráfico III.3

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PERSONAS QUE HAN LOGRADO CULMINAR LA EDUCACIÓN PRIMARIA SEGÚN SEXO Y GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD, TOTAL NACIONAL, ALREDEDOR DEL 2002 [a]

(En porcentajes)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *La conclusión universal de la educación primaria en América Latina: ¿estamos realmente tan cerca? Informe Regional sobre los objetivos de desarrollo del Milenio vinculados a la educación*, Santiago de Chile, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), octubre del 2004.

[a] Promedio ponderado de los países. Los datos para los menores de 15 años son proyecciones.

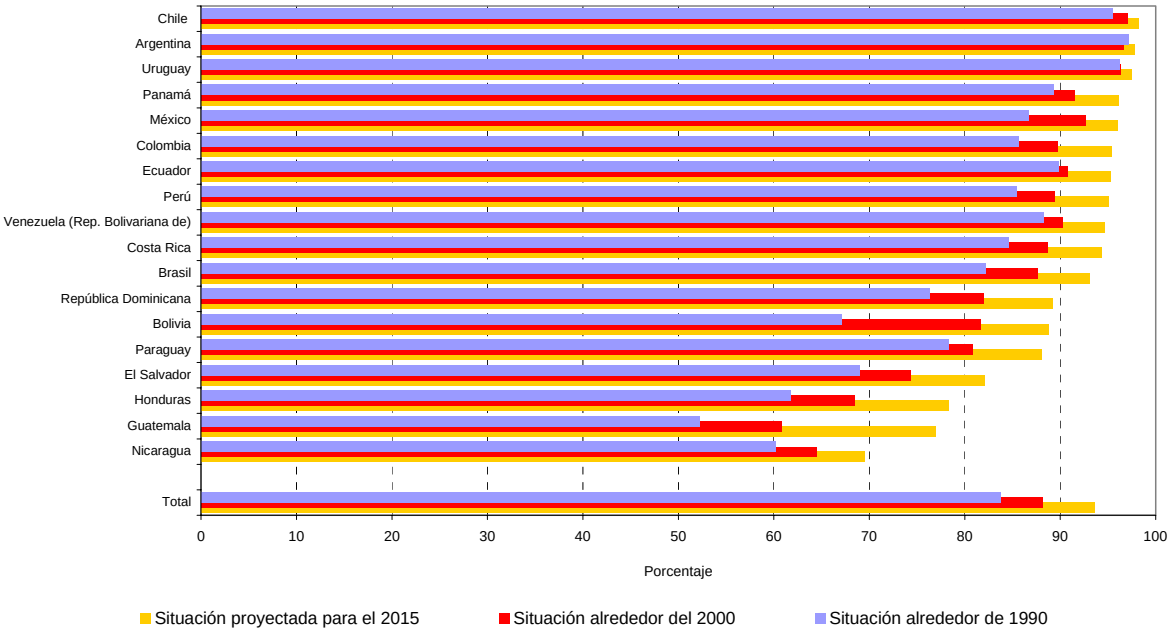
[12] El estudio fue realizado por la UNESCO con la cooperación de la CEPAL y la participación del PNUD, el UNFPA, el BID y el Banco Mundial, en el marco de un acuerdo interinstitucional convocado por el PNUD. El detalle de los procedimientos seguidos puede consultarse en la guía para el lector y en la nota metodológica de UNESCO (2004b).

[13] La lista de países objeto de este análisis aparece en el cuadro III.1.

Del estudio citado se desprende que, en el 2002, solo un 88,1% (promedio ponderado) de la población de 15 a 19 años en los 18 países analizados había culminado la educación primaria.[14] Al comienzo de la presente década, cerca de 92 millones de latinoamericanos de 15 y más años de edad (alrededor de un 25%) no habían terminado este nivel educativo. Esto representa, sin duda, uno de los escollos principales para cumplir otros objetivos de desarrollo del Milenio, sobre todo el que se refiere a la reducción de la pobreza extrema.

Sobre la base de los antecedentes que se presentan en el gráfico III.4 resulta posible calcular la proporción de niños y niñas que, dada la tendencia, lograría completar la educación primaria para el año 2015, esto es 93,6%, lo que significa que algo más del 6% no lo haría.[15]

Gráfico III.4
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PERSONAS DE 15 A 19 AÑOS QUE HAN LOGRADO CULMINAR LA EDUCACIÓN PRIMARIA SEGÚN PAÍSES, ALREDEDOR DE 1990 Y DEL 2000 Y PROYECCIÓN AL 2015
(En porcentajes)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *La conclusión universal de la educación primaria en América Latina: ¿estamos realmente tan cerca? Informe Regional sobre los objetivos de desarrollo del Milenio vinculados a la educación*, Santiago de Chile, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), octubre del 2004.

[14] La lista de países objeto de este análisis aparece en el cuadro III.1.
[15] Las cifras desagregadas por sexo pueden consultarse en el cuadro III.1.

Más preocupante aún es que en 7 de los 18 países analizados más del 10% de los niños no lograría completar el nivel primario para el año 2015. Cabe destacar que El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua presentan muy elevados niveles de extrema pobreza y entre casi un quinto y un tercio de los niños y niñas de este grupo de países probablemente no completarán dicho nivel.

De acuerdo con la misma proyección, en Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú y Uruguay, al menos el 95% de los niños que hoy tienen menos de 5 años concluirían la primaria para el año 2015.[16] Se trata de los países que se encuentran más próximos al logro de la meta; de todas maneras, se deberán realizar esfuerzos a fin de identificar los hogares cuyos niños no lo conseguirían.

Este primer resultado indica que, de no realizarse un esfuerzo por ampliar el acceso y la permanencia en el sistema educativo, numerosos países no lograrían el objetivo de universalización de la conclusión de la educación primaria. Como se desprende del gráfico III.3, el progreso se hace cada vez más difícil a medida que se avanza hacia la meta, ya que supone atender a segmentos de la población que presentan rasgos de marginación. Esta obedece a su ubicación territorial (en zonas apartadas y de difícil acceso) o a la pertenencia de los niños y niñas a estratos sociales que enfrentan dificultades mucho mayores para progresar en el nivel, lo que se traduce en elevadas tasas de deserción y repetición. En consecuencia, las políticas tendientes a la universalización no solo deben identificar a esos segmentos sino también adoptar estrategias especiales para garantizar su acceso al sistema educativo y retenerlos en este. Por su notable sinergia con otros objetivos de desarrollo del Milenio, cabe destacar la necesidad de poner en práctica programas de alimentación escolar, toda vez que los problemas nutricionales constituyen uno de los escollos principales para que los niños de menores ingresos logren un rendimiento acorde con las exigencias de los programas educativos.

Un segundo aspecto guarda relación con las diferencias entre niños y niñas. En todos los países salvo en Bolivia, Guatemala y Perú, no solo se logró la paridad entre los géneros, sino que las niñas presentan una tasa de conclusión de la educación primaria que supera a la de los niños (véase el gráfico III.3 y el cuadro III.1).[17] Dado que en la región ya se hizo realidad este aspecto central del segundo objetivo de desarrollo del Milenio, hay que evitar que se produzcan disparidades en contra de los niños. El mayor logro educativo de las mujeres se da también en el nivel secundario y, en varios países, en el terciario. Sin embargo, como se ve en el siguiente capítulo, esto no se traduce en menores tasas de desocupación, mejor inserción laboral y retribuciones más altas en los empleos.

[16] En Argentina y Uruguay la información corresponde solo a las áreas urbanas.

[17] En el gráfico III.3 se sugiere que esa paridad se habría logrado en promedio en la región hace alrededor de dos décadas. Sin embargo, como se puede apreciar en el cuadro III.1, esto sucedió bastante antes en los países en los que el acceso a la educación primaria se amplió antes (como Argentina, Colombia, Chile, Panamá y Uruguay); mientras que en Ecuador y México, entre otros, la paridad se habría logrado muy recientemente.

Cuadro III.1

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PERSONAS QUE COMPLETARON LA EDUCACIÓN PRIMARIA, ALREDEDOR DEL 2002

(En porcentajes)

		Grupo etario													
		0-4	5-9	10-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65 y más
Argentina 2002 [a]	Ambos sexos	*97,8*	*97,4*	*97,0*	96,6	97,5	97,1	95,9	94,0	92,5	89,9	85,6	82,7	81,0	73,7
	Hombres	*97,0*	*96,6*	*96,2*	95,8	96,8	96,7	95,0	94,6	91,6	89,0	85,6	82,1	83,4	76,9
	Mujeres	*98,6*	*98,2*	*97,8*	97,4	98,1	97,6	96,8	93,4	93,3	90,6	85,5	83,2	78,9	71,6
Bolivia 2002	Ambos sexos	*88,8*	*86,3*	*83,9*	81,6	77,0	67,1	61,8	56,7	50,4	46,9	39,8	33,4	31,4	19,4
	Hombres	*89,8*	*87,2*	*84,8*	82,4	81,8	71,2	71,0	66,8	61,4	56,2	46,6	44,3	38,7	24,3
	Mujeres	*87,9*	*85,4*	*83,1*	80,7	72,6	63,4	53,5	47,9	40,8	37,3	32,6	22,1	24,4	15,3
Brasil 2001	Ambos sexos	*93,1*	*91,6*	*90,1*	87,6	85,6	82,2	79,2	76,3	74,0	68,6	60,6	53,8	45,9	36,8
	Hombres	*91,8*	*90,3*	*87,8*	85,3	83,0	80,0	77,0	74,5	73,2	68,5	62,0	54,9	48,2	37,4
	Mujeres	*95,5*	*94,0*	*92,5*	89,9	88,1	84,2	81,1	78,0	74,7	68,7	59,3	52,8	43,9	36,2
Chile 2000	Ambos sexos	*98,2*	*97,8*	*97,4*	97,0	96,0	95,5	92,0	90,1	87,7	82,9	74,4	69,8	61,6	53,4
	Hombres	*97,8*	*97,4*	*97,0*	96,6	95,8	94,9	91,3	89,7	87,4	84,2	75,4	71,9	63,0	55,0
	Mujeres	*98,7*	*98,2*	*97,8*	97,4	96,2	96,1	92,5	90,4	88,0	81,7	73,5	67,6	60,5	52,3
Colombia 2002	Ambos sexos	*95,4*	*93,8*	*92,3*	89,7	88,4	85,6	82,1	78,8	75,4	68,7	63,0	56,3	48,4	42,7
	Hombres	*93,5*	*92,0*	*90,5*	88,0	87,0	84,2	81,6	77,6	73,8	69,7	64,1	56,3	49,7	43,6
	Mujeres	*96,0*	*94,5*	*93,0*	91,5	89,6	86,9	82,5	79,8	76,9	67,9	62,0	56,4	47,2	42,0
Costa Rica 2002	Ambos sexos	*94,3*	*92,8*	*91,3*	88,7	87,2	84,6	86,1	85,9	87,1	79,3	73,1	61,1	52,4	35,7
	Hombres	*93,9*	*92,4*	*89,8*	87,3	86,5	84,8	84,3	85,9	86,9	81,1	75,9	64,5	56,6	37,2
	Mujeres	*94,8*	*93,3*	*91,8*	90,3	87,9	84,4	87,9	85,9	87,4	77,6	70,4	58,1	48,6	34,4
Ecuador 2001	Ambos sexos	*95,3*	*93,8*	*92,3*	90,8	90,8	89,8	87,6	82,6	78,8	71,5	66,6	57,9	50,1	41,2
	Hombres	*94,6*	*93,1*	*91,6*	90,1	91,3	90,1	88,8	85,2	82,4	74,5	71,2	61,1	53,3	42,2
	Mujeres	*96,0*	*94,5*	*92,9*	91,4	90,4	89,5	86,6	80,1	75,5	68,6	62,0	54,5	46,9	40,2
El Salvador 2001	Ambos sexos	*82,1*	*79,4*	*77,1*	74,3	72,8	69,0	62,3	57,4	54,2	46,1	40,4	35,4	28,0	19,4
	Hombres	*76,5*	*75,5*	*75,3*	73,6	74,8	70,5	66,3	61,9	58,5	53,6	50,4	40,6	33,9	21,3
	Mujeres	*87,6*	*83,2*	*78,9*	75,0	71,0	67,8	59,0	53,9	50,9	40,4	31,9	30,9	23,2	18,0
Guatemala 2000/2001	Ambos sexos	*76,9*	*71,1*	*65,6*	60,8	55,9	52,2	41,2	38,4	36,9	28,8	25,6	20,4	15,4	11,7
	Hombres	*72,4*	*69,8*	*66,9*	64,8	61,5	60,7	48,5	44,0	47,0	31,1	32,5	21,2	18,9	11,2
	Mujeres	*84,2*	*74,1*	*65,3*	57,2	50,8	44,0	34,2	33,7	27,8	26,6	19,5	19,7	12,0	12,0
Honduras 2002	Ambos sexos	*78,3*	*74,8*	*72,0*	68,4	66,7	61,7	59,5	51,5	45,9	40,9	32,4	26,8	21,5	13,9
	Hombres	*70,7*	*68,5*	*66,8*	64,3	63,4	59,7	57,6	49,8	45,6	43,7	34,6	28,0	23,2	14,5
	Mujeres	*86,8*	*81,7*	*77,5*	72,5	69,6	63,4	61,1	52,8	46,2	38,5	30,3	25,7	20,0	13,4

Cuadro III.1 (conclusión)

		Grupo etario													
		0-4	5-9	10-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65 y más
México 2002	Ambos sexos	*96,0*	*95,6*	*94,1*	92,6	89,7	86,7	84,0	78,0	69,3	64,1	53,5	45,9	37,1	27,8
	Hombres	*95,7*	*95,3*	*93,7*	92,2	90,5	88,3	84,5	81,7	71,6	70,4	57,5	48,4	39,3	30,5
	Mujeres	*96,4*	*96,0*	*94,5*	93,0	88,9	85,3	83,6	74,7	67,4	58,1	50,1	43,7	34,9	25,4
Nicaragua 2001	Ambos sexos	*69,5*	*67,8*	*66,1*	64,5	62,5	60,2	55,2	50,9	46,0	39,4	28,7	23,7	22,7	14,5
	Hombres	*63,8*	*62,0*	*60,3*	58,6	59,8	57,7	53,1	53,3	50,8	34,6	35,8	22,7	28,3	12,3
	Mujeres	*77,1*	*74,9*	*72,8*	70,8	65,1	62,7	57,0	48,8	41,7	43,4	22,1	24,5	16,7	16,3
Panamá 2002	Ambos sexos	*96,1*	*94,5*	*93,0*	91,5	89,8	89,3	88,9	88,2	86,4	82,5	74,4	70,8	61,1	50,5
	Hombres	*95,5*	*93,9*	*92,4*	90,9	90,3	88,8	88,9	87,9	86,6	82,5	75,3	69,8	60,6	49,9
	Mujeres	*95,6*	*95,3*	*93,7*	92,2	89,3	89,7	88,9	88,5	86,2	82,6	73,6	71,9	61,7	51,1
Paraguay 2000	Ambos sexos	*88,0*	*85,5*	*83,1*	80,8	80,7	78,3	72,8	69,1	59,5	56,9	47,7	42,4	36,4	22,7
	Hombres	*84,3*	*81,9*	*79,7*	77,4	79,7	79,8	73,8	71,3	61,1	60,0	48,9	48,9	37,2	25,6
	Mujeres	*92,2*	*89,7*	*87,2*	84,7	81,6	76,9	71,9	67,0	58,2	53,7	46,3	36,6	35,8	20,2
Perú 2001	Ambos sexos	*95,0*	*93,5*	*92,0*	89,4	88,6	85,4	77,6	66,7	61,9	52,5	44,0	35,6	28,0	22,4
	Hombres	*95,5*	*94,0*	*92,5*	91,0	91,9	90,0	82,7	72,9	69,5	59,8	54,8	45,0	34,5	27,5
	Mujeres	*93,3*	*91,8*	*90,3*	87,8	85,3	81,3	73,0	61,2	54,8	45,7	34,0	27,2	22,0	17,4
República Dominicana 2002	Ambos sexos	*89,2*	*86,7*	*84,3*	81,9	81,0	76,3	76,2	71,6	63,6	56,9	47,8	35,1	34,3	23,1
	Hombres	*84,5*	*82,1*	*79,8*	77,6	77,7	73,0	71,6	70,0	63,6	55,8	52,5	37,9	37,9	24,5
	Mujeres	*93,3*	*91,8*	*89,2*	86,7	84,6	79,4	80,2	73,2	63,6	57,9	43,2	32,8	30,9	21,9
Uruguay 2002 [a]	Ambos sexos	*97,5*	*97,1*	*96,7*	96,3	97,1	96,2	95,8	94,6	94,2	90,9	86,2	84,0	76,4	64,1
	Hombres	*96,8*	*96,4*	*96,0*	95,6	96,5	95,6	95,4	94,7	93,6	89,7	85,1	84,3	75,8	63,9
	Mujeres	*98,3*	*97,8*	*97,4*	97,0	97,6	96,9	96,2	94,5	94,8	91,9	87,3	83,7	76,9	64,2
Venezuela (República Bolivariana de) 2002	Ambos sexos	*94,7*	*93,2*	*91,7*	90,2	90,0	88,3	87,1	85,1	82,4	78,4	73,7	64,6	56,8	38,7
	Hombres	*93,3*	*91,8*	*90,3*	87,8	87,6	86,0	85,5	83,6	82,0	78,1	75,4	67,5	60,3	43,6
	Mujeres	*96,2*	*95,8*	*94,2*	92,7	92,3	90,6	88,7	86,6	82,8	78,8	72,0	61,9	53,5	34,7
América Latina [b]	Ambos sexos	*93,6*	*92,1*	*90,6*	88,1	86,4	83,7	80,6	76,7	72,8	67,5	59,8	53,0	45,8	37,3
	Hombres	*93,4*	*91,9*	*89,3*	86,8	85,7	83,4	80,2	77,4	73,8	69,4	62,6	55,1	48,2	38,6
	Mujeres	*95,0*	*93,5*	*92,0*	89,4	87,2	84,0	80,9	76,1	72,0	65,7	57,2	51,0	43,6	36,4

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *La conclusión universal de la educación primaria en América Latina: ¿estamos realmente tan cerca? Informe Regional sobre los objetivos de desarrollo del Milenio vinculados a la educación*, Santiago de Chile, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), octubre del 2004.

[a] Zonas urbanas.

[b] Promedio ponderado de los países. Los datos para los menores de 15 años (en cursiva) son proyecciones.

Recuadro III.2

TEMAS EMERGENTES Y FACTORES QUE DIFICULTAN LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA

En el presente recuadro se pretende destacar algunos temas clave, cuya importancia se ha venido subrayando de modo creciente en los últimos años, y que deben ser contemplados en la formulación de las políticas educativas en la región, no solo debido a su interacción con los demás objetivos de la Declaración del Milenio, sino porque su descuido dificultaría o impediría la universalización de la educación primaria.

Violencia en la escuela y su entorno: Un factor que conspira de modo significativo contra el aumento del nivel educativo de la población es la creciente situación de violencia que se vive tanto en las escuelas como en su entorno en varios países de la región. Si bien la escuela, en varios casos, ha operado como un espacio de protección frente a la violencia, esta última se empieza a manifestar de modo creciente en su interior e involucra a un número cada vez mayor de niños y jóvenes. Esto afecta su experiencia educativa en aspectos clave como la retención y el clima de aula que, a su vez, tiene consecuencias en el nivel de aprendizaje que los estudiantes logran. Las pandillas en Centroamérica, entre otros casos, muestran la necesidad de políticas intersectoriales que aborden las variables educativas junto con otras de carácter social vinculadas a situaciones de violencia.

Desastres naturales y conflictos sociales: La reciente temporada de huracanes en el Caribe mostró la vulnerabilidad de muchos países de la región y destruyó en pocas horas el resultado de décadas de importantes esfuerzos de desarrollo de infraestructura. Lo mismo ocurre en situaciones de convulsión social. Estas derivan en la destrucción de infraestructura, la interrupción de calendarios escolares, el desplazamiento de la población y, en último término, afectan la salud física y mental de alumnos, docentes y la comunidad en general, sobre todo a los sectores más vulnerables o desprotegidos. Las políticas de prevención y manejo de desastres naturales, así como los esfuerzos destinados a reducir las fuentes de conflictividad social y a establecer o mejorar los mecanismos institucionales democráticos para la gestión de los conflictos tienen, por lo tanto, efectos educativos de gran importancia.

Necesidades educativas especiales e inclusión: Está ampliamente probado que en situaciones de exclusión escolar (como en el caso de las poblaciones rurales o pobres) los niños con necesidades educativas especiales resultan particularmente vulnerables. Si bien en los últimos años las políticas destinadas a la atención de necesidades especiales en el entorno de la educación regular se han difundido, aún queda un camino largo por recorrer. Las políticas educativas orientadas a realzar el protagonismo de la escuela, los docentes y las familias brindan espacios para que las necesidades de estos niños adquieran mayor visibilidad y se favorezca su atención.

Educación bilingüe intercultural: En muchos países de la región los rezagos educativos no solo se concentran en la población de menores ingresos, sino también en grupos étnicos o lingüísticos que se encuentran en situación de desventaja. Guatemala, Bolivia, Ecuador o Perú, entre otros países con una importante proporción de población indígena, han venido desarrollando, con distinto éxito, políticas educativas basadas en el bilingüismo y la interculturalidad. Sin embargo, resulta evidente que este tipo de políticas debe reforzase, tanto con relación a los niños como a los jóvenes y adultos cuyos derechos a la educación no se encuentran plenamente garantizados y presentan altas tasas de analfabetismo.

C. Examen de las desigualdades

Con el fin de poner de manifiesto las grandes desigualdades que subsisten en la región, a continuación se brindan datos sobre la población de entre 15 y 19 años de edad que no ha podido concluir la educación primaria según estrato socioeconómico, residencia urbana o rural y origen étnico de los jóvenes (UNESCO, 2004b). El propósito es señalar que, si bien en América Latina muchos países han alcanzado tasas altas de conclusión, existen grupos muy rezagados, no tanto en materia del acceso al nivel primario como del progreso y conclusión del nivel. Mediante este somero análisis se pretende identificar los segmentos de la población hacia los cuales es necesario orientar los recursos y el diseño de las políticas tendientes a acelerar el progreso al cumplimiento del objetivo.

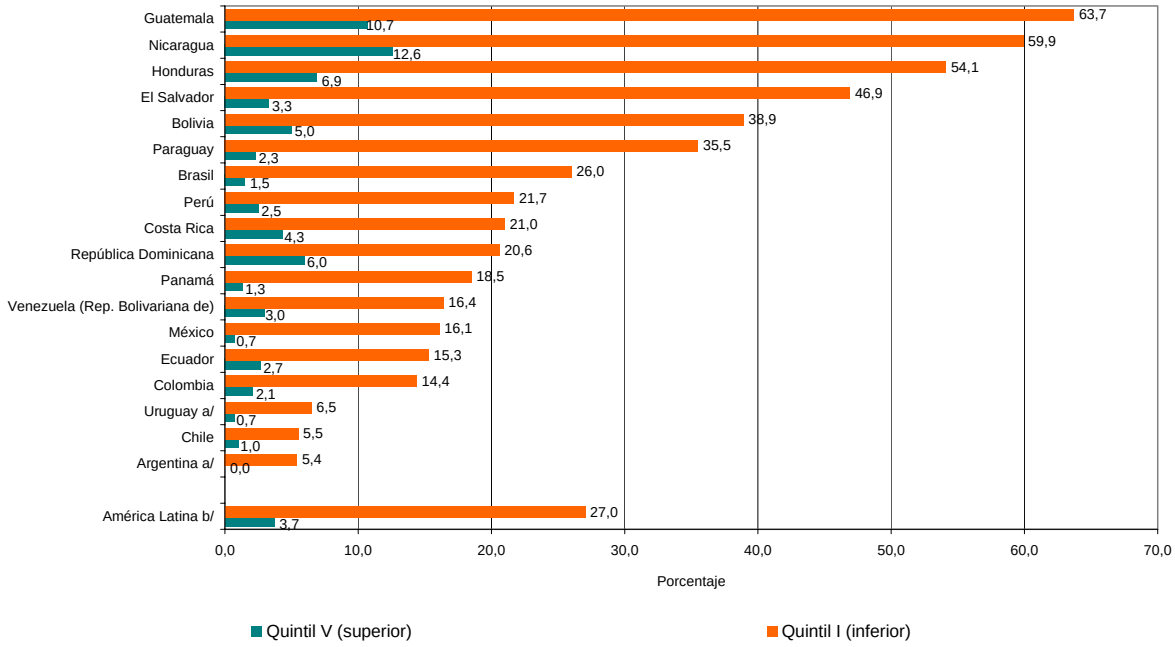
Un primer aspecto a destacar es que la desigualdad se advierte muy tempranamente en el ciclo educativo en América Latina. La importancia de esto se ve realzada por el hecho de que la educación primaria representa el capital mínimo requerido para integrarse a la sociedad y progresar a los siguientes niveles educativos, que otorgan a su vez las oportunidades para incorporarse al empleo y situarse fuera de la pobreza.

En el conjunto de los países analizados, por lo menos uno de cada cuatro jóvenes de la cohorte de 15 a 19 años pertenecientes al 20% más pobre de los hogares no logró terminar la educación primaria.[18] En el caso de los jóvenes del estrato superior (quintil más alto) la proporción correspondiente es, en promedio, uno de cada 25 (véase el gráfico III.5). Esta situación se agudiza en los cuatro países que presentan los mayores porcentajes de no conclusión de la educación primaria, a saber, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, en los que la proporción de las personas del estrato más pobre que no concluyen la primaria fluctúa entre un 47% y un 64%.

Gráfico III.5

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PERSONAS DE 15 A 19 AÑOS QUE NO HAN LOGRADO CULMINAR LA EDUCACIÓN PRIMARIA SEGÚN QUINTILES DE INGRESOS, TOTAL NACIONAL, ALREDEDOR DEL 2002

(En porcentajes)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *La conclusión universal de la educación primaria en América Latina: ¿estamos realmente tan cerca? Informe Regional sobre los objetivos de desarrollo del Milenio vinculados a la educación*, Santiago de Chile, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), octubre del 2004.

[a] Total urbano.

[b] Promedio simple de los países.

También en los países que presentan mayores tasas de conclusión del nivel primario se constatan importantes rezagos en los estratos más pobres. Así, en Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú y Venezuela, entre un sexto y un quinto del quintil más pobre de la población no culmina dicho nivel.

Como se ha destacado en diversas publicaciones de la CEPAL, el bajo nivel educativo de amplios estratos de la población, sobre todo en los países más pobres, constituye un importante mecanismo de transmisión intergeneracional de la pobreza. Actualmente, solo alrededor del 20% de los jóvenes cuyos padres no completaron la educación primaria logran terminar la educación secundaria; en cambio, ese porcentaje supera el 60% en el caso de padres que cursaron 10 o más

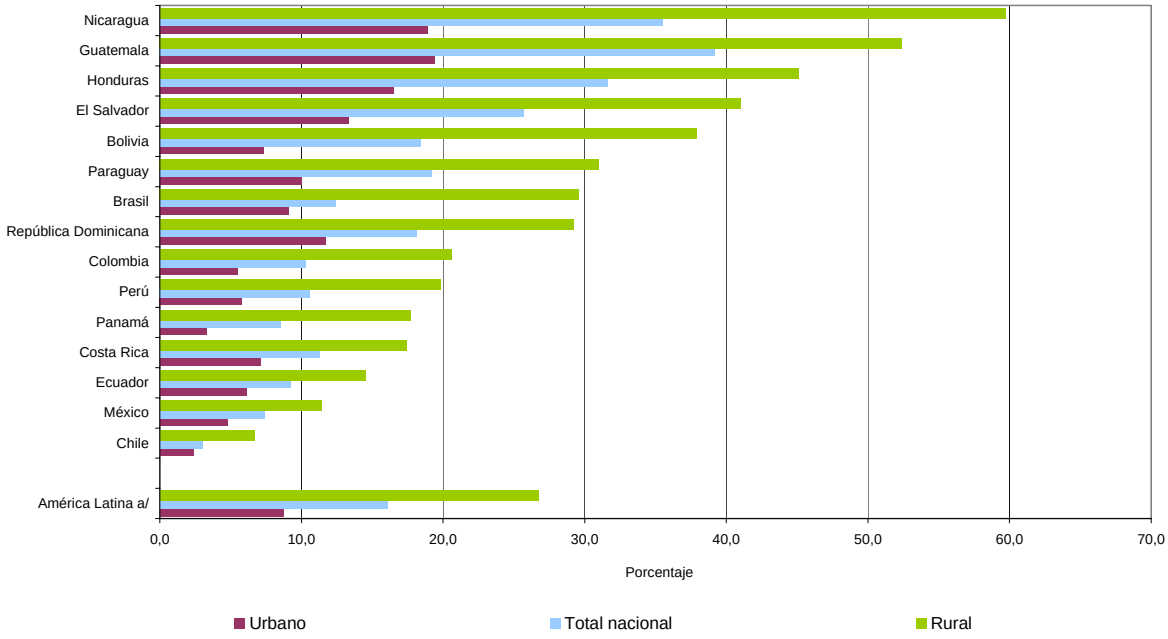
[18] Esta cohorte abarca a los jóvenes de entre 15 y 19 años que integran el 20% de hogares de menor ingreso per cápita (primer quintil).

años de estudios. Esto se traduce en un alto grado de rigidez de la estructura social, que tiende a perpetuar las desigualdades en materia de acceso al bienestar. El escaso nivel de educación de los jóvenes de los estratos más pobres bloquea su principal canal de movilidad e inclusión social (CEPAL, 2004a).

Estas desigualdades también se observan en gran medida en función del área de residencia y la pertenencia a grupos étnicos o raciales.[19] Sin embargo, las disparidades más marcadas son las relacionadas con el nivel de ingresos de los hogares.

Como se desprende del gráfico III.6, las oportunidades de conclusión del nivel primario de los menores que residen en zonas rurales son muy inferiores a las de aquellos de zonas urbanas. Al respecto, cabe destacar que los países que presentan mayor rezago son justamente aquellos que tienen una mayor proporción de población residente en zonas rurales, más difíciles de dotar de infraestructura y de los medios necesarios para progresar hacia la universalización de la educación primaria. De hecho, en el conjunto de los países analizados, la tasa de no conclusión de la educación primaria en las áreas rurales es, en promedio, tres veces más alta que en las zonas urbanas.

Gráfico III.6
AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): PERSONAS DE 15 A 19 AÑOS QUE NO HAN LOGRADO CULMINAR LA EDUCACIÓN PRIMARIA SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA, 2002
(En porcentajes)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *La conclusión universal de la educación primaria en América Latina: ¿estamos realmente tan cerca? Informe Regional sobre los objetivos de desarrollo del Milenio vinculados a la educación*, Santiago de Chile, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), octubre del 2004.

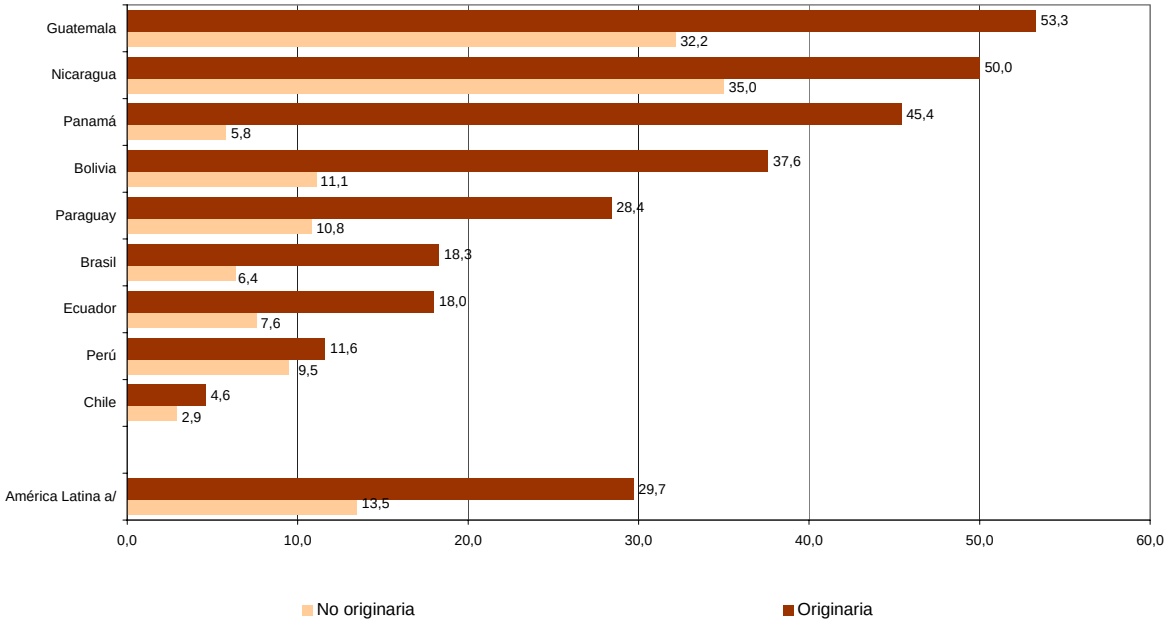
[a] Promedio simple de los países.

[19] El detalle de los procedimientos seguidos y de las categorías que se han establecido en el caso de cada país a efectos de definir los grupos étnicos, lingüísticos o raciales puede consultarse en la guía para el lector y en la nota metodológica de UNESCO (2004b).

Por otra parte, las desigualdades ligadas a la pertenencia étnica de la población son también muy elevadas aunque, de acuerdo con los datos analizados, son menores que las vinculadas al estrato socioeconómico y a la zona de residencia (véase el gráfico III.7). Sin embargo, el mayor rezago que presentan los niños y niñas pertenecientes a etnias originarias (y a la población negra en el caso del Brasil) constituye un importante desafío para las políticas de educación, tanto por la dimensión cultural del problema como por el hecho de que estos grupos se concentran en las zonas rurales y forman parte del estrato más pobre de la población.

Por último debe tenerse en consideración que, si bien en el ámbito nacional la tasa promedio de no conclusión de las niñas es menor que la de los varones, en el caso de las poblaciones rurales e indígenas se da la situación inversa.

Gráfico III.7
AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): PERSONAS DE 15 A 19 AÑOS QUE NO HAN LOGRADO CULMINAR LA EDUCACIÓN PRIMARIA SEGÚN GRUPO ÉTNICO O RACIAL, TOTAL NACIONAL, ALREDEDOR DEL 2002
(En porcentajes)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *La conclusión universal de la educación primaria en América Latina: ¿estamos realmente tan cerca? Informe Regional sobre los objetivos de desarrollo del Milenio vinculados a la educación*, Santiago de Chile, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), octubre del 2004.

[a] Promedio simple de los países.

D. El rezago acumulado

La perspectiva de derechos en cuanto al acceso a la educación trae aparejada la obligación de atender también los rezagos acumulados de los adultos. Esto exige esfuerzos especiales para alfabetizar a toda la población, prestando especial atención a los estratos de menores ingresos, de modo que estos adultos puedan acceder a los programas sociales de erradicación de la extrema pobreza.

Como se señaló, alrededor de 92 millones de personas mayores de 15 años no han concluido sus estudios primarios. Esto resulta más preocupante si se considera que, de ese total, 36 millones de personas declaran no saber leer y escribir, lo cual imposibilita su incorporación a la sociedad. De

hecho, el analfabetismo (incluido el funcional) constituye uno de los principales factores que explica las dificultades para desarrollar numerosos programas sociales destinados a los estratos más pobres.

Acerca de este problema, ampliamente reconocido en la región, cabe destacar dos hechos. En primer lugar, 11 de los 24 países analizados registran una tasa de analfabetismo declarado superior al 10% y seis de estos presentan tasas iguales o superiores al 20% en la población de 15 y más años de edad (véase el gráfico III.8). En segundo lugar, el índice de paridad entre los sexos revela que, en la gran mayoría de los países, este problema afecta tanto a hombres como a mujeres. Solo en Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití y Perú el analfabetismo es mucho más frecuente en el caso de las mujeres, mientras que en Jamaica está más difundido en la población masculina.[20] Entre los esfuerzos realizados por los gobiernos de la región en materia de alfabetización, y que el indicador presentado no siempre alcanza a recoger, cabe destacar los de la República Bolivariana de Venezuela, que desde mediados del 2003 ha ejecutado estrategias de masificación de sus programas de alfabetización a través de las denominadas "Misiones" Robinson I, que atendió a más de 1.200.000 analfabetos, y Robinson II, orientada a darles continuidad educativa posterior. También es meritorio el impacto que ha tenido el Programa de Alfabetización Solidaria en Brasil, creado en 1997 y dirigido desde 1998 por un organismo no gubernamental (Asociación de Apoyo al Programa de Alfabetización Solidaria – AAPAS) en alianza con los diversos niveles de gobierno (federal, estadual y municipal), que ha permitido importantes avances en municipios pobres del Nordeste y Norte y en zonas rurales, donde el Programa posee más del 70% de las salas de clases.

Recuadro III.3

LA MEDICIÓN DE LA ALFABETIZACIÓN: LIMITACIÓN DEL INDICADOR EN USO

Según la definición de la UNESCO, la alfabetización es la habilidad para leer, escribir y comprender una oración breve relacionada con la vida cotidiana.

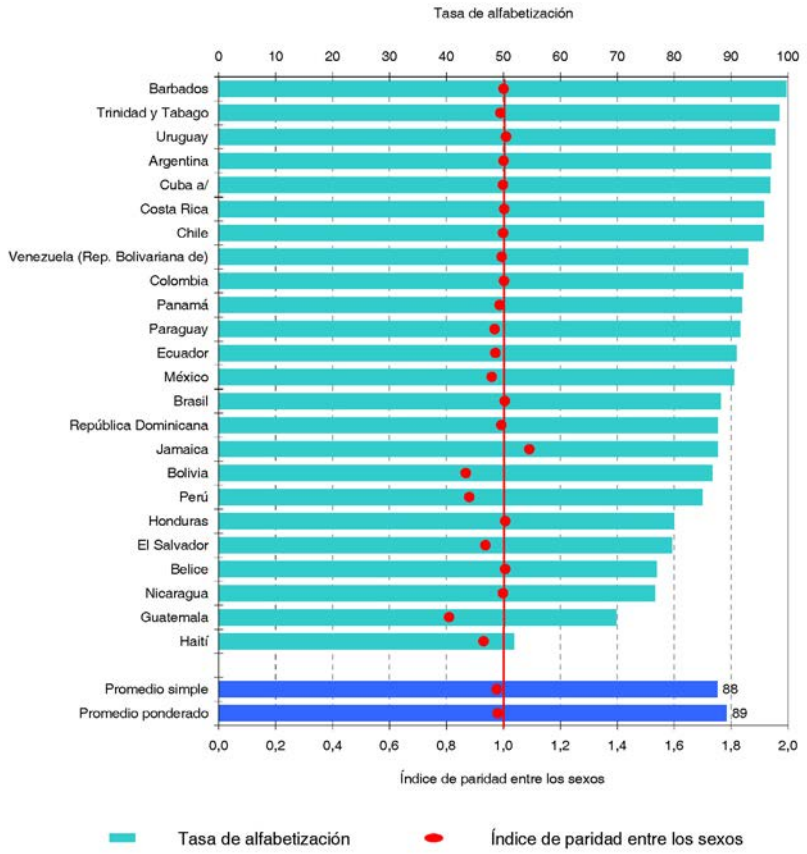
El procedimiento tradicional de medición de la alfabetización se funda en una perspectiva dicotómica —según la cual una persona se tipifica como "analfabeta" (que no posee la habilidad) o alfabetizada (que posee la habilidad). Esta tipificación usualmente se basa en la declaración de las personas (en un censo o encuesta cada individuo declara si sabe o no leer y escribir) o de estimaciones basadas en los años de educación aprobados.

Este procedimiento presenta importantes dificultades. Las competencias relativas a la alfabetización no se representan adecuadamente mediante categorías dicotómicas ya que, por ejemplo, la comprensión de un texto escrito relativo a situaciones cotidianas puede presentar diferentes niveles de complejidad, que incluyen la identificación básica de la información explícitamente enunciada, la obtención de inferencias con dicha información y la discriminación entre informaciones potencialmente competitivas. Así, estas competencias deben verse más bien como un continuo que abarca sucesivos niveles, por ejemplo, de comprensión de un texto escrito. Por otra parte, el recurso a la sola declaración de la persona y a procedimientos indirectos (como los años de escolaridad) traen aparejados potenciales sesgos que comprometen la calidad de los datos recabados.

En virtud de lo anterior, los progresos en la medición de competencias relativas a la alfabetización (especialmente la Encuesta Internacional sobre Alfabetización de Adultos) y la necesidad de contar con mejor información para los procesos de toma de decisiones, el Instituto de Estadística de la UNESCO ha iniciado un proyecto piloto destinada a establecer un nuevo programa de medición de la alfabetización, el *Programa de evaluación y de seguimiento de la alfabetización* (LAMP). Mayor información sobre este programa puede consultarse en http://www.uis.unesco.org.

[20] En el informe nacional de El Salvador se señala que el índice de paridad entre los sexos entre 15 y 24 años pasó de 0,99 en 1991 a 1,00 en el 2001.

Gráfico III.8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (24 PAÍSES): TASA DE ALFABETIZACIÓN DE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS DE EDAD E ÍNDICE DE PARIDAD ENTRE LOS SEXOS, PERÍODO 2000-2004
(En porcentajes y proporciones)



Fuente: Estimaciones del Instituto de Estadística de la UNESCO, revisión de septiembre del 2004 [en línea] www.uis.unesco.org.

Nota: Los puntos rojos (escala en el eje secundario) representan los valores en el índice de paridad entre los sexos. Este corresponde al cociente entre la tasa neta de matrícula femenina y la masculina. Su valor es inferior a uno si la tasa femenina es menor a la masculina y superior a uno en el caso contrario.

[a] De acuerdo a cifras del Censo de Población y Viviendas del 2002, la tasa de alfabetización en cercana al 100%.

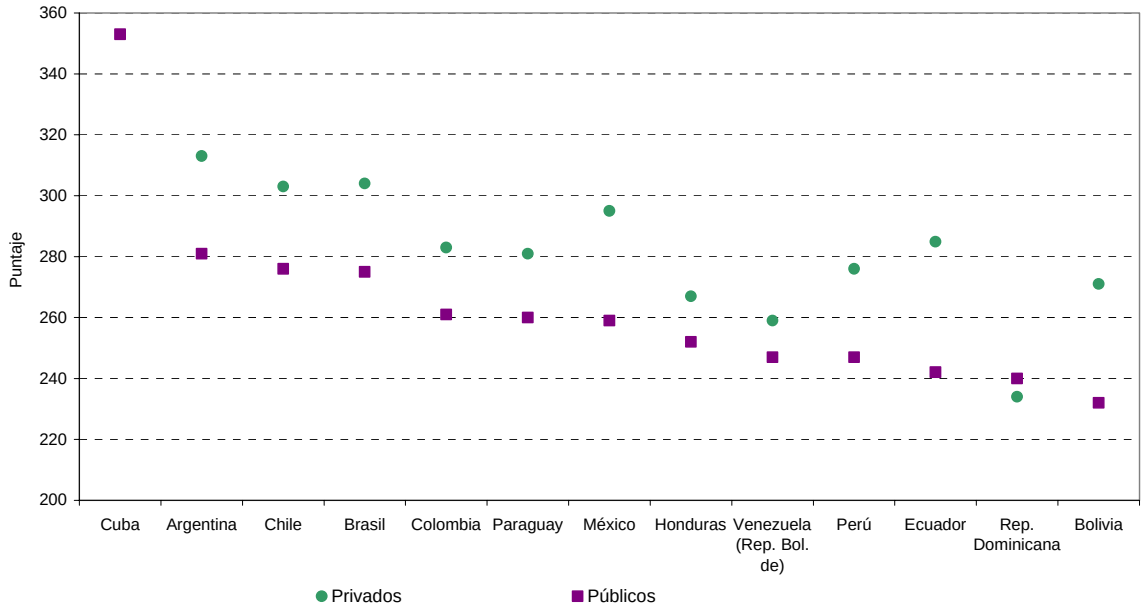
E. No solo conclusión del nivel educativo sino también logros de aprendizaje

Hasta aquí se ha presentado información que da cuenta del progreso de la región hacia la conclusión universal de la educación primaria. Sin embargo, el segundo objetivo de desarrollo del Milenio está orientado —además de a garantizar a toda la población la finalización de ese nivel para brindar la condición necesaria para seguir progresando en los siguientes— a que las personas adquieran los conocimientos indispensables para enfrentar los desafíos del mundo actual y, sobre todo, desarrollen su capacidad para aprender a lo largo de la vida.

La situación de la región al respecto es preocupante. En estudios internacionales, como el primer estudio del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) y el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA), se registraron no solo bajos niveles de desempeño de los educandos sino también marcadas diferencias entre los que

asisten a escuelas públicas y privadas (véase el gráfico III.9).[21] En el gráfico III.9 también se ponen de relieve las importantes diferencias en materia de logros alcanzados por los educandos en los países de la región.

Gráfico III.9
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (13 PAÍSES): PUNTAJE MEDIANO EN PRUEBAS ESTANDARIZADAS DE LENGUAJE DE ALUMNOS QUE CURSAN EL CUARTO GRADO EN ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS Y PRIVADOS, 1997
(Puntajes de prueba)

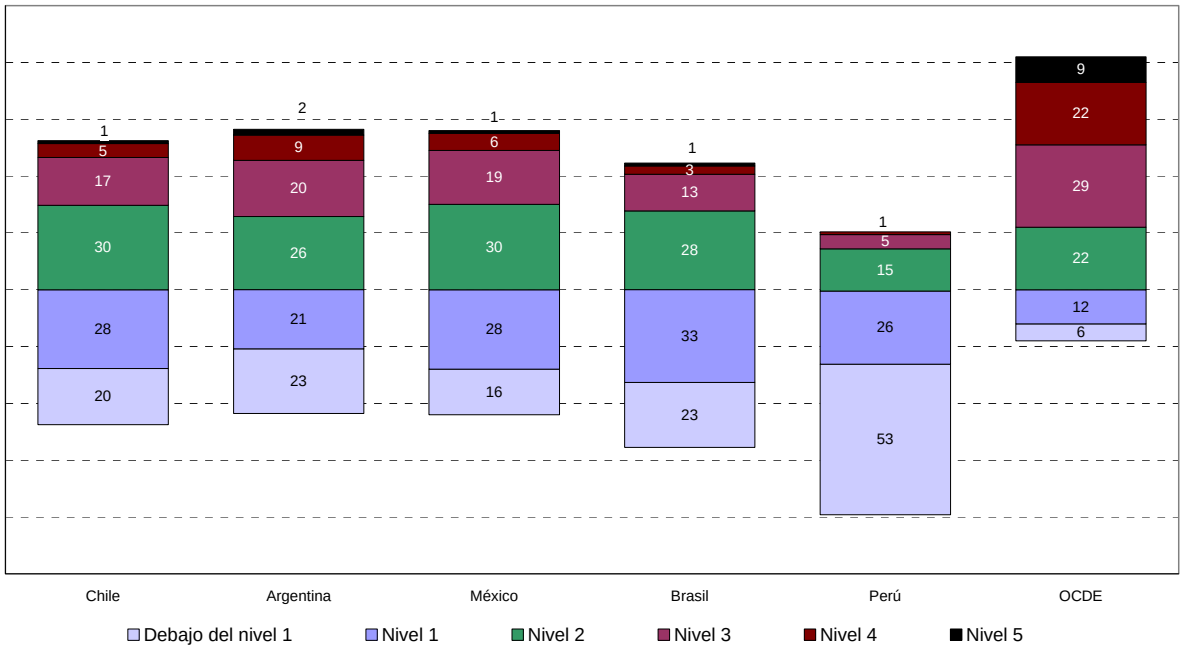


Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Informe técnico. Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemáticas y factores asociados para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica*, Santiago de Chile, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC), 2001.

Los resultados del estudio PISA —orientado a evaluar la adquisición de competencias consideradas clave para desenvolverse en el mundo actual— son altamente preocupantes, debido al pobre desempeño mostrado por los estudiantes de los cinco países examinados. Entre un 44% (Argentina) y un 79% (Perú) de los alumnos tuvieron un desempeño muy rudimentario, esto es, equivalente al nivel 1 o inferior (véase el gráfico III.10). Si bien se trata de un número pequeño de países, es razonable conjeturar que el déficit en materia de logros de aprendizaje es generalizado en América Latina. Cabe notar que estos países reúnen una elevada proporción de la población regional y, en general, presentan logros académicos similares al promedio de la región, como se desprende del primer estudio del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación.

[21] El primer estudio del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación —sobre rendimiento académico en lenguaje y matemáticas de estudiantes de tercer y cuarto grado de educación primaria— fue realizado por la UNESCO en 1997 y los informes correspondientes pueden obtenerse en http://www.unesco.cl. El Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) fue desarrollado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) a efectos de evaluar las competencias de estudiantes de 15 años de edad (independientemente del grado en el que se encuentren matriculados). La publicación con los resultados de la primera rueda de estudios puede obtenerse en http://www.uis.unesco.org, mientras que la de la segunda rueda se encuentra disponible en http://www.oecd.org.

Gráfico III.10
AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES) Y OCDE: DISTRIBUCIÓN DE LOS ALUMNOS DE 15 AÑOS DE EDAD SEGÚN EL NIVEL DE DESEMPEÑO ALCANZADO EN PRUEBA DE LENGUAJE PISA 2000
(En porcentajes)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (UNESCO/OCDE), *Habilidades de lectura para el mundo del mañana: nuevos resultados de PISA 2000*, 2003.

Esta situación es aún más dramática si se considera que en el diseño muestral del estudio se excluyó a las personas de 15 años que se encuentran fuera del sistema educativo y a los matriculados en condición de retraso escolar hasta sexto grado. Sin duda, los estudiantes de estos dos grupos hubiesen tenido un desempeño aún menor.[22]

Según los resultados de las dos primeras rondas de PISA, los países de la región participantes en el estudio presentan, al igual que los demás, comportamientos diferenciados según género. En efecto, las jóvenes muestran sistemáticamente desempeños mejores respecto de las habilidades de lectoescritura y peores en el ámbito de las competencias matemáticas evaluadas (UNESCO/OCDE, 2003).

[22] Estos dos grupos llegan a representar un 14,3% de la población de 15 años en Chile, 24,5% en Argentina, 37,2% en Perú, 47,2% en Brasil y 49,6% en México, lo que claramente muestra la gravedad de la situación. La exclusión en los países de la OCDE representa el 9,9% de la población; sin embargo debe notarse que tres de cada cuatro personas no representadas por el estudio en los países de la OCDE corresponden a México, país que forma parte de esta organización.

Recuadro III.4

EL PAPEL FUNDAMENTAL DE LOS PROFESORES Y LOS DIRECTORES DE ESCUELA EN EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

No basta con estudiar las políticas de educación que formulan los gobiernos y llevan a cabo los ministerios. Lo que se promete o contempla en el papel no siempre coincide con lo que ocurre en los centros educativos o tiene un efecto en ellos. Por lo tanto, es importante entender cómo funciona la escuela al poner en práctica las políticas para mejorar la calidad de la educación en la escuela. Una reforma educativa nacional será exitosa en tanto las escuelas se conviertan en comunidades de aprendizaje, con una adecuada gestión y rendición de cuentas.

En diversos estudios se ha mostrado con nitidez la importancia de los factores escolares en el desempeño de los alumnos. En un estudio nacional sobre el programa focalizado a sectores pobres en Chile, conocido como el Programa P900, se destaca la trascendencia de contar con un director de primer nivel, con facultades y competencias suficientes, y un personal docente estable, calificado y motivado. El ejercicio competente y dedicado de la docencia es un factor clave en la educación formal y marca una diferencia considerable entre las experiencias de aprendizaje de los alumnos. Resulta fundamental diseñar políticas comprensivas que permitan atraer y retener buenos profesionales, tanto para el ejercicio de la docencia como de la gestión educativa, especialmente en escuelas a las que asisten niños con mayores necesidades (zonas alejadas, barrios urbanos marginales, zonas afectadas por la violencia). En estos últimos casos los profesionales tienen una función particularmente importante respecto de un aspecto clave para el éxito de la experiencia educativa, esto es, garantizar que los servicios educativos sean pertinentes para la situación concreta de los estudiantes.

Un factor muy debatido tiene que ver con el tamaño de las clases, cuyos efectos, sin embargo, dependen tanto de las competencias y motivación del docente como de los métodos pedagógicos que utiliza. El tamaño de las clases es un indicador importante de la calidad de la educación, ya que las clases más pequeñas permiten que los alumnos reciban atención más personalizada por parte de sus profesores. En el 2001, el promedio de alumnos de las escuelas públicas de nivel secundario inferior de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) era de 23,8, pero era sistemáticamente mayor en Brasil, con 34,5; Jamaica, con 32,4; Chile, con 32,3; México, con 30,1; Uruguay, con 29,9 y Paraguay, con 29,5. Por ende, cobra particular importancia la formación de los docentes y su adecuación a su ámbito de responsabilidad.

Si bien los requisitos relativos a la capacitación de los nuevos docentes han aumentado con los años, esto aún no se traduce en que el grueso de los profesionales cuente con las competencias y el respaldo necesarios para desarrollar eficazmente sus tareas. Al mismo tiempo, la distribución de los docentes con las calificaciones formalmente requeridas para desempeñarse en la educación primaria no es homogénea en el territorio de los países. Por ejemplo, en Brasil, el porcentaje de docentes con formación de nivel terciario oscila entre un 3% en Bahía y Pará y un 42% en São Paulo, mientras que la media nacional es del 22%.

De igual forma, de un estudio desarrollado en Chile, país que muestra importantes niveles de formación de su personal docente, se desprende que, de los 106 profesores de secundaria con capacitación especializada considerados, solo 19 habían recibido preparación para enseñar matemáticas u otras ciencias, de modo que muchos de los profesores capacitados en otras materias se veían en la obligación de enseñar estas disciplinas (Carlson, 2000).

Fuente: Beverley Carlson, "¿Cómo lograr una educación de calidad: Qué nos enseñan las escuelas? ¿Qué podemos aprender de las escuelas básicas del Programa P900 de Chile?", *serie Desarrollo productivo*, Nº 64 (LC/L.1279-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre del 2000. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.99.II.G.60; B. Carlson, "¿Qué nos enseñan las escuelas sobre la educación de los niños pobres en Chile?", *Revista de la CEPAL*, Nº 72 (LC/G.2120-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre del 2000; B. Avalos, B. Carlson y P. Aylwin, "La inserción de profesores neófitos en el sistema educativo", Proyecto Fondecyt, Nº 102018, Santiago de Chile, 2002; y, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Docentes para las escuelas de mañana: análisis de los indicadores mundiales de la educación, edición 2001*, París, 2001.

F. Otros desafíos

Los compromisos asumidos por los gobiernos de la región, tanto en virtud de la Declaración del Milenio como de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos y de la Cumbre de las Américas, establecen un conjunto amplio de objetivos y metas en materia de educación. Estos no solo abarcan universalizar el derecho básico a la educación de las personas sino también expandir las oportunidades de bienestar, la base cultural de la ciudadanía y las capacidades productivas de las

sociedades. Lo anterior supone establecer objetivos más ambiciosos que los incluidos en la Declaración del Milenio, que constituyen una condición necesaria para lograr el cumplimiento de la propia meta de universalización de la primaria y garantizar la continuidad de los estudiantes en las siguientes etapas del proceso educativo, con criterios de equidad, logro académico y pertinencia de los contenidos. En este sentido, se destacan dos objetivos centrales para la región: la expansión de la educación y atención integral de la primera infancia y el aumento de la conclusión del nivel secundario. Cabe mencionar que, durante el último decenio, los países han establecido normas que apuntan a extender el período de obligatoriedad de la educación. En la mayoría de los casos se ha incorporado la primera etapa de la educación secundaria (en un bloque de "educación básica", junto con el nivel primario) e incluso el segundo ciclo de esta. Del mismo modo, se han establecido políticas tendientes a una ampliación progresiva de los servicios de educación infantil, a partir de las edades más próximas al acceso a la primaria, con miras a atender de modo integral las necesidades de cuidado y desarrollo de la primera infancia.

1. Expandir la educación preescolar y la atención integral de la primera infancia

La ampliación de la educación preprimaria se fundamenta en la importancia de las experiencias tempranas en el desarrollo integral de las personas. Estas experiencias son los fundamentos básicos que marcarán muchas de las posibilidades intelectuales, afectivas y sociales de las personas. Asimismo, la educación preescolar tiene efectos positivos en términos de aprestamiento escolar (CEPAL/UNICEF/SECIB, 2001). Está documentado que los niños que han asistido a la educación preescolar logran mejores resultados posteriores. Esto es, si los demás factores que influyen en el rendimiento escolar se mantienen constantes, estos niños obtienen mejores puntajes en las mediciones de aprendizaje y progresan más rápidamente. Esto se traduce en menores tasas de repetición y de deserción, particularmente en los primeros años de la primaria.

En este sentido, una mayor cobertura de la educación preprimaria eleva la eficiencia del sistema educativo, pues reduce el número de años necesarios para completar la educación primaria y secundaria y contribuye a cerrar las brechas entre los niños de distintos estratos sociales, precisamente en las edades en que esas desigualdades afectan más negativamente las oportunidades de bienestar futuro. Así, el progreso en materia de cobertura de la educación inicial contribuye al logro del segundo objetivo de desarrollo del Milenio. Para el sistema educativo, la repetición tiene un costo considerable. El costo anual de la repetición en los 15 países de América Latina y el Caribe que reúnen más del 90% de la incidencia de este fenómeno en la región se ha estimado en cerca de 11.000 millones de dólares (Bruneforth, Motivans y Zhang, 2003). Brasil es el país que paga el costo más alto por este concepto, más de 8.000 millones de dólares por año.

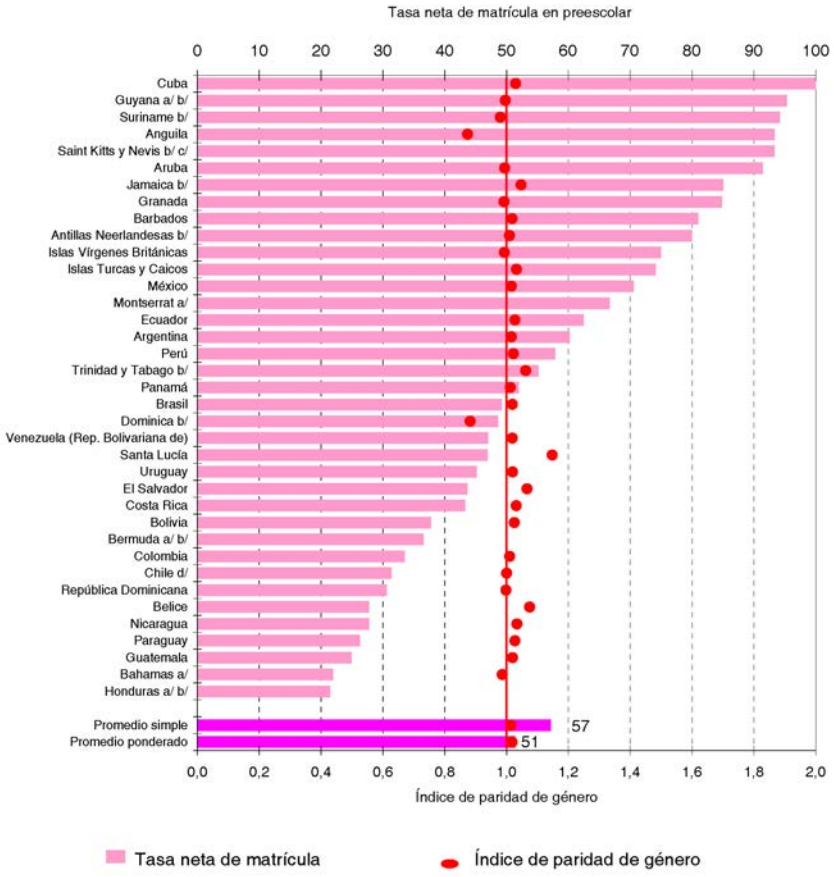
Otra consideración importante es que la ampliación de la atención preescolar otorga mayores posibilidades a las mujeres de incorporarse al mercado de trabajo. En tiempos de acelerado aumento de la participación laboral femenina, la posibilidad de que los hijos accedan a establecimientos de educación preprimaria influye tanto en las oportunidades futuras de los niños como de las mujeres, especialmente en el caso de hogares de bajos ingresos, en los que su aporte al presupuesto familiar es decisivo para situarse fuera de la pobreza.

Los servicios educativos para niños en edad preescolar se están ampliando de modo progresivo, a partir de las edades más cercanas al acceso a la educación primaria (UNESCO, 2004c). En el gráfico III.11, en el que se presenta la matrícula de niños de al menos 3 años de edad, se revelan grandes diferencias entre los países. En efecto, en la subregión del Caribe, alrededor del 69.5% de los niños recibe estos servicios, en tanto que en los de América Latina esta tasa alcanza solo al 42.5%.

Gráfico III.11

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (37 PAÍSES Y TERRITORIOS): TASA NETA DE MATRÍCULA EN EDUCACIÓN PREESCOLAR E ÍNDICE DE PARIDAD ENTRE LOS SEXOS, AÑO ESCOLAR INICIADO EN EL 2002

(En porcentajes y proporciones)



Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), base de datos [en línea] www.uis.unesco.org..

Nota: Los puntos rojos (escala en el eje secundario) representan los valores en el índice de paridad entre los sexos. Este corresponde al cociente entre la tasa neta de matrícula femenina y la masculina. Su valor es inferior a uno si la tasa femenina es menor a la masculina y superior a uno en el caso contrario.

[a] Año 2001.
[b] Estimación del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).
[c] Año 1999.
[d] Año 2003.

Asimismo, se ha constatado que estos servicios educativos se concentran en las zonas urbanas y benefician principalmente a los sectores sociales de mayores ingresos, de modo que una mayor equidad resulta apremiante.

Debe destacarse la situación de paridad entre los géneros que se observa en la mayoría de los casos, aunque las niñas se ven desfavorecidas en países y territorios del Caribe (Anguila, Aruba, Bahamas, Dominica, Granada, Islas Vírgenes Británicas y Suriname).

2. Elevar el acceso y la conclusión de la educación secundaria

Tanto la CEPAL como la UNESCO han señalado la necesidad de establecer una meta relativa al incremento del término de la educación secundaria. Esta meta se sustenta en la evidencia de que la conclusión de este nivel constituye actualmente un umbral educativo que eleva significativamente la probabilidad de mantenerse fuera de la pobreza absoluta en la vida activa, toda vez que se traduce en un incremento importante de los ingresos laborales (CEPAL, 2002b, cap. III).

Más aún, una educación secundaria acorde con los requerimientos productivos y sociales, de calidad adecuada y extendida a la mayor parte de un país es crucial para alcanzar mayores niveles de productividad y eficiencia social, así como más oportunidades y equidad en materia del acceso al bienestar y del pleno ejercicio de la ciudadanía. Hace ya casi una década la CEPAL estimó que extender la escolaridad secundaria es socialmente más rentable que compensar posteriormente la falta de educación con programas de capacitación de adultos (CEPAL, 1995). Los programas compensatorios de educación de adultos cuestan de 1,5 a 5 veces el valor de 4 años de educación secundaria, lo que muestra las ventajas de invertir oportunamente en este nivel (Labarca, 1996).

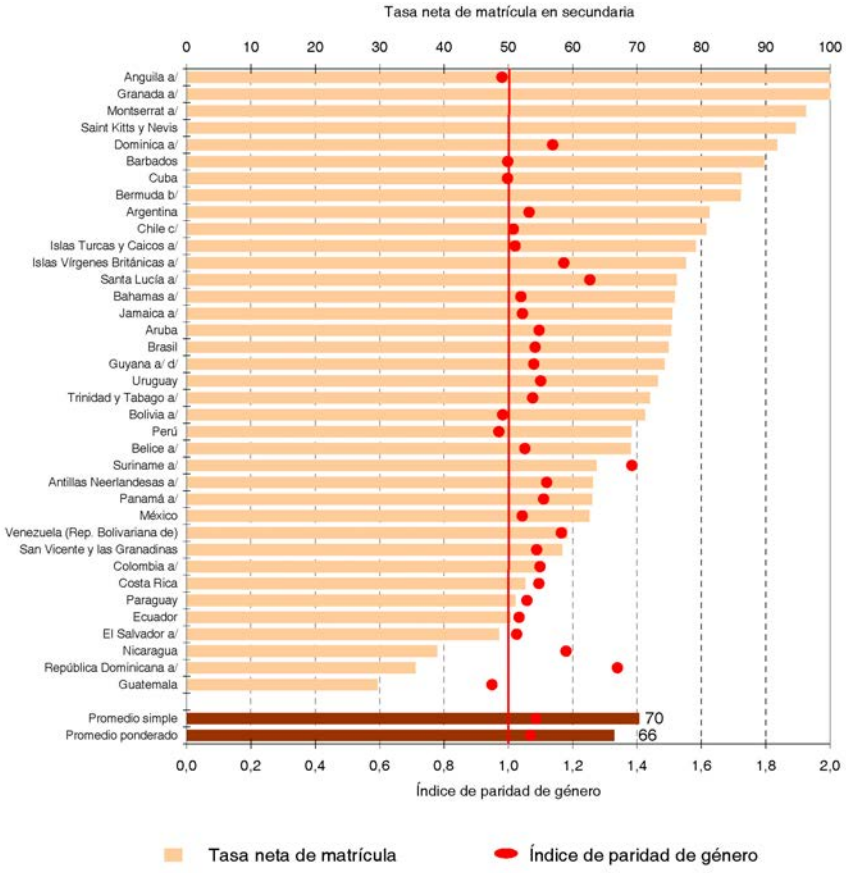
No obstante los avances logrados en los años noventa, la cobertura de la educación secundaria en la región sigue siendo muy baja. En el año 2001, el promedio regional de la tasa neta de matrícula en este nivel era del orden del 70%, con muy pronunciadas diferencias entre países. Así, en Anguila, Argentina, Barbados, Bermuda, Chile, Cuba, Dominica, Granada, Montserrat y Saint Kitts y Nevis se han alcanzado cifras cercanas o superiores al 80%, en tanto que en Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana es cercana o inferior al 50% (véase el gráfico III.12).

Sin embargo, no solo la cobertura de la educación secundaria es baja sino que quienes acceden a ella con frecuencia la abandonan antes de completarla, debido a la necesidad de generar ingresos, aunque sean precarios, desde una edad temprana. El alto nivel de deserción en el nivel secundario (en ocho países latinoamericanos supera el 15%) acarrea pérdidas sociales y privadas. Según estimaciones de comienzos de la década, en los países de América Latina que han alcanzado tasas relativamente altas de matrícula secundaria (superiores al 65%), la conclusión de ese nivel se traduce en incrementos salariales del orden del 30% en la vida laboral. Este dato pone de relieve la importancia de los programas sociales orientados a retener a la población en el sistema educativo hasta su conclusión (CEPAL, 2002b, cap. III).

Gráfico III.12

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (37 PAÍSES Y TERRITORIOS): TASA NETA DE MATRÍCULA EN EDUCACIÓN SECUNDARIA E ÍNDICE DE PARIDAD ENTRE LOS SEXOS, AÑO ESCOLAR INICIADO EN EL 2002

(En porcentajes y proporciones)



Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), base de datos [en línea] www.uis.unesco.org.

Nota: Los puntos rojos (escala en el eje secundario) representan los valores en el índice de paridad entre los sexos. Este corresponde al cociente entre la tasa neta de matrícula femenina y la masculina. Su valor es inferior a uno si la tasa femenina es menor a la masculina y superior a uno en el caso contrario.

[a] Estimación del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).
[b] Año 2001.
[c] Año 2003.
[d] Año 1999.

Por último, cabe destacar que en 27 de los 37 países y territorios considerados, los hombres acceden a la educación secundaria en menor proporción que las mujeres o la abandonan más tempranamente. En gran medida esto se explica porque los jóvenes, sobre todo en los estratos de menores ingresos y en el sector rural, se incorporan más tempranamente que las mujeres al desempeño de actividades remuneradas para elevar los ingresos del hogar. Esto indica claramente que los programas destinados a retener a los jóvenes en este nivel deben contemplar incentivos equivalentes al costo de oportunidad de su incorporación a la vida laboral. De hecho, en la región se llevan a cabo programas que contemplan transferencias de ingresos a los hogares, condicionadas a la permanencia de los niños y niñas en la escuela. Los casos más destacados son los programas "*Bolsa Escola*" en Brasil y "Oportunidades" en México. En ambos se otorgan los beneficios a las

madres, pues se reconoce su mayor potencial para usar de manera eficiente los recursos. El segundo de los programas mencionados condiciona la entrega de los beneficios a la asistencia regular y comprobada de los niños a la escuela y a visitas periódicas a centros de salud de madres e hijos. A diferencia de *Bolsa Escola*, los subsidios para retener a los estudiantes en la escuela son de monto variable y aumentan a medida que los niños y adolescentes progresan en el sistema escolar, con el fin de compensar efectivamente el creciente costo de oportunidad que representa para los hogares pobres mantener a los hijos en la escuela, en lugar de que contribuyan con su trabajo al ingreso familiar.

Un aspecto que merece particular atención se refiere al necesario equilibrio entre la educación técnica y vocacional y la general que prepara para la educación superior. Como se señaló, la educación secundaria completa (primer y segundo ciclo) se está convirtiendo en un requisito indispensable para la empleabilidad y el logro de un trabajo decente. En este sentido, los programas de educación secundaria con orientación técnica y profesional ven realzada su importancia. Sin embargo, en la mayoría de los sistemas educativos de la región no se brinda una oferta sistemática de este tipo (a modo de comparación, en el promedio de los países de la OCDE, aproximadamente la mitad de la matrícula en educación secundaria corresponde a estos programas). Los desafíos de la economía global y de la competitividad se traducen en la necesidad de políticas destinadas a mejorar la calificación de las personas, especialmente de aquellas que todavía no se han incorporado al mercado laboral (Carlson, 2003 y 2002).

G. Algunos elementos de la política educativa

Enfrentar los desafíos pendientes en materia de ampliación de la educación preprimaria, de rápido progreso hacia la universalización de la secundaria y de erradicación del analfabetismo adulto, además de la universalización de la educación primaria, requiere políticas y programas que los aborden de manera eficaz y con un uso eficiente de los recursos. Se trata de objetivos más ambiciosos que los señalados en la Declaración del Milenio y que contribuyen al logro del conjunto de las metas establecidas en dicho instrumento.

En un estudio reciente efectuado por la CEPAL y UNESCO se señala que lograr la universalización de la primaria representa una parte relativamente pequeña de los recursos adicionales necesarios para alcanzar las metas mencionadas (CEPAL/UNESCO, 2004). De hecho, equivaldría solo a algo más del 14% del monto estimado, que asciende a alrededor de 60.000 millones de dólares adicionales a las proyecciones del gasto público en educación en la región para el 2015.[23] El 80% de este monto debería destinarse casi en partes iguales a la universalización de la preprimaria y la ampliación de la cobertura de la secundaria al 75%. El resto correspondería a los recursos necesarios para erradicar el analfabetismo adulto.

La educación puede ser uno de los principales mecanismos para evitar la reproducción y mantenimiento en el tiempo de las grandes desigualdades que caracterizan a la región. Una de las tareas principales de la política educativa es, por lo tanto, contribuir a la distribución equitativa de las oportunidades de las personas en la sociedad. Por consiguiente, las políticas educativas deben contemplar un componente de equidad desde su propia definición. Ello supone que, además de garantizar el acceso a la educación primaria y su conclusión, se deba velar, entre otras medidas, para que el sistema educativo brinde a todas las personas un nivel de aprendizaje adecuado.

Un sistema educativo de calidad debe ser, en primer término, eficaz para alcanzar algunas metas relativas al nivel de escolaridad de la población, como por ejemplo la conclusión universal de la educación primaria —o el logro efectivo de lo que se considera educación obligatoria en cada país— y los niveles de aprendizaje que esto supone. Al mismo tiempo, es preciso que en dicho

[23] Esta estimación se hizo sobre la base de un crecimiento promedio anual del PIB de 2,6% y manteniendo constante la fracción de este que los países destinan actualmente al gasto público en educación.

sistema se consigan estos resultados mediante un uso eficiente de los recursos disponibles. El uso de los recursos que la sociedad destina a la labor educativa en virtud de su importancia debe honrar el aporte y el esfuerzo, muchas veces considerable, de los ciudadanos. De igual forma, el sistema educativo tiene la misión de contribuir a crear una mejor distribución de las oportunidades, por lo que la equidad no es accesoria o adicional al sistema sino que hace directamente a su calidad. Esta calidad, por su parte, exige que los servicios educativos sean relevantes para el desarrollo de las personas y su potencial, y que se tomen en cuenta sus especificidades y los desafíos de la sociedad contemporánea. La calidad también requiere que los sistemas educativos sean pertinentes para las circunstancias particulares de los estudiantes, de modo que la diversidad sea un factor de enriquecimiento en vez de un criterio de exclusión. Asimismo, la sociedad contemporánea se encuentra en permanente cambio, lo que impone a los sistemas educativos la necesidad de actualizarse de modo continuo, a efectos de evitar su obsolescencia y de permitir su continua adaptación a los requerimientos de las personas, de modo que estas puedan desempeñarse de modo autónomo, competente, tolerante y responsable en el entorno social.

Lograr esos objetivos supone reconocer la existencia de una multiplicidad de condiciones, que no siempre pueden ser atendidas con políticas exclusivamente educativas. El efecto que los programas de alimentación escolar tienen en las condiciones nutricionales de los niños y su asistencia a la escuela son solo un ejemplo en este sentido. Para ello se requiere tanto de la coordinación intersectorial del aparato público como de la conjunción de esfuerzos de agentes que trascienden el ámbito gubernamental para abarcar a instancias civiles, comunales y de las propias familias en el ámbito local.

Como ya se mencionó, en el año 2002 los Ministros de Educación de la región identificaron principios y focos estratégicos de las políticas educativas, a fin de lograr los objetivos de Educación para Todos. Estos componen el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC), cuyas orientaciones giran en torno a la necesidad de: i) poner el acento de la política en las personas y no solo en los insumos; ii) subrayar el carácter integral del desarrollo de los educandos en vez de la mera transmisión de contenidos; iii) rescatar el valor de la diversidad frente a las tendencias a la homogeneización, y iv) concebir a la educación como una tarea de la sociedad y no solo de las escuelas.[24]

Lo anterior se traduce en los siguientes focos estratégicos:

- Precisar el sentido de la educación en el mundo globalizado, fomentar el desarrollo de nuevas competencias para la vida y preparar a las personas para el ejercicio de la ciudadanía y la construcción de una cultura de paz.
- Procurar que las políticas de educación aborden el tema docente en sus múltiples dimensiones (condiciones de trabajo, salud, formación, evaluación, carrera) centrándose en la importancia de estos para el aprendizaje de los alumnos. Se identifica la necesidad de revalorar la función docente, sobretodo en su papel clave en lo referente a la calidad del aprendizaje y el diseño de políticas.
- La necesidad de transformar la cultura y funcionamiento de la escuela, de modo de fomentar la construcción de nuevas relaciones signadas por la vivencia cotidiana de los valores éticos y democráticos. Ello responde al reconocimiento de la importancia de un buen clima escolar para garantizar un mejor desempeño académico de los alumnos, así como de la participación de las familias y comunidades.
- Promover la diversificación de la oferta educativa en función de las necesidades y características particulares de las poblaciones atendidas, impulsando modelos innovadores y una mayor autonomía en la gestión.

[24] Véase http://www.unesco.cl/esp/prelac/index.act.

- Fomentar políticas públicas que faciliten la participación de todos los agentes sociales (los medios, las empresas, las organizaciones no gubernamentales) y su contribución creativa en el diseño, seguimiento y rendición de cuentas de los cambios educativos.

Lograr estos propósitos requiere que se adopten decisiones de política, tanto en el ámbito de la gestión educativa como en el de su financiamiento.

En general, las decisiones en materia de gestión educativa se concentran en los gobiernos centrales o los regionales y provinciales, lejos del espacio donde efectivamente tiene lugar el aprendizaje, a saber, la escuela. Así, muchas decisiones se adoptan sin contar con la información necesaria y carecen de la especificidad para traducirse en medidas eficaces, mientras que los agentes locales carecen de las competencias legales y del apoyo técnico que les permitiría responder a las necesidades concretas de sus estudiantes y comunidades de una mejor manera.

Por lo anterior, es necesario concebir a la escuela como un espacio de aprendizaje abierto a la comunidad y responsable por sus acciones ante esta. Sin embargo, los esfuerzos de descentralización no siempre garantizan a la escuela los recursos y facultades necesarios. A menudo derivan en una mera desconcentración administrativa en la que una burocracia centralizada (a nivel provincial, por ejemplo) sigue teniendo a su cargo las decisiones críticas que afectan la vida de la escuela. La capacidad de respuesta de los sistemas educativos a las necesidades concretas de alumnos, padres y comunidades no sólo depende de contar con buenos docentes y directores sino también de que estos dispongan de las facultades, los recursos y el respaldo técnico y administrativo para desarrollar con autonomía sus labores, de cara a la comunidad.

Un esquema de gestión en el que la escuela y la comunidad sean los agentes centrales favorece la adopción de políticas y medidas efectivas, así como un mejor uso de los recursos financieros disponibles. Por ende, se precisa pasar de la desconcentración administrativa a una verdadera transferencia de facultades, recursos y poder de decisión a las escuelas. Estas transferencias, por su parte, solo serán útiles si se vinculan a una política estatal de apoyo a las escuelas y de fortalecimiento constante de las capacidades de gestión a este nivel. Naturalmente, deberán realizarse de acuerdo con la orientación del Estado, al que le cabe la responsabilidad de velar por la coherencia del sistema en su conjunto y el cumplimiento de los objetivos nacionales señalados.

Con relación al financiamiento, debe destacarse que el gasto público por alumno sigue siendo limitado en la región, aunque en muchos casos corresponde a esfuerzos sociales importantes, que se expresan en fracciones significativas del producto interno bruto, del gasto público y de la recaudación tributaria de los países.

Dadas estas limitaciones es necesario explorar opciones que permitan tanto un mayor financiamiento de la educación pública como un mejor uso de los recursos actualmente disponibles, así como reconocer la importancia creciente del gasto privado en educación. En efecto, existe un creciente consenso respecto de la necesidad de mejorar el gasto actual mediante una reducción sustancial de las tasas de repetición, de alto costo privado y social, entre otras medidas.

En este ámbito, la política relativa a los docentes y directores de escuela es un factor que adquiere una importancia crucial, en tanto estos son, junto con los estudiantes, los agentes clave del sistema educativo. Recursos financieros adicionales y liberados por la mejora en la eficiencia pueden traducirse en mejores desempeños docentes, sobre la base de la instrumentación de políticas que aborden de modo integral sus determinantes. Los requisitos de acceso a la profesión, así como los mecanismos para la permanencia, promoción y salida de esta, deben ser repensados en conjunto con las políticas de formación inicial, de educación permanente y el régimen legal que regula la docencia.

Por último, la atención de las necesidades específicas de las poblaciones con mayor rezago educativo (en condiciones de pobreza urbana y ruralidad, así como con atributos culturales o lingüísticos particulares) es clave para el progreso en este ámbito. Con tal fin, es preciso garantizar la pertinencia de los servicios educativos. Asimismo, se pone de manifiesto la necesidad de desarrollar formas de gestión y prestación de servicios flexibles que permitan, entre otros objetivos, extender la cobertura de la educación secundaria, actualmente muy concentrada en los centros urbanos, hacia las poblaciones dispersas de las zonas rurales.

Por último, existe consenso respecto de la importancia de la atención integral de la primera infancia, que trasciende la ampliación de la educación preescolar y trae aparejado un gran esfuerzo en materia de infraestructura y establecimiento de redes para atender a los menores desde las edades más tempranas. Esto último facilita el control de su estado de salud y la realización de las intervenciones necesarias, entre otros beneficios, tal como se pone de relieve en el capítulo V. De hecho, los países de la región están haciendo esfuerzos para ampliar estos servicios, definir mejor su alcance y diseñar políticas intersectoriales, que incluyen la protección de la salud y la nutrición (UNESCO, 2004d). En Cuba, el programa "Educa a tu hijo" ha demostrado que la organización comunal, apoyada con materiales y el respaldo profesional del Estado, puede permitir que los niños reciban una mejor atención a sus necesidades que la que ofrecerían los servicios públicos de salud y educación actuando de modo aislado. Hoy, tres de cada cuatro niños menores de 6 años participa de este programa. Esto, aunado a la cobertura brindada por casas cuna y centros de educación infantil, permite atender a una fracción de niños muy próxima a la universalidad. En la República Bolivariana de Venezuela se implementó recientemente el Proyecto Bandera Simoncito, dirigido a fortalecer la atención integral y pedagógica de los niños menores de 6 años.

Recuadro III.5
ESCUELAS SALUDABLES Y PROMOTORAS DE LA SALUD

La educación no solo tiene efectos claros sobre las tasas de fecundidad o los niveles de mortalidad y morbilidad de la población, vinculados a la escolaridad de los padres y, en especial, de las madres. También se han demostrado las consecuencias positivas de la educación en la prevención de la epidemia del VIH/SIDA. En general, los servicios educativos tienen una presencia territorial mayor que la de los servicios de salud. Así, por ejemplo, en Perú existen escuelas primarias en cerca de 30.000 localidades, mientras que los establecimientos de salud solo se encuentran presentes en alrededor de 6.000. Por lo tanto, las escuelas cobran una función clave en la promoción de la salud, ya que brindan la infraestructura que hace posible campañas de inmunización y de detección temprana de enfermedades, así como actividades de atención primaria de la salud. Esto refuerza la necesidad de garantizar que las escuelas sean espacios saludables, no solo para respetar el derecho inmediato de los niños a vivir su experiencia educativa en un entorno adecuado a sus necesidades sino también en virtud de sus efectos en las condiciones generales de salud de la comunidad.

Capítulo IV

Autonomía de las mujeres e igualdad de género

Objetivo	Meta	Indicadores
3. Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer	4. Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de fines del 2015	9. Relación entre niñas y niños en la educación primaria, secundaria y superior 10. Relación entre las tasas de alfabetización de las mujeres y los hombres de 15 a 24 años 11. Proporción de mujeres entre los empleados asalariados en el sector no agrícola 12. Proporción de puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional

A. Introducción

La igualdad de género y la autonomía de la mujer son reconocidas como un objetivo en la Declaración del Milenio. En efecto, en ella se señala la necesidad de "Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer como medios eficaces de combatir la pobreza, el hambre y las enfermedades y de estimular un desarrollo verdaderamente sostenible". Asimismo, en el mensaje que dirigió el Secretario General con ocasión del Día Internacional de la Mujer el 8 de marzo del 2003, reafirmó la necesidad de incorporar el género como enfoque transversal del desarrollo:

"Un estudio tras otro han demostrado que no hay estrategia de desarrollo eficaz en la que la mujer no desempeñe un papel central. Cuando la mujer participa plenamente los beneficios pueden verse inmediatamente: las familias están más sanas y mejor alimentadas; aumentan sus ingresos, ahorros e inversiones. Y lo que es cierto para las familias también lo es para las comunidades y, a la larga, para países enteros". Y concluye: "No hay tiempo que perder si queremos alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio antes del plazo de 2015. Sólo invirtiendo en las mujeres del mundo podemos esperar conseguir esos objetivos. Cuando las mujeres prosperan toda la sociedad sale beneficiada y las generaciones sucesivas pueden abordar la vida en mejores condiciones".

La Declaración del Milenio contiene una síntesis de los principales problemas sociales que afectan a la población que vive en países en desarrollo y que ya han sido objeto de preocupación de otras conferencias y cumbres internacionales realizadas durante la década de 1990.[1] La mayoría de los planes de acción necesarios para alcanzar esos objetivos han sido elaborados y aprobados por los Estados miembros, en algunas ocasiones a título individual y en otras conjuntamente, en el marco de organizaciones y conferencias internacionales. Sin embargo, es fundamental señalar que los objetivos de desarrollo del Milenio no reemplazan los consensos internacionales vigentes. La noción de integralidad e indivisibilidad de los derechos desarrollada a lo largo de las décadas pasadas permitió incluir las demandas del movimiento social de mujeres y transformar el enfoque de los acuerdos internacionales. Esto fue aún más evidente en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994), en la cual el enfoque de los derechos sustituyó definitivamente las visiones estrictamente demográficas imperantes, hecho que marcó un hito en la integración de la perspectiva de género en los consensos internacionales. La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, corona este proceso y lleva al logro de grandes avances gracias a la aplicación de la Plataforma de Acción, que alienta la formulación de políticas y el desarrollo de una institucionalidad de género en el plano nacional.

Por otra parte, cabe recordar que la región latinoamericana cuenta con instrumentos de política y una década de experiencias que están en proceso de evaluación, al cabo de 10 años de aprobada la Plataforma de Acción en la Cuarta Conferencia Mundial de Beijing.[2]

En el examen de la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing llevado a cabo en el año 2000, los gobiernos se comprometieron a eliminar todas las disposiciones discriminatorias de la legislación y las lagunas legislativas que dejan a las mujeres y las niñas sin protección jurídica eficaz ni recursos contra la discriminación por razones de sexo, a más tardar para el año 2005. Este compromiso se reafirma en México durante la novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, donde se evalúa casi una década de compromisos regionales e internacionales y se reitera la adhesión a los objetivos y metas de la Plataforma de Acción de Beijing, demostrando así que, a pesar de la retórica y los 10 años transcurridos, la región registra un evidente rezago frente a los objetivos trazados.

Según las evaluaciones gubernamentales y de la sociedad civil realizadas en la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe,[3] es en el ámbito educativo donde se han alcanzado los mayores logros en relación con la equidad de género en la región. En la década de 1990, se conquistó la equidad en lo referente al acceso a la educación primaria, ya que en la mayoría de los países se equipararon las tasas netas de matrícula de niñas y niños. En la educación

[1] En América Latina la aprobación del Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001 (Mar del Plata, 1994) orientó la agenda gubernamental de género más allá del año 2001, por decisión adoptada en la octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Lima, 2000). En el ámbito mundial, la aprobación, en 1979, de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, así como los sucesivos consensos logrados en las conferencias mundiales de las Naciones Unidas, permitieron incluir los derechos de las mujeres entre los temas de la agenda global.

[2] En su 49° período de sesiones de febrero y marzo del 2005, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer concluirá el proceso iniciado en las regiones.

[3] La evaluación de las organizaciones de la sociedad civil coincide con la de los gobiernos en la identificación de los principales logros y desafíos. Para mayor información, véase www.eclac.cl/mujer.

secundaria y terciaria, las mujeres superaron la tasa de matrícula masculina. Vale la pena subrayar, sin embargo, que estos logros coexisten con una inserción laboral segmentada en el mercado de trabajo, que produce una reducción insuficiente de la brecha salarial y un desaprovechamiento de las capacidades obtenidas gracias a la educación.

El amplio reconocimiento político de la comunidad internacional a la importancia de la igualdad de género como fin y como medio para alcanzar el desarrollo es un punto de partida fundamental. Desde esa perspectiva, la meta de "Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015" debe entenderse como parte integrante de las políticas antidiscriminatorias tendientes a atacar, en el marco de la agenda prioritaria de los gobiernos, las principales dimensiones de la desigualdad de género, como la discriminación laboral, la falta de acceso a los recursos productivos, la desigualdad en el hogar, las múltiples formas de violencia contra la mujer, la falta de acceso a los servicios, en especial de salud sexual y reproductiva, y la baja participación en la toma de decisiones. De la experiencia regional se desprende que solo una adecuada combinación entre desarrollo económico y voluntad política al más alto nivel permite que los avances de las mujeres en la educación se expresen con equidad en el mercado laboral y en la participación política.

En la Declaración, si bien se han incluido indicadores que priorizan el logro en la educación primaria, secundaria y superior y en la relación entre tasas de alfabetización de mujeres y hombres entre los 15 y 24 años, también se destacan indicadores como el de la proporción de empleados remunerados en el sector no agrícola y la proporción de los puestos en el parlamento, evidenciando así la relevancia otorgada a las dimensiones laboral y política. La inclusión de esos indicadores refleja el reconocimiento implícito aunque insuficiente de dimensiones complementarias, expresado ya por muchos gobiernos en su legislación nacional o en los tratados internacionales. En ese sentido, los objetivos de desarrollo del Milenio deben entenderse como la ratificación —al más alto nivel— de la igualdad entre hombres y mujeres como objetivo primordial de la agenda internacional, que complementa los adoptados en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y otras cumbres relacionadas.

La CEPAL, junto a los organismos del sistema que elaboraron este informe, vieron la necesidad de hacer explícita la relación entre mayor igualdad y empoderamiento de las mujeres y el logro de los restantes objetivos, analizando la información disponible en la región y desagregándola, cuando es posible y procedente, por área de residencia, edad, raza, etnia y pobreza, a fin de identificar la heterogeneidad de la región y los efectos negativos que tiene la articulación de diversas formas de desigualdad para las mujeres pobres, indígenas, afrodescendientes, niñas y adultas mayores.

La piedra angular de la Declaración del Milenio es la lucha contra la pobreza. Según los datos disponibles, las mujeres están sobrerrepresentadas entre los pobres, la pobreza tiene efectos diferenciados sobre hombres y mujeres y las mujeres contribuyen a la disminución de la pobreza tanto cuando obtienen ingresos monetarios como cuando asumen la responsabilidad del cuidado de los niños, enfermos y adultos mayores y, en general, de todas las actividades vinculadas con la reproducción social. El análisis de la pobreza desde una perspectiva de género facilita la adopción de una perspectiva multidimensional, que permite entender mejor la razón por la cual ciertos grupos de personas están más expuestos a sufrirla y tienen más dificultades para salir de ella, y determinar los factores que intervienen en estos procesos. El aporte más importante de este enfoque es que contribuye a identificar la autonomía como vínculo necesario entre la pobreza y la igualdad.

La autonomía como concepto político "implica la capacidad de instituir proyectos propios y la producción de acciones deliberadas (voluntad) para lograrlos, es decir subjetivarse como sujetos. Sujetos capaces de discernir sus deseos y sus intereses y de elegir las mejores acciones para concretar dichas elecciones. En el caso de la autonomía de género estamos hablando del grado de libertad que una mujer tiene para poder actuar de acuerdo con su elección y no con la de otros. En tal sentido, hay una estrecha relación entre la adquisición de autonomía de las mujeres y los espacios de poder que puedan instituir, tanto individual como colectivamente.

En realidad, el grado de autonomía de un sujeto singular es inseparable del grado de autonomía del grupo social al que pertenece. Es decir, el grado de autonomía personal que una mujer pueda desplegar dependerá también de la autonomía posible de su grupo social y de aquella que las mujeres de la sociedad a la que pertenece hayan alcanzado. En síntesis, la autonomía de un grupo social no depende exclusivamente de la voluntad personal de quienes a él pertenecen. Para que alguien pueda saber qué quiere en su vida y cómo lograrlo, que se sienta con derecho a decir no, a incidir en su realidad para lograr sus proyectos, necesita un tipo de subjetividad cuya construcción no depende exclusivamente de su psiquismo. Entran en juego aquí condiciones de posibilidad histórico-sociales de gran complejidad, y bueno es reconocerlo, de lenta y difícil modificación" (Fernández, 1999).

Una dimensión importante de la autonomía tiene que ver con la economía. Ya en Beijing se planteaba que la forma más adecuada de superar la pobreza es favoreciendo la posibilidad de que las mujeres generen ingresos propios mediante el acceso a los recursos, el empleo, los mercados y el comercio en condiciones de igualdad (Plataforma de Acción).

Con respecto a la autonomía física de las mujeres, la gravedad que revelan las cifras sobre la mortalidad materna en un gran número de países exige tener presente la necesidad de reconocer los derechos reproductivos de las personas y, en particular, el impacto de estos derechos sobre la autonomía de las mujeres. La responsabilidad que también tiene el hombre en lo concerniente a las altas tasas de fecundidad, el embarazo adolescente, la transmisión de enfermedades sexuales y el SIDA obliga a abordar este debate desde una perspectiva integral e integradora. Por último, para llegar a una cabal comprensión de la pobreza es preciso incorporar el análisis de la violencia, que se considera un factor que inhabilita a las personas para gozar de autonomía, les impide ejercer su ciudadanía y erosiona su capital social a causa del aislamiento al que las somete. Esto es coherente con la definición que concibe la pobreza como la carencia de condiciones de vida mínimas para la supervivencia.

Otro ámbito donde la construcción de la autonomía adquiere importancia es el de las familias y los hogares, ya que "para comprender por qué persisten las desigualdades laborales, sociales y políticas es necesario impulsar cambios que permitan conciliar el trabajo para el mercado con el trabajo y la vida familiar. Las mujeres de la región han superado sus ataduras excluyentes con el mundo doméstico, pero no han sido eximidas de esa responsabilidad. Dicho de otro modo, en todos los países la igualdad formal reconoce a las mujeres sus derechos de ciudadanía y permite su ingreso al mundo público en mayor igualdad, pero al no sancionarse la discriminación ni fomentarse la igualdad en la familia, el cuidado y la distribución del tiempo, el derecho a la ciudadanía no se ejerce plenamente".

El concepto de autonomía se ha enriquecido con el aporte de las mujeres indígenas y afrodescendientes de la región, que están llevando a cabo una reflexión crítica de ciertas prácticas comunitarias, esto es, normas, costumbres, tradiciones y usos consagrados. Afirman que la autonomía deberá fundarse en principios incluyentes, igualitarios, pluralistas y democráticos. En esta perspectiva, la autonomía, como un derecho colectivo de los pueblos indígenas, sería la plataforma básica para la igualdad de derechos y la equidad entre géneros (Sánchez, 2003).

B. El diagnóstico regional: desigualdades cruzadas

1. La educación y las oportunidades de las mujeres

La educación, además de ser un derecho y una meta en sí misma, es una condición necesaria para reducir las desigualdades que afectan a los países de la región. Es conocido que el nivel de instrucción de la población, masculina y femenina, tiene consecuencias directas en sus posibilidades de acceder a un empleo de calidad y por ese medio mantener a las familias fuera de la pobreza, y favorece una participación ciudadana y política más activa e informada, para mencionar solo dos de sus efectos sobre los demás objetivos del Milenio.

Para dinamizar este círculo virtuoso de logros que se potencian es fundamental concentrarse especialmente en la educación de las niñas. Las ventajas que esta conlleva se trasladan de generación en generación y desencadenan procesos multiplicadores de bienestar por sus efectos positivos sobre otros indicadores sociales. El ciclo de vida de las niñas con educación es diferente del de aquellas que no han completado sus estudios. Las investigaciones muestran que a mayor nivel de instrucción se posterga tanto la nupcialidad como la edad al nacimiento del primer hijo, disminuyendo el embarazo adolescente y las tasas de fecundidad en general. Asimismo, claramente la calidad de la atención y el cuidado de las mujeres con educación contribuye a reducir la probabilidad de que los niños contraigan enfermedades y a aumentar sus posibilidades de superar los cinco años, reduciendo la mortalidad, la malnutrición y la morbilidad infantil y, a su vez, constituye un factor de matrícula y permanencia de los hijos e hijas en el sistema educativo. De igual modo, la educación, a escala individual, favorece la autonomía y la autovaloración de las mujeres.

En América Latina no cabe duda de que en las últimas décadas los países han alcanzado grandes logros en materia de cobertura escolar en el nivel primario y se evidencian avances significativos en los niveles secundario y terciario. Sin embargo, quedan aún tareas pendientes, vinculadas sobre todo con las desigualdades económicas, étnico-raciales y de lugar de residencia, por lo que siguen vigentes los objetivos de la Plataforma de Acción Mundial de Beijing, aprobada en 1995, en el sentido de eliminar los factores de discriminación que impiden asegurar la educación universal *y* la finalización de la educación primaria de todos los niños y niñas, así como el acceso igualitario de las y los jóvenes a la educación secundaria y superior (Objetivo estratégico B.1.).

En concordancia, la Meta 4 de los objetivos de desarrollo del Milenio insiste en: “Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015”, y se establecen indicadores que permiten hacer su seguimiento. Estos se complementan, en el presente documento, con otros indicadores que posibilitan abordar la problemática de la educación desde una perspectiva de género de manera más ajustada con la realidad de los países de la región, a fin de adoptar decisiones de política conducentes a una verdadera equidad de género.

Indicador 9: Relación entre niñas y niños en la educación primaria, secundaria y superior

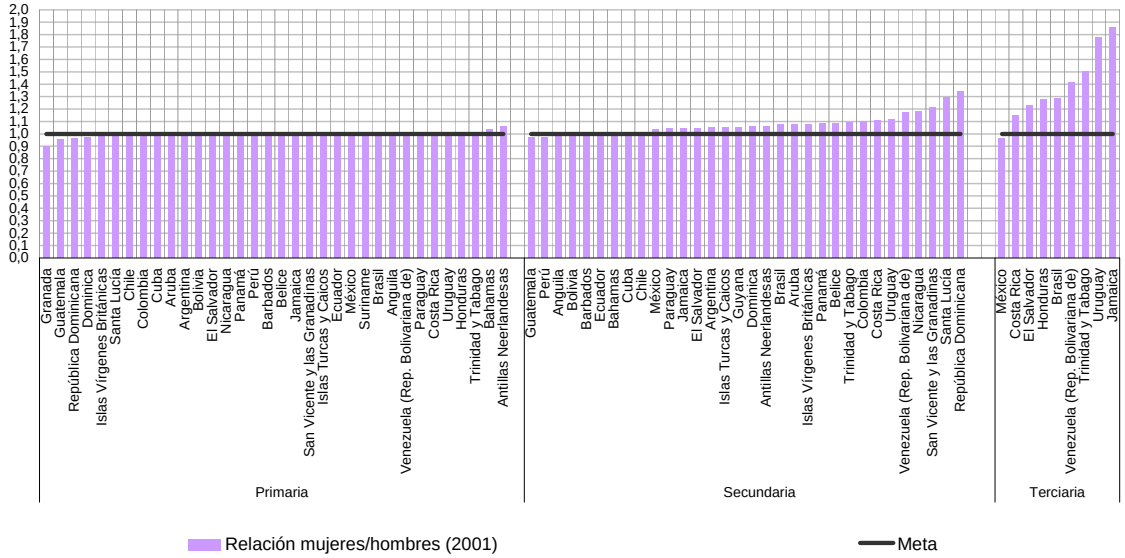
De acuerdo con la información disponible, la relación entre niñas y niños en el nivel primario muestra que, con excepción de Guatemala, Granada y República Dominicana, la mayoría de los países han alcanzado la meta o se encuentran muy cerca de alcanzarla (véase el gráfico IV.1). Este hecho obedece a una tendencia que ya estaba instalada en la región a principios de la década de 1990.

Para los niveles secundario y terciario (véase el gráfico IV.1), la información disponible para el inicio del siglo XXI muestra que en el primero la relación entre las tasas netas de matrícula favorece a las niñas, excepto en Anguila, Guatemala y Perú, donde aún existe una brecha en la cobertura educacional en perjuicio de las niñas. En el caso de la educación terciaria, aunque la

información disponible es bastante escasa, se advierte que solo México no supera la meta. Por su parte, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Jamaica, República Bolivariana de Venezuela, Trinidad y Tabago y Uruguay muestran una relación altamente favorable a las jóvenes.

Gráfico IV.1

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RELACIÓN ENTRE LAS TASAS NETAS DE MATRÍCULA DE LAS NIÑAS Y LAS DE LOS NIÑOS EN LA EDUCACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA Y EN LAS TASAS BRUTAS DE LA EDUCACIÓN TERCIARIA, AÑO ESCOLAR 2001



Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) [en línea] http://www.uis.unesco.org.

La mayor y persistente asistencia de las niñas y jóvenes a establecimientos educacionales responde a diversos fenómenos de carácter sociocultural y político. Entre estos se destaca, por una parte, la introyección por parte de las mujeres del discurso de la "meritocracia" y del esfuerzo personal para el mejoramiento de su situación y una mejor inserción futura en el mercado laboral. Por otro lado, investigaciones de corte cualitativo se refieren al papel de protección que juega la escuela, sobre todo para las niñas pobres, a quienes los padres prefieren mantener en las instituciones como forma de protección contra la violencia y los riesgos en la calle. A lo anterior se suma el hecho de que la educación aparecería como más compatible en términos de demanda horaria con el trabajo doméstico o con los trabajos remunerados que asumen las mujeres, ya que en el promedio regional urbano el 40,3% de las adolescentes entre 15 y 19 años que pertenecen a la población económicamente activa asiste a un establecimiento educacional, mientras que en el caso de los jóvenes varones este porcentaje alcanza a un 35% (véase el gráfico IV.2).

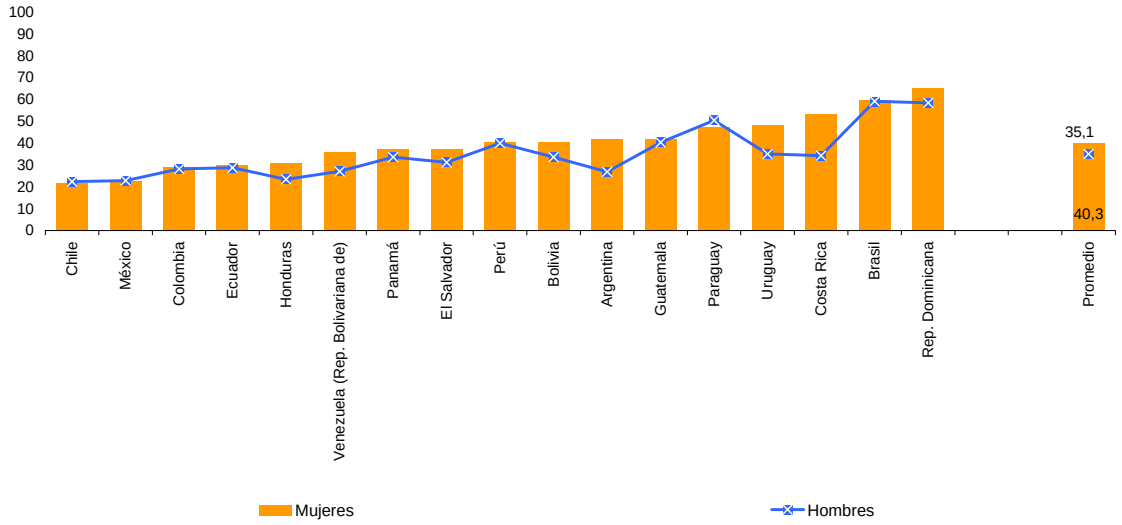
a) Heterogeneidad de los logros educativos

A pesar de los logros consignados, aún sigue pendiente para un grupo de países lograr la equidad en materia de asistencia escolar para el tramo de edad comprendido entre los 6 y 12 años de edad. Este indicador, considerado una variable sustitutiva (*proxy*) de la cobertura escolar en el nivel primario, muestra que, si bien la meta de igualdad ha sido alcanzada por las niñas pertenecientes a estratos no pobres, sigue representando un desafío para algunas niñas provenientes de hogares pobres, sobre todo en las zonas rurales (véase el gráfico IV.3). Las niñas pobres de zonas urbanas en Guatemala y Ecuador aún registran menores tasas de asistencia escolar que sus pares varones. En las zonas rurales de Guatemala y Panamá el conjunto de la población femenina de este tramo etario (pobres y no pobres) aún no se equipara con los niños, mientras que en México la meta solo ha sido alcanzada por la población infantil no pobre.

Gráfico IV.2

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): ASISTENCIA ESCOLAR DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA DE 15 A 19 AÑOS DE EDAD SEGÚN SEXO, ZONAS URBANAS, ALREDEDOR DEL 2002

(En porcentajes)

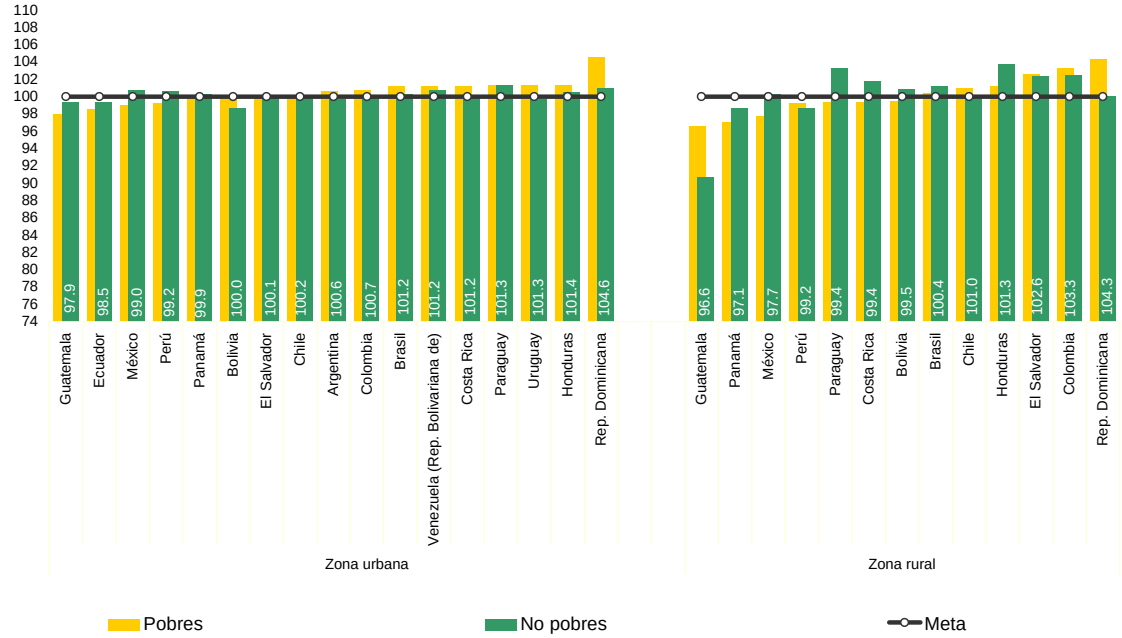


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Gráfico IV.3

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): RELACIÓN ENTRE LA TASA DE ASISTENCIA ESCOLAR DE LAS NIÑAS Y LA DE LOS NIÑOS DE 6 A 12 AÑOS, SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA Y ZONA DE RESIDENCIA, ALREDEDOR DEL 2002

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Un fenómeno similar se observa entre las y los jóvenes pertenecientes al tramo de edad de entre 13 y 19 años, variable sustitutiva (*proxy*) de la educación secundaria, donde se advierten comportamientos diferentes entre aquellos pertenecientes a hogares pobres y no pobres, así como entre zonas urbanas y rurales. Cabe destacar que en estas últimas solo el 55% de las mujeres pobres y el 58% de los hombres de la misma condición asisten a un establecimiento educacional (véase el gráfico IV.4). Claramente las brechas de género se agudizan con otras desigualdades críticas como la socioeconómica y territorial. De este modo, en términos relativos las jóvenes de los hogares pobres rurales aparecen con una desventaja respecto de sus pares no pobres de casi 6,5 puntos porcentuales, mientras la distancia con las mujeres urbanas no pobres alcanza a 24 puntos porcentuales.

Gráfico IV.4

AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE DE 16 PAÍSES EN ZONAS URBANAS Y 13 PAÍSES EN ZONAS RURALES): ASISTENCIA ESCOLAR DE LA POBLACIÓN DE 13 A 19 AÑOS DE EDAD SEGÚN SEXO, CONDICIÓN DE POBREZA Y ZONA GEOGRÁFICA, ALREDEDOR DEL AÑO 2002 [a]

(En porcentajes)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

[a] Zonas urbanas: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.
Zonas rurales: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

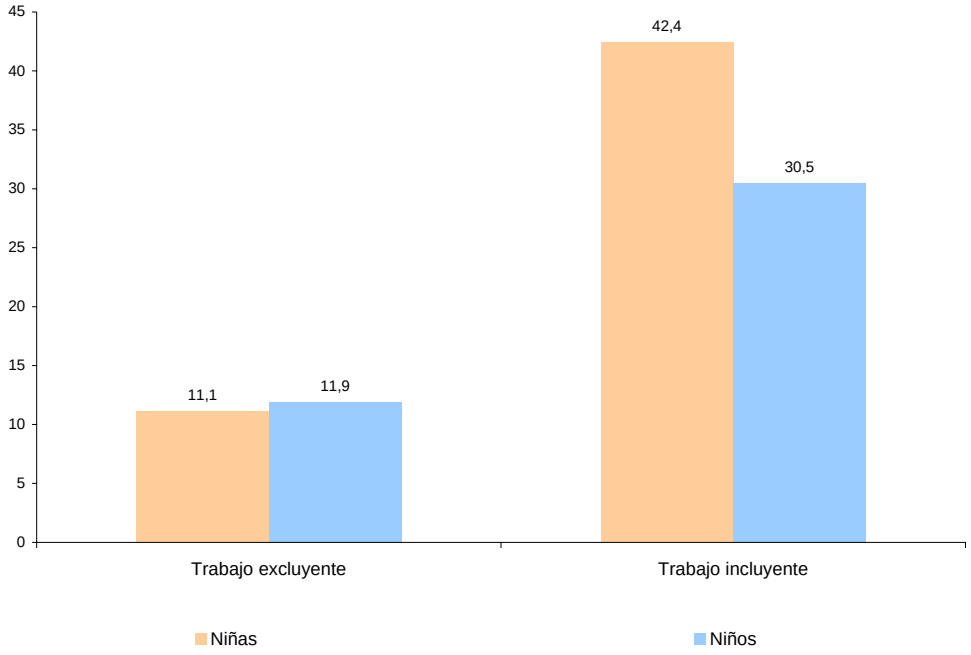
b) Calidad de la educación

Más allá de la paridad en la cobertura, se reconoce que la igualdad entre niñas y niños requiere eliminar las discriminaciones en las oportunidades de asistir a la escuela derivadas de las responsabilidades familiares y el trabajo infantil, incluido el no remunerado, cambiar los métodos de enseñanza y los contenidos curriculares explícitos y "ocultos", que "enseñan" a niños y niñas y a los y las adolescentes normas, pautas y expectativas sociales diferentes para unos y otras.

En este marco, un problema aún no suficientemente analizado es el de las diferencias entre los patrones de deserción y repetición entre niños y niñas, especialmente entre los sectores más pobres. Por ejemplo, en Perú, la tasa de asistencia con retraso de los estudiantes entre 7 y 11 años alcanza el 34% para las niñas y el 38% para los niños (Bravo, 2004). Estos fenómenos son resultado, entre otras causas, de los mandatos culturales vinculados a la socialización de género y a

la división sexual del trabajo que se instala tempranamente en los hogares y que afectan la calidad del aprendizaje. Mientras que las niñas con frecuencia tienen dificultades escolares a raíz de las responsabilidades familiares que deben asumir, los niños en su mayoría se retrasan en sus estudios o directamente abandonan la escuela para incorporarse al trabajo remunerado. Lo anterior es de gran relevancia ya que, debido al carácter restrictivo de las definiciones sobre trabajo en general y trabajo infantil en particular, solo se considera trabajador a aquel niño o niña que trabaja para el mercado, ignorando de este modo la incidencia del trabajo doméstico. Por ejemplo, en la información de Bolivia, se puede apreciar que el porcentaje de niñas y niños trabajadores se eleva significativamente al considerar trabajo las tareas domésticas no remuneradas (véase el gráfico IV.5).

Gráfico IV.5
BOLIVIA (2001): NIÑAS Y NIÑOS ENTRE 7 Y 14 AÑOS QUE TRABAJAN [a]
(En porcentajes)



Fuente: Encuesta de Hogares de Bolivia del 2001.

[a] En el gráfico se muestra el porcentaje de niñas y niños que trabajan más de 20 horas a la semana. Se denomina trabajo excluyente al que considera solo el trabajo de mercado y trabajo incluyente al que considera el trabajo de mercado y las labores domésticas.

Además, es importante considerar que si bien la deserción escolar afecta más a los niños y jóvenes que a las mujeres, su impacto económico es mayor para ellas. El análisis de la información sobre las pérdidas de ingresos salariales derivadas de la deserción escolar según el sexo muestra que esta entraña mayores déficit para las mujeres que para los hombres. Por ejemplo, en los países con alta deserción, las mujeres incrementarían su ingreso cerca de un 44% si completaran cuatro o más años de estudio para finalizar la enseñanza primaria, mientras que los hombres lo incrementarían un 36% (véase el gráfico IV.6).

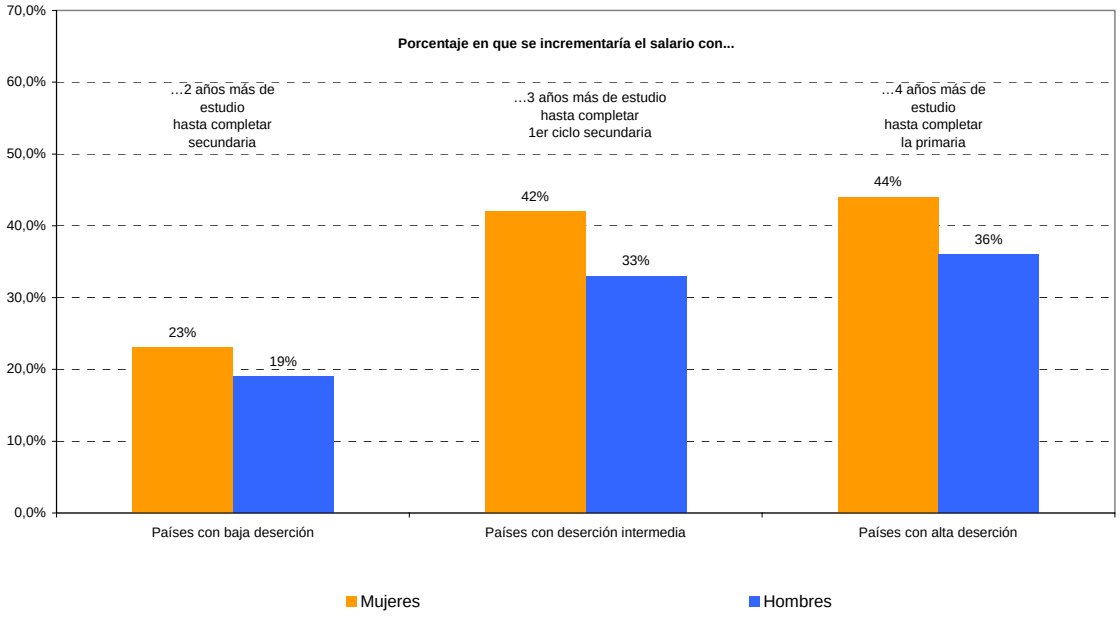
En la enseñanza primaria los textos escolares y las prácticas pedagógicas cobran una enorme importancia. Si bien desde los inicios de la década de 1990 en casi todos los países de la región se han realizado grandes esfuerzos para eliminar el sexismo de los libros y material didáctico, siguen presentes estereotipos que influyen negativamente en la autopercepción y la identidad de las niñas,

al presentarse modelos casi exclusivamente masculinos en el desempeño técnico y el ejercicio del poder público, y tampoco se hace mayor referencia a los derechos humanos de las mujeres y aún menos a sus contribuciones al desarrollo de la comunidad y la sociedad (Rico, 1996).

Gráfico IV.6

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): PÉRDIDAS DE INGRESOS LABORALES DERIVADAS DE LA DESERCIÓN ESCOLAR, SEGÚN SEXO, POR GRUPOS DE PAÍSES, ALREDEDOR DE 1999 [a]

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 2001-2002* (LC/G.2183-P), Santiago de Chile, 2002. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.02.II.G.65.

[a] Países con baja deserción: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Panamá y Perú.
Países con deserción intermedia: Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay.
Países con alta deserción: Brasil, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

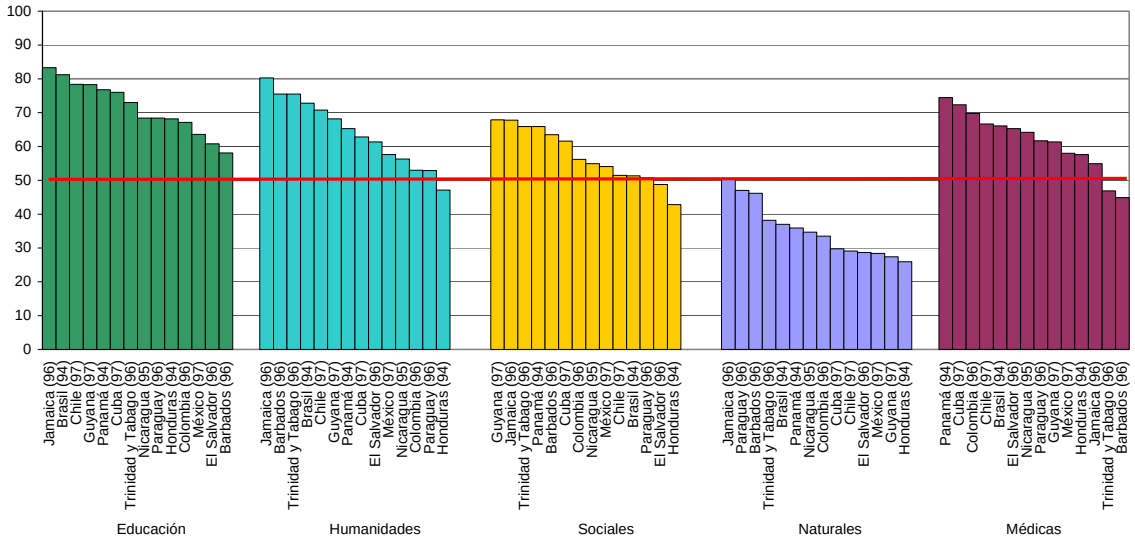
c) Pertinencia de la educación para la vida laboral

En el nivel secundario, donde se inicia la orientación profesional y laboral, los contenidos educativos no suelen estar adaptados a las exigencias del mundo productivo y a las nuevas condiciones económicas y de la sociedad de la información. La enseñanza que se otorga a las niñas sigue influida por los estereotipos tradicionales sobre las mujeres y el tipo de desempeño laboral que se considera apropiado para ellas, lo que contribuye a la inercia sexista del sistema educativo.

Si se analiza la situación de las niñas que acceden a la educación terciaria, ya sea universitaria o técnica, se observa la persistencia de la concentración en carreras tradicionalmente consideradas “femeninas” o más apropiadas para mujeres (véase el gráfico IV.7). Este fenómeno pone en la agenda la orientación vocacional que se entrega a las y los jóvenes, así como la calidad educativa en su sentido más lato. En efecto, hace un llamado de atención sobre la necesidad de fomentar el ingreso de las mujeres a las carreras relacionadas con los actuales cambios y adelantos científicos y tecnológicos. El hecho de que las mujeres prefieran un tipo determinado de carreras, a las que son impulsadas, aminora el impacto de su amplia participación en el sistema educativo y

demuestra que no es suficiente asegurar su acceso sino que es imprescindible reorientar su participación en beneficio de ellas mismas y de la sociedad en su conjunto.

Gráfico IV.7
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MUJERES EN CADA SECTOR DE ESTUDIO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR, ALREDEDOR DE 1995[a]
(En porcentajes)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Statistical Yearbook 1999*, París.

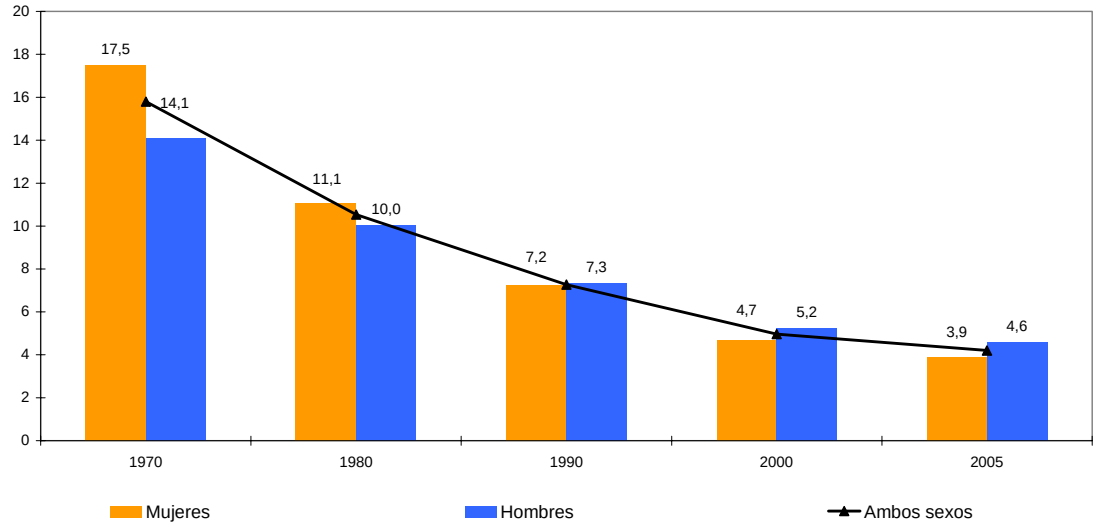
[a] El área de ciencias naturales incluye ciencias naturales; ingeniería; matemáticas e informática; arquitectura y urbanismo; transporte y comunicaciones; formación en actividades comerciales, artesanales e industriales, y agricultura, silvicultura y pesca .

2. La persistencia del analfabetismo

Indicador 10: Relación entre las tasas de alfabetización de las mujeres y los hombres de 15 a 24 años

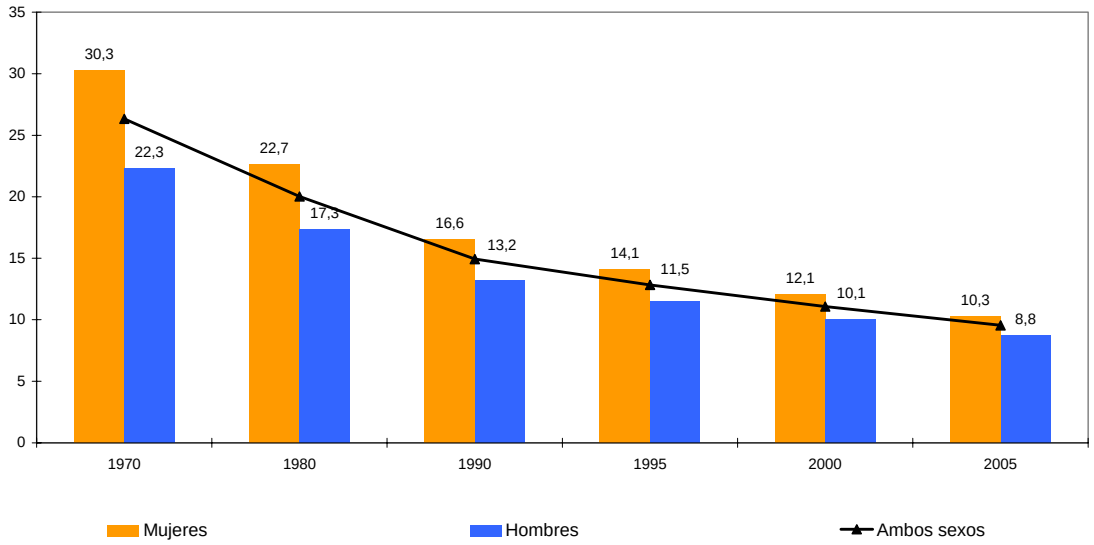
La evolución de las tasas de analfabetismo de la población joven en el tramo de edad de 15 a 24 años muestra que se han ido cerrando las brechas que históricamente ponían a las mujeres en desventaja. Incluso, según estimaciones de la UNESCO (www.uis.unesco.org), este patrón se habría invertido para el año 2005, en que se estima que el analfabetismo masculino supera a la respectiva tasa femenina (véase el gráfico IV.8). Sin embargo, si se amplía el indicador a todas las mujeres mayores de 15 años, se observan tasas de analfabetismo femenino mayores, lo que indica la persistencia de la brecha (véase el gráfico IV.9). Este indicador señala la importancia de elaborar políticas de reducción del analfabetismo también entre mayores de 24, particularmente las mujeres, considerando los efectos positivos que tiene la educación sobre su propia autonomía y el bienestar familiar y comunitario. La inversión en educación y capacitación dirigida sobre todo a las mujeres tiene cuantiosos retornos económicos y no económicos, en términos de reducción de la pobreza de sus hogares, mejoramiento de la productividad, reducción de la fecundidad y un mejor futuro para los hijos e hijas.

Gráfico IV.8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE ANALFABETISMO DE LA POBLACIÓN DE 15 A 24 AÑOS DE EDAD, 1970-2005
(En porcentajes)



Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO [en línea] http://www.uis.unesco.org/.

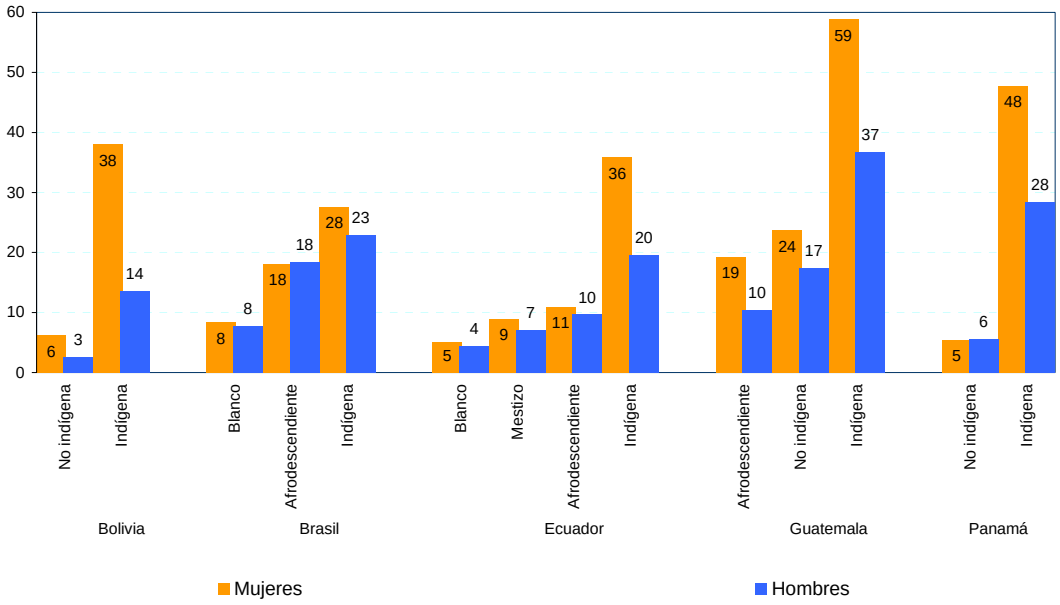
Gráfico IV.9
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE ANALFABETISMO DE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS, 1970-2005
(En porcentajes)



Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO [en línea] http://www.uis.unesco.org/.

Además, hay que considerar que los valores basados en promedios nacionales o regionales encubren determinadas situaciones que enfrentan aquellos segmentos de la población femenina afectados por otros sistemas de discriminación, como los que sufren las mujeres indígenas. Según la última información censal para cinco países latinoamericanos, estos grupos presentan, en todos los casos, tasas de analfabetismo superiores a las de los hombres de igual pertenencia racial y étnica, y grupo etario, así como también a las registradas por las mujeres "blancas" o no indígenas (véase el gráfico IV.10).

Gráfico IV.10
AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): TASA DE ANALFABETISMO DE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS DE EDAD Y MÁS, SEGÚN PERTENENCIA ÉTNICA O RACIAL, RONDA CENSOS 2000
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de los censos de población de Bolivia (2001), Brasil (2000), Ecuador (2001), Guatemala (2002) y Panamá (2000).

Los programas de alfabetización ofrecen a las mujeres adultas que no se han beneficiado de la escolaridad una oportunidad de adquirir conocimientos, además de un factor de realización personal y el ejercicio de un derecho. Sin embargo, es necesario prestar atención al hecho de que, según las experiencias realizadas, la alfabetización concebida como un fin en sí misma no garantiza la adquisición de conocimientos y capacidades técnicas básicas que permitan satisfacer las necesidades fundamentales, superar la pobreza y mejorar la calidad de vida.

3. El trabajo de las mujeres

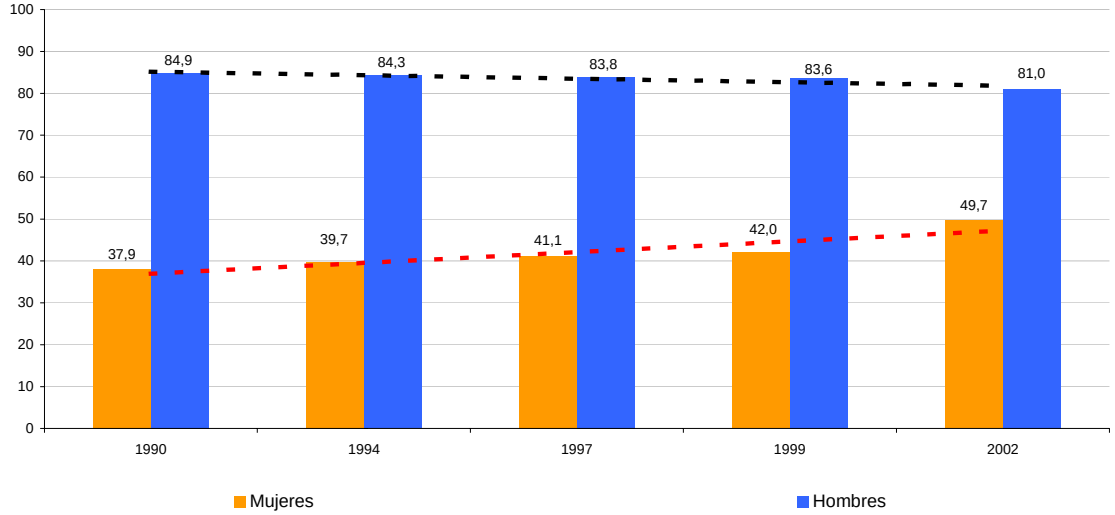
Indicador 11: Proporción de mujeres entre los empleados asalariados en el sector no agrícola

Con este indicador se introduce una dimensión fundamental de la lucha contra la pobreza y la desigualdad de género. Se trata de la brecha en el mercado de trabajo, excluida la participación de la mujer en actividades agrícolas. Si bien este indicador permite superar los sesgos metodológicos que revelan las fuentes para conocer la inserción laboral de las mujeres en las actividades agrícolas (Naciones Unidas, 1998), es conveniente analizar la pobreza y la desigualdad de género a partir de las brechas en el mundo laboral urbano y rural, así como en la división sexual del trabajo en las familias. Tal como se aprecia en el gráfico IV.11, uno de los fenómenos mas impactantes de las dos últimas décadas es el aumento de la población femenina económicamente activa. Este fenómeno, en el que irreversiblemente radica un conjunto de transformaciones culturales, sociales y económicas, se presenta junto con tasas de desempleo mayores para las mujeres, tanto en América Latina como en el Caribe (véanse los gráficos IV.12 y IV.13). Para entender la contradicción entre una mayor disponibilidad de las mujeres para trabajar a cambio de ingresos y las dificultades efectivas para hacerlo es preciso analizar la articulación y dinámica de las esferas pública y privada y más específicamente la compatibilidad entre el trabajo productivo y reproductivo.

Gráfico IV.11

AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE PARTICIPACIÓN POR SEXO, 1990-2002

(En porcentajes)

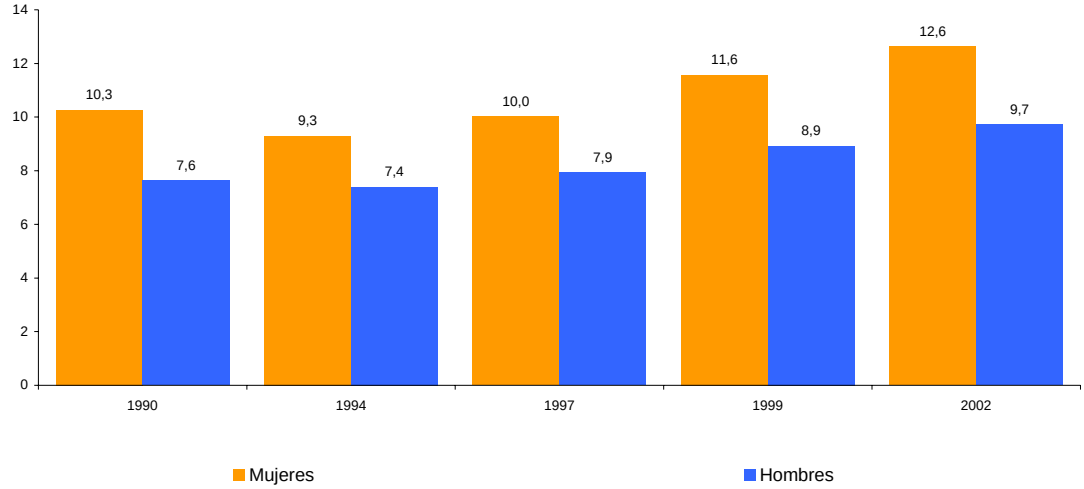


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estimaciones del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL y de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Gráfico IV.12

AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE DE LOS PAÍSES):[a] EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE DESOCUPACIÓN DE HOMBRES Y MUJERES EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA, ZONAS URBANAS, 1990-2002

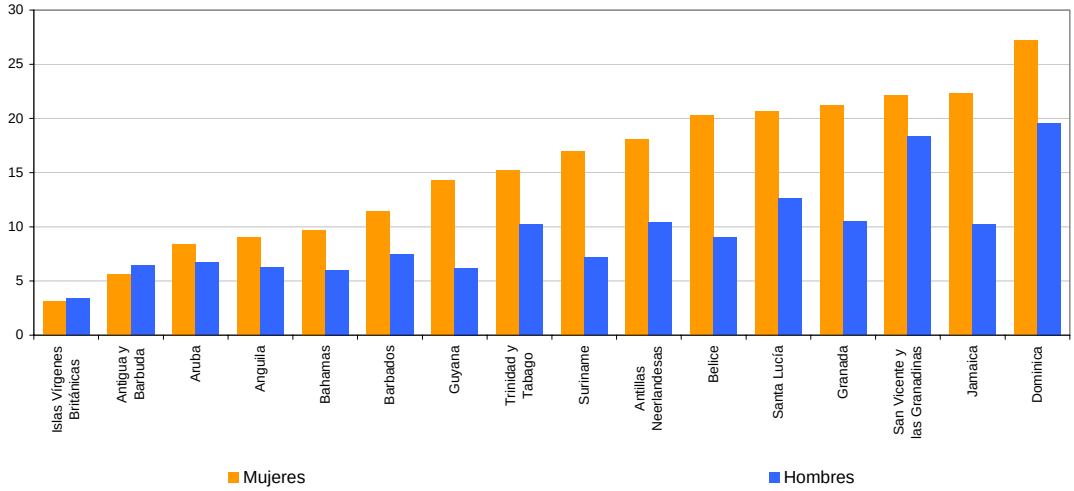
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

[a] 1990 (14 países): Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.
1994 (13 países): Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.
1997 (14 países): Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.
1999 y 2002 (16 países): Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Gráfico IV.13
CARIBE (16 PAÍSES): TASAS DE DESOCUPACIÓN DE HOMBRES Y MUJERES EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA, ALREDEDOR DEL 2000
(En porcentajes)

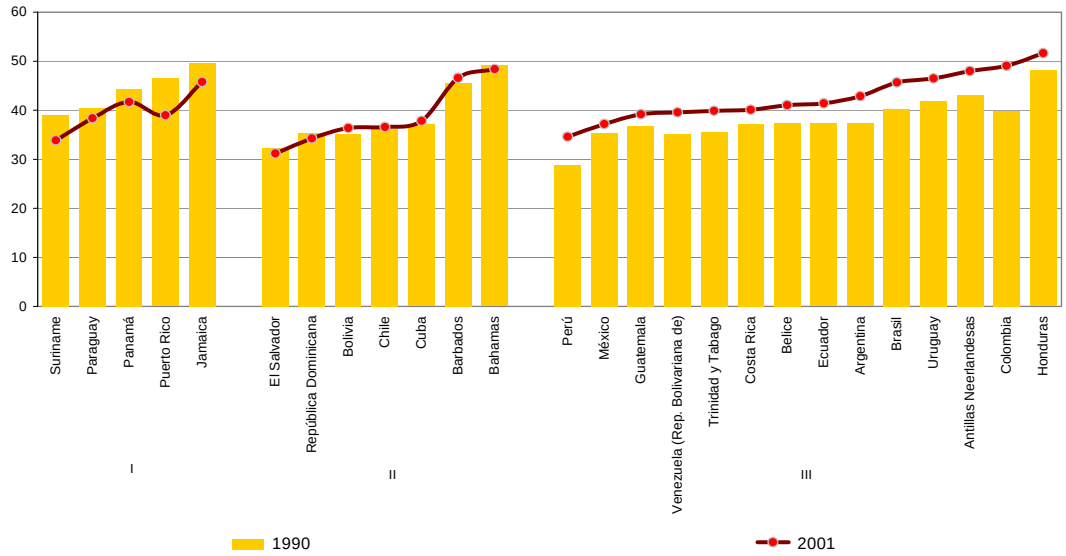


Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), Oficina subregional para el Caribe.

La composición por sexo de la población ocupada en empleos no agrícolas no ha cambiado significativamente en la última década en los países de América Latina y el Caribe donde se observa una heterogeneidad en el valor de este indicador, que oscila en el año 2001 entre un 31,2% para El Salvador y un 51,7% para Honduras.

La evolución entre 1990 y 2001 exhibe diferentes patrones (véase el gráfico IV.14). Mientras que en la mayoría de los países (14 de 26) aumentó la participación de las mujeres (Grupo III), siete países (Grupo II) prácticamente han mantenido su composición por sexo, mientras que el primer grupo (Grupo I) conformado por cinco países muestra un rezago.

Gráfico IV.14
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (26 PAÍSES): MUJERES ENTRE LOS EMPLEADOS REMUNERADOS EN EL SECTOR NO AGRÍCOLA, 1990-2001
(En porcentajes)



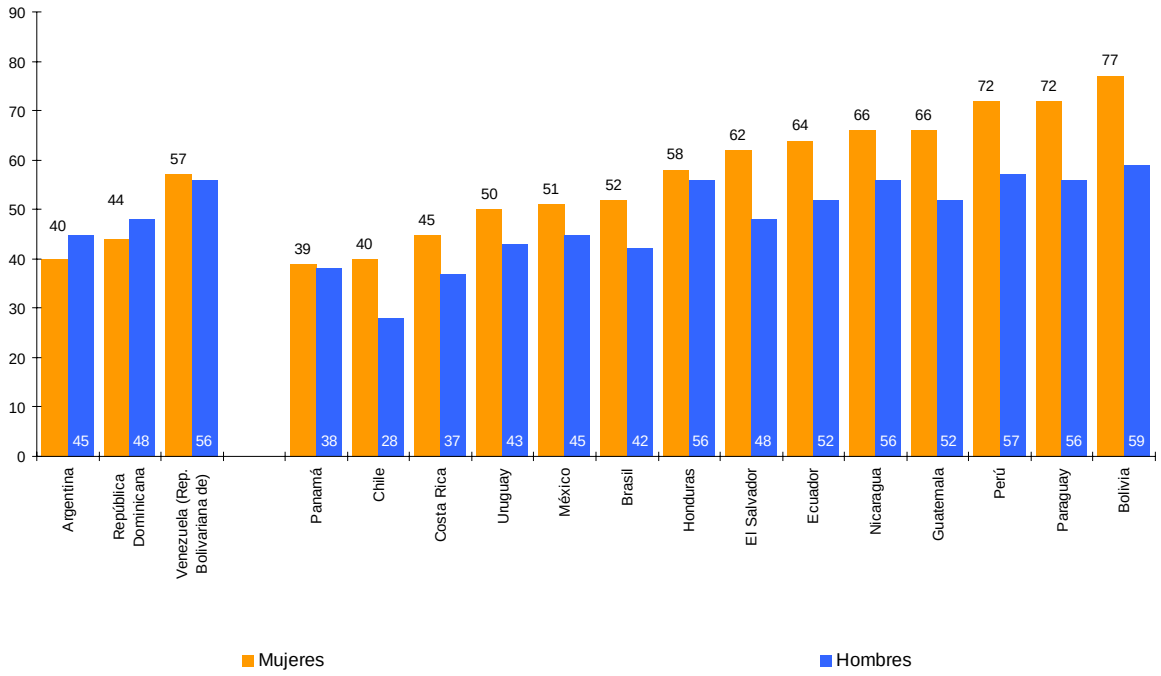
Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT).

a) Participación laboral

La tendencia anterior se produce en el contexto de un creciente ingreso de las mujeres al mercado de trabajo y se caracteriza por su concentración en empleos precarios, mal remunerados y de baja productividad (véase el gráfico IV.15). En 14 de los 17 países analizados, la proporción de mujeres en empleos de baja productividad en las zonas urbanas es mayor que la de los hombres.[4] Entre 1990 y 2002, la brecha de género en sectores de baja productividad se redujo solo 3 puntos porcentuales, debido principalmente al empeoramiento de la inserción laboral masculina, que pasó del 43% al 46% en estos sectores, mientras que la de las mujeres se mantuvo estable (véase el gráfico IV.16).

A pesar de que las mujeres comparten con los hombres el impacto negativo de la creciente tendencia a la informalidad y precarización del empleo en la región, ellas obtienen ingresos aún menores tanto en el empleo de baja productividad (donde se concentran las mujeres con menor educación) como también entre las más educadas (véanse los gráficos IV.17 y IV.18).

Gráfico IV.15
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): POBLACIÓN FEMENINA Y MASCULINA OCUPADA EN SECTORES DE BAJA PRODUCTIVIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO, ZONAS URBANAS, ALREDEDOR DEL 2002
(En porcentajes)



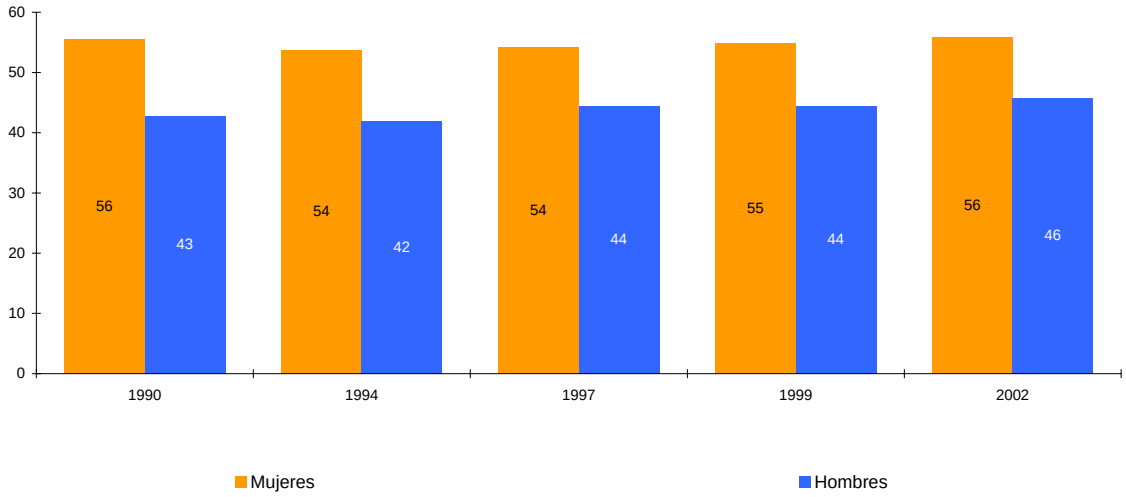
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

[4] En Panamá la brecha de género es de 1,4 puntos porcentuales, mientras que en la República Bolivariana de Venezuela es de solo 0,2 puntos porcentuales, situación que no se advierte en el gráfico debido a que los datos se presentan sin decimales.

Gráfico IV.16

AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE DE 10 PAÍSES):[a] EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN FEMENINA Y MASCULINA OCUPADA EN SECTORES DE BAJA PRODUCTIVIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO, ZONAS URBANAS, 1990-2002

(En porcentajes)



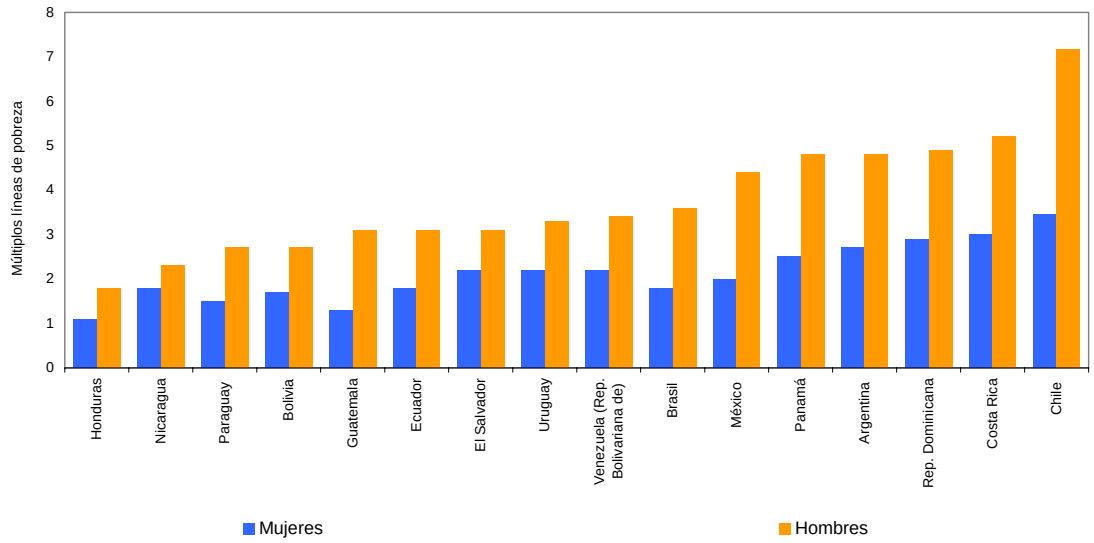
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

[a] Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y Uruguay.

Gráfico IV.17

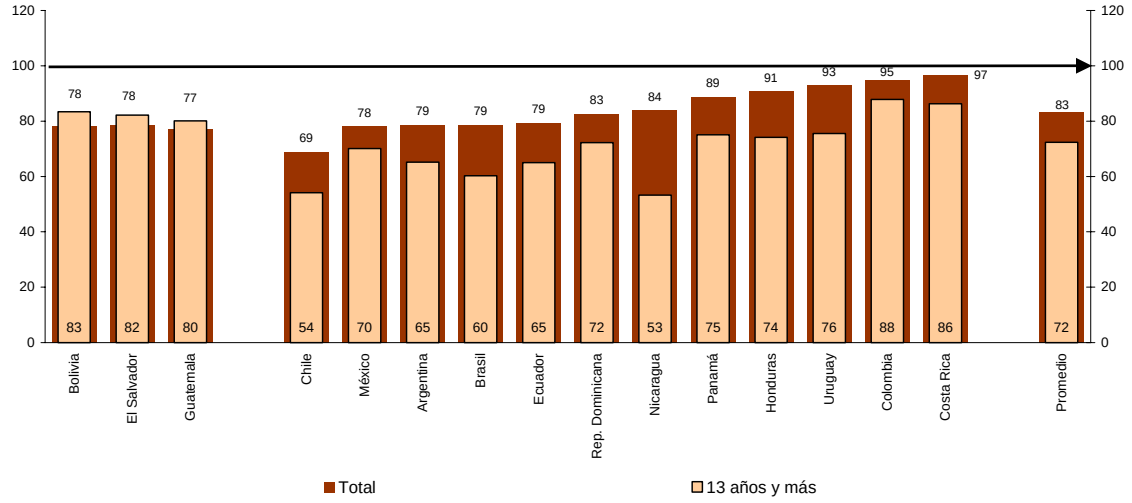
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): INGRESO MEDIO DE LA POBLACIÓN FEMENINA Y MASCULINA OCUPADA EN SECTORES DE BAJA PRODUCTIVIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO, ZONAS URBANAS, ALREDEDOR DEL 2002

(Ingreso expresado en múltiplos de las respectivas líneas de pobreza per cápita)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Gráfico IV.18
AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): INGRESO MEDIO DEL TRABAJO POR HORA DE LAS MUJERES COMPARADO CON EL DE LOS HOMBRES, TOTAL Y PARA 13 AÑOS DE INSTRUCCIÓN O MÁS, ZONAS URBANAS, ALREDEDOR DEL 2002
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

b) Brecha de ingresos

En los últimos 12 años se han observado progresos en la brecha de ingresos laborales entre mujeres y hombres; sin embargo, han sido desiguales para los distintos tramos de educación.

En los gráficos IV.19 y IV.20 se advierte que los ingresos de las mujeres alcanzan en el 2002 el 69% de los ingresos masculinos, mientras que sus ingresos salariales equivalen al 84% de los de los hombres. La brecha salarial se ha reducido 14 puntos porcentuales respecto de 1990, mientras que, en el caso del total de ingresos por trabajo, se registró un incremento de apenas 6,5 puntos porcentuales, lo que indica que dentro del esquivo trabajo asalariado mejoran las oportunidades para las mujeres.

Desde el punto de vista de la brecha correspondiente al tramo de menor escolaridad (0 a 3 años), la diferencia se ha reducido, lo que se expresa en un aumento del 55% en 1990 a un 66% en el 2002 para el total de ingresos provenientes del trabajo, mientras que la reducción de la brecha salarial ha pasado del 55% en 1990 al 72,3% en el 2002, es decir, se consignó un aumento de cerca de 18 puntos porcentuales.

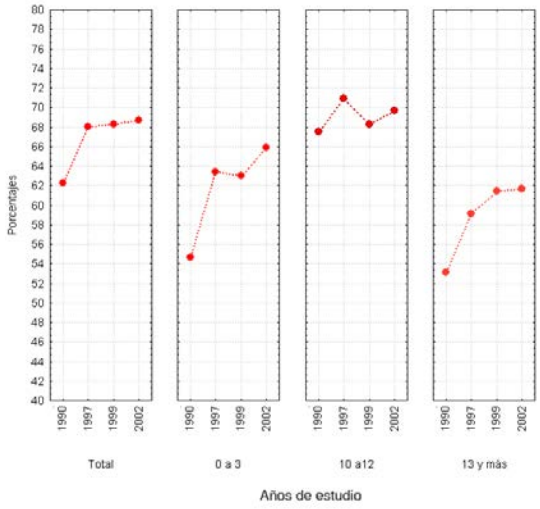
La mayor brecha de género se produce entre las mujeres más educadas, para quienes en el 2002 el ingreso laboral representa solo el 61,7% del ingreso de los hombres, mientras que en los salarios equivale apenas al 66,2% del de los varones.

El grupo que presenta la menor desigualdad entre los ingresos de mujeres y hombres corresponde a quienes poseen entre 10 y 12 años de estudio, donde las ocupadas (asalariadas e independientes) ganan alrededor del 70% de los ingresos laborales masculinos y las asalariadas cerca del 79% de los hombres en igual condición. Sin embargo, las disparidades en este grupo también se han reducido lentamente: en 12 años la brecha de ingresos laborales se estrechó apenas 2,1 puntos porcentuales y solo 4 puntos porcentuales la correspondiente a los ingresos salariales.

Gráfico IV.19

AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES):[a] EVOLUCIÓN DEL INGRESO MEDIO DEL TRABAJO DE LAS MUJERES COMO PROPORCIÓN DEL DE LOS HOMBRES, ZONAS URBANAS, 1990-2002

(En porcentajes)



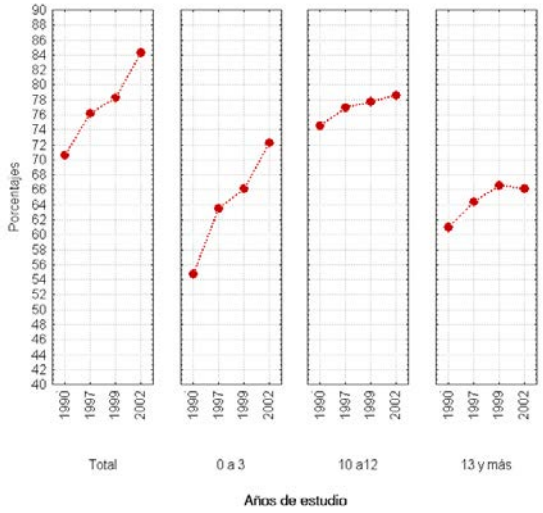
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

[a] 1990 (11 países): Argentina (Gran Buenos Aires), Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay (Asunción) y Uruguay.
1997, 1999 y 2002 (13 países): Argentina (Gran Buenos Aires), Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay (Asunción) y Uruguay.

Gráfico IV.20

AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES):[a] EVOLUCIÓN DEL INGRESO MEDIO SALARIAL DE LAS MUJERES COMO PROPORCIÓN DEL DE LOS HOMBRES, ZONAS URBANAS, 1990-2002

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

[a] 1990 (11 países): Argentina (Gran Buenos Aires), Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay (Asunción) y Uruguay.
1997, 1999 y 2002 (13 países): Argentina (Gran Buenos Aires), Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay (Asunción) y Uruguay.

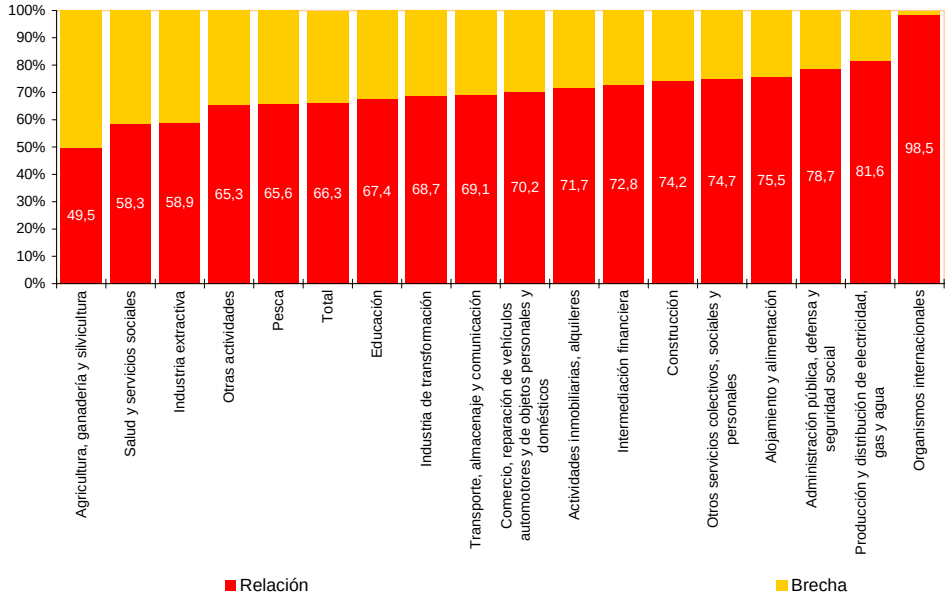
Las brechas de género en los salarios son el resultado de múltiples discriminaciones. Por un lado, pesan factores educativos, aunque, según se observa, estos han mejorado notablemente. Además, cabe mencionar la jornada laboral parcial, donde predominan las mujeres; la segmentación ocupacional, donde prevalecen obstáculos ligados a las obligaciones familiares; los estereotipos de género, la división sexual de roles y la experiencia laboral, que para muchas mujeres refleja el ciclo reproductivo, si bien son cada vez menos las mujeres adultas que abandonan el mercado de trabajo debido a la maternidad.

A fin de determinar los factores que inciden en estas disparidades, se analizaron datos provenientes del censo realizado en Brasil en el 2000, en el que a partir de una submuestra se preguntó por ingresos, además de otras variables relacionadas con el trabajo de las personas. Según estos datos, se observa que cualquiera sea el sector o rama de actividad económica en que se desempeñen, las mujeres reciben menos ingresos que los varones, lo que pone de relieve la discriminación (véase el gráfico IV.21).

Gráfico IV.21

BRASIL (2000): RELACIÓN ENTRE LOS INGRESOS LABORALES MEDIOS DE MUJERES DE 30 A 39 AÑOS DE EDAD, CON 15 O MÁS AÑOS DE ESCOLARIDAD Y CON 40 HORAS DE JORNADA LABORAL, Y EL DE LOS HOMBRES, SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, TOTAL NACIONAL

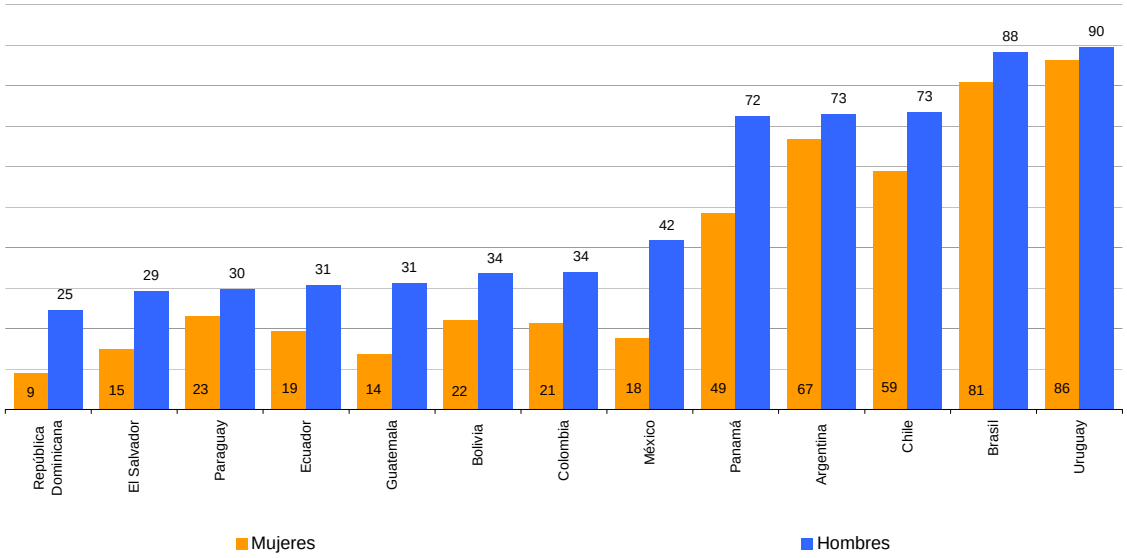
(En porcentajes)



Fuente: Jorge Rodríguez, "Pobreza, ingresos y género usando los censos de la ronda del 2000", documento presentado en la Reunión de expertos sobre pobreza y género, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 12 y 13 de agosto del 2003, inédito.

Ese conjunto de desigualdades se van acumulando a lo largo del tiempo, lo que se refleja en el grado de desprotección social que afecta a las mujeres adultas mayores. Las mujeres son mayoría entre la población adulta mayor y sin embargo son minoría entre los perceptores de jubilaciones y pensiones, y cuando perciben ingresos por este concepto lo hacen en menor proporción que los hombres (véase el gráfico IV.22).

Gráfico IV.22
AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): PERCEPTORES DE INGRESOS POR JUBILACIONES Y PENSIONES ENTRE LOS ADULTOS MAYORES DE 65 Y MÁS AÑOS DE EDAD, ZONAS URBANAS, ALREDEDOR DEL 2002
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En América Latina y el Caribe las transformaciones del mercado laboral y los logros educativos de las mujeres no han ido de la mano de cambios en materia de redistribución de las responsabilidades familiares, lo que equipara a la región con otras donde también las mujeres son las principales responsables del trabajo doméstico no remunerado y de las actividades relacionadas con el cuidado. El caso de México muestra un aspecto central de la división sexual del trabajo en las familias, ya que se observa que las mujeres se dedican en tiempo y en proporciones mayores a las actividades domésticas (véase el gráfico IV.23). En efecto, las mujeres están a cargo de las compras, la cocina, el cuidado de personas con discapacidad, limpieza y cuidado de ropa, cuidado de niños, preparación de alimentos y limpieza de la vivienda, mientras los hombres aparecen principalmente realizando las actividades de pago de trámites, reparaciones y cuidado de enfermos.[5]

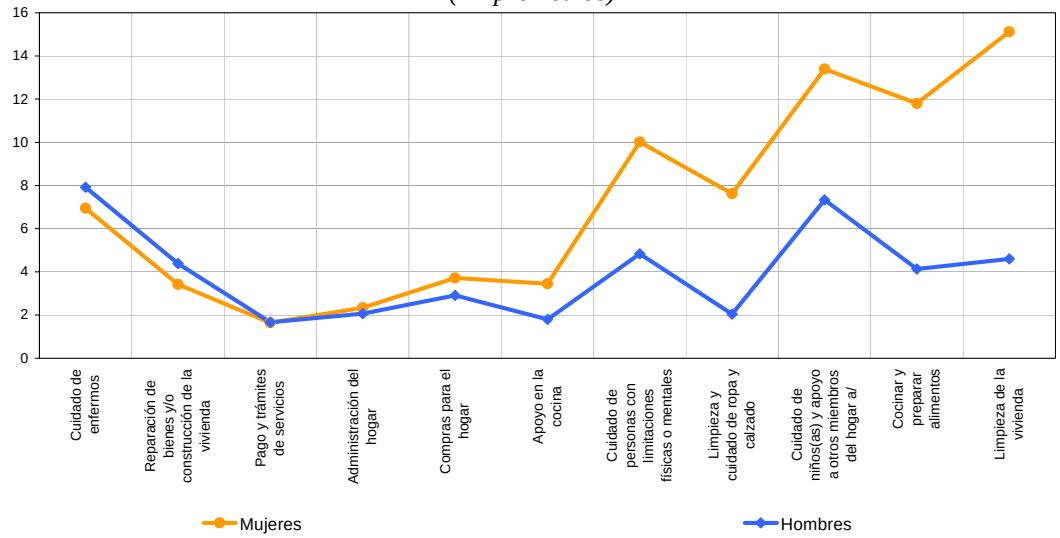
El análisis del mercado laboral se ve obstaculizado por el sesgo que se produce al asociar la noción de trabajo con trabajo remunerado, lo que excluye de su consideración a una gran cantidad de mujeres dedicadas al trabajo doméstico no remunerado y en cuya realización radica su exclusión del mercado laboral. Dicho de otro modo, las mujeres consideradas inactivas están trabajando sin reconocimiento ni remuneración en el ámbito doméstico. En el gráfico IV.24 se aprecia la ausencia de los hombres en las actividades domésticas no remuneradas como actividad principal.

[5] Los hombres que cuidan enfermos o personas con limitaciones físicas o mentales son poco frecuentes en la realidad nacional, por lo que el número de casos en la muestra no tiene suficiente representatividad estadística (INEGI, 2002).

Gráfico IV.23

MÉXICO (2002): HORAS A LA SEMANA QUE LOS MIEMBROS DEL HOGAR DE 12 AÑOS DE EDAD Y MÁS DESTINAN A LAS ACTIVIDADES DOMÉSTICAS, POR CLASE DE ACTIVIDAD ECONÓMICA Y SEXO, TOTAL NACIONAL

(En promedios)



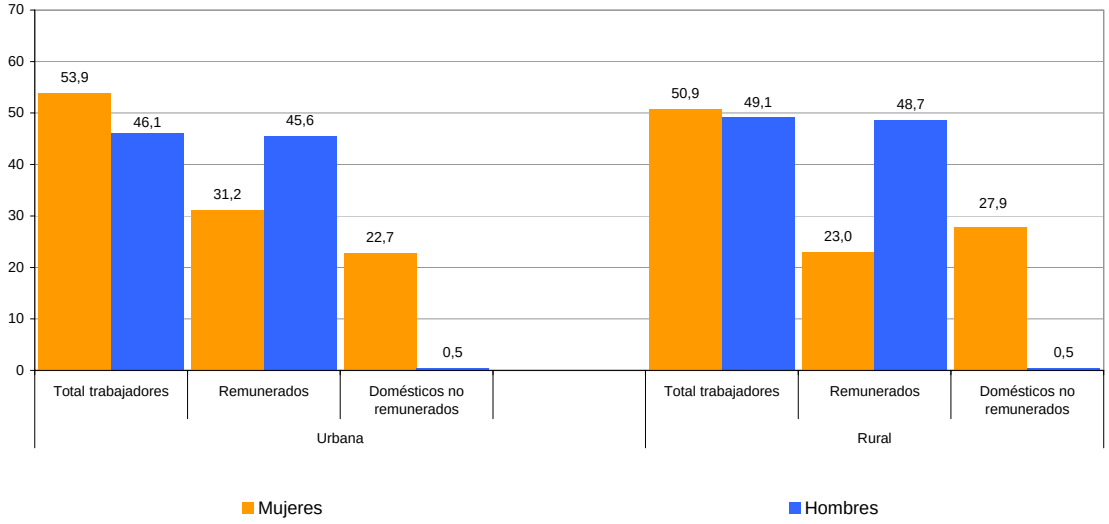
Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Encuesta nacional sobre uso del tiempo, México, D.F., 2002 (http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enut2002/datos/2tema/enut02_2_32.xls).

[a] Actividades consideradas simultáneas porque se pueden realizar al mismo tiempo que otras.

Gráfico IV.24

AMÉRICA LATINA (PROMEDIO PONDERADO DE 15 PAÍSES EN ZONAS URBANAS Y 12 PAÍSES EN ZONAS RURALES):[a] TOTAL TRABAJADORES, TRABAJADORES REMUNERADOS Y DOMÉSTICOS NO REMUNERADOS, ALREDEDOR DEL 2002

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

[a] Zonas urbanas: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.
Zonas rurales: Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana.

Finalmente, cabe subrayar el hecho de que la mayoría de las mujeres afrodescendientes e indígenas de casi todos los países ven seriamente agravada su situación debido al efecto potenciador que tienen las múltiples discriminaciones de que son objeto, principalmente la violación de sus derechos económicos, sociales y culturales (véanse el recuadro IV.1 y el gráfico IV.25).

Recuadro IV.1

POBREZA, RAZA Y GÉNERO: EL CASO DE BRASIL

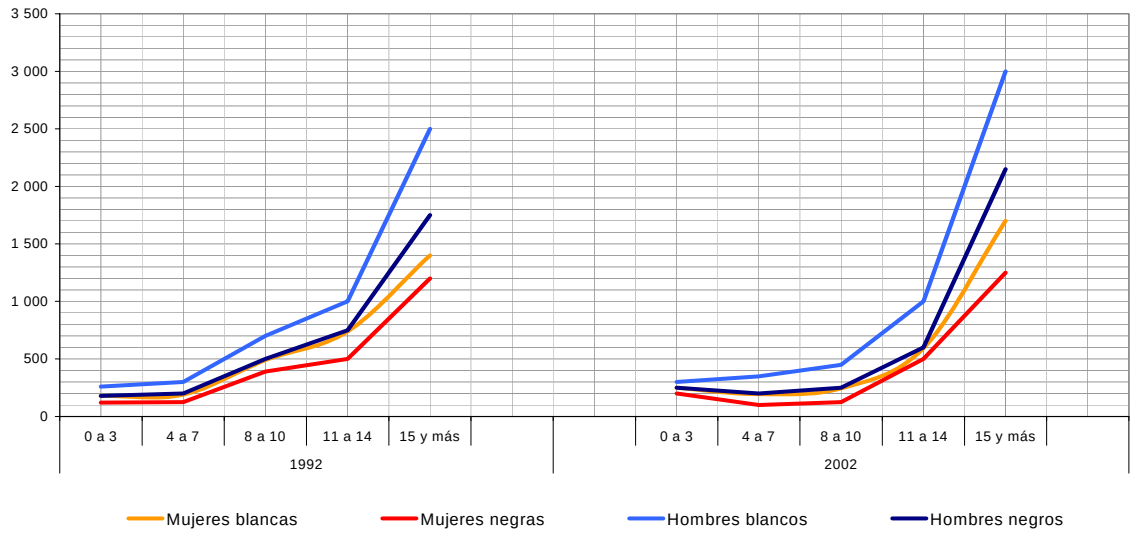
En Brasil, en el 2001, un 62% de la población blanca se encontraba por encima de la línea de pobreza, en comparación con un 37,5% en el caso de las personas afrodescendientes. Un 61% de los pobres es afrodescendiente, al igual que un 71% de los indigentes. La desagregación de los datos por sexo muestra que la distribución de mujeres y hombres, según su pertenencia a familias pobres, indigentes y no pobres, sigue un patrón de participación similar al de las proporciones de los sexos en la población total, lo que significa que las mujeres son más en todas las razas, a excepción de la negra, y son también más entre los pobres. En el 2001, las mujeres afrodescendientes representaban el 30,9% de los pobres y los hombres de la misma raza, el 30,2%. Esta relación es muy semejante entre las mujeres y hombres afrodescendientes en situación de indigencia (22% y 21,6%, respectivamente) (Pereira de Melo, 2004). Por otra parte, si se consideran las diferencias de raza entre las mujeres, se identifican brechas notables. En efecto, el 22% de las mujeres afrodescendientes son indigentes, comparadas con solo un 8% de las blancas.

Género y raza se conjugan para determinar las condiciones de vida de las mujeres afrodescendientes. Su ingreso laboral mensual promedio equivale al 32% del percibido por un hombre blanco. Por otra parte, las remuneraciones de las mujeres en su conjunto alcanzan al 66% de las de los hombres, mientras que el total de los trabajadores afrodescendientes (de ambos sexos) recibe solo el 50% de la obtenida por sus pares blancos (Abramo, 2003). De todos los afrodescendientes, apenas el 2% ingresa a la universidad; en cuanto a las mujeres, un 3% tiene 15 años y más de estudios, frente a un 12% en el caso de las blancas. En conjunto, las diferencias entre las remuneraciones de afrodescendientes y blancos (de ambos sexos) son más acentuadas que las que se presentan entre mujeres y hombres. Esa relación se modifica al incorporar al análisis los años de estudio, ya que, comparando similares niveles de escolaridad, las mujeres blancas quedan en una situación de mayor desventaja que los hombres afrodescendientes. Las mujeres de ascendencia africana son, por lo tanto, objeto de una doble discriminación: las que tienen entre 11 y 14 años de estudio reciben una remuneración por hora que equivale al 39% de la correspondiente a hombres blancos ubicados en el mismo tramo educativo (Abramo, 2003).

Fuente: Naciones Unidas, *Treaty Series. Cumulative Index*, Nº 25, Nueva York, 1999.

Gráfico IV.25

BRASIL: REMUNERACIÓN POR SEXO Y GRUPO ÉTNICO, SEGÚN AÑOS DE ESTUDIO, 1992-2002



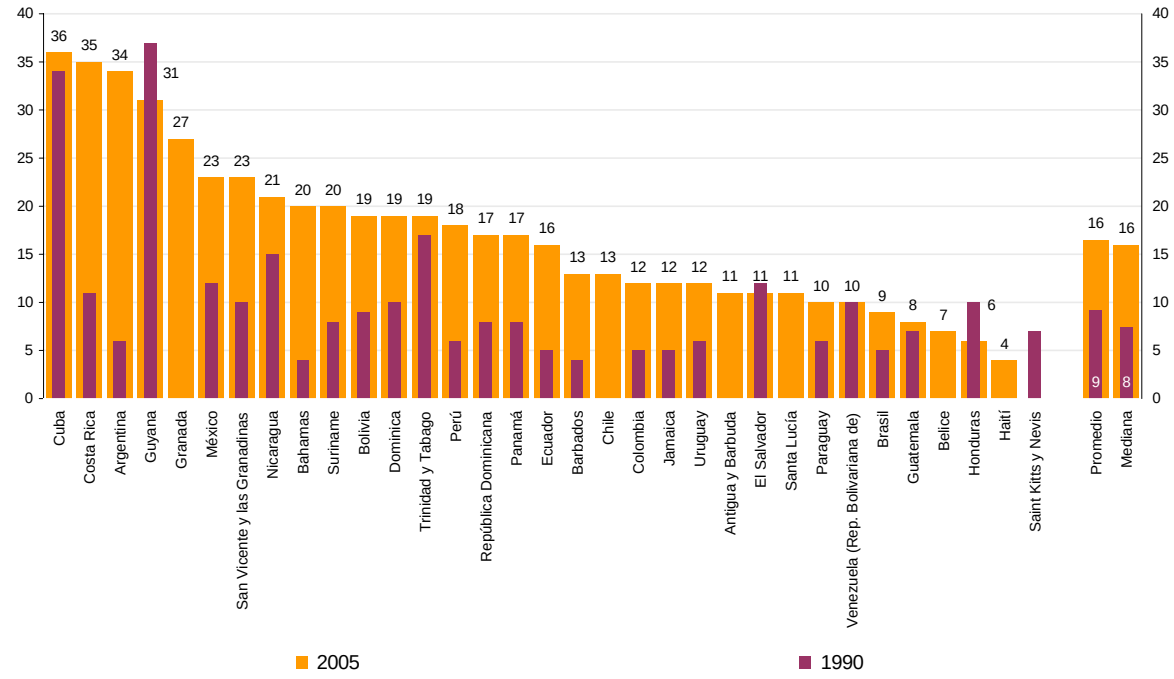
Fuente: Laís Abramo, *Desigualdades e discriminação de gênero e raça no mercado de trabalho brasileiro*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), agosto del 2003; Hildete Pereira de Melo, "Gênero e pobreza no Brasil", documento presentado en el proyecto Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe, Río de Janeiro, Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres (SPM)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

4. Participación política de las mujeres

Indicador 12: Proporción de puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional

La presencia de mujeres en los parlamentos da cuenta de procesos más amplios de participación en las distintas esferas de toma de decisiones. Este indicador señala un fenómeno recurrente en otros poderes del Estado, como el judicial, donde las cifras son aún más negativas en todos los países; los poderes locales, como los municipios, así como las cúpulas empresariales, sindicales y académicas (véase el gráfico IV.26).

Gráfico IV.26
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (33 PAÍSES): PROPORCIÓN DE PUESTOS OCUPADOS, POR MUJERES EN EL PARLAMENTO NACIONAL, 1990 Y 2005
(En porcentajes)



Fuente: Naciones Unidas base de datos de indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio [en línea] http://millenniumindicators.un.org, actualizado al 17 de marzo del 2005, sobre la base de información compilada por la Unión Interparlamentaria (IPU) (www.ipu.org).

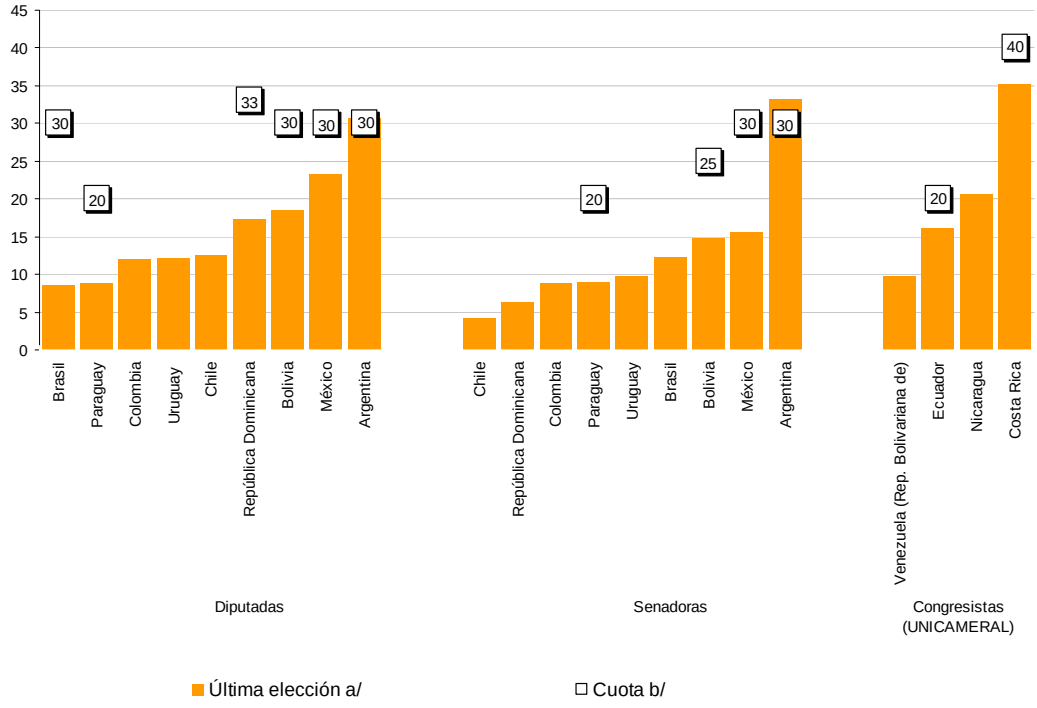
Nota: Los valores se refieren al porcentaje de mujeres en la Cámara baja o cámara única.

Cabe destacar que el aumento de la representación parlamentaria en la región está vinculado a la adopción de medidas de acción positiva combinadas con sistemas electorales proporcionales. En efecto, la situación que hoy impera obedece a políticas de acción positiva explícitas, conocidas como leyes de cuotas. Este tipo de leyes rige en los siguientes países: Argentina y Costa Rica, en los que las mujeres ocupan más del 20% de los cupos parlamentarios; Bolivia, Ecuador, México, Perú y República Dominicana (entre 10% y 20%); Brasil, Panamá y Paraguay (hasta 10%) (Bareiro y otros, 2004). La CEPAL sostiene que, para que las cuotas tengan el efecto esperado, es necesario que: i) se adecuen al sistema electoral y estén consagradas en la ley correspondiente; ii) estén bien reglamentadas, y iii) el organismo electoral vele activamente por su cumplimiento. Estas tres condiciones se han dado, entre otros países, en Argentina, Costa Rica y México, en los que se observa un notable incremento de la participación de las mujeres. En ciertos casos, como el de la República Bolivariana de Venezuela, las cuotas fueron derogadas tras una corta vigencia. En Paraguay, la cuota del 20% solo rige para las listas en las elecciones internas partidarias (véase el gráfico IV.27).[6]

Gráfico IV.27

AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): PRESENCIA DE MUJERES EN EL PODER LEGISLATIVO, ALREDEDOR DE LOS AÑOS 2000-2002

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos obtenidos de *Women and Power in the Americas* (www.thedialogue.org), Unión Interparlamentaria (www.ipu.org), International Institute for Democracy and Electoral Assistance (www.idea.int).

[a] Uruguay (1999), República Bolivariana de Venezuela (2000), Argentina (2001), Chile (2001), Nicaragua (2001), Bolivia (2002), Brasil (2002), Colombia (2002), Costa Rica (2002), República Dominicana (2002), Paraguay (2003).

[b] Chile, Colombia, Nicaragua, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay no tienen ley de cuotas.

[6] Proyecto CEPAL, Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe.

5. La violencia contra las mujeres: un problema de derechos humanos y desarrollo

La complementariedad de los objetivos de desarrollo del Milenio con la agenda de género adquiere relevancia cuando se analiza el significado de objetivos estratégicos como la erradicación de la violencia y sus efectos positivos sobre la reducción de la pobreza y la equidad.

En la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer este fenómeno se define como todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, inclusive las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada (Naciones Unidas, 1993). Por su parte, la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (OEA, 1994) establece que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades. También concluye que la violencia contra la mujer es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres.

Si bien las manifestaciones de la violencia contra las mujeres son múltiples, se ha constatado internacionalmente que la violencia intrafamiliar y sexual, en particular la ejercida por la pareja, es una de las más frecuentes, deja secuelas más graves y enfrenta a las mujeres a una situación de mayor indefensión. En este sentido, la violencia contra la mujer ejercida por la pareja es una de las manifestaciones más extremas de la desigualdad de género y es una de las principales barreras para el empoderamiento de la mujer.

La violencia de género basada en la idea de la inferioridad social de las mujeres las inhabilita para desplegar sus capacidades y ejercer sus derechos. Las mujeres víctimas de violencia no consiguen salir de la pobreza, por estar sometidas a relaciones degradantes que se ejercen contra ellas tanto en el ámbito privado como en el público, convirtiéndose de este modo en vehículos de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Según informes de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en América, una de cada tres mujeres es víctima de la violencia. El 33% informa haber sufrido abuso sexual y el 45%, amenazas por parte de sus parejas. A pesar de la precariedad de los datos disponibles, en el cuadro IV.1 se aprecia que en cinco países el porcentaje de mujeres de 15 a 49 años que sufren o han sufrido alguna vez violencia física por parte de una pareja oscila entre 18,2%, correspondiente a Haití, y 41,2%, correspondiente a Perú, mientras que el porcentaje de las que afirman haber sufrido violencia sexual varía de un 6,4% en República Dominicana a un 17% en Haití.

Aún es materia de debate el efecto que tiene la educación de víctimas y agresores en el ciclo de la violencia. Por un lado se constata una gran incidencia de violencia en todos los niveles educativos; sin embargo, la violencia física tiende a disminuir a medida que aumenta el nivel de educación de la víctima en relaciones de pareja.

Cuadro IV.1

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (5 PAÍSES): MUJERES DE 15 A 49 AÑOS ACTUALMENTE O ANTERIORMENTE UNIDAS QUE SUFREN O HAN SUFRIDO ALGUNA VEZ VIOLENCIA FÍSICA O SEXUAL POR PARTE DE UNA PAREJA, ALREDEDOR DEL 2000

(En porcentajes)

	Nivel educativo	Violencia física	Violencia sexual	Violencia física o sexual	Emocional, física o sexual	Emocional, física y sexual
Colombia	Sin educación	26,8	14,4	41,2		
2000	Primaria	32,0	12,7	44,7		
	Secundaria	30,8	10,2	41,0		
	Superior	22,2	7,0	29,2		
	Total	30,1	11,0	41,1		
Haití	Sin educación	14,2	13,2	21,2		23,7
2000	Alfabetización/primaria	19,4	19,1	29,2		32,1
	Secundaria o más	22,5	17,3	33,8		36,2
	Total	18,2	17,0	27,3		29,9
Nicaragua	Sin educación	31,6	10,2	17,8		
1998	Primaria 1 a 3	29,5	11,3	20,5		
	Primaria 4 a 6	28,4	11,1	25,7		
	Secundaria	25,1	9,4	30,5		
	Superior	18,2	7,5	34,7		
	Total	27,6	10,2	28,7		
Perú	Sin educación	43,3				
2000	Primaria	44,6				
	Secundaria	42,9				
	Superior	30,4				
	Total	41,2				
República	Sin educación	23,7	6,5	24,3	29,2	5,1
Dominicana	Primaria 1 a 4	23,8	8,6	25,3	29,5	6,5
2002	Primaria 5 a 8	23,8	8,3	24,4	30,1	5,8
	Secundaria	20,9	4,7	21,5	26,2	3,1
	Superior	15,9	3,5	15,8	22,2	2,3
	Total	21,7	6,4	22,4	27,6	4,6

Fuente: Encuestas de Demografía y Salud (DHS por su sigla en inglés) [en línea] http://measuredhs.com.

Recuadro IV.2

LA VIOLENCIA EN LA RELACIÓN DE PAREJA: EL CASO DE MÉXICO

La violencia en sus diversas modalidades afecta al 46,6% de las mujeres mexicanas que viven en pareja y está mucho más extendida en el medio urbano (48%) que en el rural (40,9%). Sin embargo, las formas más extremas de la violencia, como el maltrato físico y la violencia sexual, se practican más en el medio rural. En el primer caso, el maltrato físico, la diferencia es de solo algunas décimas. En lo que hace a la violencia sexual, la que sufren las mujeres que viven en el medio rural es casi 2 puntos porcentuales más alta. Cabe agregar que en estos registros siempre puede estar presente una subvaloración del problema, ya que muchas mujeres prefieren guardar en secreto las situaciones violentas en que viven. La violencia económica afecta hasta 7 puntos porcentuales más a las mujeres del medio urbano, lo mismo que la violencia emocional o psicológica, que padecen el 39% de las mujeres en el medio urbano y cerca de un 35% en el medio rural.

La violencia doméstica no solo es fuente de innumerables problemas de salud para las mujeres y sus hijos, sino también la más triste expresión de una profunda desigualdad de género. En México en 2003, el 35,4% de las mujeres de 15 años y más, unidas y corresidentes con su pareja, sufrían de violencia emocional ejercida por su compañero o cónyuge, 27,3% padecían violencia económica, 9,3% violencia física y 7,8% violencia sexual (Castro, 2004). De las mujeres entrevistadas en la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh), 2003, solo 56,4% declararon no padecer ningún tipo de violencia.

Tipo de violencia y tipo de localidad	Total de mujeres	Mujeres con al menos un incidente de violencia [a]	Porcentaje de mujeres con al menos un incidente de violencia
Total	**19 471 972**	**9 064 458**	**46,55**
Rural	4 199 888	1 720 408	40,96
Urbana	15 272 084	7 344 050	48,09
Emocional	**19 471 972**	**7 474 242**	**38,38**
Rural	4 199 888	1 452 585	34,59
Urbana	15 272 084	6 021 657	39,43
Física	**19 471 972**	**1 813 370**	**9,31**
Rural	4 199 888	397.221	9,46
Urbana	15 272 084	1 416 149	9,27
Sexual	**19 471 972**	**1 527 209**	**7,84**
Rural	4 199 888	378 856	9,02
Urbana	15 272 084	1 148 353	7,52
Económica	**19 471 972**	**5 709 078**	**29,32**
Rural	4 199 888	993 189	23,65
Urbana	15 272 084	4 715 889	30,88

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Base de datos de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, 2003 (ENDIREH), México, D.F., Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).

Nota: Los datos se refieren a las mujeres de 15 años y más con pareja residente en el hogar. El total no corresponde a la suma de los grupos de edad debido a que no se tabula el "no especificado".

[a] Las mujeres con al menos un incidente de violencia son aquellas que declararon haber sufrido al menos una clase de violencia (de cualquier tipo) durante los 12 meses anteriores a la entrevista.

Recuadro IV.3

EL CONSENSO DE MÉXICO: CAMINOS HACIA LA IGUALDAD DE GÉNERO

La Plataforma de Acción aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer: Acción para la Igualdad, el Desarrollo y la Paz, celebrada en Beijing en 1995, es la expresión de un largo proceso de cambios en la manera de abordar los derechos humanos de las mujeres. La Plataforma es la agenda global sobre igualdad de género y derechos humanos de las mujeres, y fue elaborada luego de un largo y amplio proceso de intercambio de ideas. Tanto en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer como en su Protocolo, ambos instrumentos vinculantes, se plantea la necesidad de transversalizar el enfoque de derechos y la pertinencia de incorporar la perspectiva de género en todos los ámbitos de la vida. Esto se refleja en los acuerdos regionales, entre otros el adoptado en México en junio del 2004, en el que los gobiernos de la región reafirman su decisión de hacer lo siguiente:[a]

- Adoptar medidas para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres de todas las edades, con el objetivo de garantizarles el acceso a la justicia y el ejercicio y goce de todos los derechos humanos;
- Realizar esfuerzos por incorporar la perspectiva de género, tomando en cuenta la diversidad étnico-racial y generacional, en las políticas públicas;
- Diseñar e implementar políticas públicas que ayuden a superar las condiciones de pobreza que afectan a las mujeres de la región, en especial de los países menos desarrollados y los pequeños Estados insulares en desarrollo;
- Adoptar políticas proactivas que promuevan la creación de empleos, incluyendo acciones afirmativas que aseguren igualdad de condiciones en el mercado laboral entre mujeres y hombres, y fortalezcan la capacidad emprendedora de las mujeres y se asegure el pleno respeto de sus derechos laborales a individuales, así como también su acceso equitativo a los beneficios de la protección social;
- Reconocer el valor económico del trabajo doméstico y productivo no remunerado, e implementar políticas que permitan conciliar la vida familiar y laboral, involucrando a hombres y mujeres en este proceso;
- Alentar a los Estados a integrar consideraciones sobre el impacto de género, en las negociaciones de acuerdos comerciales bilaterales y regionales;
- Impulsar políticas educativas que respondan a las necesidades de desarrollo de los países, favoreciendo la educación de todas las mujeres y su acceso a las actividades económicas, tecnológicas y científicas que contribuyen a su inserción equitativa en un mundo globalizado;
- Revisar e implementar la legislación que garantice el ejercicio responsable de los derechos sexuales y reproductivos y el acceso sin discriminación a los servicios de salud, incluida la salud sexual y reproductiva;
- Fortalecer los esfuerzos de prevención, diagnóstico y tratamiento de las infecciones de transmisión sexual, en particular el VIH/SIDA, salvaguardando los derechos de todas las mujeres y las niñas que viven con el virus, y garantizar el acceso, sin discriminación, a información, atención, educación y servicios de prevención del VIH/SIDA;
- Reforzar la plena participación de las mujeres en la preservación y el manejo del medio ambiente para lograr el desarrollo sostenible;
- Adoptar las medidas integrales que sean necesarias para eliminar todas las formas de violencia y sus manifestaciones contra todas las mujeres;
- Promover el acceso de todas las mujeres a las tecnologías de la información y la comunicación con miras tanto a erradicar la pobreza como a promover el desarrollo;
- Promover la participación plena e igualitaria de hombres y mujeres en la toma de decisiones en el Estado, la sociedad y el mercado y fomentar la participación de la sociedad civil;
- Exhortar a los gobiernos que aún no lo han hecho a considerar la ratificación y aplicación efectiva de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su Protocolo facultativo, así como de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y la adopción de un mecanismo efectivo para la aplicación y seguimiento de esta última por los Estados parte.

[a] Extractos del Consenso de México adoptado durante la novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en México, D.F., en junio del 2004. La versión completa se puede consultar en www.eclac.cl/mujer.

Recuadro IV.4

APORTES Y LIMITACIONES DE LAS LEYES PARA LA PREVENCIÓN Y TRATAMIENTO DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO

Aportes de las leyes de violencia en la región

- Prevención negativa (inhibición por temor a la sanción) y prevención positiva (refuerza la confianza de las víctimas en el sistema legal al sentirse protegidas);
- Los Estados son garantes de los bienes jurídicos protegidos por estas leyes: la salud física y psicológica de las personas y/o la integridad física y mental;
- La autoridad de los funcionarios policiales y de los jueces puede contribuir a detener la violencia temporalmente y en situaciones de crisis;
- La opción por la judicatura civil implica una orientación que enfatiza la protección y cautela de los derechos de las ofendidas y recomposición del tejido social, sobre la de sanción a los culpables;
- La implementación de mecanismos de protección de las víctimas y sus familias, a través de las medidas cautelares o de protección;
- Consagración de conceptos amplios de familia;
- Facilitan el acceso a la justicia de las víctimas con la instauración de procedimientos sencillos y, en muchos casos, con el no requerimiento de representación de abogado/a;
- Habilitan como testigos a los familiares y dependientes, que son generalmente los únicos que tienen conocimiento de la situación de violencia.

Limitaciones de las legislaciones de la región

- Las leyes contra la violencia en la familia y no contra las mujeres transgrede el espíritu y texto de la Convención de Belém do Pará;
- Las leyes consideran escasamente las realidades rurales e indígenas, en sus usos, costumbres y valores. La remisión de las soluciones a la costumbre es un riesgo, puesto que la costumbre ha sido maltratar impunemente a las mujeres;
- En las leyes de protección, las sanciones se establecen para el incumplimiento de las medidas decretadas y no para el agresor por la violencia ejercida;
- Falta de sanciones graves y la inclusión de la terapia como penalidad, con especial consideración ante los casos de reincidencia;
- La inclusión de la conciliación como mecanismo obligatorio;
- Los plazos establecidos para las medidas de protección no responden a la realidad del problema;
- Atribución de funciones a multiplicidad de organismos —policías, jueces, funcionarios de la salud, entre otros— o en algunos casos a ninguno en particular, lo que implica que las víctimas deben acudir a muchos lugares distintos para tener una respuesta integral o cercana a ello;
- La escasez de recursos y presupuestos;
- La falta de mecanismos de control de las medidas precautorias y de las sanciones ha implicado una gran impunidad para los agresores y desprotección para las víctimas.

Fuente*:* Luz Rioseco (2004), "En búsqueda de las mejores prácticas para la erradicación de la violencia doméstica en la región de América Latina y el Caribe", documento preparado para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2004, inédito.

Capítulo V

El derecho a la salud y los objetivos de desarrollo del Milenio[1]

Objetivos	Metas	Indicadores
1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre	2. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre	4. Niños menores de 5 años de peso inferior al normal 5. Población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria
4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años	5. Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años	13. Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años 14. Tasa de mortalidad infantil 15. Niños de 1 año vacunados contra el sarampión
5. Mejorar la salud materna	6. Reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes entre 1990 y 2015	16. Tasa de mortalidad materna 17. Partos con asistencia de personal sanitario especializado
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	7. Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA	18. Hombres y mujeres de 15 a 49 años que viven con VIH/SIDA 19. Tasa de uso de anticonceptivos 20. Relación entre la asistencia a la escuela de niños huérfanos y la asistencia a la escuela de niños no huérfanos de 10 a 14 años

[1] Este capítulo fue elaborado por la OPS en estrecha colaboración con la CEPAL. Para su preparación se contó además con valiosos aportes del UNFPA.

	8. Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves	21. Muertes asociadas al paludismo 22. Población de zonas de riesgo de paludismo que aplica medidas eficaces de prevención y tratamiento del paludismo 23. Tasas de prevalencia y mortalidad asociadas a la tuberculosis 24. Casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento breve bajo observación directa
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	10. Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carecen de acceso sostenible a agua potable y saneamiento básico	30. Acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua, urbana y rural
8. Establecer una alianza mundial para el desarrollo	17. En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales a bajo costo en los países en desarrollo	46. Población con acceso estable a medicamentos esenciales a precios razonables

A. Introducción

El examen de los objetivos y metas de desarrollo del Milenio relacionados con la salud debe realizarse en el marco del derecho a la salud, teniendo en cuenta sus aspectos éticos, sociales, técnicos y políticos. La buena salud es un factor decisivo para el bienestar de las personas, las familias y las comunidades y, a la vez, un requisito del desarrollo humano con equidad. Más aun, las personas tienen derecho a un cuidado equitativo, eficiente y atento de su salud y la sociedad en su conjunto debe garantizar que nadie quede excluido del acceso a los servicios de salud y que estos proporcionen una atención de calidad para todos los usuarios. La identificación de los rezagos y las brechas sociales en materia de condiciones y atención de la salud y las medidas para superarlos deben considerarse estratégicamente, como un componente esencial de la acción pública integral destinada a romper el círculo vicioso de la pobreza y, en definitiva, alcanzar el desarrollo humano sostenible.

Por tal razón, son varios los objetivos de desarrollo del Milenio que se relacionan con la salud, tales como la reducción de la mortalidad materna y en la niñez; el control de enfermedades como el VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis; el mayor acceso a los servicios de agua potable y saneamiento; la reducción de la pobreza y el alivio del hambre y la malnutrición, y la prestación de servicios de salud, incluido el acceso a los medicamentos esenciales. En el presente capítulo se abordan tres objetivos (5, 6 y 7), con sus correspondientes cuatro metas, que se refieren explícitamente a la salud de las personas y cuya consecución depende de medidas impulsadas por el sector salud en conjunto con otros sectores. Cabe destacar que, como ha reiterado en varias oportunidades el Secretario General de las Naciones Unidas, hay una estrecha relación entre los objetivos de desarrollo del Milenio y los instrumentos emanados de diversas cumbres mundiales tales como la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y la Conferencia Mundial sobre la Mujer, entre otras. De conformidad con los planteamientos expuestos en otros informes internacionales sobre el cumplimiento de los objetivos trazados en la Declaración del Milenio, el progreso en el campo de la salud entraña también avances significativos en la lucha contra la pobreza, el hambre y el logro de la sostenibilidad ambiental (BID, 2004).

A pesar de su heterogeneidad en materia de desarrollo y de situación de salud, el proceso que deben seguir los países de América Latina y el Caribe para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio relacionados con la salud tiene algunos denominadores comunes, cuyos grados de

expresión difieren de un país a otro. Primero, el esfuerzo supone apurar el paso hacia una sensible reducción de las inequidades en materia de salud, incluidas aquellas vinculadas a la pobreza, la marginación, el género, la raza o etnia y la edad. Segundo, implica un gran avance en materia de protección social en salud, sin la cual no es posible extender la cobertura de las intervenciones más críticas. Tercero, hay que aumentar los niveles de gasto público corriente y de inversión del sector y mejorar sustancialmente la calidad de la asignación de recursos sectoriales. Cuarto, es preciso reorientar los servicios de atención de la salud sobre la base de una nueva estrategia de atención primaria, que promueva la participación activa de todos los usuarios del sistema. Quinto, se necesita un fortalecimiento sostenido de la infraestructura en salud pública. Por último, es urgente avanzar en la formulación y puesta en práctica de políticas y medidas intersectoriales que tengan verdadera incidencia sobre los determinantes políticos, económicos y socioculturales de las metas de salud en que se subdividen los objetivos.

Todo ello se impone para lograr un mayor grado de cohesión social y fortalecer los derechos ciudadanos a la salud. En consecuencia, estos objetivos deben integrarse en las políticas, planes y programas de salud de los países de la región para que, en convergencia con las medidas aplicadas en otros sectores, hagan posible el cumplimiento de los compromisos trazados para el 2015.

B. Situación de América Latina y el Caribe en cuanto al cumplimiento de los objetivos de desarrollo relacionados con la salud

1. Objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años

En el período 1990-2003, que comprende cerca de la mitad del lapso establecido para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio, la región ostenta grandes progresos en la salud de su población y en particular de sus niños, al reducir notablemente todos los indicadores relacionados con la mortalidad en la niñez y por ende aumentar la esperanza de vida al nacer.[2] Gracias a estos progresos, la región exhibe una posición relativamente destacada en el contexto mundial, ya que registra el descenso más acelerado de la mortalidad infantil y en el 2003 anotaba la menor mortalidad infantil del mundo en desarrollo (véase el cuadro V.1).

Cuadro V.1
EVOLUCIÓN DE LA TASA DE MORTALIDAD INFANTIL (POR 1.000 NACIDOS VIVOS) A ESCALA MUNDIAL Y CONTINENTAL, 1990-2003
(En porcentajes)

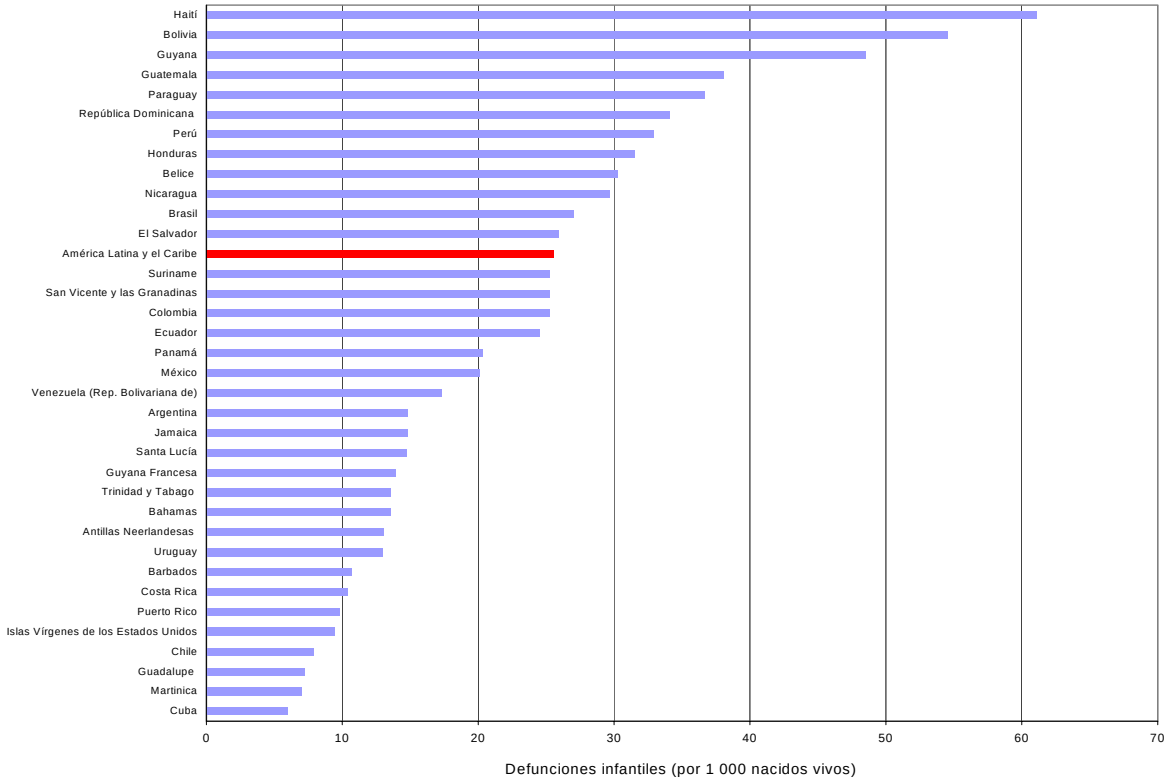
Región geográfica	1990	2003	Evolución entre 1990 y 2003
Mundo	68,1	56,5	-17,0
África	144,6	93,6	-35,3
Asia	69,2	53,1	-23,3
Europa	14,0	9,2	-34,3
América Latina y el Caribe	**42,9**	**25,6**	**-40,3**
América del Norte	8,2	6,8	-17,1
Oceanía	33,5	28,4	-17,0

Fuente: Naciones Unidas, World Population Prospects. The 2004 Revision Database [en línea] http://esa.un.org/unpp/.

[2] El objetivo 4 se refiere a la reducción de la mortalidad durante los primeros cinco años de vida, más conocida como mortalidad en la niñez. En el presente documento se usaron los dos indicadores de mortalidad entre los niños que proponen las Naciones Unidas para el seguimiento de esta meta, la tasa de mortalidad infantil y de mortalidad en la niñez, pero se privilegió el indicador de la tasa de mortalidad infantil, que refleja la probabilidad de morir entre el nacimiento y 1 año exacto de edad y se expresa por cada 1.000 nacidos vivos, por cuanto representa el grueso de la mortalidad que se produce en la niñez y porque sobre este indicador hay mayor información comparable para más países de la región. Al mismo tiempo, en la revisión realizada en el 2004 de las proyecciones de población de la División de Población de las Naciones Unidas, que es la fuente empleada normalmente para el seguimiento de esta meta, no se incorpora el indicador de mortalidad en la niñez antes de 1995.

Ahora bien, los promedios regionales de mortalidad infantil esconden grandes disparidades entre países (véase el gráfico V.1). En efecto, en un grupo de cinco países se consignaban niveles de mortalidad infantil inferiores a 9,2, que corresponden a los observados en Europa en el 2003. En cambio, en ese mismo año en un grupo de 12 países se registraban índices de mortalidad infantil superiores al promedio regional de 25,6 por 1.000. Entre estos sobresale Haití, cuyas tasas son superiores a 60 por 1.000, lo que revela el rezago generalizado de que adolece este país, el más pobre del hemisferio occidental. En directa conexión con la noción de integralidad del desarrollo, en su gran mayoría estos países también muestran indicadores precarios en los restantes objetivos de desarrollo del Milenio.

Gráfico V.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (35 PAÍSES Y TERRITORIOS): SITUACIÓN DE LA MORTALIDAD INFANTIL (INDICADOR 14), 2003 [a]



Fuente: Naciones Unidas, World Population Prospects. The 2004 Revision Database [en línea] http://esa.un.org/unpp/.

[a] Corresponde a una interpolación lineal de las estimaciones de la probabilidad de morir antes de cumplir un año de edad elaboradas por la fuente para los quinquenios 2000-2005 y 2005-2010.

La meta 5 correspondiente al objetivo 4 plantea la reducción de la mortalidad infantil, independientemente de los niveles iniciales. Dado que el lapso de referencia, 1990-2003, equivale aproximadamente a la mitad del período contemplado (1990-2015), los países debieran haber recorrido al menos la mitad del trecho acordado para considerar que están en camino del cumplimiento de la meta. Como se trata de reducir en dos terceras partes la mortalidad infantil, un descenso inferior al 34,7% entre 1990 y 2003 puede considerarse un rezago en el cumplimiento.[3] En

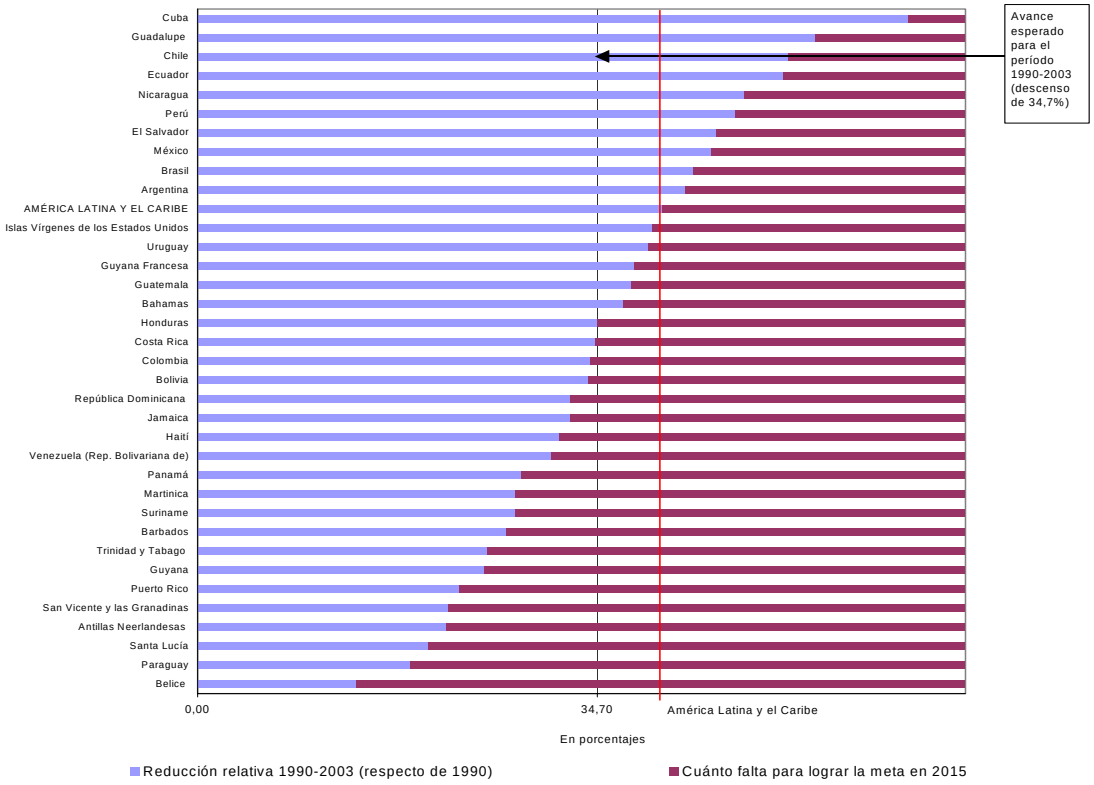
[3] Los 13 años que median entre 1990 y 2003 corresponden al 52% del lapso de 25 años (1990-2015) con que operan las metas de los objetivos de desarrollo del Milenio. Como en este caso la meta consiste en una reducción de dos terceras partes del indicador entre

conjunto la región supera ese nivel, pues entre 1990 y 2003 alcanzó una reducción del 40,3% (véase el gráfico V.2). Sin embargo, este logro regional no se aplica a todos los países y territorios de la región: 19 de 36 han registrado reducciones inferiores al 34,7%, lo que solo en el caso de Costa Rica y de unos pocos países del Caribe puede explicarse parcialmente porque en el momento inicial tenían niveles bajos de mortalidad infantil (Martinica, Puerto Rico y Barbados registraban una tasa de menos de 15 por 1.000 en 1990). Los casos de países con niveles medios y altos de mortalidad infantil en 1990 y que hasta el 2003 habían logrado una reducción inferior al 34,7% (Belice, Paraguay, Guyana, Suriname y Haití) son especialmente inquietantes. Al interpretar estos resultados hay que considerar que en algunos países pequeños con un número reducido de muertes pueden haberse registrado grandes variaciones en los valores de un solo año. Sin embargo, al analizar la información en su conjunto, queda claro que se requerirán esfuerzos adicionales para alcanzar la meta de reducción de dos tercios. Además, frente a las brechas que separan a los países, habrá que aplicar intervenciones adecuadas para cada situación a fin de reducir los principales determinantes de la mortalidad.

Gráfico V.2

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (35 PAÍSES Y TERRITORIOS): PROGRESOS EN LA REDUCCIÓN DE LA MORTALIDAD INFANTIL ENTRE 1990-2003 Y DESAFÍO PENDIENTE HASTA 2015 [a]

(Indicador 14)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Naciones Unidas, World Population Prospects. The 2004 Revision Database [en línea] http://esa.un.org/unpp/.

[a] Cálculos realizados sobre la base de datos obtenidos como interpolación lineal de las estimaciones de la probabilidad de morir antes de cumplir un año de edad elaboradas por la fuente para los quinquenios 1985-1990 y 1990-1995 (dato de 1990) y 2000-2005 y 2005-2010 (dato del 2003).

1990 y 2003, se considera que para estar camino del cumplimiento los países debieran haber avanzado un 52% de la meta, es decir, debieran haber bajado la mortalidad infantil un 34,7% (52% de dos tercios).

Con respecto a la mortalidad en la niñez (muertes en niños menores de 5 años por 1.000 nacidos vivos), 10 países de América Latina y el Caribe presentan niveles superiores a 40 por 1.000 nacidos vivos en el 2004, a saber, Haití, Bolivia, Guyana, Ecuador, Guatemala, República Dominicana, Perú, Honduras, Paraguay y Brasil. En conjunto, estos países registraron cerca de 270.000 muertes de menores de 5 años, las que equivalen al 61% de las muertes en dicho grupo de edad. En general, el panorama que surge del análisis de los cambios de este indicador relacionado con la meta de reducción de dos tercios es similar al descrito según la evolución de la mortalidad infantil, lo que obedece al hecho de que esta última representa el grueso de la mortalidad en la niñez.

En suma, si bien el promedio ponderado regional de avance en materia de reducción de la mortalidad infantil permite abrigar esperanzas de que la meta se cumpla hasta el 2015, algunos países de la región registran progresos inferiores a lo necesario para el cumplimiento de estas metas, en especial algunos de los países más pobres de la región.

Un dato destacable es que la correlación entre el nivel de la mortalidad infantil en 1990 y su porcentaje de reducción entre 1990 y 2003 es casi nula, pese a que reducir la mortalidad infantil cuando esta es baja implica esfuerzos institucionales, técnicos y financieros crecientes. Esto se debe a que predominan las causas difíciles de evitar, es decir, enfermedades y patologías cuyo tratamiento requiere de personal y recursos técnicos altamente especializados y cuyo costo es elevado. Esta constatación subraya la importancia de los contextos nacionales y de las políticas públicas y de salud en particular. Una combinación de persistente prioridad política e institucional respecto de esta meta y de paulatino ajuste de los programas de salud a las nuevas realidades epidemiológicas emergentes —lo que supone asegurar la cobertura universal de atención primaria y de las intervenciones preventivas y profilácticas, y además ampliar y mejorar la protección y el tratamiento contra patologías más complejas— ha permitido que varios países de la región, como Chile y Cuba, enfrenten con éxito el desafío de seguir reduciendo sus niveles ya relativamente bajos de mortalidad infantil.

En la meta 5 también se considera un indicador relativo a la cobertura de inmunización contra el sarampión entre los niños de 12 a 23 meses de edad. En América Latina y el Caribe se registra una alta cobertura de inmunización oportuna contra esta infección —91%—, lo que se refleja en una ausencia de defunciones por sarampión en la región desde el 2000 (www.paho.org). Con todo, el indicador destaca la capacidad de la región de lograr grandes progresos sanitarios y la necesidad de mantener las políticas para que estos logros perduren.

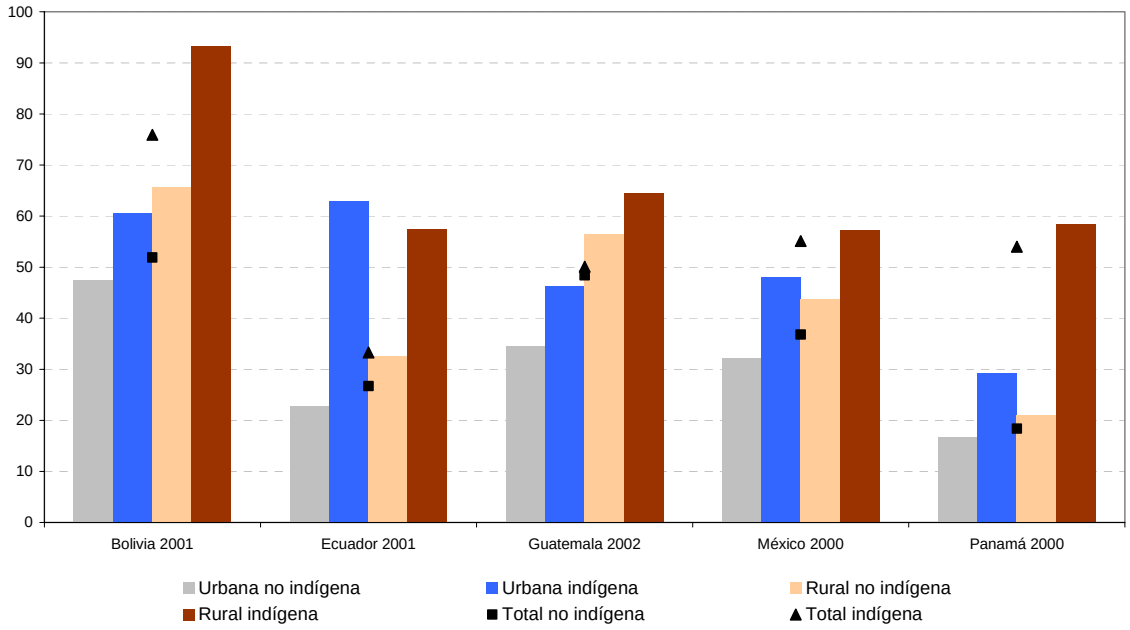
Como la CEPAL, la OPS y otros organismos han recalcado en múltiples ocasiones y de hecho ya se reconoce en el ámbito internacional, los países de América Latina y el Caribe se caracterizan por altos niveles de desigualdad social, los que en muchas dimensiones son incluso los más elevados a escala mundial. La mortalidad en la niñez no está ajena a esta condición, pues históricamente los grupos más excluidos y vulnerables han registrado mayor mortalidad.

Dado que los sistemas de información sobre la salud de la mayoría de los países no recogen datos que permitan analizar las desigualdades sociales en este campo según la etnia, el nivel de ingresos, la educación y demás factores, los censos de población y las encuestas de hogares han servido para complementar los registros habituales. En los gráficos V.3 y V.4 se ilustran estas inequidades con dos dimensiones socioeconómicas de la mayor relevancia: la condición étnica y el nivel de ingresos. En particular, en el gráfico V.4 se observa que, en algunos países con información disponible, la mayor mortalidad entre los indígenas no obedece al hecho de que un mayor porcentaje habita zonas rurales. Ciertamente los niños indígenas de zonas rurales tienen mayor riesgo de morir antes de cumplir el primer año de vida que los no indígenas rurales, y el mismo patrón se advierte en las zonas urbanas.

Con respecto al nivel de ingreso, la información disponible muestra que a fines del decenio de 1990 se observaban en algunos países diferencias importantes entre segmentos económicos y que la mortalidad en la niñez era mayor en los grupos más excluidos, identificados en los quintiles I y II de ingresos más bajos (véase el gráfico V.4).

Gráfico V.3

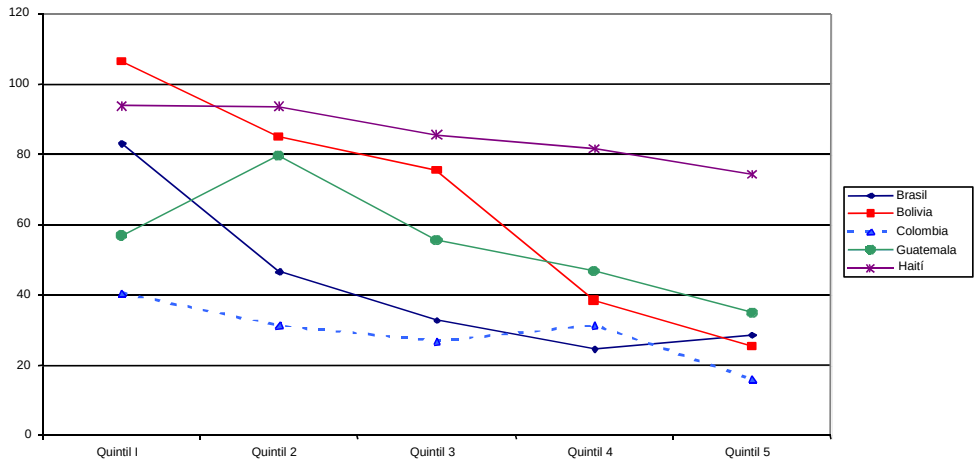
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): TASA DE MORTALIDAD INFANTIL DE LA POBLACIÓN INDÍGENA Y NO INDÍGENA (CRITERIO DE AUTOPERTENENCIA) POR ZONA DE RESIDENCIA DE LA MADRE



Fuente: Proyecto Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "La población indígena y afrodescendiente a partir de los censos" y Censos de Población de Guatemala de 2002 y de México 2000.

Gráfico V.4

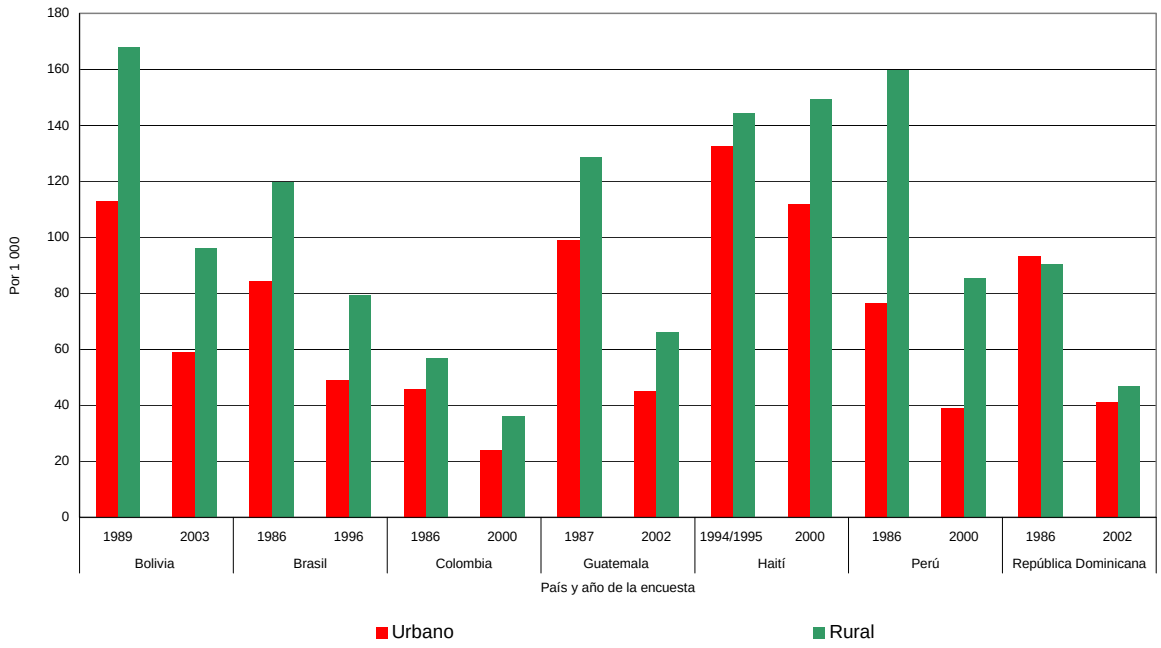
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): TASA DE MORTALIDAD INFANTIL SEGÚN QUINTILES DE INGRESO, 1999



Fuente: D. Gwatkin y otros, *Socio-Economic Differences in Health, Nutrition and Population in Selected Countries*, Washington, D.C., Banco Mundial citado en Organización Panamericana de la Salud (OPS), *La salud en las Américas*, edición 2002, Washington, D.C., 2002.

En cuanto a la reducción de las brechas de la mortalidad, la situación en la niñez muestra un panorama ambivalente en la región. Aunque las cifras promedio indican que el descenso de la mortalidad se ha producido en todos los grupos de la población, las brechas socioeconómicas de este indicador presentan tendencias disímiles, ya que en algunos casos los segmentos de menor mortalidad inicial fueron los que la redujeron más intensamente, como se observa en el gráfico V.5, donde el exceso de mortalidad en el ámbito rural ha tendido a aumentar levemente. Por ejemplo, en Bolivia la mortalidad en la niñez en zonas rurales en el decenio de 1980 era 1,5 veces mayor que la mortalidad en la niñez en zonas urbanas y en el decenio de 1990 (en rigor, de 1993 a 2003) la diferencia aumentó a 1,6 veces.[4] En cambio, en algunos países las brechas se han reducido. Aunque el nivel educativo de la madre sigue diferenciando significativamente los niveles de mortalidad en la niñez, como se aprecia en el gráfico V.6, la brecha de mortalidad entre hijos de madres sin educación y de madres con educación secundaria o más se estrechó solo en tres de ellos (Brasil, Colombia y Perú).

Gráfico V.5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): EVOLUCIÓN DE LA MORTALIDAD INFANTIL SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA

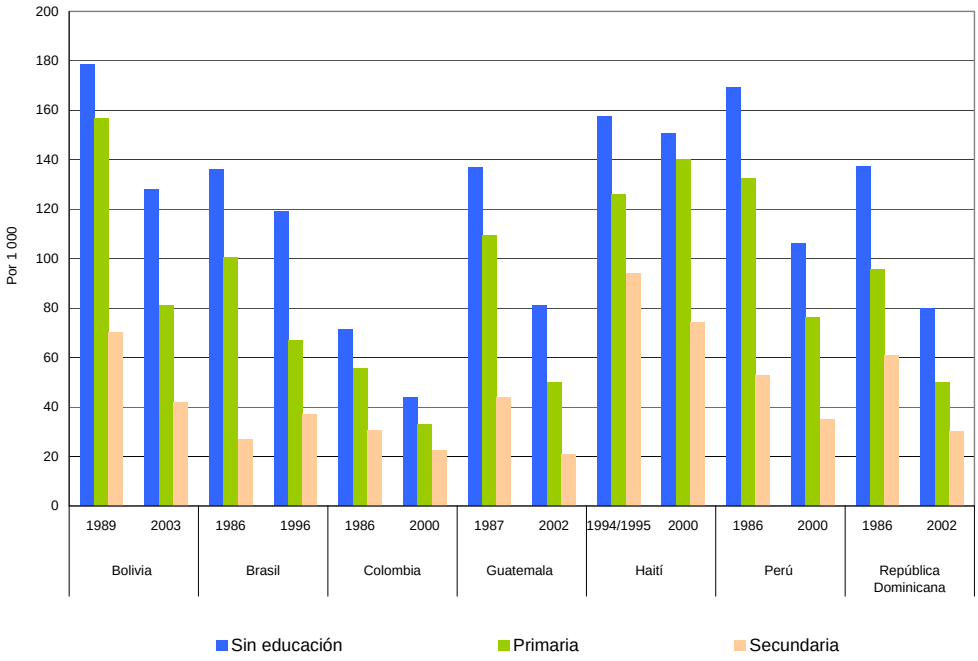


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de publicaciones nacionales oficiales disponibles en http://www.measuredhs.com u obtenidos mediante procesamiento con STAT compiler en el mismo sitio.

[4] El período de referencia de las cifras son los 10 años previos a la encuesta.

Gráfico V.6

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): EVOLUCIÓN DE LA BRECHA DE MORTALIDAD INFANTIL SEGÚN EL NIVEL EDUCATIVO DE LA MADRE



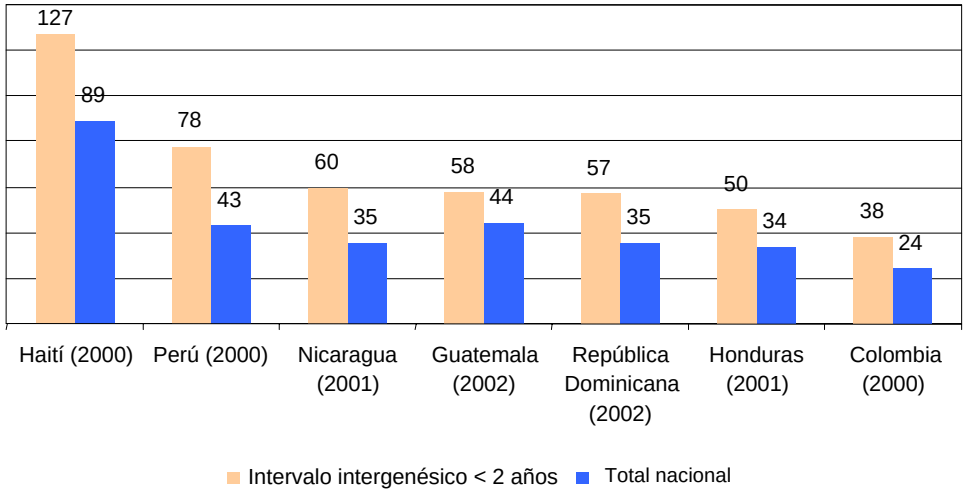
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de publicaciones nacionales oficiales disponibles en http://www.measuredhs.com u obtenidos mediante procesamiento con STAT Compiler en el mismo sitio.

En cualquier caso, se advierte que persisten en los países brechas sociales significativas en materia de mortalidad en la niñez y que la mayor mortalidad es sistemáticamente un atributo de los grupos más desfavorecidos.[5]

Por otra parte, varios factores de riesgo de la mortalidad infantil se relacionan directamente con la salud sexual y reproductiva. Está bien documentado que los hijos que tienen un alto lugar en el orden de nacimiento, cuya madre es adolescente (en particular menor de 18 años) o cuyo nacimiento está poco distanciado del anterior (intervalo intergenésico corto, tal como se aprecia en el gráfico V.7) tienen mayor probabilidad de morir tempranamente, incluso una vez considerados los factores socioeconómicos. Todos estos factores de riesgo son muchos más frecuentes en contextos de fecundidad elevada o de escaso acceso a servicios de planificación familiar. En este sentido, avanzar en la ampliación de la cobertura de atención de la salud sexual y reproductiva, incluida la anticoncepción, no solo contribuye al logro de los acuerdos establecidos en el Plan de Acción aprobado en El Cairo sino que también abona directamente al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio (Banco Mundial, 2003b).

[5] En el Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo (CEPAL, 1996), el instrumento de aplicación regional del Plan de Acción de la Conferencia de El Cairo, se establecen criterios adicionales con respecto a la necesidad de disminuir la desigualdad, al plantear la reducción de un 50% de las diferencias de la mortalidad infantil observadas entre lugares de residencia, áreas geográficas y grupos sociales.

Gráfico V.7
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): MORTALIDAD INFANTIL E INTERVALO INTERGENÉSICO MENOR DE 24 MESES, 2000-2002



Fuente: Encuestas de demografía y salud de los países y años indicados.

Finalmente, en el cuadro V.2 figuran los resultados de un ejercicio que revela el grado de correlación lineal entre los niveles alcanzados por los países en torno al 2003 en varios indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio, entre ellos la mortalidad infantil. Por haberse realizado los cálculos con solo 13 países que contaban con todos los datos y por tratarse de indicadores que actúan a escala agregada, entre otras consideraciones, solo pueden extraerse observaciones generales de tales datos. Por ejemplo, la mortalidad infantil varía significativamente con los niveles de pobreza e inversamente con las coberturas de saneamiento y de atención calificada del parto. Cuando se controla el efecto de la pobreza en los países, el acceso al saneamiento y la atención profesional del parto contribuyen a menores niveles de mortalidad infantil, lo que señala la importancia de la acción pública intersectorial para lograr avances en algunas dimensiones del desarrollo en países con diferentes niveles de ingreso.[6]

El acceso al saneamiento es una expresión de las condiciones generales de vida e influye directamente en la situación de higiene y salud, mientras que el acceso a la atención calificada del parto refleja las oportunidades de contacto con los servicios y la respuesta a las necesidades de salud, que dependen de aspectos geográficos, económicos, culturales y sociales. Sin duda estos y otros factores son determinantes en la situación de salud; sin embargo, varios de ellos escapan a los alcances de las intervenciones del sector. Por ello, para lograr mejores niveles de salud y eliminar las desigualdades sociales existentes, es indispensable vincular las políticas sociales con las del sector salud.

[6] Regresiones efectuadas con los mismos datos con que se elaboró el cuadro V.2.

Cuadro V.2
MATRIZ DE CORRELACIÓN DE LOS NIVELES DE LA MORTALIDAD INFANTIL Y DE OTROS INDICADORES SELECCIONADOS DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO, HASTA EL 2003

	Mortalidad infantil	Pobreza	Saneamiento	Desnutrición infantil	Atención calificada del parto	Acceso a agua potable
Mortalidad infantil	1 000					
Pobreza	0,806 [a]	1 000				
Saneamiento	-0,870 [a]	-0,641 [a]	1 000			
Desnutrición infantil	0,354	0,410	-0,394	1 000		
Atención calificada del parto	-0,683 [a]	-0,569 [a]	0,664 [a]	-0,757 [a]	1 000	
Acceso a agua potable	-0,519	-0,606 [a]	0,450	0,016	0,322	1 000

Fuente: Cálculos propios basados en los datos del anexo estadístico de este documento. Se consideraron 13 países con información para todos los indicadores: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

[a] Significativos con un nivel de confianza de 95%.

2. Objetivo 5: Mejorar la salud materna

El objetivo 5 se refiere a la mejora de la salud materna, que se traduce en la meta de reducir en tres cuartas partes la razón de mortalidad materna entre 1990 y 2015.[7] Las estimaciones disponibles indican que esta se ha mantenido en aproximadamente 190 muertes por cada 100.000 nacimientos en América Latina y el Caribe en la década pasada. Como el total de nacimientos no ha sufrido variaciones importantes desde entonces, el número de mujeres que fallecen por causas relacionadas al embarazo y el parto en la región se habría mantenido en alrededor de 22.000 al año. El daño a la salud materna, sin embargo, tiene muchas otras implicaciones, además de la mortalidad; la Organización Mundial de la Salud ha destacado la alta incidencia de morbilidad y discapacidad resultantes del inadecuado control y atención de los embarazos y partos, incluidas la infertilidad y las enfermedades de transmisión sexual.

Al analizar la situación y el avance registrado respecto de este objetivo y meta, cabe tener especial cautela en la interpretación del indicador de razón de mortalidad materna. Se sabe que las estimaciones tienen elevados márgenes de incertidumbre, mayores que los que presentan la mayoría de los indicadores demográficos y de salud. Esto se debe a varios factores, entre ellos, el reducido número anual de muertes maternas en proporción a la población total y la escasez de fuentes confiables para su detección y registro. Se sabe que existe un alto subregistro, que afecta particularmente a las poblaciones más vulnerables, lo que se encuentra vinculado a la pobreza y la raza o etnia, como en el caso de indígenas y afrodescendientes (Bergsj, 2001). Además, la comparabilidad intertemporal o internacional de la razón de mortalidad materna se dificulta debido a que las fuentes y métodos de estimación varían significativamente de un país a otro, incluso a veces dentro de un país a lo largo del tiempo. Por ello, se recomienda tener particular cautela al analizar tendencias temporales.

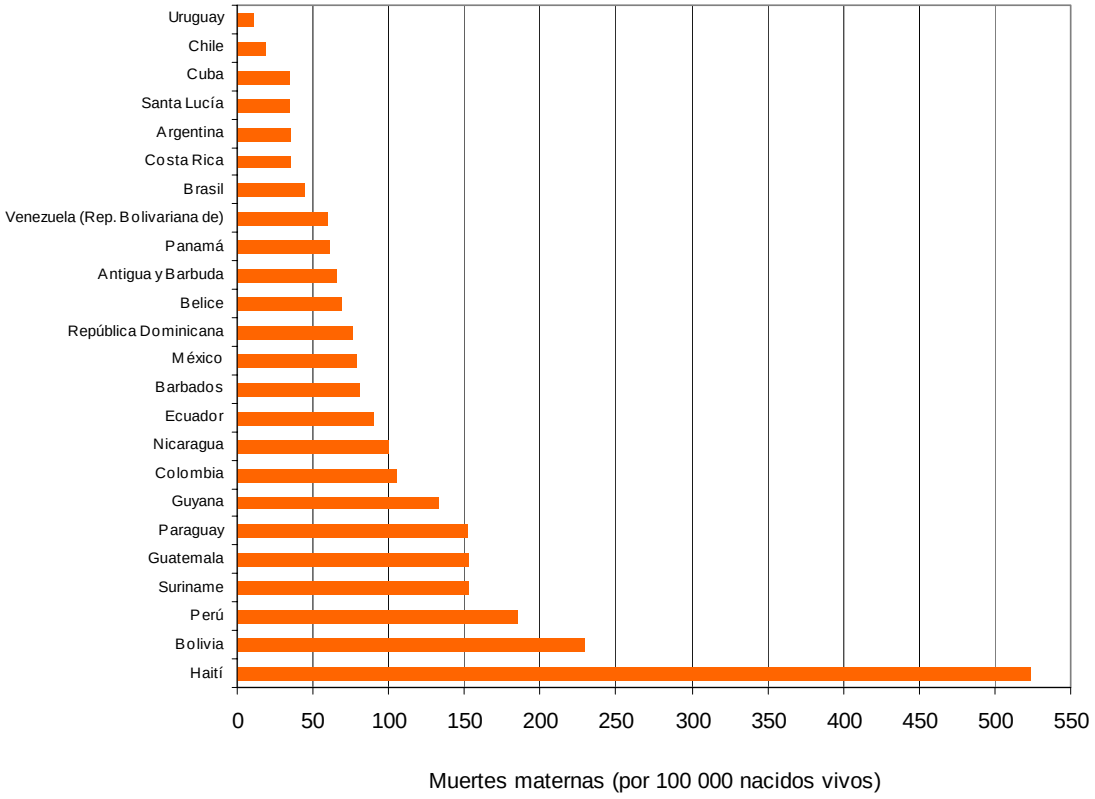
No obstante, es evidente que la mortalidad materna, así como la morbilidad asociada a sus factores determinantes, constituye un grave problema de salud pública, que revela algunas de las más profundas inequidades en las condiciones de vida; asimismo, es un reflejo del estado de salud de las mujeres en edad reproductiva, así como de su acceso a los servicios de salud y calidad de la atención que reciben, incluido el acceso a la anticoncepción, que conlleva defunciones y daños a la salud totalmente evitables mediante un adecuado control y atención.

[7] La razón de mortalidad materna se define como el número anual de mujeres fallecidas por causas relacionadas con el embarazo y el parto, por cada 100.000 nacimientos. La fuente de datos utilizada corresponde a la base de datos básicos regionales de la OPS. Existen divergencias en cuanto a la cobertura y calidad de los datos, pero se respetan los informes oficiales de los países a la OPS y se reconoce que en los últimos 10 años se ha hecho un esfuerzo por mejorarlos.

Aun cuando las cifras son imprecisas, el virtual estancamiento de las tasas y del número absoluto de muertes maternas en América Latina y el Caribe durante la década pasada debe ser motivo de preocupación, ya que no resulta en absoluto favorable respecto de la meta de reducir su incidencia en tres cuartas partes hacia el año 2015. Se requiere, por tanto, renovados esfuerzos para poder acercarse al objetivo propuesto.

En el gráfico V.8 figuran las cifras informadas a la OPS por los países alrededor del año 2000, que deben ser interpretadas teniendo en cuenta las limitaciones señaladas. En este contexto, el gráfico ilustra las grandes diferencias que existen entre los países de la región y los sustanciales avances que es posible esperar en muchos de ellos. Solamente un pequeño grupo de países, Uruguay, Chile, Cuba, Santa Lucía, Argentina, Brasil y Costa Rica, aparece con niveles por debajo de 50 muertes por cada 100.000 nacimientos. El resto presenta tasas que oscilan entre 60 y un máximo de 520 defunciones maternas por 100.000 nacidos vivos en Haití.

Gráfico V.8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RAZÓN DE MORTALIDAD MATERNA (ALREDEDOR DEL AÑO 2000)



Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS) sobre la base de los indicadores de la *Iniciativa Regional de Datos Básicos de Salud: 1995-2005*, 2004.

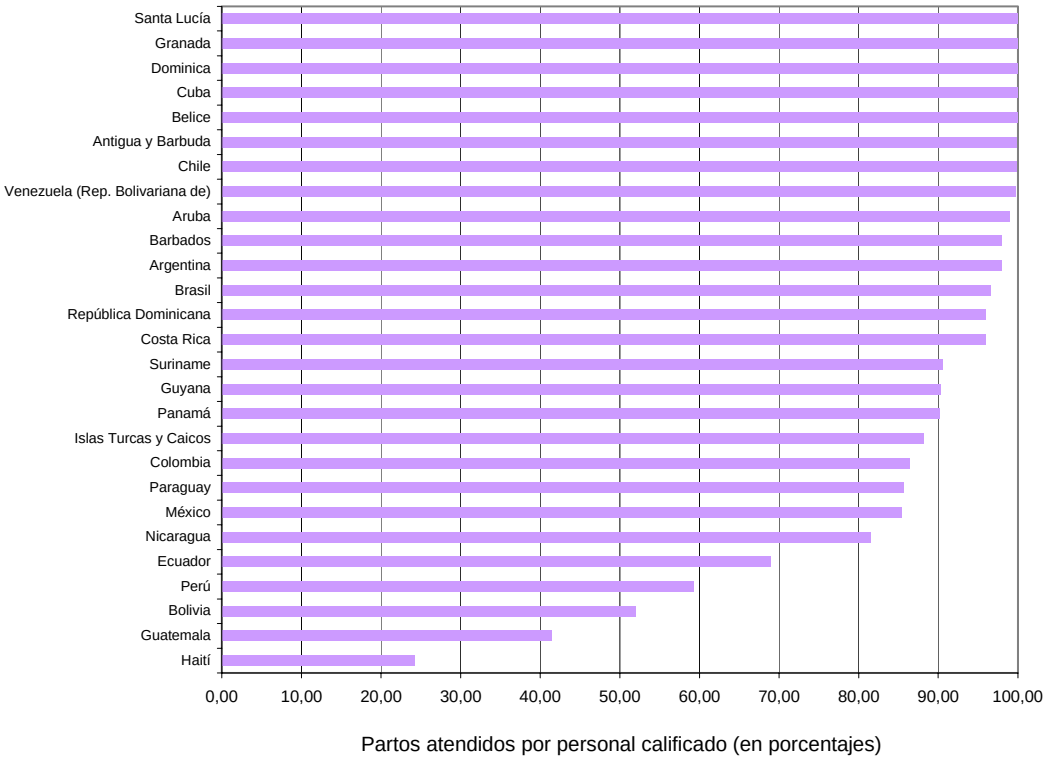
Existen pruebas de que en América Latina y el Caribe la muerte materna obedece sobre todo a causas obstétricas directas, como la hemorragia (20%), la toxemia (22%), las complicaciones del puerperio (15%) y otras causas directas (17%).[8] Las defunciones relacionadas con las complicaciones del aborto inseguro representan un porcentaje elevado que, por su alto subregistro, se estima en mucho más del 11% que figura en las estadísticas oficiales. El restante 15% es el resultado de otras causas.

[8] Según un análisis de las defunciones maternas notificadas en 20 países efectuado por la OPS entre 1995 y 2000, sobre la base de distintas fuentes, principalmente estadísticas vitales, datos de la vigilancia epidemiológica y estudios especiales de países.

Uno de los factores más estrecha y universalmente asociado a la reducción de la morbilidad y la mortalidad maternas es la atención del parto por parte de personal calificado, que contribuye a evitar complicaciones y a remitir los casos a otros servicios, entre ellos los de planificación familiar y el tratamiento de enfermedades de transmisión sexual.[9] De hecho, este es uno de los indicadores establecidos para verificar el cumplimiento de la meta 6 de los objetivos de desarrollo del Milenio, relativa a la mortalidad materna. Comparando las grandes regiones del mundo, América Latina, que registra un 82% de partos atendidos por personal calificado, vuelve a aparecer relativamente bien posicionada respecto de otras regiones menos desarrolladas (África con un 46% y Asia con un 62%), pero por debajo de los países más desarrollados de Europa y de Norteamérica (99%).

En el gráfico V.9 figuran las cifras por país próximas al año 2000. El indicador de atención del parto es útil para identificar situaciones y países donde se requieren mejoras sustanciales. Así, Haití, Guatemala, Perú, Paraguay, Bolivia y Nicaragua aparecen nuevamente (al igual que en las estimaciones de mortalidad materna) encabezando la lista de países con mayor rezago y, por tanto, mayor necesidad de mejora. Como también puede apreciarse, 16 de los 26 países con información han alcanzado el umbral del 90% de nacimientos con atención calificada establecido como meta para el año 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.[10]

Gráfico V.9
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ATENCIÓN CALIFICADA DEL PARTO, ALREDEDOR DEL AÑO 2000



Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS) sobre la base de los indicadores de la *Iniciativa Regional de Datos Básicos de Salud: 1995-2005*, 2004.

[9] Se entiende por personal calificado a todo profesional de la salud (matronas, médicos, enfermeras) con formación en las disciplinas necesarias para manejar embarazos normales (sin complicaciones), partos y el período inmediato de posparto, y para la identificación, administración y referencia de las complicaciones de la mujer y del recién nacido.

[10] Período extraordinario de sesiones dedicado al seguimiento de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, conocido como "CIPD+5", celebrado en 1999.

Para interpretar este indicador debe tenerse en cuenta que la mejora de la mortalidad materna no está garantizada por un determinado umbral de atención del parto, ya que depende también de la efectividad y calidad de la atención y los servicios de salud, además de otros factores socioeconómicos y ambientales. Por ejemplo, a pesar de que en Guyana y Paraguay la cobertura de atención profesional del parto supera el 85%, la tasa de mortalidad materna supera los 130 por cada 100.000.

Otro aspecto digno de considerarse son los rezagos existentes dentro de los propios países. Según las encuestas, la proporción de partos atendidos por personal calificado es inferior entre las mujeres que viven en el campo que entre las de zonas urbanas, como se observa en la muestra presentada en el cuadro V.3. Los contrastes pueden ser marcados en algunos casos, como Haití, donde la atención calificada en las zonas urbanas es aproximadamente 4 veces mayor que en las zonas rurales (UNFPA/EAT, 2004a).

Cuadro V.3

PORCENTAJE DE PARTOS ATENDIDOS POR PERSONAL CALIFICADO SEGÚN EL ÁREA DE RESIDENCIA DE LA MADRE PARA ALGUNOS PAÍSES DE LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ORC MACRO, ENCUESTAS DE DEMOGRAFÍA Y SALUD, 1996/2001)

País	Residencia	
	Urbana	Rural
Bolivia (1998)	77	31
Brasil (1996)	92	73
Colombia (2000)	94	70
República Dominicana (1999)	98	97
Guatemala (1998-1999)	66	25
Haití (2000)	52	11
Nicaragua (2001)	89	46
Perú (2000)	69	20

Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Género, salud y desarrollo en las Américas 2003*, Washington, D.C., Population Reference Bureau, octubre del 2003.

La mortalidad materna es un fenómeno íntimamente ligado a los derechos de las mujeres y a la pobreza, por lo que es un indicador síntesis de las inequidades de género (UNFPA/EAT, 2004a). Además, a pesar de que la mortalidad materna afecta a todos los estratos sociales, su mayor concentración entre las mujeres de grupos socioeconómicos bajos la convierte en un problema enraizado en la pobreza, especialmente por la ausencia de políticas de salud eficaces y focalizadas en la salud sexual y reproductiva (Ortiz, 2002). La negación del derecho a decidir libremente tener o no tener hijos, el miedo a la violencia masculina, la presión sociocultural en torno a la maternidad incluso en las adolescentes, la ausencia de servicios gubernamentales de información y provisión de anticonceptivos y de políticas de educación de la sexualidad son causas asociadas a la mortalidad materna que debieran encararse abiertamente.

Otro aspecto clave relacionado con la mortalidad materna es la falta de acceso y posibilidades de uso de métodos anticonceptivos, que da lugar a embarazos no deseados y de alto riesgo. En la mayoría de los países de la región, las tasas de uso de anticonceptivos se sitúan entre el 45% y el 70% y en tres de ellos (Bolivia, Guatemala y Haití) se observan valores muy inferiores. Solo Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba y Puerto Rico registran tasas de uso que superan el 75%.

Además, existen profundas desigualdades y dificultades de acceso a los servicios de salud reproductiva, sobre todo entre la población rural y de origen indígena, grupos de alta incidencia de mortalidad materna. Esto se relaciona con la escasez de servicios y cuidados de emergencia y en especial de las emergencias obstétricas, dificultades de comunicación, tales como la lejanía de los centros de salud, y poca información sobre los servicios disponibles. Por lo tanto, las medidas para ampliar el acceso y reducir las desigualdades pueden hacer una contribución sustantiva al logro de este objetivo.

3. Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades

a) Meta 7: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA

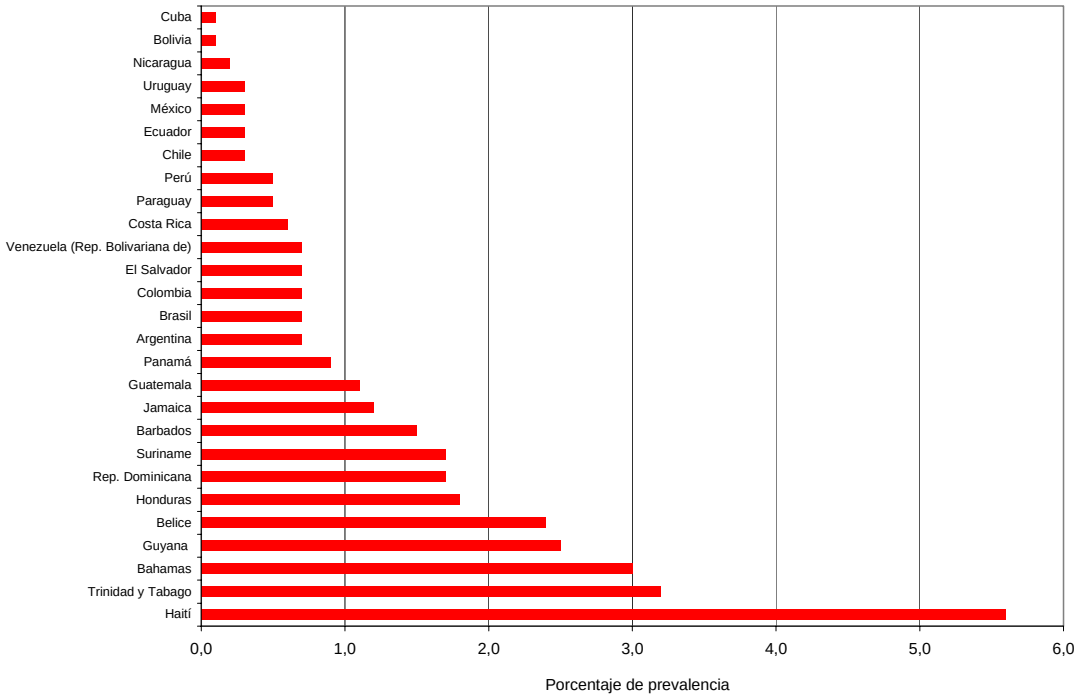
El logro de este objetivo requiere atención especial, por su impacto sobre la pobreza y porque se considera que puede fortalecer la capacidad de los países de alcanzar los demás objetivos de desarrollo del Milenio. En efecto, el VIH/SIDA se ha propagado por todas las subregiones con una rapidez extraordinaria, sobre todo por la vía sexual. Según los datos del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), el Caribe registra la prevalencia más alta entre adultos después del África subsahariana, con una tasa promedio del 2,3% en los adultos, por lo que se ha convertido en la causa de muerte más importante en la población de 15 a 49 años. En toda la región también se han observado incrementos significativos del número total de personas infectadas entre 2002 y 2004. Se estima que en 2004 había un total de 2,4 millones de personas infectadas en América Latina y el Caribe, un 21% de las cuales vive en el Caribe (ONUSIDA/OMS, 2004). Asimismo, se calcula que en ese período en América Latina se produjo un aumento de 200.000 en la categoría de personas que viven con el VIH/SIDA; en el Caribe la cifra es de 20.000 personas.

La perspectiva general de la región que aparece en el gráfico V.10 permite observar que, de los 27 países de América Latina y el Caribe que han informado sobre su situación respecto del VIH/SIDA, 11 registran una prevalencia superior al 1% y 5 una prevalencia incluso superior al 2%. Ocho de los once países considerados de alta prevalencia en la región pertenecen al Caribe (si se incluyen Guyana y Belice) y se destaca el caso de Haití, único país de la región que tiene una prevalencia superior al 5%.

En los países considerados de mayor prevalencia, el efecto del VIH/SIDA en la mortalidad es elevado y ocasiona una disminución de los promedios de vida, lo que implica un retroceso en los progresos ya alcanzados. El caso extremo es Haití, donde a las muertes por la enfermedad se atribuye una pérdida de cerca de ocho años en la esperanza de vida. En Guyana, Bahamas y Trinidad y Tabago, la pérdida es de más de cuatro años. De cierta manera, en solo unos pocos años, la diseminación de la epidemia del SIDA ha barrido con varias décadas de inversión en salud pública. En el resto de los países más afectados, los años perdidos en la esperanza de vida como consecuencia del SIDA se sitúan entre 2 y 3,5 años. Recuperarse de estos procesos es un reto complejo para la mayoría de los países con altas tasas de infección, a menos que se tomen medidas extraordinarias, especialmente en cuanto a la prevención y tratamiento.

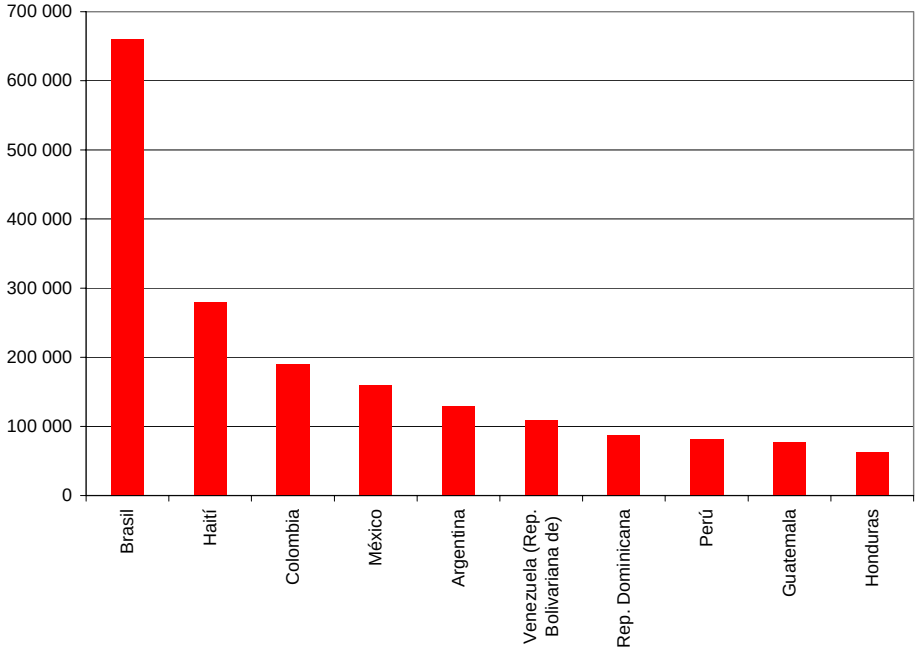
Sin embargo, en términos de números absolutos y no de prevalencia, se presenta una situación distinta de la anterior, ya que el 90% de los casos se concentra en 10 de los países con mayor número absoluto de personas que viven con el VIH (véase el gráfico V.11). Brasil y Haití son los países con un mayor número de casos de personas que viven con el VIH, que concentran el 32% y el 14% de los casos, respectivamente, aunque Brasil tiene una prevalencia de 0,7%, mientras que la de Haití es casi siete veces mayor.

Gráfico V.10
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PREVALENCIA DEL VIH/SIDA, 2003



Fuente: Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), *Informe 2004 sobre la epidemia mundial de SIDA*, Ginebra, julio del 2004.

Gráfico V.11
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: NÚMERO TOTAL DE PERSONAS CON VIH EN LOS DIEZ PAÍSES CON EL MAYOR NÚMERO ABSOLUTO DE CASOS DE VIH



Fuente: Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), *Informe 2004 sobre la epidemia mundial de SIDA*, Ginebra, julio del 2004.

Sin considerar los promedios nacionales, aun en los países que presentan una baja prevalencia hay grupos específicos de población que contienen subpoblaciones con niveles de prevalencia elevados, sobre todo en ciudades donde existen grupos consumidores de drogas, profesionales del sexo y hombres que tienen sexo con hombres, que se han convertido en uno de los grupos más importantes en la transmisión heterosexual.

Aunque la transmisión por consumo de drogas por vía intravenosa sigue siendo alta en Brasil, Uruguay y Argentina, el patrón de hombres que tienen relaciones sexuales con hombres continúa siendo la principal forma de transmisión en Centroamérica y el Caribe. Pero la situación está cambiando; de hecho, en todos los países de la región la epidemia está dejando de centrarse casi únicamente en la transmisión causada por hombres que tienen relaciones sexuales con otros hombres para incluir también a las mujeres, lo que se traduce en un incremento de las tasas de transmisión perinatal.

La epidemia también está cambiando en cuanto a su perfil etario. La mitad de los casos nuevos de infección por VIH se han producido en personas de 15 a 24 años, lo que difiere de la tendencia observada en la primera mitad de la década de 1990, en la que se producía principalmente en personas de 30 a 39 años; este fenómeno se ha definido como "rejuvenecimiento" de la epidemia. Al igual que en otros grupos en situación de desventaja, los adolescentes infectados son víctimas de estigma y discriminación, lo que redunda en una limitación del acceso a los servicios de educación y salud y fuertes restricciones para el desarrollo de campañas de prevención de alto impacto.

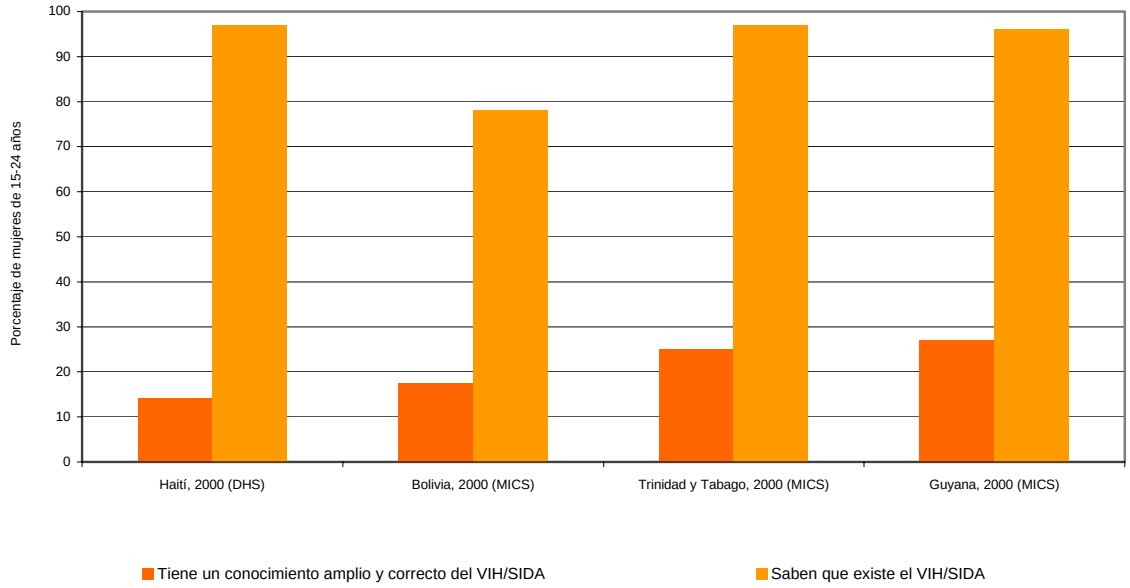
Debido a la epidemia de VIH/SIDA, las adolescentes se encuentran actualmente entre los grupos de alta vulnerabilidad (CEPAL, 2000c). Hasta diciembre del 2001, fecha en la que se registraba 1,82 millones de personas infectadas por el VIH en la región, la prevalencia en jóvenes de ambos sexos a finales del mismo año se estimaba en 240.000 y 320.000 casos. En el Caribe, la mayoría de los nuevos casos de VIH se dan en mujeres de 15 a 24 años. En Jamaica, las jóvenes embarazadas tienen una tasa de incidencia que equivale a casi el doble de la tasa que presentan las mujeres mayores. El crecimiento de la epidemia entre los jóvenes puede atribuirse a diversos motivos, entre otros a dificultades mayores que para el resto de la población en cuanto al acceso a información y servicios de salud sexual y reproductiva adecuados y a la falta de oportunidades para el desarrollo que se expresan en exclusiones en materia de salud, educación y empleo.[11] Por ello es fundamental la formulación e implementación de políticas públicas para jóvenes, que respondan a sus necesidades y demandas (UNFPA, 2003).

En algunos países de la región, es evidente el desconocimiento sobre el VIH/SIDA que se sigue dando entre los jóvenes. Se estima que entre una cuarta parte y la mitad de las adolescentes de 15 a y 19 años de Guatemala, Perú, Haití y Brasil no saben que una persona con VIH puede no mostrar síntomas de SIDA por cierto tiempo después de haber contraído la infección (UNFPA/EAT, 2004a). Un indicador más preciso de la situación es el porcentaje de personas que tienen un conocimiento cabal y adecuado del VIH/SIDA.[12] En el gráfico V.12 se ilustra este indicador en el caso de mujeres adolescentes y jóvenes, de 15 a 24 años, en cuatro países de la región, tres de ellos con alta incidencia del VIH, junto con el porcentaje de personas que han escuchado hablar del VIH/SIDA. Las evidencias son claras y muestran la enorme brecha existente entre un conocimiento general sobre la existencia del virus y la enfermedad y un conocimiento más amplio y necesario que permita tomar decisiones informadas.

[11] Para poder tomar decisiones informadas sobre asuntos que los atañen, los adolescentes y jóvenes deben recibir información y servicios adecuados y oportunos sobre la salud sexual y reproductiva. Se debe fomentar su empoderamiento para protegerlos contra relaciones sexuales de riesgo por abuso.

[12] Porcentaje de personas que identifica correctamente las tres principales formas de protegerse contra la transmisión del VIH (tener sexo sin penetración, usar condones y tener sexo solo con una pareja fiel y no infectada) y que no comparten dos de las creencias locales erradas más comunes y que responden correctamente que una persona que tiene una apariencia saludable puede ser VIH positivo (MEASURE DHS: HIV/AIDS Survey Indicators Database), http://www.measuredhs.com/hivdata/data.

Gráfico V.12
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): MUJERES DE 15 A 24 AÑOS QUE CONOCEN LA EXISTENCIA DEL VIH/SIDA



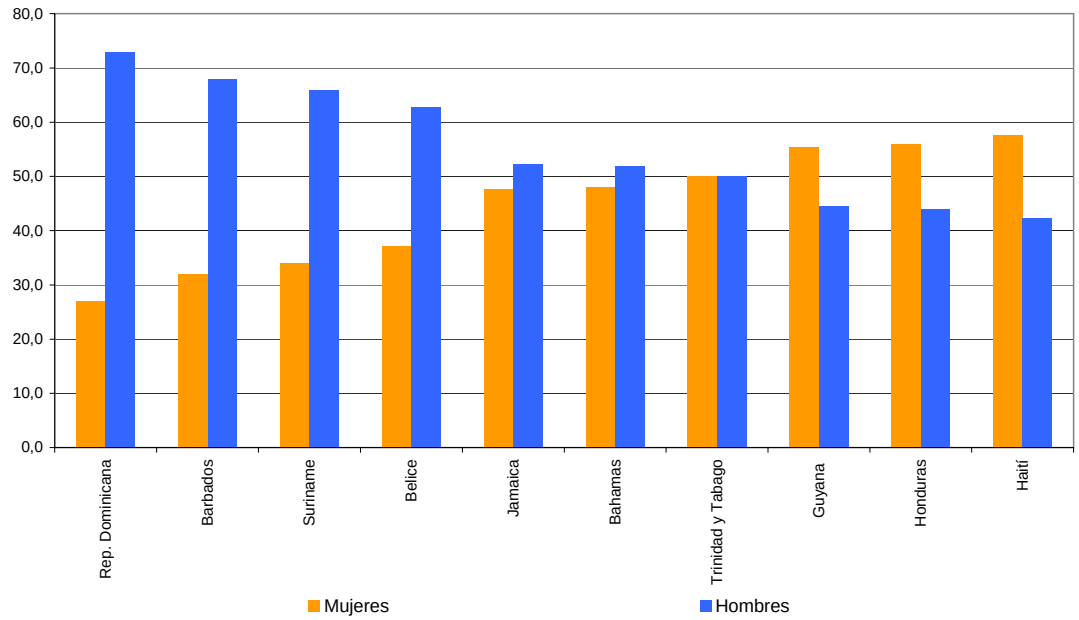
Fuente: Encuestas de propósitos múltiples por conglomerados (MICS); Encuestas de demografía y salud (DHS); y HIV/AIDS Survey Indicators Database [en línea] http://www.measuredhs.com/hivdata/data/.

El uso del condón es considerado la mejor forma de evitar el contagio, pero aun en países con más alta prevalencia del VIH/SIDA, su uso sigue siendo limitado, incluso en relaciones de riesgo.[13] En cuatro países para los que se dispone de datos, el porcentaje de mujeres de edad fértil que usaron preservativo en relaciones definidas como de riesgo fluctúa entre un 16% y un 25%. En el caso de los hombres, solo se dispone de información para República Dominicana y Haití. En este último país, que es el de mayor prevalencia del VIH/SIDA, el uso del condón en relaciones de riesgo es de apenas 27%, siendo este indicador de 51% en República Dominicana.

Las inequidades de género se reflejan en el proceso de transmisión de la infección. En este contexto, la mayor vulnerabilidad está determinada por una cultura que limita el acceso a bienes y servicios a la población femenina y les impide tomar decisiones sexuales y reproductivas autónomas e informadas. El hecho de que sea común que en muchos casos sean sus compañeros o esposos quienes deciden cuándo, cómo y con qué frecuencia tener relaciones sexuales limita las posibilidades de que las mujeres pongan en práctica medidas de prevención o protección para no infectarse. Son estas asimetrías de poder las que determinan la mayor vulnerabilidad social de las mujeres y permiten entender la modificación de la razón hombre/mujer, fenómeno que se conoce como “feminización” de la epidemia. Alrededor de 1985, por ejemplo, en el Caribe había cuatro hombres con SIDA por cada mujer infectada. La razón se ha reducido a 2:1 y en Haití, Dominica, Santa Lucía y Jamaica, entre otros, es de casi 1:1. Si estos datos se analizan en términos de proporciones de mujeres y de hombres infectados en los países con mayor prevalencia, en Guyana, Honduras y Haití las mujeres son mayoría (de un 55% a un 58%), en tanto que en otros tres países (Jamaica, Bahamas y Trinidad y Tabago) ya se acercan a proporciones casi idénticas a las de los hombres (véase el gráfico V.13).

[13] Se define una relación sexual de riesgo como aquella tenida en los últimos 12 meses con una pareja no casada y con la que no se habita (HIV/AIDS Survey Indicators Database (http://www.measuredhs.com/hivdata/)).

Gráfico V.13
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PROPORCIÓN DE MUJERES Y HOMBRES INFECTADOS POR EL VIH/SIDA EN PAÍSES DE ALTA PREVALENCIA, 2003



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), *Epidemiological Fact Sheet, 2004 Update*, 2004.

Debido a que, entre otras formas, el VIH se transmite por vía sexual y de la madre al feto o al recién nacido, la epidemia tiene un impacto primario sobre la salud sexual y reproductiva, que a su vez afecta la salud en general de individuos, familias y comunidades enteras. Cuando la incidencia de la enfermedad en la población adulta de una localidad o país supera el 3%, se puede observar un efecto negativo concomitante en la productividad, la provisión de servicios, el cuidado de los menores y ancianos e inclusive en el desarrollo social, debido a la muerte de los responsables de la educación y la salud de las nuevas generaciones. Algunos efectos sociales y demográficos importantes se observan inclusive cuando se registran porcentajes inferiores al nivel crítico mencionado.

En términos de la evolución del VIH/SIDA en la región, los datos no son concluyentes. Aunque la prevalencia va en aumento en todos los países, no se cuenta con información confiable que demuestre que lo mismo ocurre con la incidencia. En el caso de Brasil se dispone de evidencias de una clara estabilización de la epidemia en los últimos seis años.[14] Esto obedecería a la participación de toda la sociedad en un programa proactivo y agresivo, basado en una estrategia que incluye prevención, tratamiento y defensa de los derechos humanos de las personas infectadas. En la actualidad, todas las personas que reúnen las condiciones exigidas reciben la terapia antirretroviral. En el más reciente informe de la ONUSIDA para el Caribe se mencionan tendencias que indicarían que al menos dos países de esta subregión, Bahamas y Barbados, estarían reduciendo los niveles de infección gracias a las activas campañas de prevención del VIH realizadas desde fines de los años noventa (ONUSIDA/OMS, 2004).

En conclusión, la epidemia del VIH/SIDA es uno de los retos más importantes que enfrentan actualmente los países de la región. Por ello, se considera de suma urgencia ampliar las actividades que se realicen en la región en este campo con la participación de toda la sociedad y en los programas de salud, especialmente en la atención primaria de la salud, en el marco de los programas de salud

[14] Presentación del señor Paulo Roberto Texeira, STD/AIDS State Programme, São Paulo, Brasil, durante el trigésimo octavo período de sesiones de la Comisión de Población y Desarrollo de las Naciones Unidas, Nueva York, 4 al 8 de abril del 2005.

sexual y reproductiva y de equidad de género. En las políticas que se apliquen y los programas que se ejecuten es imprescindible la plena integración de las medidas de prevención del VIH como parte de los servicios de salud sexual y reproductiva y viceversa (Naciones Unidas, 2004c).

b) Meta 8: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves

La incidencia del paludismo en América Latina y el Caribe es muy inferior a la de las regiones más afectadas por esta enfermedad (véase el cuadro V.4). Sin embargo, de los 35 países y territorios que son miembros de la OPS/OMS, 21 informan sobre casos de transmisión activa de paludismo en algunas zonas. En general, se trata de áreas y poblaciones con un menor grado de desarrollo y que presentan grandes diferencias con el resto de la población.

Cuadro V.4
NÚMERO DE CASOS DE PALUDISMO EN EL MUNDO, SEGÚN CONTINENTES, 2001

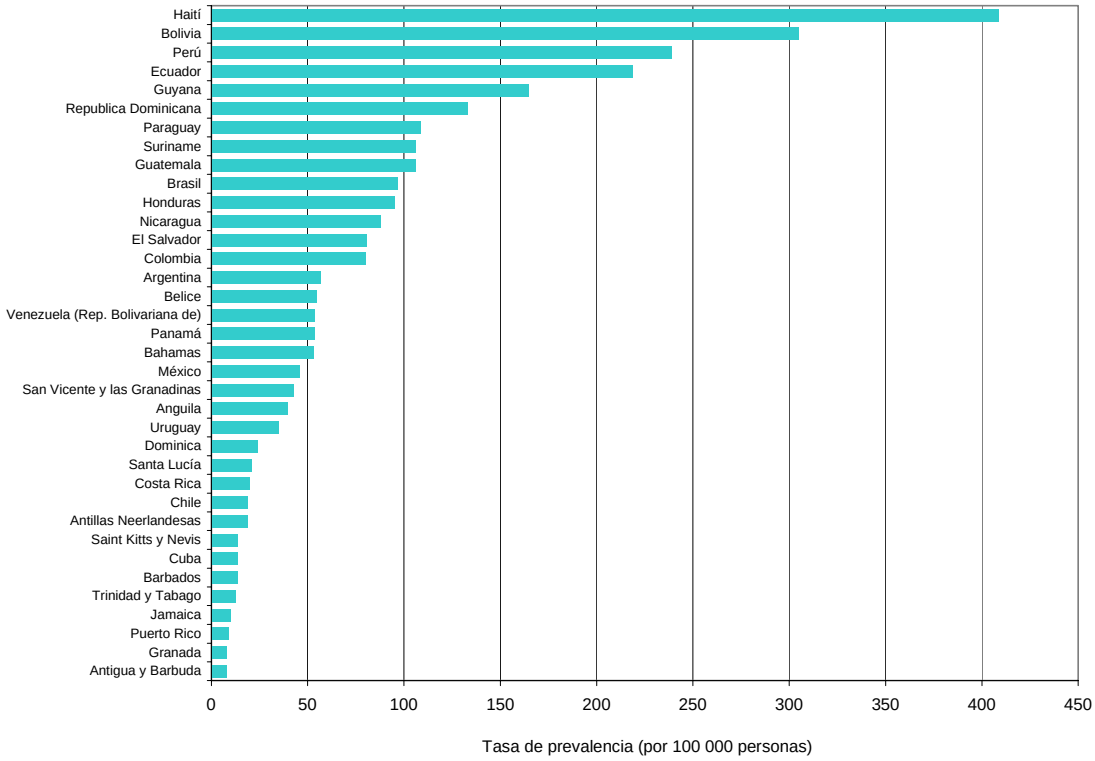
	Número de casos	Porcentaje
América Latina y el Caribe	1 052 947	2,6
África	33 184 158	82,9
Asia	5 686 319	14,2
Europa	11 339	0,0
Oceanía	81 216	0,2
Total mundo	40 015 979	100,0

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 2002*, Nueva York, 2002.

De los 472 millones de habitantes a que asciende la población de los 21 países con transmisión activa de paludismo, 208 millones (44,1%) viven en zonas expuestas a cierto riesgo de transmisión y 131 millones (59,8%) de esos están expuestos a un riesgo bajo o sumamente bajo de transmisión de la enfermedad. En 2003 se registraron cerca de 850.000 casos de paludismo en América Latina y el Caribe. Los países que notificaron el mayor número absoluto de casos de paludismo fueron Brasil y los de la subregión andina, que concentran alrededor del 82% de los casos, aunque el riesgo mayor de transmisión se observa en la subregión conformada por la Guayana Francesa, Guyana y Suriname, donde la incidencia parasitaria anual superó los 200 casos por 1.000 habitantes ese año.

La tuberculosis es otra de las enfermedades cuya incidencia se espera reducir hasta el año 2015. En América Latina y el Caribe, se estima que en el 2002 hubo 370.000 nuevos casos de tuberculosis, aproximadamente 200.000 de los cuales fueron contagiosos; son estos últimos los que requieren un diagnóstico y tratamiento prioritarios, puesto que en el año considerado murieron más de 150 personas por día a causa de este mal. La mayor parte de los enfermos de tuberculosis eran adultos jóvenes en la etapa más productiva de la vida; por cada ocho hombres contagiados, había cinco mujeres que contraían la enfermedad. Para influir en forma significativa en la prevalencia de la enfermedad habrá que aumentar la cobertura del diagnóstico y de los programas de tratamiento acortado estrictamente supervisado (TAES). Según la Organización Panamericana de la Salud, Perú, Haití y Bolivia son los países donde se registra el mayor número de casos de tuberculosis de toda América Latina y el Caribe, cuya incidencia se atribuye fundamentalmente a las condiciones sociales y pobreza de esos países (véase el gráfico V.14).

Gráfico V.14
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASA DE PREVALENCIA DE TUBERCULOSIS, 2002



Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS), sobre la base de Naciones Unidas, base de datos de indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio [en línea] http://unstats.un.org/unsd/mispa/mi_goals.aspx.

Pese al cuadro descrito, se han logrado avances en la lucha contra la tuberculosis en América Latina y el Caribe. En 1994 se lanzó en la región la estrategia DOTS/TAES (tratamiento acortado estrictamente supervisado), que se estima beneficiará al 78% de esta; de gran eficacia y bajo costo, permite detectar y curar la enfermedad. La estrategia, cuya aplicación está respaldada por el compromiso político de los países, consiste en una combinación de diagnóstico de laboratorio y tratamiento con observación de la toma de medicamentos. Se calcula que en el año 2003 se diagnosticó al 76% de los enfermos con tuberculosis contagiosa y se curó al 81% de ese total. De 1995 a la fecha han sido tratadas 17 millones de personas con este método.

Otro de los principales objetivos de la estrategia es abordar de manera efectiva las relaciones complementarias entre la tuberculosis y el VIH/SIDA. La pandemia de virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) representa un considerable desafío en la lucha contra la tuberculosis en todos los niveles, en tanto que esta es uno de los motivos más frecuentes de morbilidad y una de las principales causas de mortalidad entre las personas que viven con el VIH/SIDA.

C. La respuesta de los sistemas de salud y los desafíos para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio relacionados con la salud

La situación existente en la región en la década de 1990 define las condiciones iniciales y provee el entorno en los que se insertan los objetivos de desarrollo del Milenio y sus desafíos. Este entorno ha mostrado distintas facetas: una dimensión alentadora, que responde a la profundización de la democracia y sus instituciones, los logros significativos en estabilidad macroeconómica, una

notable apertura de las economías y el progreso de los indicadores sociales, y una dimensión decepcionante debido al bajo ritmo de crecimiento, la escasa reducción de la pobreza, la persistencia de una inequidad y una exclusión acentuadas y la magnitud del descontento social. Dada la estrecha relación existente entre los determinantes políticos, económicos y sociales del desarrollo, si estas tendencias negativas persisten pueden llegar a poner en peligro los adelantos logrados.

En comparación con el limitado progreso en la reducción de la pobreza y persistencia del problema distributivo, en la última década la región ha dado pasos importantes para mejorar los indicadores sociales medios. Esto se refleja claramente en el índice de desarrollo humano, que resume indicadores clave de bienestar como la esperanza de vida al nacer y la alfabetización, y según el cual el promedio regional (que muestra un valor de 0,78 en el último informe sobre el tema publicado en 2003) es comparable con el de Europa oriental y central y solamente es superado por el promedio de los países desarrollados (BID, 2004). Pero el índice no refleja los altos niveles de desigualdad y exclusión existentes en la región, debido a los cuales se registran avances promedio en términos de bienestar sin que haya cambios en los derechos al desarrollo y la salud de los pobres y excluidos. Aunque parezca paradójico, coexisten avances medios en los indicadores sociales con retrocesos en la reducción de la pobreza. Como se observa en el análisis de la situación regional, los promedios de la región ocultan una marcada inequidad en los indicadores de salud.

El cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio depende en gran medida del acceso a los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades básicas de alimentación, educación y salud, junto con un ejercicio pleno de los derechos individuales. Como se desprende del análisis de la situación de salud expuesto anteriormente, existe la necesidad urgente de reducir las grandes brechas de inequidad en el acceso y en los indicadores de salud como condición para alcanzar los objetivos.

Las insuficiencias y limitaciones que presentan los sistemas de salud en América Latina y el Caribe constituyen barreras que dificultan la superación de las brechas y reducen las posibilidades de adoptar medidas eficientes en función de los costos para prevenir o tratar las principales causas de muertes maternas e infantiles y las debidas a enfermedades transmisibles como el VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis. Asimismo, dificultan la implementación de estrategias nacionales y globales para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo en países de ingreso medio y bajo.

Desde el punto de vista de la estructura de los sistemas, las limitaciones más importantes son la segmentación y la fragmentación. La segmentación[15] impide o dificulta la adopción de medidas eficaces en función de los costos para diversos grupos, porque impone condiciones de acceso a los sistemas de salud que solo pueden satisfacer los grupos más privilegiados en lo social, lo laboral y lo económico (OPS/OMS/OSDI, 2003; Behrman, Gaviria y Székely, 2003), lo que consolida y profundiza la inequidad. Uno de sus efectos más graves es que se traduce a su vez en una segmentación del derecho a la salud que, a pesar de estar consagrado en los cuerpos legales como universal, en la práctica se encuentra gravemente restringido por condiciones como la situación laboral y la capacidad de pago. Los resultados de estudios realizados en varios países de la región demuestran que de un 20% a un 77% de la población no tiene acceso al sistema de salud cuando lo necesita y un 78% en promedio no cuenta con seguros de salud de ningún tipo (OPS/OMS/OSDI, 2001-2004), situación que se ha agravado debido a los cambios en el mercado del trabajo, en particular con el incremento de la economía informal. El análisis de los motivos que llevan a no solicitar servicios institucionales de salud en cualquier subsistema permite concluir que esto se debe principalmente a causas económicas. En sistemas muy segmentados, el acceso a los servicios de

[15] La segmentación consiste en la división de los sistemas de salud en subcomponentes “especializados” en diversos grupos y, tanto en materia de provisión de servicios como de seguros, suele reflejarse en la coexistencia de un subsistema público orientado a los pobres; un subsistema de seguridad social, especializado en los trabajadores formales y sus dependientes, y un subsistema privado con fines de lucro, concentrado en los segmentos más ricos de la población. También existe, con un mayor o menor grado de generalización según los países, un subsistema privado sin fines de lucro destinado a atender las necesidades de quienes no consiguen acceder al subsistema público y que suelen ser extremadamente pobres o son víctimas de algún tipo de discriminación.

salud responde a mecanismos institucionales de discriminación y los factores que restringen el acceso afectan a algunos grupos sociales más que a otros. Por consiguiente, los más excluidos en este campo son los pobres de zonas rurales y que están insertos en la economía informal (OPS/OMS/OSDI, 2003, p. 98).

El origen étnico también es un factor limitante del acceso. Por lo menos en cinco países de la región (Guatemala, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú), el pertenecer a un pueblo originario o hablar exclusivamente una lengua originaria constituye una barrera de acceso a los sistemas de salud.[16]

Por último, en la medida en que el acceso a los sistemas de salud está vinculado al empleo en el sector formal, las mujeres sufren una mayor exclusión que los hombres en razón de su inserción en el mercado laboral. Ante la necesidad de atender sus obligaciones domésticas, más de la mitad de las mujeres de la región no realiza trabajos remunerados; cuando sí lo hace, su participación en el sector informal en ocupaciones a tiempo parcial que por lo general no están cubiertas por la seguridad social es proporcionalmente mayor que la del hombre. La frecuencia con que las mujeres ocupan una posición dependiente las coloca a ellas y a sus hijos en una situación de gran vulnerabilidad basada en el empleo y el hecho de vivir en el hogar del afiliado. En este contexto es importante señalar que más del 30% de los hogares de la región están encabezados por mujeres.

La segmentación de los sistemas de salud refleja los patrones de segmentación social y discriminación de las sociedades en los que se insertan y constituye un potente obstáculo para la consecución de los objetivos de desarrollo. Un grupo minoritario de países de la región ha adoptado en las décadas pasadas medidas de carácter nacional para reducir o eliminar la segmentación de sus sistemas de salud, a pesar de lo cual la mayoría de los países del continente sigue mostrando altos grados de segmentación.[17]

La fragmentación,[18] por su parte, dificulta las intervenciones eficaces en función de los costos, porque la existencia de múltiples agentes que actúan sin coordinación impide una estandarización adecuada de la calidad, el contenido, el costo y la aplicación, encarece las intervenciones y contribuye al uso ineficiente de los recursos dentro del sistema. Esto último se expresa, entre otras cosas, en la coexistencia de bajas tasas de ocupación hospitalaria en centros de la seguridad social y altos porcentajes de demanda insatisfecha de tales servicios en el subsistema público en Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay y República Dominicana. La fragmentación de la provisión de servicios por parte del subsistema público tiene importantes dimensiones territoriales en el caso de Bolivia, Honduras, Guatemala y Ecuador, países en que la oferta de servicios de salud en el medio rural se ve seriamente restringida por la debilidad de los mecanismos de referencia y contrarreferencia. Según estudios realizados en Bolivia, Brasil, El Salvador, Honduras y Nicaragua, uno de los principales problemas para la aplicación de medidas para reducir la mortalidad materna que den resultados satisfactorios es la dificultad de lograr que las intervenciones se realicen en los distintos niveles territoriales dentro del subsistema público, a pesar de que el desafío de reducir la mortalidad materna es una prioridad en las respectivas agendas políticas (OPS/USAID, 2004).

En cuanto a la forma de organizar las intervenciones y asignar los recursos para su realización, las mayores insuficiencias de los sistemas de salud se encuentran en la asignación, distribución y formación de los recursos humanos; la magnitud y distribución del gasto público y la distribución territorial de la red de servicios y de la infraestructura de salud.

[16] En todo el continente existe una correlación entre las condiciones de pobreza y los pueblos originarios que se agrava en el medio rural y en situaciones de dispersión, y afecta con especial severidad a las mujeres y a los menores. Es bien sabido que, pese a los esfuerzos que despliegan los países para impedirlo, los grupos en condiciones de pobreza tienen, en términos generales, menores posibilidades de verse beneficiados por el desarrollo, lo que incluye el acceso a los servicios básicos de salud, educación y nutrición.

[17] Entre ellos, Brasil, Canadá, Cuba, Chile y Costa Rica.

[18] La fragmentación se produce cuando los diversos subsistemas no operan en forma coordinada y sinérgica, sino que tienden a ignorarse o a competir entre sí, lo que se puede manifestar en todas o alguna de las funciones del sistema.

Al igual que en muchas regiones del mundo, los sistemas de salud de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe enfrentan serios problemas de insuficiencia, mala distribución, formación inadecuada y condiciones precarias de trabajo de sus integrantes. Las políticas de flexibilización laboral implementadas en el marco de las reformas de salud y las crisis económicas y sociales que han sacudido a los países de la región en los últimos 30 años han dado origen a una precarización del mercado de trabajo en el sector salud. La situación laboral de los trabajadores de la salud se ha deteriorado no solamente en lo que respecta a la remuneración sino también a estabilidad, y las posibilidades de crecimiento y satisfacción de necesidades individuales y familiares.

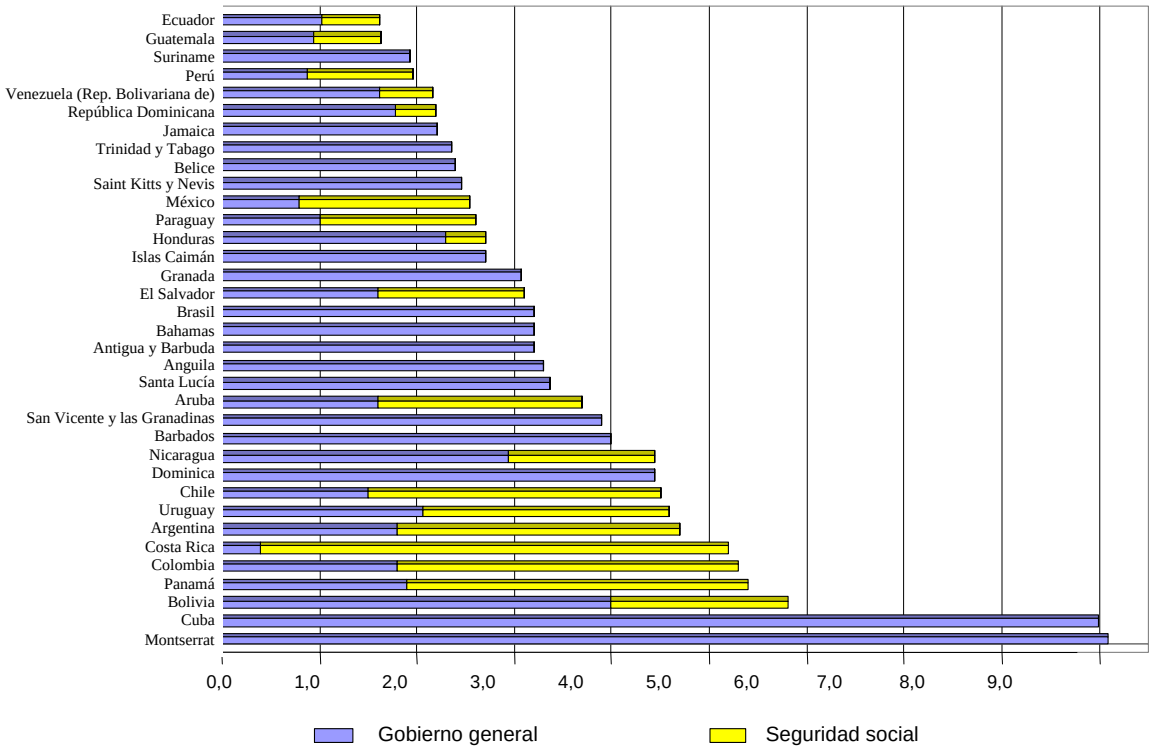
En la región, pocos países han logrado implementar políticas adecuadas de recursos humanos, lo que se refleja en la persistencia de desequilibrios crónicos en su distribución, su concentración en las áreas urbanas, el crecimiento asimétrico de la oferta y la demanda, el mayor crecimiento de la oferta de educación frente a los requerimientos del trabajo en salud, desfases en materia de formación, desorden en la profesionalización y estancamiento del empleo público. En algunos países esto ha dado origen a un éxodo de profesionales de la salud y crecientes corrientes de emigración de personal calificado hacia los países desarrollados, que han tenido fuertes efectos negativos en Ecuador, Bolivia, Honduras y Perú. En el caso del Caribe, la pérdida económica que supone la formación de trabajadores que luego emigran alcanza niveles considerables.[19]

En la región se han realizado variados intentos de ampliación de la cobertura de salud y de redistribución de recursos humanos, ejemplos de lo cual son los servicios sociales y los ciclos de destinación (Quiroga, 2000), pero son pocos los incentivos que se otorgan en los países para retener a los trabajadores de la salud en áreas difíciles o alejadas de los centros urbanos. En Honduras, Ecuador, Bolivia, Guatemala, El Salvador y República Dominicana los problemas relacionados con la insuficiencia y distribución inadecuada de los recursos humanos, especialmente de médicos y enfermeras, y la mala calidad de la atención figuran entre las principales causas de la exclusión en materia de salud (Hobcraft, 1993). A su vez explican la mayor parte de las muertes maternas y perinatales (OPS/OMS/OSDI, 2003).

La magnitud y distribución del gasto público en salud son herramientas poderosas para realzar la equidad en los sistemas de salud. En los países que tienen sistemas de salud muy segmentados, el financiamiento público para servicios de salud suele ser en general reducido y, por lo tanto, la cobertura pública es bastante reducida, en tanto que el gasto privado es alto y corresponde casi totalmente a gastos individuales. Esta es la situación en que se encuentran la mayoría de los países de Centroamérica (Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Honduras) y de la Comunidad Andina (Ecuador, Perú, Bolivia, República Bolivariana de Venezuela), en los que la pobreza afecta a un alto porcentaje de la población y el bajo gasto público va unido a un elevado gasto privado proporcionalmente mayor en los más pobres, lo que da cuenta de un grave problema de equidad en el acceso a los servicios de salud, que está condicionado a la capacidad de pago individual en tanto que la posibilidad de recurrir al sector público está restringida (véase el gráfico V.15).

[19] Véase OPS, Oficina de Coordinación del Programa para el Caribe, “Nurse sites” [en línea] http://www.pahocpc.org/whatsnew/press_releases/nurses/migrate_nurse.htm.

Gráfico V.15
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: GASTO DE GOBIERNO GENERAL Y SEGURIDAD SOCIAL, 2000



Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS), Base de datos del Área de Desarrollo Estratégico de la Salud (SHD/HP).

Es importante señalar que, debido a la mayor necesidad de atención de salud de las mujeres, los gastos personales dedicados a este rubro son siempre más altos que el de los hombres (20% comparado con 50%), como lo demuestran las encuestas de hogares que contienen información sobre este tipo de gastos: Brasil (1996-1997), Ecuador (1998), Paraguay (1996), Perú (2000) y República Dominicana (1996). Esta inequidad adquiere mayores proporciones cuando se considera que el ingreso de las mujeres representa aproximadamente un 70% del de los hombres.

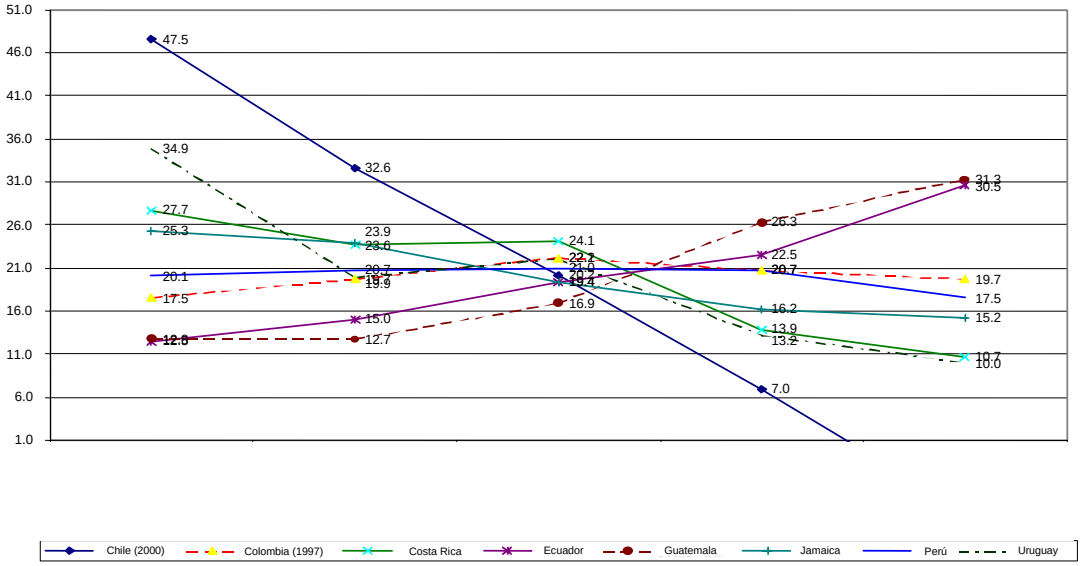
Además de la magnitud del gasto público, su progresividad, es decir, su distribución en los grupos más pobres de la población, es fundamental para garantizar su acceso a la salud. Los gastos individuales de los integrantes de los hogares más pobres es menor en los países donde la distribución del gasto público está orientada a favorecer los grupos de bajos ingresos. En Ecuador y Guatemala, la canalización del gasto en salud al primer quintil de ingreso, que equivale al grupo más pobre, representa poco más de 12% del gasto público, en tanto que el quinto quintil, el más rico, recibe más del 30% de dicho gasto. En el otro extremo, Chile, Costa Rica y Uruguay distribuyen alrededor del 30% del gasto público entre la población de menores ingresos, mientras Perú presenta una distribución pareja de dicho gasto en todos los grupos de ingreso y en Jamaica este favorece a los grupos de menores ingresos. Ecuador, Guatemala y Perú tienen sistemas de salud altamente segmentados, en tanto que Costa Rica, Uruguay y Chile tienen sistemas nacionales de seguros de salud (véase el gráfico V.16).

La concentración de la infraestructura física y tecnológica de salud en las regiones más ricas y en los centros urbanos determina que la población de zonas geográficas pobres, rurales y dispersas tienen un acceso restringido a ella. Una medida del acceso es la utilización de los servicios de salud,

que refleja la proporción de recursos destinada por cada subsistema a atender a los diversos grupos de población, lo que es a su vez un indicador de la equidad dentro del sistema en general. En la mayoría de los países se advierte inequidad en la utilización de los servicios, debido a un mayor uso de estos por parte de los quintiles más ricos de la población en todos los subsistemas, incluido el público.

Gráfico V.16

CHILE, COLOMBIA, COSTA RICA, ECUADOR, GUATEMALA, JAMAICA, PERÚ Y URUGUAY: EFECTO DISTRIBUTIVO DEL GASTO PÚBLICO



Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Las disparidades de acceso a los bienes, servicios y oportunidades en este campo se reflejan en diferencias injustas en cuanto al estado de salud. Entre otras cosas, tanto la mortalidad materna como la infantil se concentran en los segmentos más pobres de la población, como se indica en la sección anterior.

La situación imperante en cuanto a la calidad de los servicios de salud en América Latina y el Caribe no puede considerarse alentadora. En gran medida, puede atribuirse a los resultados comparativamente malos y a las bajas coberturas de los sistemas de salud de los países de la región y el abandono de la salud pública. De hecho, la calidad percibida, en su doble dimensión humana y administrativa, figura cada vez más como un factor que incide notablemente en la calidad técnica, tanto en términos de los procesos como de los resultados (OPS, 2000a).

Los procesos de reforma del sector de la salud realizados en la región se concentraron en los cambios estructurales, financieros y organizacionales de los sistemas y en ajustes de la prestación de servicios. La salud pública ha sido descuidada, al considerarla una responsabilidad social e institucional, justamente cuando más atención requiere y cuando más se necesita apoyo de los gobiernos para modernizar la infraestructura necesaria (OPS, 2000b). Algunos de los procesos que se llevan a cabo actualmente no han permitido superar las inequidades existentes en materia de salud vinculadas a la acentuación de las desigualdades económicas.

En Argentina, Bolivia, Ecuador, México y Perú ha empezado a estructurarse una propuesta de seguro maternoinfantil, que formaría parte de las prestaciones ofrecidas por los seguros públicos de salud. Esta responde a una estrategia de focalización de programas sociales, destinada a hacer frente a los alarmantes niveles de desigualdad. A pesar de que estos seguros se centran en la atención de mujeres y los niños, resultan restringidos, en la medida que se ocupan esencialmente de la maternidad y dejan de lado otros componentes básicos de la salud sexual y reproductiva como la

prevención del cáncer, la violencia, la fecundidad y la atención diferenciada a los adolescentes de ambos sexos. De todos modos es importante mencionar algunos aspectos de lecciones aprendidas en Bolivia, Chile, Cuba y Honduras, países que en las últimas décadas han logrado reducir la mortalidad materna de manera significativa (véase el recuadro V.1).

Recuadro V.1

REDUCCIÓN DE LA MORTALIDAD MATERNA EN BOLIVIA, CHILE, CUBA Y HONDURAS

La reducción de la mortalidad materna en estos países es un ejemplo de los avances logrados en relación con esta meta. Si bien en el caso de Bolivia y Honduras aún persisten algunos problemas relacionados con el nivel socioeconómico y la inestabilidad política, se han observado muestras claras de progreso. Gracias a la colaboración entre los ministerios de salud y los organismos de cooperación internacional, se han realizado estudios de caso nacionales que han permitido sistematizar e identificar los factores más importantes que contribuyeron a la reducción de la mortalidad materna en los países considerados.

En el caso de Bolivia, la reducción de la mortalidad materna entre 1993 y 2003 ha sido del 41%, de 390 muertes maternas por 100.000 nacidos vivos a 235. Aún queda mucho por hacer, pero el progreso es sustancial. Entre muchos otros, hay un factor importante que influyó en esta mejora: la decisión de otorgarle la debida prioridad política a la solución del problema, que se ha traducido en una serie de medidas e intervenciones vinculadas al fortalecimiento de los sistemas y servicios de salud. Entre ellas cabe destacar la creación de un mecanismo de financiamiento de intervenciones maternoinfantiles eficaces. En 1996 se creó el Seguro Nacional de Maternidad y Niñez, sustentado por la asignación de recursos de la coparticipación tributaria establecida por la Ley de Participación Popular. Este mecanismo ha tenido una continuidad de cerca de nueve años en cuatro gobiernos consecutivos. En la actualidad se encuentra en ejecución el Seguro Universal Maternoinfantil, que asegura la provisión de servicios e intervenciones clave para la atención maternoinfantil, incluidos la atención de las complicaciones durante el embarazo, parto y puerperio, los cuidados posteriores al aborto y complicaciones y enfermedades del recién nacido y del niño menor de cinco años.

Chile presenta actualmente la segunda tasa más baja de mortalidad materna de América Latina y el Caribe, de 17 muertes maternas por 100.000 nacidos vivos. Esto representa un marcado descenso en comparación con 325 muertes maternas en 1951. Entre los factores que contribuyeron a esta disminución figura la creación del Servicio Nacional de Salud, que proveía una amplia gama de servicios de protección de la salud de las madres y niños, el programa de planificación familiar destinado a reducir las muertes maternas por complicaciones del aborto inducido y el Programa Nacional de Alimentación Complementaria, orientado a mejorar la situación nutricional de mujeres embarazadas y niños hasta los seis años. A lo anterior se suma el fortalecimiento de una red de asistencia pública basada en la prevención, el acceso y la aplicación de tecnologías apropiadas y eficaces, así como la asignación de matronas profesionales con capacitación universitaria, prestigio y reconocimiento comunitarios a todo el país, que contribuyeron al mejoramiento del acceso y la cobertura y permitieron ofrecer una atención calificada durante el embarazo, parto y puerperio.

En el caso de Cuba la situación ha sido similar. La política de salud de Cuba se ha destacado por el apoyo permanente de las autoridades políticas. Cuba ha adoptado la salud maternoinfantil como una prioridad y ha establecido redes de servicios de salud obstétrica e infantil de base comunitaria. Asimismo, se fortaleció la capacitación individual y se garantizó el acceso de todas las mujeres a la educación y a los servicios de salud con capacidad resolutiva. El constante mejoramiento de la cobertura y la calidad y la potenciación de las mujeres son elementos centrales del sistema de salud de Cuba.

Honduras ha logrado notables avances en la reducción de la mortalidad materna. De hecho, la razón de mortalidad materna disminuyó un 38% entre 1990 y 1997, es decir de 182 a 108 muertes maternas por 100.000 nacidos vivos. La evaluación de lo realizado en Honduras permite determinar que el respaldo a los servicios sociales y la ampliación del acceso a los servicios de salud fueron dos de los factores determinantes del cambio, que obedeció a la decisión de las autoridades de destinar una parte significativa del PIB a la salud. Junto con ello, se promovió la maternidad segura y se dio prioridad a la reducción de la mortalidad materna mediante la provisión de recursos con ese fin. El fortalecimiento de la disponibilidad de servicios de cuidados esenciales obstétricos ha sido un valioso esfuerzo emprendido en esta área y cabe destacar también el mejoramiento del sistema de referencia de complicaciones obstétricas en partos domiciliarios y de mujeres de alto riesgo para su atención por parte de personal calificado; también se han tomado importantes medidas para mejorar la calidad de la atención y elevar la participación de la comunidad, como componentes claves de otras estrategias.

La experiencia acumulada en todos estos casos demuestra el rol esencial de las autoridades y la importancia de políticas públicas sostenibles, de largo alcance y de carácter intersectorial, que contribuyan en particular al fortalecimiento de los sistemas y servicios de salud y aseguren el acceso a servicios de atención primaria de calidad para las madres y los niños, los recursos humanos disponibles con competencias adecuadas para la atención obstétrica calificada y la disponibilidad de cuidados obstétricos esenciales y de servicios de planificación familiar en la red de servicios de salud. La vigilancia epidemiológica y los sistemas de monitoreo han sido también determinantes de los positivos cambios que se han producido en estos países.

Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS).

En general, en la región ha habido una mejora de la calidad de las políticas, programas y normas sobre salud sexual y reproductiva, basada en la concepción de los derechos reproductivos como derechos humanos, en la equidad social y de género, y en el empoderamiento de las mujeres y los adolescentes. Se han desarrollado programas nacionales de salud de los adolescentes y se han creado unidades especiales para su atención en los establecimientos de salud, como también para la prestación de servicios de promoción, prevención y tratamiento, en los que se da especial importancia a la salud sexual y se realizan actividades dirigidas expresamente a la prevención del embarazo no planeado y a la atención de madres adolescentes. Paralelamente, se ha reforzado la formación de recursos humanos sobre prácticas de atención, mejoramiento de la calidad de servicios de salud y oferta de anticonceptivos para la población adolescente, entre otras cosas mediante talleres en los que se dan a conocer a grupos de jóvenes sus derechos a la salud y reproductivos (CEPAL, 2004e). A pesar de estas múltiples actividades, se impone un mayor apoyo político para que en los procesos de reforma del sector salud se otorgue prioridad a las actividades relacionadas con los derechos y la salud sexual y reproductiva de los adolescentes, considerando que será imposible lograr los objetivos de desarrollo del Milenio referentes a la salud materna si no se invierten recursos y se toman medidas eficaces destinadas a los adolescentes y jóvenes.

En lo que respecta al objetivo de desarrollo sobre la lucha contra el VIH/SIDA, las respuestas gubernamentales han sido escasas; los países que se han mostrado más activos en este campo son Brasil, Chile y Uruguay. Las respuestas de los gobiernos han ido en aumento en los últimos años, lo que se vincula al incremento de la disponibilidad de recursos aportados por el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la tuberculosis y el paludismo, la mayor parte de los cuales se destinan a intervenciones terapéuticas y al acceso a medicamentos antirretrovirales.

En cuanto a las políticas y los elementos estructurales de la respuesta al problema, la mayoría de los países han adoptado leyes específicas sobre el VIH/SIDA, muchas de las cuales comprometen al Estado en la prevención y atención de la infección, incluido su tratamiento. Al menos cinco países de la región, Argentina, Brasil, Chile, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay, ofrecen acceso universal al tratamiento mediante antirretrovirales y la gran mayoría está en proceso de adoptar nuevas terapias con los recursos mencionados. El progreso logrado en esta área ha sido posible gracias a las negociaciones conjuntas de los países, organizados por subregiones, con las industrias farmacéuticas internacionales, a partir de una fuerte presión de la sociedad civil. Sin embargo, la capacidad de los servicios de salud ha sido insuficiente para responder a los desafíos planteados por la expansión de la cobertura de los tratamientos, tanto en lo que respecta a la infraestructura física como a los recursos humanos.

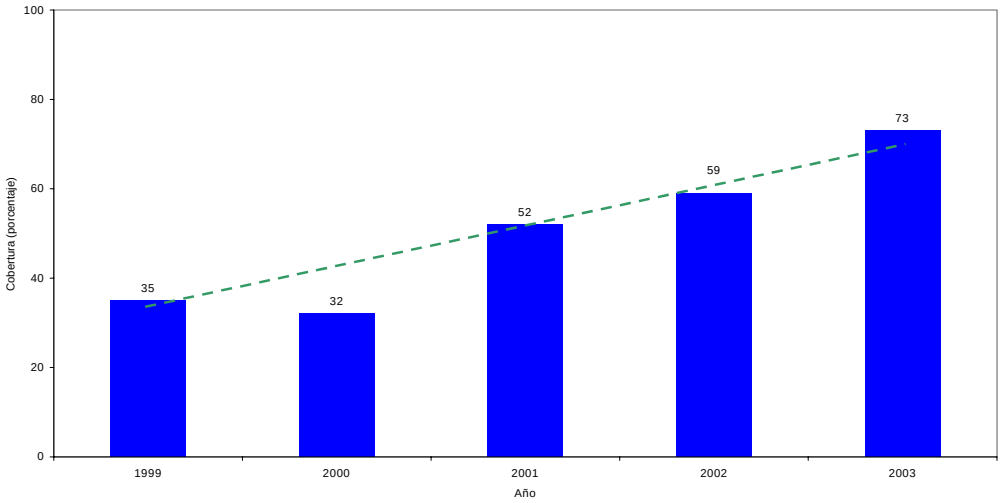
Las actividades de prevención han sido muchas y variadas, y han ido acompañadas de evaluaciones. Hoy en día la mayor parte de la población tiene suficientes conocimientos sobre la epidemia, sus formas de transmisión y cómo puede prevenirse, pero las conductas preventivas no tienen los efectos deseados, lo que hace suponer que las actividades de prevención también han sido insuficientes en cantidad, contenidos y eficacia. La adopción del enfoque de derechos y las investigaciones que permitan reducir las inequidades de género son dos áreas de intervención que forman parte de las respuestas estructurales al problema del VIH/SIDA, al igual que la integración con los servicios de salud sexual y reproductiva, estrategia que aún no ha sido debidamente incorporada en el quehacer de los países (UNFPA/EAT, 2004c).

Aunque todavía se dista mucho de controlar la epidemia de VIH/SIDA, los avances científicos y tecnológicos, sumados a la voluntad política y la intensa movilización social, están modificando su evolución en muchos países del mundo y también en América Latina y el Caribe. La adopción de estrategias de educación y comunicación y la provisión de servicios de salud siguen siendo fundamentales para contener el avance de la epidemia, mientras que la prevención seguirá constituyendo la principal medida para impedir que alcance las proporciones catastróficas a las que ha llegado en otras regiones. La instrumentación de modelos de atención integral, que incluyan

tratamientos con medicamentos antirretrovirales y contra las infecciones oportunistas y mecanismos para aumentar el acceso a dichos fármacos, requiere de una fuerte voluntad política y financiera para evitar que la epidemia continúe produciendo un sufrimiento innecesario, especialmente entre los más desposeídos.[20] Estos modelos deben estar estrechamente vinculados con estrategias sólidas de prevención primaria (OPS, 2001a).

En el caso de la tuberculosis, el tratamiento acortado estrictamente supervisado es la estrategia recomendada por la OMS para el control de la enfermedad, cuyo primer requisito es un compromiso político sostenido de aumentar los recursos humanos y financieros, y hacer del control de la tuberculosis una actividad de alcance nacional y parte integral del sistema de salud (OMS, 2003). Desde finales de los años noventa, esta estrategia ha ido extendiéndose progresivamente en la región, hasta alcanzar una cobertura del 73% en el año 2003 (véase el gráfico V.17) (OMS, 2004). Ese mismo año se registraron 230.000 casos en la región, y actualmente las tasas de detección de tuberculosis infecciosa (con baciloscopía positiva) ascienden a un 44%, en tanto que la tasa de curación es del 81% con el tratamiento recomendado. Estos indicadores ilustran el progreso logrado en la consecución de las metas de la OPS/OMS para el control de la tuberculosis, que han de conducir al cumplimiento de los objetivos de desarrollo.[21]

Gráfico V.17
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EXPANSIÓN DE LA COBERTURA POBLACIONAL DE DOTS/TAES, ENTRE 1999 Y 2003
(En porcentajes)



Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS), *Global Tuberculosis Control: Surveillance, Planning, Financing* (WHO/HTM/TB), Ginebra, 2005.

El control de la tuberculosis requiere un compromiso sostenido en todos los niveles para adoptar las medidas necesarias. Existen muchas limitaciones para mejorar el control de la tuberculosis que están relacionadas con la debilidad y el subfinanciamiento de los sistemas de salud. La prioridad que se habrá de dar al control de la tuberculosis dependerá de la incidencia de esta enfermedad en cada país. La respuesta de los sistemas de salud sigue siendo inadecuada, debido a la insuficiencia de los servicios de atención primaria, la falta de participación del sector privado y la escasa utilización de los trabajadores y recursos comunitarios.

[20] Véase OPS, Oficina de Coordinación del Programa para el Caribe, http://www.pahocpc.org/whatsnew/press_releases/nurses/migrate_nurse.htm.

[21] En la cuadragésima cuarta Asamblea Mundial de la Salud de la OMS se señalaron las metas para el control de la tuberculosis, con la detección del 70% de los casos infecciosos y curación de, al menos, el 85% de estos, que debía alcanzarse en el año 2005 (véase WHA44/1991/REC/1.1991).

En el caso del paludismo, después de la suspensión del programa de erradicación, los países de América Latina y el Caribe adoptaron la estrategia global de control en 1992. Los principios técnicos de esta estrategia incluyen el diagnóstico temprano y el tratamiento inmediato de la enfermedad; la aplicación de medidas de protección y prevención de la enfermedad; el desarrollo de la capacidad de predecir y contener epidemias, y el fortalecimiento de la capacidad nacional para realizar investigaciones básicas y aplicadas que permitan y faciliten la evaluación sistemática de la situación del paludismo. Con el objetivo primordial de reducir de forma significativa los casos de paludismo en el mundo, la OMS lanzó la iniciativa titulada "Alianza para hacer retroceder el paludismo", en la que se prevé la participación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, otras instituciones, la sociedad civil y los gobiernos de los países donde el paludismo es endémico. Los elementos clave de la iniciativa refuerzan los de la estrategia global de control del paludismo. La meta de la Alianza es reducir la mortalidad y morbilidad atribuibles al paludismo en un 50% para el año 2010. Los 21 países de la región en los que la enfermedad es endémica se sumaron a la Alianza y entre 1998 y 2003 ha habido una reducción de la incidencia de un 25% en 12 de los países.

En el contexto de los objetivos de desarrollo del Milenio, la meta es detener y comenzar a invertir la incidencia del paludismo para el año 2015. Para ello será necesario un sostenido cumplimiento de los compromisos contraídos por los gobiernos, una mayor colaboración entre programas de salud y entre sectores, un financiamiento adecuado, la necesaria capacitación del personal de salud y de la comunidad y su participación en actividades de prevención y control, la integración del programa para erradicar el paludismo en los servicios de salud, el continuo fortalecimiento de los sistemas de información y la definición de políticas basadas en pruebas concretas.

D. Principios orientadores para las políticas de salud

Los países de América Latina y el Caribe han iniciado el nuevo siglo con numerosos adelantos, entre otros su opción por regímenes democráticos, la adopción de políticas macroeconómicas responsables y la realización de importantes reformas para promover el crecimiento económico y el progreso social. No obstante, aún persisten grandes desafíos, como detener el reciente aumento de la pobreza en muchos países, reducir la desnutrición infantil y las diferencias de género en el mercado laboral y en la participación política, ampliar el acceso a servicios básicos de agua y saneamiento en los países de bajos ingresos y en las regiones más pobres de países con ingresos medios, y mejorar la equidad en el campo de la salud, especialmente en el acceso a los servicios pertinentes.

La región no es la más pobre del mundo, pero sí la que presenta un mayor grado de desigualdad. El país con la menor inequidad de la región en términos de ingresos sigue registrando una mayor desigualdad que cualquier país de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos o de Europa oriental (Banco Mundial, 2003a). Los datos sobre la distribución del ingreso revelan que, en promedio, el 10% más rico de la población de América Latina percibe el 36,1% de todo el ingreso familiar, mientras que el 40% más pobre recibe apenas el 13,6%. En República Dominicana el ingreso per cápita del 20% más adinerado de la población superaba por 24,6 veces el ingreso per cápita del 20% más pobre en el año 2002; en Colombia el factor era de 29,6 y en Bolivia, de 44,2 (Roses, 2004).

La pregunta que cabe plantearse es si las políticas económicas y sociales que se están aplicando actualmente en América Latina y el Caribe son suficientemente eficaces para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio o si se requieren cambios. Como se indicó anteriormente, si se mantienen las tendencias observadas muchos de los indicadores relacionados con los objetivos vinculados a la salud no se alcanzarán en el 2015, lo que apunta a la necesidad de adoptar medidas correctivas.

La comprensión de los objetivos de desarrollo del Milenio como un componente esencial y una fuerza propulsora del desarrollo en materia de salud y de las metas nacionales intersectoriales sobre salud establecidas por los países es un requisito indispensable para que los objetivos de desarrollo no pierdan vigencia al trasladarlos al contexto de la formulación de políticas nacionales, más aún si se considera que en los últimos años se han adoptado una serie de reformas que en algunos países han debilitado los sistemas de salud pública y han reducido el acceso a los servicios.

A continuación se presenta una enumeración de los principales desafíos pendientes en cuanto a las políticas necesarias para cumplir con los objetivos de desarrollo del Milenio:

1. Promover la intersectorialidad e interinstitucionalidad

La salud es un fenómeno multidimensional que requiere de estrategias intersectoriales, que formen parte de estrategias más amplias de desarrollo y de reducción de la pobreza. Por ello, para lograr mejoras en la salud hay que incidir más ampliamente en las políticas sociales, trascender la visión de compartimientos estancos y reconocer los niveles de interdependencia de las metas. Asimismo, es preciso aprovechar la sinergia entre las políticas públicas e intervenciones interdisciplinarias e intersectoriales focalizadas en los grupos más vulnerables y en las zonas y los países con mayores desventajas.

Según la información empírica recopilada, una manera de incidir en la reducción de las tasas de mortalidad infantil y materna es mediante un trabajo conjunto en las áreas de la salud y la educación. Las distintas dimensiones de la salud sexual y reproductiva exigen también respuestas concertadas, en las que participen otros sectores, como el de trabajo y justicia, y medidas orientadas a la potenciación de las personas y las comunidades, sobre todo de las adolescentes y las mujeres.

La alta correlación existente entre el porcentaje de la población con acceso a agua potable y las tasas de mortalidad infantil es otro hecho que corrobora la necesidad de ejecutar programas intersectoriales destinados a transformar el entorno en que se desenvuelve la vida de las personas, dirigidos a los más vulnerables y que tengan como unidad articuladora a la familia, la escuela, la comunidad, segmentos organizados de la sociedad civil o municipios. También es preciso establecer estructuras organizativas intersectoriales. En el recuadro V.2 se describe el programa de municipios saludables como un ejemplo de buena práctica intersectorial en salud que vale la pena destacar.

Recuadro V.2
MUNICIPIOS SALUDABLES

La estrategia de municipios saludables y productivos ha sido identificada por muchos países como un enfoque práctico y aglutinador. Sus objetivos son mejorar las condiciones de salud en las poblaciones más vulnerables e impulsar la sostenibilidad de los programas que se ejecuten en un municipio. La estrategia responde a un enfoque del desarrollo local, que involucra a la población en la toma de decisiones y en la puesta en práctica de los programas.

Un ejemplo de aplicación de esta estrategia es el caso del municipio de Chopinzinho del Estado de Paraná en Brasil, que tiene una población de 20.740 personas, una economía predominantemente agropecuaria que inició un proceso de reconversión tecnológica para superar los bajos niveles de productividad paralelamente a la ejecución del proyecto de municipio saludable. En Canadá se estableció la "Coalición comunitaria saludable de Ontario" que ofrece un marco para establecer comunidades saludables, mediante la realización de diagnósticos que permitan determinar sus problemas y sus necesidades y, a partir de ellos, establecer planes de acción concretos. Destaca en su estrategia la participación de la comunidad y el compromiso adoptado por las diversas instancias gubernamentales, así como el trabajo intersectorial. Bogotá, D.C., que tiene una población de más de 4 millones de personas, es un ejemplo de una estrategia para mantener, fortalecer, consolidar y promover condiciones de vida segura mediante actividades municipales que aglutinan a diferentes actores e involucran a todos los sectores. El municipio de Cumanayagua-Cienfuegos en Cuba está dividido en 13 consejos populares que han comenzado a aplicar el proyecto de municipios saludables a partir de un análisis de la situación de cada uno de ellos. En México destaca la "Red mexicana de municipios saludables", que forma parte de una estrategia de protección de la salud que permite compartir experiencias y concertar acuerdos de cooperación intermunicipal.

Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS).

La armonización es otro de los elementos fundamentales para la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio, cuya relevancia ha quedado en evidencia en reuniones y acuerdos adoptados entre gobiernos, organismos de cooperación internacional y otros actores sociales que realizan actividades en la región. Cabe citar, por ejemplo, la Declaración de Brasilia sobre la implementación de los objetivos de desarrollo, de noviembre del 2003 (BID, 2003a), y la Declaración de Nuevo León, de enero del 2004, cuyo propósito era avanzar en la instrumentación de medidas para combatir la pobreza, promover el desarrollo social, lograr crecimiento económico con equidad y reforzar la gobernabilidad democrática.[22] En este marco, es necesario concertar y fortalecer acuerdos subregionales relativos a las migraciones y la "portabilidad" de los beneficios.

2. Mejorar la equidad y extender la protección social en materia de salud

El incremento del número absoluto de personas en condiciones de pobreza y de la brecha entre quienes tienen acceso a los beneficios del desarrollo y quienes no lo tienen se refleja también en la protección social relacionada con la salud. Las marcadas inequidades existentes en la actualidad —especialmente las de género, raza y etnia y generacionales— tienen costos muy altos, ya que impiden el ejercicio del derecho al desarrollo y la salud, reproducen los niveles de pobreza y limitan los efectos del desarrollo económico, erosionan la cohesión social y ponen en peligro los procesos democráticos en la región. Para abordar estas desigualdades injustificadas es necesario que los países de la región se comprometan firmemente con los imperativos de equidad y solidaridad, y se adopten medidas sinérgicas en varios niveles, entre otros con los siguientes fines:

- reducir la desigualdad de acceso a los servicios;
- mejorar el funcionamiento de las instituciones en beneficio de todos;
- fortalecer la capacidad de distribución de recursos del Estado;
- incrementar la participación social en los procesos de diseño, monitoreo e implementación de las políticas públicas sobre salud.

Para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio, hay elementos que aparecen como indispensables: el respeto de la diversidad cultural de los distintos grupos sociales, la adopción de medidas que sustenten un crecimiento económico equitativo y sostenible y el reconocimiento del ser humano como elemento central del desarrollo.

La extensión de la protección social en el campo de la salud es otra condición fundamental para el logro de los objetivos, porque, como ya se ha indicado, un alto porcentaje de la población sigue estando excluida de los mecanismos de protección social contra los riesgos de enfermedades y sus consecuencias.

Las estrategias de protección social en salud destinadas a eliminar la exclusión son intervenciones públicas orientadas a garantizar el acceso de los ciudadanos a una atención digna y eficaz y a reducir los efectos negativos, tanto económicos como sociales, que tienen para la población en general y para los grupos vulnerables las situaciones personales difíciles, como las enfermedades y el desempleo, o generales, como los desastres naturales.

[22] Véase Cumbre Extraordinaria de las Américas, *Declaración de Nuevo León*, Nuevo León, México, 13 de enero del 2004.

3. Incrementar y hacer más progresivo el gasto corriente y de inversión en salud

Es importante destacar que, dadas la magnitud y composición del gasto de los países destinado a salud y su distribución en la población, es necesario replantear los temas de financiamiento público y de eficiencia y efecto distributivo del gasto. Este replanteo debe tener lugar en el marco del equilibrio que debe existir entre bienes y servicios de salud, por una parte, y el consumo de otros bienes o servicios que repercuten en la salud (alimentación, vivienda, educación, saneamiento) y contribuyen al bienestar individual y social, por otra.

Sobre la base de la información sobre financiamiento de la salud disponible en la región, es posible argumentar a favor de la necesidad de una mayor inversión en programas de salud pública y servicios personales de salud con fondos públicos, mediante el incremento o mejoramiento del mecanismo de recaudación de impuestos o del alza de las contribuciones sociales.

4. Mejorar la capacidad de respuesta de los sistemas de salud

Es importante destacar el vínculo existente entre los objetivos de desarrollo del Milenio y los cambios necesarios en los sistemas de salud. La consecución de los objetivos de desarrollo exige la ejecución de programas específicos, entre otros de salud sexual y reproductiva y de control de las enfermedades infecciosas, así como el desarrollo de los sistemas y servicios de salud indispensables para que los programas y las intervenciones lleguen a todos los ciudadanos (OPS, 2004a).

En el ámbito de los sistemas de salud es necesario trabajar simultáneamente en las áreas de gestión, financiamiento, seguros y prestación de servicios, a fin de que las actividades sean congruentes, se refuercen mutuamente y contribuyan a la equidad (OPS, 2002c). A continuación, se describen los desafíos que se plantean en cada una de estas áreas.

- En lo que respecta a la gestión de las políticas públicas sobre salud y el ejercicio de la autoridad sanitaria por parte de los poderes públicos, se trata de fortalecer esta función y realzar la eficiencia de la estructura.
- En materia de financiamiento, se trata de organizar solidariamente las diferentes fuentes de financiamiento a fin de atender las necesidades de salud de la población en un marco de equidad. En particular, es indispensable garantizar el financiamiento solidario y sostenible tanto de los servicios de salud personales como de las medidas de salud pública.
- En el ámbito de los seguros, se plantean los siguientes desafíos:
  - garantizar un conjunto de prestaciones universales para la ciudadanía, manteniendo un equilibrio adecuado entre los sistemas de seguro financiados mediante contribuciones o sistemas solidarios de carácter público y los de financiamiento privado;
  - disminuir los costos de transacción y las inequidades derivadas de los sistemas segmentados, fragmentados y débilmente regulados que hoy prevalecen en la región. La información disponible indica que la existencia de un seguro público gestionado con criterios de solidaridad, eficiencia, transparencia y obligación de rendir cuentas, y con una posición relevante o dominante en su ámbito es un factor que puede contribuir notablemente a racionalizar el sistema de seguros y reducir los riesgos de exclusión.
- En relación con la provisión de servicios, se plantean los siguientes desafíos:
  - fortalecer una red de servicios que garantice el derecho universal a la salud, incluidos los derechos reproductivos individuales;
  - reorientar el modelo de atención bajo criterios de promoción y prevención y fortaleciendo la estrategia de atención primaria;

- adoptar incentivos adecuados para que los proveedores intermedios y finales actúen de modo que contribuyan a lograr los objetivos de salud y a eliminar la exclusión;
- dar prioridad a las estrategias orientadas a ampliar el acceso a los servicios de salud;
- velar por la continuidad de la atención entre los distintos niveles y subsistemas del sistema de salud;
- respaldar la demanda de servicios de los grupos con mayor riesgo de exclusión (pobres, indígenas y afrodescendientes, entre otros);
- fortalecer la capacidad de los usuarios para reconocer y ejercer sus derechos a la atención de la salud.

Es importante adoptar políticas que amplíen el nivel básico de la atención primaria de salud, considerada como estrategia fundamental para ampliar los sistemas de salud, conforme a criterios de equidad, y mediante la integración de enfoques verticales y el fortalecimiento de la colaboración intersectorial y la participación social en materia de salud (OPS, 2003a). La atención primaria de la salud ha demostrado ser un muy buen mecanismo para responder a los siguientes desafíos:

- garantizar el estatuto de ciudadanía en salud y la universalidad de acceso, junto con dar atención prioritaria a los grupos menos privilegiados;
- reducir las desigualdades en las prestaciones y los sistemas de atención de la salud, incluidas las de género, raza y etnia y generacionales;
- mejorar la salud de la población en general, mediante una reducción significativa de los riesgos de muerte infantil y materna, el aumento de la esperanza de vida y la mejora de la calidad de vida;
- ofrecer atención de la salud, bajo una red integrada de servicios eficaces y de calidad, atienda a individuos, familias y comunidades y en la que todos ellos participen;
- articular a todos los prestadores de servicios de atención de la salud, y fortalecer la infraestructura y las capacidades institucionales para el desempeño adecuado de las funciones esenciales de salud pública.

En el ámbito de los recursos humanos del sector salud, es importante realizar actividades con los siguientes fines:

- realizar actividades de defensa de intereses que refuercen la función esencial de las políticas de recursos humanos;
- elevar la capacidad de los países para organizar procesos concertados y sostenibles de adopción de acuerdos políticos para la implementación de políticas de recursos humanos (“Observatorio de recursos humanos en salud”), en los que se tome en cuenta el alto porcentaje de mujeres que forman parte de la fuerza de trabajo;
- fortalecer y desarrollar los recursos humanos en el campo de la salud pública con una visión de largo plazo y mediante la adopción de incentivos concretos para reorientar los procesos de formación profesional;
- dar forma al mercado de trabajo otorgando particular importancia a la atención primaria de la salud;
- mejorar el desempeño profesional, mediante la adopción de normas con dicho objetivo y actividades de educación permanente;

- acelerar el desarrollo de capacidades institucionales que permitan perfeccionar la atención prestada por los servicios de salud.

Es indudable que el fortalecimiento de los sistemas de salud puede contribuir a garantizar el acceso a los servicios pertinentes y al logro de los objetivos de desarrollo, pero para que eso sea posible las políticas destinadas a fortalecer dichos sistemas deben estar orientadas a reducir su segmentación y fragmentación al interior de ellos y a crear mecanismos que promuevan la equidad.[23] La pregunta clave parece ser cómo formular políticas de salud que faciliten la inclusión de los grupos excluidos (Banco Mundial, 2003b; Gacitúa, Sojo, Davis, 2000; Bhalla y Lapeyre, 1999; Jordan, 1996). La portabilidad de la garantía de acceso a la salud es un elemento fundamental, en un entorno donde la informalidad en el empleo, los movimientos migratorios y la pobreza seguirán teniendo una gravitación considerable en el mediano y largo plazo. En este contexto, es necesario además definir con claridad quiénes serán los "derechohabientes" o sujetos de la garantía, entendiendo el acceso a la salud ya no como un derecho ligado al empleo sino a la condición de ciudadano.

En síntesis, hacer realidad el compromiso asumido por los gobiernos en relación con los objetivos de desarrollo del Milenio en la región sigue siendo un reto. Son pocos los países que han integrado plenamente dichos objetivos en su proceso de formulación de políticas, en cuya formulación e implementación se debe tener en cuenta una serie de factores. Los gobiernos tienen diversas maneras de percibir los problemas que les aquejan y de identificar y dar soluciones que se enmarquen en sus agendas políticas. Sin embargo, si cada país aplica diferentes criterios en la jerarquización de los problemas y no se trabaja al unísono, con una misma orientación, difícilmente se podrán cumplir los objetivos de desarrollo en América Latina y el Caribe.

A la luz de las condiciones socioeconómicas actuales, es necesario reforzar la voluntad política no solo en el plano nacional, sino también en los ámbitos subregional y regional, a fin de darle primera prioridad a la agenda de salud pública.

Los Ministros de Salud de las Américas, reunidos en el 45° Consejo Directivo de la Organización Panamericana de la Salud, celebrado en Washington, D.C., en septiembre del 2004, aprobaron la resolución CD 45.R3 sobre los objetivos de desarrollo del Milenio y las metas de salud. En esta resolución se insta a los Estados miembros de la OPS a tomar medidas con los siguientes fines:

- elaborar y ejecutar planes nacionales de acción para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo;
- fortalecer el compromiso político con los objetivos a todos los niveles y considerar su cumplimiento como una prioridad en los planes regionales, subregionales, nacionales y locales de desarrollo económico y social;
- aumentar en los países la conciencia y el sentido de propiedad de las prioridades de salud establecidas en los objetivos mediante una amplia gama de diálogos sobre políticas, asociaciones o alianzas y actividades intersectoriales;
- fomentar el establecimiento de alianzas y asociaciones en los foros subregionales, para fortalecer el compromiso con la salud y el desarrollo social sobre la base de responsabilidades compartidas;

[23] Las recomendaciones de los informes de los equipos de tarea sobre salud maternoinfantil, del Proyecto del Milenio de Naciones Unidas, incluyen el acceso a la salud sexual y reproductiva entre las diez cuestiones clave relativas a los objetivos de desarrollo del Milenio para mejorar la salud de mujeres y niños y garantizar las condiciones necesarias para alcanzar la igualdad de género. En los informes también se recomienda ampliar el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, brindar información y suministrar métodos anticonceptivos. En términos programáticos, se reconoce que los sistemas de salud deberían garantizar el acceso universal a estos servicios.

- intensificar las actividades de desarrollo nacional de la salud y protección social en salud;
- integrar mejor los esfuerzos nacionales en pro del cumplimiento de los objetivos mediante la adopción de iniciativas sobre las metas y objetivos de salud y la formulación de políticas de salud orientadas al logro de resultados;
- atraer a otros colaboradores y aliados y aumentar la cooperación con ellos para realizar actividades de consecución de los objetivos;
- apoyar la fuerte participación de la sociedad civil en todos los niveles de la sociedad, con miras a incluir en el cumplimiento de los objetivos a adolescentes, mujeres, personas con discapacidades, grupos étnicos y raciales postergados y grupos indígenas;
- mejorar la medición y vigilancia sistemáticas del progreso alcanzado en la consecución de los objetivos mediante la generación de datos sobre salud de calidad y desglosados, y
- emprender, facilitar y apoyar investigaciones para fortalecer la base de pruebas científicas para el cumplimiento de los objetivos y la generación de nuevos conocimientos, sobre todo en relación con las sinergias favorables a la salud.

Uno de los mayores desafíos que se plantean en este campo es que el derecho a la salud sea reconocido como prioritario en las agendas públicas y en las actividades gubernamentales. Por lo tanto, el liderazgo político del sector salud y la capacidad de facilitar el diálogo entre los diversos actores e interesados en la definición de problemas y estrategias son fundamentales.

Finalmente cabe hacer hincapié en que el derecho a la salud supone reforzar la gobernabilidad democrática en un marco de cohesión social y de derechos humanos, bajo el paradigma de que solo se puede alcanzar una auténtica democracia cuando se asegure que ningún habitante de la región quede excluido de los beneficios del desarrollo y que a nadie se le priva del derecho a la salud. Es así como se podrá materializar la aspiración universal contenida en los objetivos de desarrollo del Milenio relacionados con la salud en nuestra región.

Capítulo VI

Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

Objetivo	Metas	Indicadores [a]
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	9. Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente	25. Proporción de la superficie cubierta por bosques 26. Relación entre zonas protegidas para mantener la diversidad biológica y la superficie total 27. Uso de energía (equivalente en kilogramos de petróleo) por 1 dólar del producto interno bruto (PPA) 28. Emisiones de dióxido de carbono per cápita y consumo de clorofluorocarburos que agotan la capa de ozono (toneladas de PAO) 29. Proporción de la población que utiliza combustibles sólidos
	10. Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento	30. Proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua, en zonas urbanas y rurales 31. Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados, en zonas urbanas y rurales
	11. Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios	32. Proporción de hogares con acceso a tenencia segura

[a] El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos acordó incluir otras 4 dimensiones: i) Acceso al agua potable en tugurios; ii) Acceso al saneamiento básico en tugurios; iii) Durabilidad de la vivienda; iv) Área suficiente para vivir.

A. La sostenibilidad del medio ambiente en el marco de los objetivos de desarrollo del Milenio

La extensión, escala y acumulación de las presiones sobre el medio ambiente han pasado a ser un fenómeno de carácter global, donde problemas como el calentamiento de la Tierra y el adelgazamiento de la capa de ozono han puesto de manifiesto una mayor interdependencia y vulnerabilidad de los países. El desarrollo sostenible se apoya en el reconocimiento de la función que cumplen el medio ambiente y los recursos naturales como base de la sustentación material, ecosistémica, ambiental y energética de los procesos económicos (CEPAL, 2000a).

En 1992 la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo consagró los principios para un desarrollo sostenible, con lo cual se sentaron las bases de un nuevo marco de gobernabilidad ambiental fundado en el derecho a un desarrollo que respondiese equitativamente a las necesidades de las generaciones presentes y futuras. Posteriormente, en la Declaración del Milenio (2000) se incluyó el objetivo 7 y un conjunto de metas e indicadores básicos que, si bien se refieren a algunos temas centrales para lograr la sostenibilidad ambiental, no dan cuenta de la magnitud del cambio, ni de los plazos requeridos para alcanzarla. Durante la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en el 2002 en Johannesburgo, se establecieron metas y compromisos en otros ámbitos (por ejemplo la pesca y los productos químicos) como complemento de los acordados dos años antes en la Cumbre del Milenio. Se acordaron como objetivos centrales la erradicación de la pobreza, la modificación de los patrones insostenibles de producción y consumo, y la protección y ordenación de la base de recursos naturales. Dichos acuerdos internacionales han tenido a su vez expresión a nivel regional.[1] Sin embargo, a trece años de haber asumido con entusiasmo los compromisos de la Cumbre de la Tierra, a cinco años de la Cumbre del Milenio y a tres de la Cumbre de Johannesburgo, América Latina y el Caribe aún enfrenta el desafío de promover soluciones innovadoras y políticas integradas que permitan simultáneamente generar bienestar económico y social, fomentar el desarrollo productivo y garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. Sin embargo, las carencias en términos de gobernabilidad ambiental (por ejemplo, en lo que se refiere a los mecanismos de medición, financiamiento, transferencia tecnológica y articulación entre los niveles mundial, nacional y local) impiden una distribución equitativa de los costos y responsabilidades correspondientes, lo cual va en detrimento de los países y de los sectores más desfavorecidos, que a su vez deben enfrentar problemas ambientales locales en su propio proceso de desarrollo.

El avance hacia la sostenibilidad ambiental del desarrollo se ve reflejado solo parcialmente en los indicadores y metas definidos para el objetivo 7, pues más que abordar la sostenibilidad ambiental de la región, se refieren al impacto de esta sobre el medio ambiente global (por ejemplo, los indicadores que dan cuenta del consumo de energía, de las emisiones de gas que producen efecto invernadero y de las sustancias agotadoras de la capa de ozono estratosférico). Los indicadores seleccionados para este objetivo corresponden a criterios establecidos en algunos de los principales acuerdos internacionales, como el Convenio sobre la Diversidad Biológica (cobertura forestal y áreas protegidas para la protección de la biodiversidad), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (emisiones de gases de efecto invernadero y consumo de energía), el Protocolo de Montreal (sustancias agotadoras de la capa de ozono) y la Campaña

[1] El Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe adoptó la Iniciativa de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible que forma parte del Plan de Aplicación de las decisiones de la Cumbre de Johannesburgo. Por otra parte, para promover la sostenibilidad de los asentamientos humanos, el Foro de Ministros de Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe adoptó en 1966 durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, celebrada en Estambul, el Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos, el cual fue actualizado en 2001. A nivel subregional, el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, examinado recientemente en Mauricio (Barbados +10), refleja la necesidad de un trato diferenciado para aquellos Estados con características especiales de vulnerabilidad económica, social y ambiental.

Mundial para la Seguridad de la Tenencia. La definición de los indicadores relativos a la integración de la dimensión ambiental en las políticas y programas aún está pendiente.

Los indicadores seleccionados para dar cuenta de la inversión del deterioro ambiental (indicadores 25 a 29) aparentemente tienen un rasgo en común importante. Se refieren a cierta forma de presión humana sobre un medio o recurso natural. La mejora se entiende en el sentido de una disminución del ritmo de aumento de la presión, de su estabilización y finalmente de la inversión del deterioro. Sin embargo, este enfoque, útil para monitorear la evolución de los patrones de producción y consumo, no da cuenta de la capacidad de regeneración o asimilación de los ecosistemas ni tampoco de la sostenibilidad misma del uso de los recursos. Además, se debe ser cauteloso al considerar las progresiones lineales sobre el cumplimiento de las metas, debido a que la sostenibilidad de los avances depende de inversiones e intervenciones tanto en los sectores productivos como en las infraestructuras económica y social. En cualquier hipótesis, no puede descartarse la posibilidad de retroceso.

Por otra parte, en el objetivo 7 tampoco se incluyen metas e indicadores de importancia para la sostenibilidad ambiental de la región, que den cuenta, por ejemplo, de la degradación de las cuencas y fuentes de agua dulce, la sobreexplotación de recursos costeros y marinos, la erosión y la contaminación de los suelos.

El enfoque de los indicadores relacionados con el medio ambiente construido (metas 10 y 11) es más fragmentario y no evoca una idea de sostenibilidad urbana. La concepción del acceso a servicios básicos mejorados debe ir más allá de la cobertura y tomar en consideración sus efectos sobre la salud, el medio ambiente y la calidad de vida de la población. El mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de los tugurios implica, más que un mejoramiento físico de la vivienda, un acceso a mejores condiciones económicas, sociales y ambientales.

De hecho, en el caso de la región, es claro que el cumplimiento de las metas acordadas no significaría de ninguna manera que se haya “garantizado la sostenibilidad del medio ambiente”. En general, en el objetivo 7 se percibe una desproporción entre su amplia formulación y las metas y la particularidad de los indicadores propuestos, lo que subraya la necesidad de continuar los esfuerzos para medir el grado de sostenibilidad del desarrollo. Los institutos de estadística y otros organismos de los países de la región, en un esfuerzo por definir y compatibilizar las estadísticas ambientales oficiales nacionales, deben acordar criterios comunes para medir el grado de sostenibilidad del desarrollo, que posibiliten un seguimiento sistemático y aborden la heterogeneidad territorial al interior de los países y entre ellos.

B. Panorama regional del medio ambiente natural

En América Latina y el Caribe, la sostenibilidad ambiental del desarrollo está cada vez más en riesgo. Los problemas ambientales más importantes de la región (degradación de tierras y bosques, deforestación, pérdida de hábitat y de biodiversidad, y contaminación del agua dulce, costas marítimas y atmósfera) están agravándose en términos generales y se reflejan solo parcial e imperfectamente en los indicadores y metas del Milenio definidos para el objetivo 7.

Cabe señalar, por ejemplo, el problema del agua dulce. La región recibe una gran parte de la precipitación global y, además, concentra una proporción importante del agua dulce disponible en el planeta. Sin embargo, su distribución en la región es muy dispar, pues la población no siempre se concentra en zonas donde el agua es accesible y abundante. Por otra parte, la agricultura es altamente dependiente del riego en varias zonas y la ganadería ha experimentado una expansión significativa. Por lo tanto, existen zonas en la región que presentan un elevado nivel de estrés hídrico. Preocupa también el aumento de la demanda de agua en la región, como consecuencia de la expansión de la agricultura, el crecimiento demográfico, la urbanización, el crecimiento industrial, y

la reducción de su disponibilidad por la impermeabilización de zonas de captación por infraestructura urbana y la deforestación. Las mayores presiones sobre el recurso contrastan con el inadecuado marco normativo para la gestión del agua, inexistente u obsoleto en gran parte de la región. Por primera vez en los últimos 30 años, la disponibilidad de agua es una limitante para el desarrollo socioeconómico de algunas áreas, especialmente el Caribe. La contaminación del agua por uso doméstico e industrial se debe a que las aguas residuales no reciben tratamiento y se depositan crudas en los cuerpos de agua. Según la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2001b), solo un 14% de las aguas servidas recolectadas en sistemas de alcantarillado recibe algún grado de tratamiento. Por otra parte, la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas por el uso agrícola se debe al empleo de fertilizantes, herbicidas, plaguicidas y desechos orgánicos, así como a la erosión del suelo.

Otro ejemplo es la situación de los suelos. Se observa un notable aumento en la producción pecuaria y agrícola. Existe una fuerte presión de la ganadería sobre la cobertura boscosa, aún cuando el ritmo de crecimiento de las áreas para uso agropecuario ha disminuido. Se mantiene una marcada tendencia a la degradación y contaminación de los suelos debido al uso intensivo de productos agroquímicos, fertilizantes y plaguicidas, el riego y la salinización, la pérdida de nutrientes y la deforestación. En las zonas áridas, semiáridas, subhúmedas y secas, el uso inadecuado de los suelos también ha causado su degradación. Las presiones sobre los suelos se extienden a las aguas terrestres y zonas costeras, por la contaminación química, y a la atmósfera, por la emisión de gases nitrogenados de efecto invernadero.

La región presta importantes servicios públicos globales como el mantenimiento de la biodiversidad, la operación de vastos ecosistemas y el almacenamiento de anhídrido carbónico, lo que debe tenerse en cuenta en las negociaciones relativas al clima mundial. La biodiversidad provee servicios ambientales como la regulación de la composición atmosférica, la regulación de los ciclos hidrológicos y climatológicos, la regeneración de la fertilidad de los suelos, la descomposición de residuos, la absorción de contaminantes y la polinización de cultivos. Además representa la base de la evolución de la vida en el planeta. La biodiversidad brinda también recursos de valor económico directo, como la madera, los productos no maderables, las bases de la medicina tradicional y moderna y el germoplasma —fuente de variedades para la agricultura—, así como recursos de valor cultural, escénico y turístico. Los bosques tropicales, de los cuales el 49% del total mundial se encuentra en América Latina y el Caribe (WRI, 2000), constituyen los ecosistemas terrestres con mayor número de especies. Además, la región cobija 7 de las 25 ecorregiones terrestres más ricas en especies y 4 de los 11 centros de diversidad genética de las plantas cultivadas que existen en el mundo (PNUMA, 2004).

Se estima que en América Latina y el Caribe se encuentra entre el 18% y el 26% del total mundial de carbono contenido en ecosistemas boscosos, un 11% del contenido en pastizales y un 17% del correspondiente a agroecosistemas. Su pérdida agravaría seriamente el cambio climático global.

Recuadro VI.1
IMPORTANCIA DE LAS METAS EN EL CARIBE

La sostenibilidad ambiental es de particular relevancia para la subregión del Caribe. La deforestación, la degradación de las cuencas hídricas, la eliminación de desechos, la sobreexplotación del recurso pesquero, la contaminación atmosférica, la conservación de la biodiversidad y el uso eficiente de la energía constituyen temas de importancia. Sin embargo, las mayores preocupaciones de la subregión se relacionan con los efectos de los cambios climáticos y la protección de los arrecifes de coral, "ya que son considerados claves para la viabilidad continua de los países de la región" (Benn, 2004). En consecuencia, se debería revisar el objetivo 7, así como algunas de sus metas, a fin de poder considerar las realidades del Caribe.

Por ejemplo, la cubierta forestal no es necesariamente el tema de mayor preocupación para los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe. Además, en el Caribe, el problema de la deforestación se concentra en pocos países como Haití, Jamaica y Santa Lucía.

Fuente: Denis Benn, "The Millennium Development Goals in the Caribbean: conceptual issues and methodological challenges", documento presentado a la conferencia Framework for Caribbean investigation and analysis, Puerto España, Trinidad y Tabago, 24 y 25 de mayo del 2004; y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Regional Report on the Achievement of the Millennium Development Goals in the Caribbean Community*, Mona, Universidad de las Indias Occidentales, 2004.

Evolución de los indicadores

La meta 9 del objetivo 7 incluye la integración de los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y la inversión de la pérdida de recursos del medio ambiente. Sin embargo, no existe ningún indicador relativo a la integración de las políticas. Integrar políticas supone incorporar criterios ambientales en las políticas sectoriales y en los instrumentos de planificación, tributarios, económicos, crediticios, de inversión, de creación de instituciones, y legales, entre otros, con el objeto de orientar las prácticas de producción y consumo en la dirección deseada. Si bien existen dificultades en cuanto a la disponibilidad de información, se han analizado indicadores para varios países, que se refieren a la integración de políticas en tres áreas: la construcción de marcos jurídicos e institucionales, el financiamiento y el gasto ambiental y el uso de instrumentos económicos para la gestión del medio ambiente.

En la década de 1990, la región logró avances importantes en la construcción de instituciones para la gestión ambiental, en la elaboración de marcos jurídicos y leyes específicas relativas a los recursos naturales y los límites a las emisiones contaminantes, y en la aplicación de instrumentos como las evaluaciones de impacto ambiental. La estructura orgánica de estas autoridades ambientales es de dos tipos: ministerial (en Bolivia, Brasil, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay) y colegiada (en Chile y Perú). En algunos países del Caribe de habla inglesa se da el caso de que lo ambiental está asociado a otros temas sectoriales en un mismo organismo. En los últimos años, Argentina y Colombia reformaron sus estructuras administrativas para que los temas ambientales se administraran en los ministerios de salud y de infraestructura y vivienda, respectivamente.

No obstante las diferencias entre países, el gasto ambiental total (público y privado) de la última década no suele superar el 1% del PIB, mientras que el gasto ambiental público nacional rara vez sobrepasa el 3% del gasto público total (esta última cifra depende mucho del enfoque que los países adopten en cuanto a la política ambiental) (CEPAL/PNUD, 2001). En el cuadro VI.1 se da cuenta de la variedad de instrumentos económicos que se aplican en los países de la región.

Cuadro VI.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EJEMPLOS DE INSTRUMENTOS ECONÓMICOS UTILIZADOS EN LA GESTIÓN AMBIENTAL, 1999-2000

País	Instrumento
Países del Caribe	Sistema de depósito-reembolso para botellas de consumo masivo (Barbados) Tasa ambiental sobre bienes durables importados (Barbados) Tarifas diferenciadas por recolección de desechos sólidos (Barbados) Exoneración fiscal para calentadores de agua solares (Barbados) Cargos a usuarios por volumen de agua extraída (Jamaica) Incentivos fiscales para construcción de depósitos de agua de lluvia y equipo importado para ahorrar agua en hoteles (Barbados)
Brasil	Compensación financiera por explotación de petróleo Pagos por derecho de uso del agua Tasa sobre efluentes industriales Impuesto de circulación de mercaderías y servicios (ICMS) y sus criterios ambientales de transferencia a municipios Reconocimiento y premios por mejoras en el desempeño ambiental de la industria (iniciativa no gubernamental)
Colombia	Tasa retributiva por contaminación hídrica aplicada a nivel de cuencas por las corporaciones autónomas regionales (CAR)
Chile	Sistema de compensaciones por emisiones de material particulado en la Región Metropolitana Tarifas diferenciadas por recolección de residuos sólidos domiciliarios Cuotas individuales transferibles de pesca Etiquetado ecológico para el ozono y la agricultura orgánica
Guatemala	Permisos de uso de agua transables Esquemas de certificación (agricultura orgánica, y ecoturismo) Incentivos (subsidios) a la reforestación Financiamiento de proyectos de producción limpia a tasas preferenciales Fondo nacional para proyectos ambientales Tarifas de cobro únicas por servicios municipales de agua, energía, ornato y recolección de desechos sólidos
México	Arancel cero y depreciación acelerada para equipo de control y prevención de contaminación Sobreprecio a gasolinas Derechos por uso o aprovechamiento de bienes públicos: flora, fauna, caza deportiva Derechos de descarga de aguas residuales industriales Sistemas de depósito-reembolso para baterías, neumáticos, y lubricantes usados Financiamiento concesional y subsidios a proyectos de plantación y manejo forestal en áreas forestales devastadas
Venezuela (República Bolivariana de)	Sistemas de depósito-reembolso para botellas de consumo masivo Exoneración de impuestos corporativos por inversiones de control y prevención de contaminación Impuesto a la deforestación Sistema de tarifas de desechos industriales basadas en volumen generado en el área metropolitana de Caracas

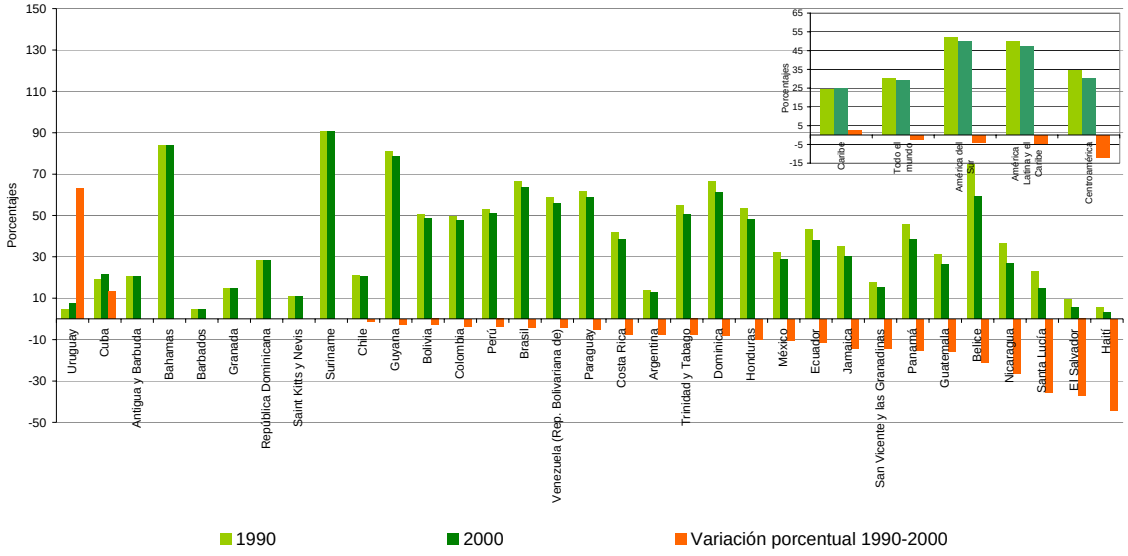
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *El financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/G.2146(CONF.90/4)), Santiago de Chile, octubre del 2001.

A continuación se detallan los indicadores definidos para la meta 9 en cuanto a la reversión de la pérdida de recursos del medio ambiente.

El indicador 25 da cuenta de la proporción de la superficie cubierta por bosques. Entre 1990 y 2000 (años para los que la FAO realizó estimaciones detalladas), esta proporción ha ido disminuyendo en la región. En el caso de América Latina, dicha proporción bajó del 50,4% al 48% en dicho período, mientras que registró un leve aumento en el Caribe, del 24,4% al 25%. Estas cifras implican una deforestación total de 46,7 millones de hectáreas o una deforestación anual promedio del 0,5%, es decir,

más del doble del promedio mundial (PNUMA, 2004). En el gráfico VI.1 se observan las variaciones experimentadas en los países de la región con respecto al indicador.

Gráfico VI.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COBERTURA FORESTAL, 1990-2000
(En porcentajes del territorio y porcentajes de variación)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Red de Instituciones y Expertos en Estadísticas Sociales y de Medio Ambiente (REDESA), sobre la base de información de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Nota: Con relación a los datos de la Base de datos de indicadores de los objetivos del Milenio, de la División de Estadística de las Naciones Unidas, la información coincide en todos los casos, salvo por Brasil que presenta diferencias de 7 décimas para 1990 y 2000.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) reporta que en el año 2000 la región tenía el 25% de las áreas boscosas del mundo, unos 964 millones de hectáreas, en tan solo la séptima parte del territorio. La proporción de áreas boscosas en la región es mucho mayor que el promedio mundial: un 47% del territorio de América Latina y el Caribe está cubierto de bosques, mientras la proporción en el mundo es del 30% (PNUMA, 2004). Esta región tiene, además, la superficie más extensa del mundo en bosque cerrado (bosque con 40% de cobertura arbórea) con el 32%, mientras que Europa y Asia tienen un 21%, Australia y Pacífico un 16,8%, África un 9,25% y Estados Unidos y Canadá un 30% (PNUMA, 2003).

El índice de deforestación es muy elevado, lo que obedece principalmente a la conversión de tierras forestales para otros usos (expansión de tierras agrícolas, ganaderas y urbanas; construcción de caminos e infraestructura; explotación minera) y, en menor medida, aunque con gran incidencia en determinadas zonas, a la explotación maderera (leña para combustible, leña para uso industrial y explotación intensiva de algunas especies). Los incendios forestales constituyen otra causa importante de la pérdida de bosques y muchos de ellos tienen un origen antropogénico. Predominan en la región enfoques convencionales sobre la explotación de los bosques que no toman en cuenta la complejidad de estos ecosistemas, sus múltiples servicios ambientales y sus beneficios para las comunidades que los habitan. La deforestación ya muestra efectos indirectos importantes en la región como la disminución de la cantidad y calidad de los recursos hídricos, el incremento de la erosión del suelo, las graves repercusiones sobre la diversidad biológica y otros servicios como la retención de carbono en la biomasa. De acuerdo con este indicador, se observa un comportamiento

contrario la meta de invertir la presión sobre la cobertura boscosa, y es posible inferir que ha aumentado la tendencia a la pérdida de diversidad biológica y de suelos, así como a la desestabilización de los ciclos hidrológicos. Parece muy difícil que la región cumpla la meta para el año 2015, pues si bien algunos países del Caribe y Uruguay ya la están cumpliendo, la deforestación continúa en todos los demás.

No obstante, cabe señalar que actualmente existe una tendencia positiva en la mayoría de los países de la región hacia la elaboración de planes forestales nacionales que incorporen el concepto de desarrollo sostenible.

El indicador 26 da cuenta de la relación entre las zonas protegidas para mantener la diversidad biológica y la superficie total de los países. La conservación del hábitat de las especies y comunidades biológicas resulta fundamental para mitigar la pérdida de diversidad biológica y de los valores culturales asociados. La región alberga alrededor del 40% de las especies vegetales y animales del planeta, presenta un gran número de endemismos y sufre una acentuada extinción de especies y variedades, lo que conlleva, a su vez, la pérdida de diversidad genética.

Ocho países de la región están clasificados como megadiversos: Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y la República Bolivariana de Venezuela. De acuerdo con el PNUMA y la Evaluación de Ecosistemas del Milenio, las causas más importantes del ritmo de extinción de especies son la pérdida o transformación irreversible del hábitat, así como los cambios climáticos, la introducción de especies exóticas con efectos dañinos sobre las especies nativas, la fragmentación de los ecosistemas y el comercio de especies amenazadas. Existen en la región 178 ecorregiones (regiones con características propias de clima, flora y fauna), de las cuales el 77% se ven amenazadas en mayor o menor grado. Los países con mayor diversidad presentan, a su vez, un aumento de la tasa de especies amenazadas, no solo debido a la destrucción de sus hábitat sino también por el comercio del que son objeto. De la cifra total de animales capturados ilegalmente en el mundo, el 47% proviene de América del Sur. Por otra parte, el empobrecimiento genético también ha afectado notoriamente a la región.

Los ecosistemas de las áreas costeras y marinas están igualmente amenazados pues presentan un alto grado de diversidad biológica y están sometidas a crecientes presiones causadas por la contaminación y la degradación. La contaminación proviene principalmente de los asentamientos humanos, las actividades agrícolas o turísticas, el transporte marítimo y las operaciones de extracción, procesamiento y transporte de petróleo y gas. La degradación obedece a la sobreexplotación de los recursos marinos y costeros y a la transformación del hábitat natural. El transporte es un sector adicional: entre 1970 y el 2000, a raíz del incremento del comercio internacional, el volumen de carga transportada por vía marítima aumentó de 315,8 a 704,9 millones de toneladas. Por otra parte, hay una sobreexplotación de los recursos pesqueros, lo que ha hecho fluctuar la productividad de las zonas de captura, y una alta incidencia de la introducción de especies exóticas por efecto del agua transportada como lastre en el comercio marítimo.

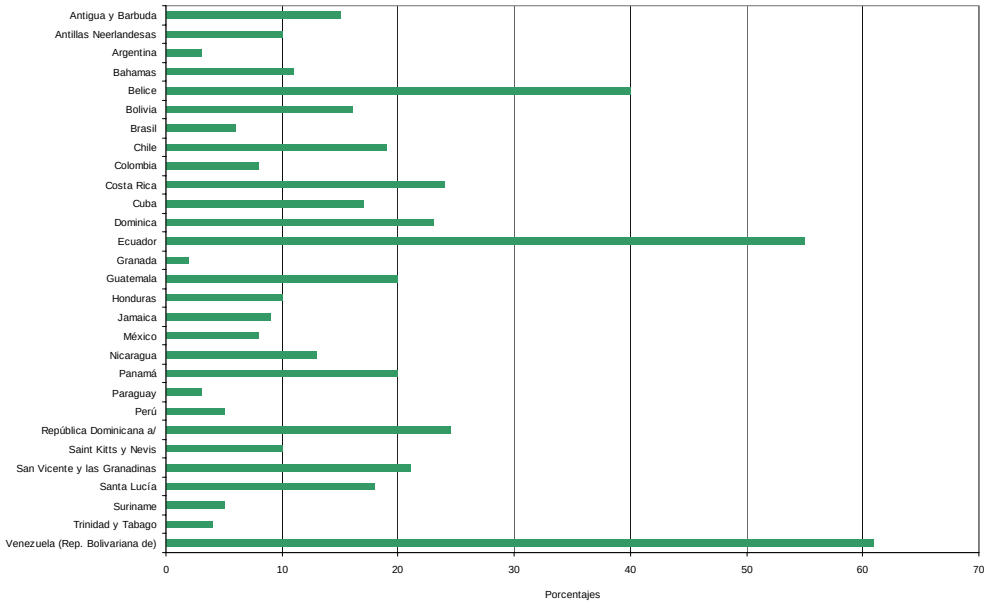
La conservación de la biodiversidad también es fundamental para la agricultura y la seguridad alimentaria. Una gran variedad de plantas y animales constituye la base de la biodiversidad agrícola. No obstante, solo 14 especies de mamíferos y aves componen el 90% del suministro de alimentos de origen animal que consumen las personas. Y apenas cuatro especies —el trigo, el maíz, el arroz y la papa— proporcionan la mitad de la energía que obtenemos de las plantas. América Latina es el origen de muchos cultivos importantes para la alimentación como el maíz, los frijoles, la papa, la batata, el tomate, el cacao, la yuca, el maní y la piña.

En los últimos 100 años se han perdido unas tres cuartas partes de la diversidad genética de los cultivos agrícolas, lo que se ha convertido en una seria amenaza para la agricultura y la producción de alimentos (PNUMA, 2004).

Sin embargo, mediante el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, aprobado en el marco de las actividades de la FAO y vigente desde el 2004, se pretende revertir este proceso. En dicho Tratado se reconoce la contribución que los agricultores y sus comunidades han aportado a la conservación y el desarrollo de los recursos fitogenéticos. Además, se sientan las bases para proteger los derechos de los agricultores, incluidos la protección de los conocimientos tradicionales y el derecho a participar equitativamente en la distribución de los beneficios y en la adopción de decisiones nacionales relativas a los recursos fitogenéticos.

En el gráfico VI.2 se aprecia la relación entre las zonas protegidas y la superficie total de los diferentes países. Este indicador se refiere a las áreas que han sido decretadas como protegidas por los gobiernos; no incluye las áreas de conservación del sector privado. Si bien la información se refiere al año 1997, los datos disponibles sobre nueve países permiten señalar que la superficie total de áreas protegidas ha ido creciendo lenta, pero sostenidamente en la última década (véase el gráfico VI.3). Especial atención merece el hecho de que, si bien se ha incrementado la superficie de las zonas protegidas, estas no necesariamente presentan un alto grado de representatividad de los ecosistemas o especies. Por otra parte, el indicador relativo a las áreas protegidas refleja la situación legal de estas, pero no su grado de protección efectiva. Por ejemplo, la comparación entre los mapas de áreas protegidas y la localización de los asentamientos humanos en varios países de la región muestra superposiciones significativas, un claro indicador de presión antrópica.[2] Los cerca de 2,3 millones de kilómetros cuadrados de áreas protegidas y su lento avance pueden resultar poco significativos aun para la protección de la biodiversidad en la región.[3]

Gráfico VI.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, 1997
(En porcentajes de la superficie total)



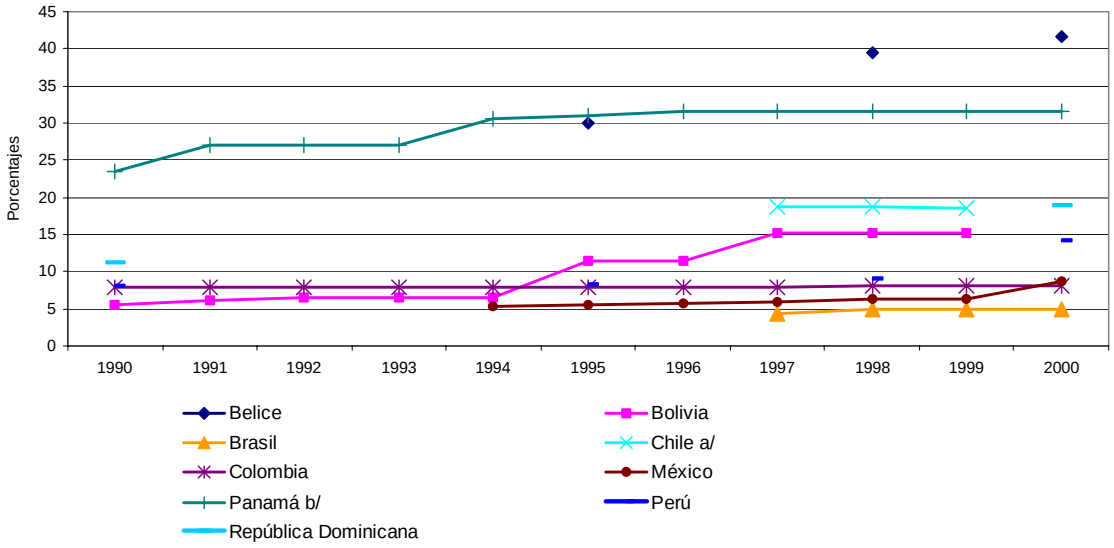
Fuente: Naciones Unidas, base de datos de indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio [en línea], http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/mi_goals.asp.

[a] Datos del año 2003, según el Instituto de los Recursos Mundiales. Los datos de indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio sobre este país discrepan significativamente de otras fuentes.

[2] De acuerdo con un estudio realizado por la CEPAL, estos fueron identificados mediante imágenes satelitales que registraron las luces nocturnas (proyecto Evaluación de la sostenibilidad en América Latina y el Caribe (ESALC), 2005).

[3] Naciones Unidas, base de datos de indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio [en línea], http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/mi_goals.asp.

Gráfico VI.3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (9 PAÍSES): ÁREAS PROTEGIDAS, 1990-2000
(En porcentajes del territorio)



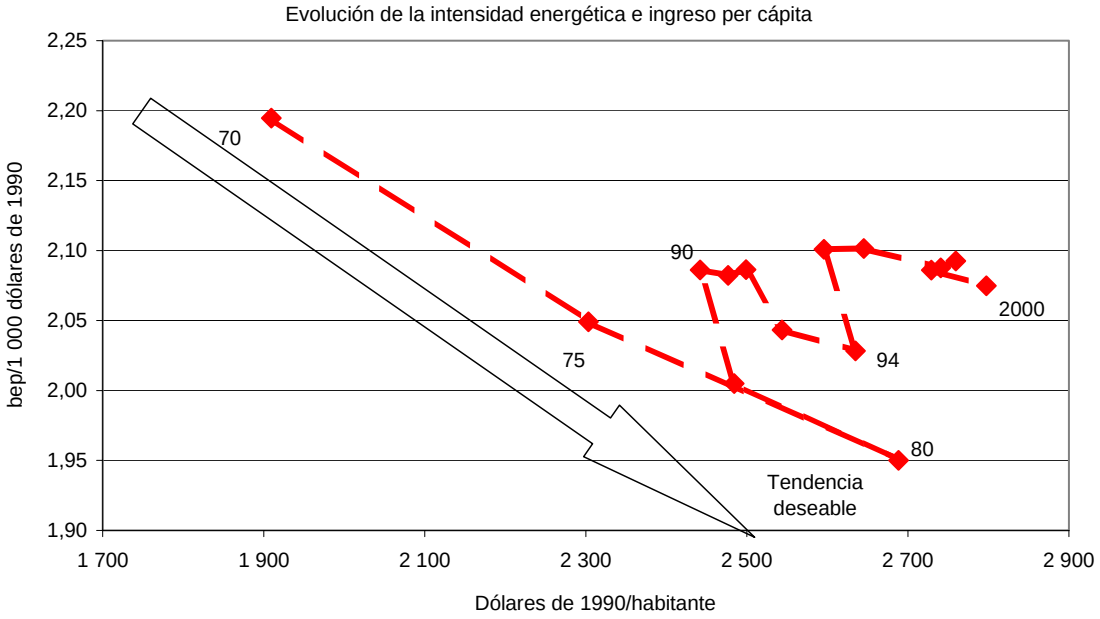
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Base de Datos de Estadísticas e Indicadores del Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (BADEIMA).

[a] Solo incluye las superficies correspondientes al Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas por el Estado (SNASPE).
[b] El dato de 1990 es preliminar.

El indicador 27 da cuenta del uso de energía (en kilogramos de petróleo equivalentes) por cada dólar del producto interno bruto en paridad de poder adquisitivo. Es decir, proporciona una medida de la intensidad energética (IE) o un cociente entre el consumo de energía y el producto interno bruto de un país. Las diferencias observadas en este cociente, en tiempo y espacio, revelan cambios estructurales en la economía, modificaciones en la eficiencia energética de sectores particulares y diferencias en las mezclas de combustibles. A menor valor, mayor es la eficiencia energética de un país.

Se trata de un indicador interesante, pero agregado, que necesita ser desglosado por sector de consumo (industrial, residencial) para poder interpretarlo a cabalidad (Altomonte, Coviello y Lutz, 2003). América Latina y el Caribe presenta un potencial significativo para mejorar este indicador. En el gráfico VI.4 se observa la evolución del indicador de intensidad energética en función del producto per cápita en la región.

Gráfico VI.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LA INTENSIDAD ENERGÉTICA E INGRESO PER CÁPITA, 1970-2000



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), "La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades", *serie Libros de la CEPAL*, Nº 68 (LC/G.2145-P), Santiago de Chile, julio del 2002. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.02.II.G.48.

Durante el período 1970-1980, se registró una tendencia deseable: un crecimiento económico acompañado de un menor uso de energía por unidad de producto (menor intensidad energética), lo que indicaba un aumento de la eficiencia y un mejor uso de los recursos energéticos. Esta tendencia se invirtió, sin embargo, durante el período 1980-1985 (retracción del ingreso per cápita y aumento de la intensidad energética) y se repitió entre 1987 y 1990, de lo que se desprende que la recesión económica de los años ochenta no estuvo acompañada de una mejor utilización de la energía. En los tres primeros años de los noventa, se recuperó el ingreso pero se mantuvo una mayor intensidad energética. En el año 2000 prácticamente no se observaron mejoras con respecto a 1990.

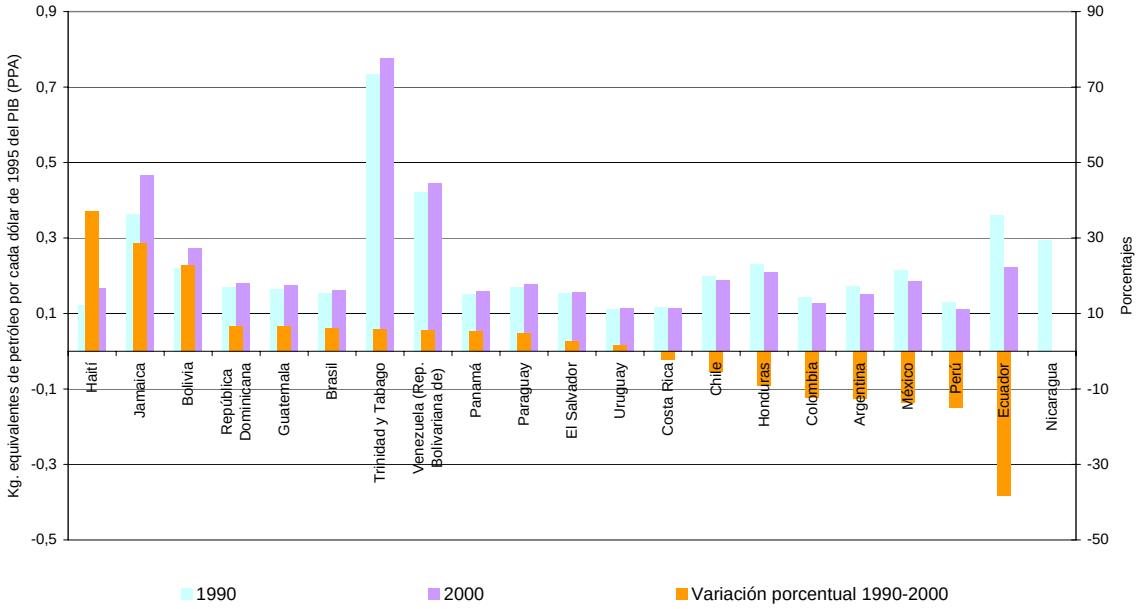
La intensidad energética de las subregiones presenta trayectorias bastantes similares, pero con discrepancias en los valores absolutos del índice. Los países del Caribe presentan valores más altos, debido principalmente a la utilización de un gran número de equipos de alto consumo de energía (sistemas de aire acondicionado y aparatos de refrigeración) y baja eficiencia. Los países del Cono Sur registran los valores absolutos más bajos por el uso de equipos y tecnologías energéticas más avanzados en los procesos productivos. En los países de la región andina no se observan cambios significativos (véase el gráfico VI.6)

Los avances de los países de América Latina y el Caribe en esta materia son modestos y en algunos períodos se detectan tendencias contrarias a lo deseable. En efecto, luego de la importante reducción del 9% registrada en el período 1970-1980, durante la década de 1980 se registró una tendencia creciente: en 1999 se consume un 7% más que en 1980 para producir una misma unidad de producto. En el conjunto de países de la OCDE, durante los últimos 20 años la intensidad energética disminuyó un 20%, merced a políticas energéticas orientadas a diversificar la oferta, racionalizar el uso de la energía, eliminar desperdicios y aumentar la eficiencia del uso. América Latina y el Caribe cuentan con un potencial significativo para desarrollar iniciativas en la misma dirección.

Gráfico VI.5

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INTENSIDAD ENERGÉTICA, 1990-2000, USO DE ENERGÍA Y PRODUCTO INTERNO BRUTO

(En kilogramos de petróleo por dólar de 1995 del PIB y en porcentajes)



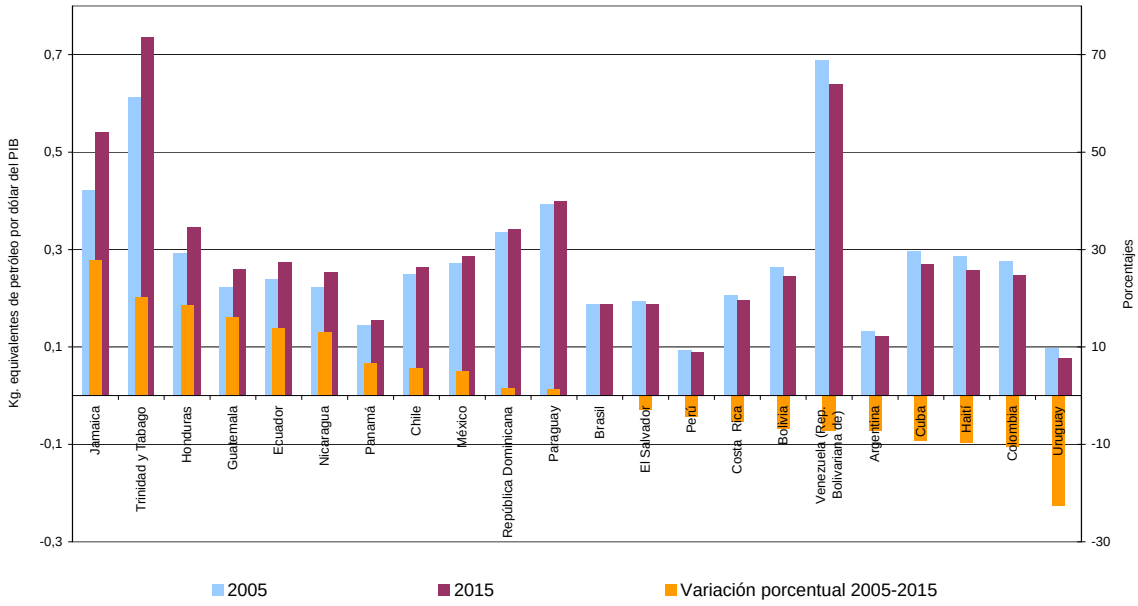
Fuente: Banco Mundial, base de datos World Development Indicators (WDI) [en línea].

Nota: Los datos presentados por el Banco Mundial en su base de datos WDI son similares a los presentados por las Naciones Unidas en su base de datos de indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio. La variación obedece a que en esta última la escala para este indicador está expresada en miles de dólares del PIB.

Gráfico VI.6

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PROYECCIONES DE LA INTENSIDAD ENERGÉTICA PARA EL PERÍODO 2005-2015, USO DE ENERGÍA Y PRODUCTO INTERNO BRUTO

(En kilogramos de petróleo por dólar de 1995 del PIB y en porcentajes)



Fuente: Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), Sistema de Información Económica Energética (SIEE).

A pesar del potencial descrito, las proyecciones con respecto a la intensidad energética para el año 2015 son poco alentadoras. De acuerdo con datos proporcionados por la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), y salvo que se produzcan cambios estructurales importantes como la incorporación de tecnologías más eficientes, podría concluirse que la región no experimentará una mejoría apreciable en términos de su intensidad energética (véase el gráfico VI.6). Es posible que en algunos países se registre una tendencia positiva del indicador, mientras que en otros se observe una tendencia al aumento de la intensidad energética, lo que contrasta abiertamente con el espíritu de las metas del Milenio.

El indicador 28 da cuenta en realidad de dos indicadores: por una parte mide las emisiones de dióxido de carbono per cápita y, por otra, el consumo de clorofluorocarburos que agotan la capa de ozono expresados en toneladas de potencial de agotamiento del ozono (PAO). Los dos indicadores corresponden a los compromisos internacionales para mitigar las emisiones de los gases de efecto de invernadero y reducir las emisiones de los que contribuyen al agotamiento de la capa de ozono estratosférico.

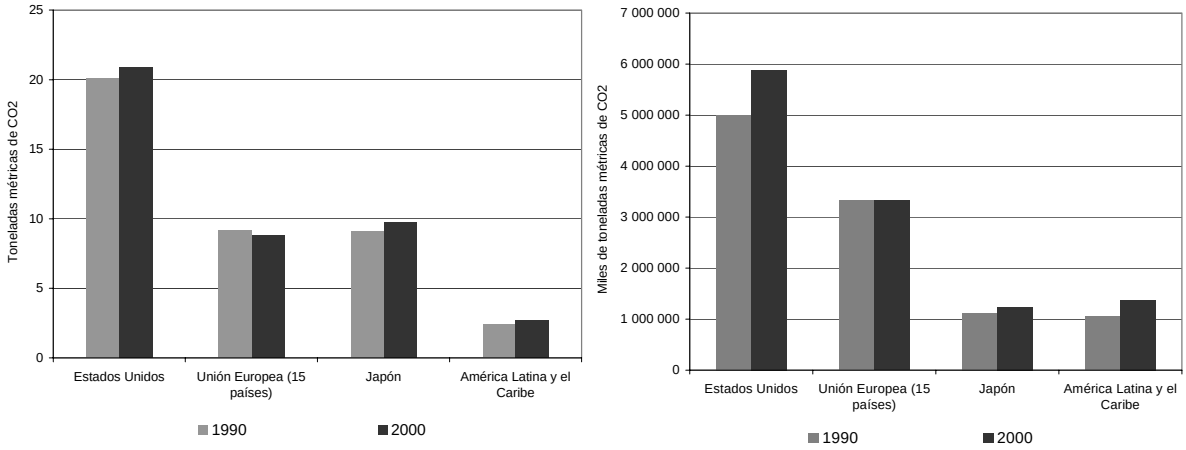
A mediados de la década de 1990 se estimaba que la región era responsable de aproximadamente el 11% de las emisiones mundiales de dióxido de carbono, de las cuales el 4,3% era atribuible al uso de combustibles fósiles y el resto a la deforestación y quema de bosques (cuyo incremento se aprecia en la evolución del indicador de área boscosa) (PNUMA, 2004).[4] En este sentido, la alta incidencia de las emisiones por pérdida de biomasa muestra que, para América Latina y el Caribe, el uso sostenible y la conservación de los bosques son cuantitativamente más significativos que las mejoras de eficiencia energética, aunque estas últimas son las que ofrecen más perspectivas en el corto plazo.

En contraste, los países desarrollados aportan alrededor del 70% de las emisiones por la quema de combustibles fósiles. Para la región es de alto interés lograr el reconocimiento del importante papel de la expansión de los sumideros naturales en las negociaciones mundiales sobre la mitigación del cambio climático. América Latina y el Caribe continúa aumentando sus emisiones de carbono per cápita, con altibajos ligados fundamentalmente a las variaciones del crecimiento de las economías, lo que en el marco del régimen de cambio climático es la situación normal de los países en desarrollo. De todas maneras, cabe destacar que en el año 2000, las emisiones fueron todavía muy inferiores a las de los países desarrollados (2,69 y 11,27 toneladas por persona, respectivamente) (véase el gráfico VI.7).

La contribución de las emisiones per cápita debidas al consumo de combustibles fósiles ha crecido entre 1990 y 2000 menos que las de Estados Unidos y las de Japón. Cabe destacar que Estados Unidos aporta un 33,7% de la emisiones mundiales de CO_2, con un 4,5% de la población mundial y un 25% del producto geográfico bruto (PGB). La Unión Europea es responsable del 21% de las emisiones, con un 25% del PGB y un 6% de la población. América Latina genera un 6% del CO_2 y un 6% del PGB con un 8% de la población (CEPAL/OLADE/GTZ, 2003).

[4] El dióxido de carbono es el principal causante del calentamiento atmosférico global. Se genera en su mayoría por la deforestación, el cambio en el uso del suelo y la quema de combustibles fósiles para la generación de energía eléctrica, el transporte y la producción de cemento. La quema de combustibles fósiles suele ser el principal foco de atención en la Convención de Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto.

Gráfico VI.7
EMISIONES PER CÁPITA Y TOTALES DE DIÓXIDO DE CARBONO
(Emisiones per cápita en toneladas de CO_2 y emisiones totales en miles de toneladas de CO_2)



Fuente: Naciones Unidas, base de datos de indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio para datos de emisiones de CO_2 y Banco Mundial, base de datos World Development Indicators (WDI), para datos de población.

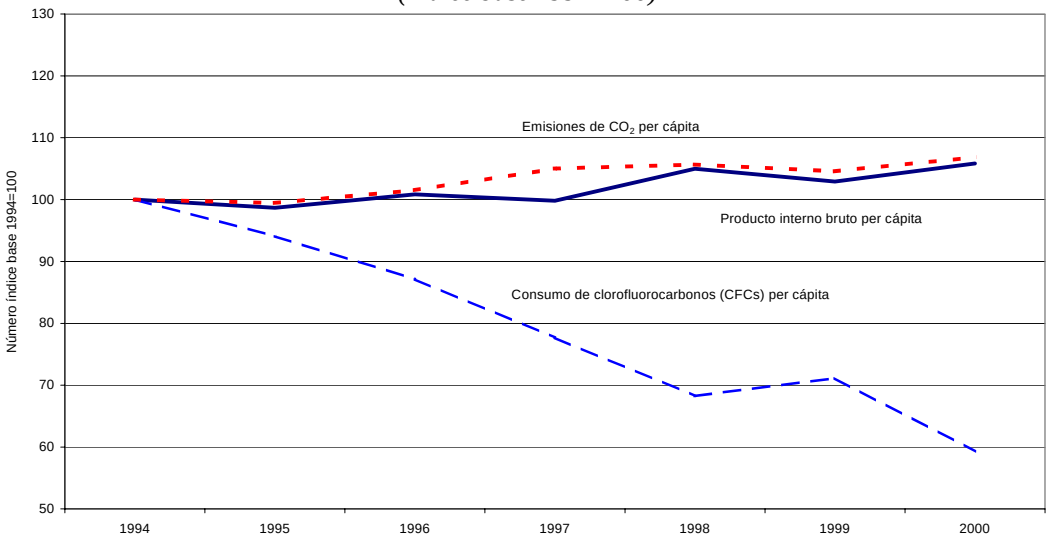
Los clorofluorocarbonos (CFC), además de ser gases de efecto invernadero, contribuyen al agotamiento de la capa de ozono, que cumple una función protectora contra las nocivas radiaciones ultravioleta. El Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono es un acuerdo internacional para reducir, y en último término eliminar, las emisiones antropogénicas de sustancias que afectan al ozono, mediante su reemplazo por otros compuestos menos dañinos. De acuerdo con el principio de responsabilidad común pero diferenciada, los países de la región asumieron el compromiso de eliminar el consumo de sustancias que agotan la capa de ozono con 10 años de diferencia respecto de los países de la OCDE. En el gráfico VI.8 se muestra la paulatina disminución del consumo de los compuestos orgánicos clorados y fluorados y en el gráfico VI.9, la evolución de su consumo en los países, en la mayoría de los cuales se ha reducido.

El indicador 29 mide la proporción de la población que utiliza combustibles sólidos de biomasa, esto es madera, carbón vegetal, residuos de cosechas y estiércol animal y carbón, como su fuente primaria de energía para cocinar y para calefacción. Refleja una preocupación sanitaria, pues el uso doméstico de combustibles sólidos aumenta los riesgos de enfermedades respiratorias, sobre todo en mujeres y niños en zonas rurales. Este indicador no está disponible. Sin embargo, en el gráfico VI.10 se muestra el consumo de biomasa per cápita, excluido el consumo de carbón mineral que corresponde a uso industrial, lo que ofrece una aproximación al indicador original. El consumo residencial per cápita de combustibles sólidos provenientes de la biomasa ha disminuido entre 1990 y el 2000 en la región en su conjunto, sobre todo en la zona andina y Centroamérica, mientras que se ha mantenido aproximadamente igual en el Caribe y el Cono Sur.

Gráfico VI.8

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LAS EMISIONES DE DIÓXIDO DE CARBONO Y DEL CONSUMO DE CLOROFLUOROCARBONOS RESPECTO DEL PIB, 1994-2000

(Índice base 1994=100)

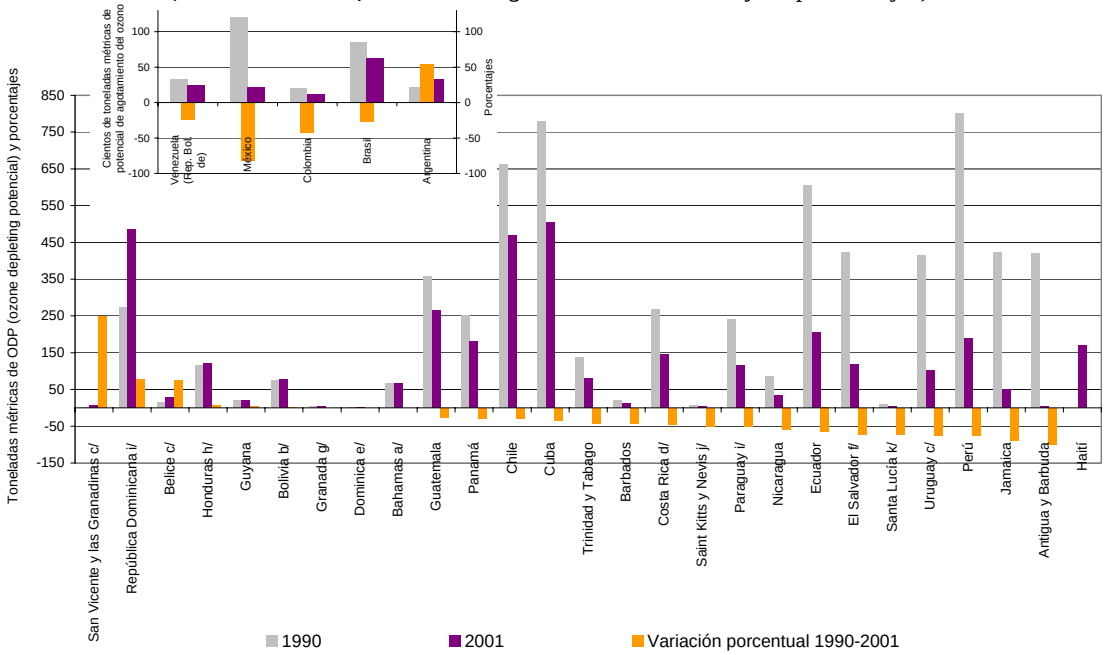


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, base de datos de indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio para emisiones de CO_2 (en toneladas); Banco Mundial, base de datos World Development Indicators (WDI) para población (personas); y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, varios años, para PIB (en dólares a precios constantes de 1994).

Gráfico VI.9

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CONSUMO DE SUSTANCIAS QUE AGOTAN LA CAPA DE OZONO, CLOROFLUOROCARBONOS (CFC)

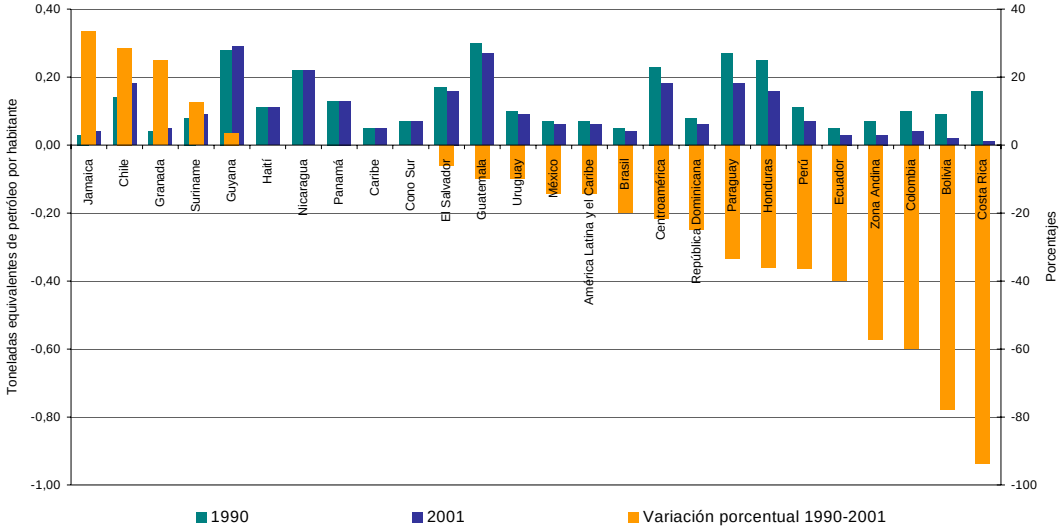
(En toneladas de potencial de agotamiento del ozono y en porcentajes)



Fuente: Naciones Unidas, base de datos de indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio [en línea], http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/mi_goals.asp.

[a] Valores para 1993 y 2000. [b] Valores para 1994 y 2001. [c] Valores para 1995 y 2001. [d] Valores para 1991 y 2001.
[e] Valores para 1993 y 1999. [f] Valores para 1991 y 2001. [g] Valores para 1993 y 1998. [h] Valores para 1994 y 2001.
[i] Valores para 1992 y 2001. [j] Valores para 1992 y 1999. [k] Valores para 1993 y 2001.

Gráfico VI.10
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CONSUMO RESIDENCIAL PER CÁPITA DE BIOMASA (INCLUYE LEÑA, PRODUCTOS DE CAÑA Y OTROS PRIMARIOS)
(En toneladas equivalentes de petróleo por habitante y en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cálculos realizados para el Proyecto evaluación de la sostenibilidad en América Latina y el Caribe y la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), Sistema de Información Económica y Energética (SIEE).

C. Panorama regional del medio ambiente construido

De acuerdo a parámetros internacionales, el proceso de urbanización ha sido particularmente dinámico en la región: en el período 1970-2000 la población urbana regional creció un 240%, mientras que el incremento correspondiente de la población rural representó apenas un 6,5%.

La población pasó de 167 millones de habitantes en 1950 a 520 millones en el 2000 y llegaría en el 2015 a 628 millones (Naciones Unidas, 2003b). El crecimiento demográfico ha ido acompañado de una notoria concentración de la población en las zonas urbanas, del 42% en 1950, al 75% en el 2000 y que sería del 81% para el 2015. Algunas de las ciudades de la región ya figuran entre las más grandes del mundo. América Latina y el Caribe pasó a ser la región más urbanizada del mundo en desarrollo. Sin embargo, presenta altos niveles de informalidad e irregularidad en el acceso a la tierra urbana y a la vivienda de las familias pobres, debido a la falta de oferta de terrenos a precios accesibles (CEPAL, 2001).

Según los datos del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Naciones Unidas-Hábitat), de las cerca de 940 millones de personas que vivían en asentamientos precarios en el mundo en el 2001, 128 millones, es decir el 13%, se hallaban en la región latinoamericana. Estos abarcan una amplia gama de asentamientos de bajos ingresos, desde viviendas deterioradas en el centro de la ciudad a los asentamientos informales, frecuentemente en zonas periféricas y de riesgo. Se caracterizan por viviendas, infraestructura y servicios inadecuados; condiciones de hacinamiento y formas de tenencia irregulares que, en muchas ciudades, son la única opción posible de cobijo para los pobres urbanos.

Existe una correlación evidente entre la situación precaria del hábitat y la pobreza de sus habitantes, lo que vincula estrechamente a las metas 10 y 11 con el primer objetivo del desarrollo del Milenio, “erradicar la pobreza extrema y el hambre”. Mediante la incorporación de estas metas en el objetivo de la sostenibilidad del desarrollo, se reconoce la interrelación y dependencia entre

urbanización y medio ambiente. Sin embargo, al limitarse al tema de los tugurios, no se considera que las ciudades en su conjunto consumen recursos naturales —energía, agua y alimentos, entre otros— y generan impactos ambientales, como la contaminación del agua, del aire y del suelo.

a) Problemas ambientales urbanos

Durante los últimos 30 años se ha duplicado la producción de desechos sólidos en la región y ha aumentado la proporción de los inorgánicos y tóxicos. En general, su recolección es aceptable pero su eliminación y tratamiento son deficientes.

La contaminación del aire afecta gravemente a la salud de más de 80 millones de habitantes de la región. Causa anualmente la pérdida de alrededor de 65 millones de jornadas de trabajo, unos 2,3 millones de casos de insuficiencia respiratoria crónica en niños y más de 100.000 casos de bronquitis crónica en adultos. La contaminación del aire es imputable a las emisiones de fuentes fijas (industria) y móviles (automóviles, transporte). Si bien se han hecho progresos en el control de la calidad del aire en algunas de las principales ciudades de la región, no todas cuentan con sistemas adecuados para ese fin.

El funcionamiento del transporte urbano consume el 3,5% del PIB de América Latina; el costo del tiempo que insumen los viajes equivale a un 3% más (Bull, 2003). A partir del comienzo de la década de 1990, el incremento de la demanda de locomoción y uso vial ha conducido a un aumento de la congestión y de los accidentes de tránsito y se ha convertido en la causa principal de la contaminación del aire en las ciudades. El transporte público es aún el medio básico que usa la población urbana para desplazarse. Sin embargo, la generalización del uso de automóviles privados por parte de los sectores de ingresos altos y medios se ha traducido en un aumento de la congestión vehicular, con la consiguiente degradación de la calidad de los servicios de transporte colectivo. La expansión urbana descontrolada también está planteando desafíos a los sistemas viales y de locomoción, sobre todo en lo que concierne a su factibilidad económica y los efectos regresivos, en términos de tiempo, costo y acceso, en los sectores urbanos pobres.

b) Vulnerabilidad y desastres naturales

América Latina y el Caribe constituyen una región con una alta exposición a fenómenos naturales con potencial destructivo, hidrometeorológicos, sísmicos y vulcanológicos, entre otros. Esa alta exposición, combinada con acentuadas características de vulnerabilidad, hace que la región muestre una alta y creciente incidencia de desastres naturales (véase el gráfico VI.12). La frecuencia de algunas catástrofes naturales de origen climático (inundaciones, sequías, huracanes y tormentas) parece haberse elevado, posiblemente a consecuencia del aumento de las concentraciones de gases de efecto invernadero. Las ciudades de la región son extremadamente vulnerables a los desastres, tanto de origen natural como tecnológico (los peligros inherentes a actividades de riesgo), lo cual tiene consecuencias microeconómicas y macroeconómicas negativas a nivel local, regional y nacional.

Recuadro VI.2

EFECTOS DE LOS HURACANES EN BAHAMAS, GRANADA, JAMAICA Y REPÚBLICA DOMINICANA

La CEPAL estima que en las tres últimas décadas más de 150 millones de personas se han visto afectadas por desastres en América Latina y el Caribe, y que su efecto económico se concentra en los países más pequeños y relativamente menos desarrollados. La cifra estimada de daños y pérdidas para los países del Caribe evaluados asciende a 5.593 millones de dólares, de los cuales aproximadamente el 79% corresponde a daños directos a la infraestructura y los acervos de capital y un 48%, a daños en los sectores sociales.

Bahamas, un archipiélago ecológicamente frágil, cuya mayor superficie territorial es marítima, sufrió los huracanes *Frances* y *Jeanne*, que arrojaron daños directos y pérdidas económicas indirectas por concepto de más del 7% del PIB corriente del 2003. Aunque se preveía un crecimiento de la economía de cerca del 3% en el 2004, gracias a la expansión y las nuevas inversiones en turismo y en las zonas francas, se registrará una pérdida de 2 puntos porcentuales en relación con las proyecciones. Los daños a la vivienda y la infraestructura vial fueron graves, pero los sectores más afectados fueron los productivos. Por ello, el país requerirá en los próximos meses la cooperación internacional y la asistencia de emergencia para desastres.

El paso del huracán *Iván* por Granada se dejará sentir por muchos años en su economía. Se prevé una reducción de la expansión económica de seis puntos porcentuales en el 2004, que arrojaría una contracción del PIB del 1,4%. La desaceleración se repetiría por varios períodos. Entre las actividades más afectadas están el turismo y los cultivos tradicionales. El daño total se eleva a cerca de 889 millones de dólares, lo que equivale a más del doble del valor del PIB del año pasado. El 89% de este monto corresponde a daños directos, el 11% restante a daños indirectos (relacionados con la producción nacional de bienes y servicios). En Jamaica, el huracán *Iván* dejó un saldo aproximado de 575 millones de dólares de daños, lo que equivale al 8% de su PIB. El 62% de esa cifra corresponde a destrozos directos de activos físicos, mientras que el 38% restante son pérdidas indirectas por reducción de la actividad económica en el 2004 y los tres años siguientes. Esto anulará parcialmente la recuperación del crecimiento que Jamaica presentaba desde el 2002: se estima que la tasa de expansión en el 2004 llegará solo al 1,9%, en vez del 2,6% que se preveía antes del paso del huracán.

El huracán *Jeanne* dejó en República Dominicana daños estimados preliminarmente en 270 millones de dólares, equivalentes al 1,7% de su PIB del 2003. El 55% corresponde a pérdidas directas, especialmente de activos y producción agrícola, y el 45% restante, a daños indirectos en varios sectores, aumentos de los costos operacionales y disminución de los ingresos por concepto de los servicios de agua, electricidad, transporte y turismo, entre otros. Los sectores productivos fueron los más afectados (60% de los daños); el impacto en la infraestructura del país representa el 33% y el sector social un 6% de la cifra total. Si se consideran además otros desastres sufridos por República Dominicana en los últimos 12 meses, como los aludes y lluvias torrenciales de noviembre del 2003 y mayo del 2004, el daño total en este país supera los 320 millones de dólares. De estos, 125 millones corresponden al sector agrícola.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "La temporada de huracanes del 2004 en el Caribe: hechos, cifras, conclusiones preliminares y experiencias", *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2004* (LC/G.2265-P), Santiago de Chile, diciembre del 2004. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.04.II.G.147.

Las principales causas de la vulnerabilidad son el patrón de desarrollo seguido por la mayoría de los países, que se caracteriza por elevados grados de pobreza, exclusión socioeconómica y deterioro del ambiente (CEPAL, 2000d). A esto se suma el ritmo acelerado y desordenado de la urbanización que, en el caso de los sectores pobres, se ve agravado por la ocupación de tierras de alto riesgo y el uso de materiales precarios (Simioni, 2003).

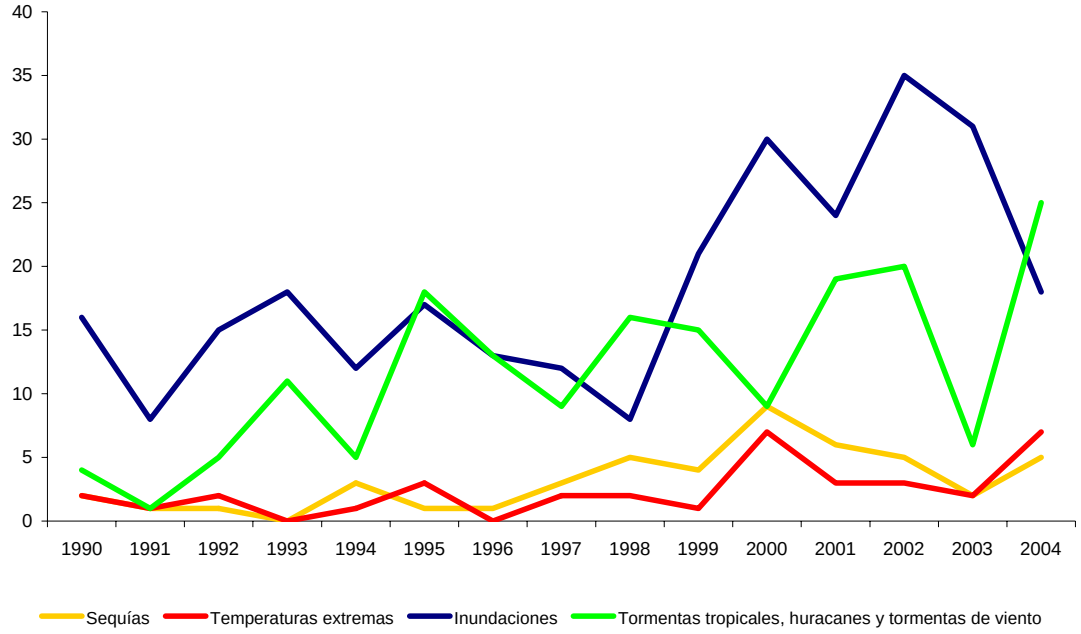
En Centroamérica, una de las subregiones más vulnerables, según las estimaciones de la CEPAL, los daños económicos causados por desastres naturales desde 1972 representan un promedio anual del 2% del PIB subregional. En el Caribe, los desastres son una de las principales determinantes de la volatilidad del producto de las economías de la subregión (Secretaría del Commonwealth, 1997). Cabe notar que estos países, en virtud de su tamaño, su condición de islas y su exposición a eventos naturales extremos (huracanes, terremotos, erupciones volcánicas e inundaciones) presentan altos grados de vulnerabilidad económica y ambiental. A ello hay que agregar el aumento de la temperatura y del nivel del mar, entre otros nuevos peligros vinculados al calentamiento global.

En materia de políticas, es preciso trascender la respuesta a los desastres para otorgar la prioridad a su prevención y a la mitigación de la vulnerabilidad, gracias a sistemas de alerta temprana, construcciones resistentes y medidas para evitar la localización de asentamientos humanos en áreas de riesgo.

Gráfico VI.11

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LOS DESASTRES DE ORIGEN HIDROMETEOROLÓGICO, SEGÚN TIPO DE DESASTRE, 1990-2004 [a]

(En cantidad de desastres)



Fuente: Center for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), Emergency Disasters Data Base (EM-DAT) [en línea], http://www.em-dat.net.

[a] Los datos se refieren a desastres sufridos por los países y no al número de eventos. Un mismo evento (por ejemplo un huracán) puede generar varios desastres cuando afecta a más de un país.

c) Situación actual de los servicios de agua y saneamiento

Los países de la región han hecho grandes esfuerzos por aumentar la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento. Sin embargo, a pesar de evidentes y significativos avances, siguen existiendo motivos de grave preocupación al respecto en muchos países. Estos problemas, ligados al intenso proceso de urbanización, pueden analizarse en función de dos parámetros básicos:

i) Extracción de agua. En la región, el abastecimiento para el consumo de agua potable equivale a un 20% del total de extracciones (WRI, 2003). El uso para fines domésticos es relativamente reducido, en tanto el riego representa un 70%. Esto indica que el déficit de cobertura de los servicios se relaciona, salvo casos puntuales, con la falta de inversión en infraestructura y no con la de agua disponible, ya que en general la región posee recursos hídricos abundantes.

ii) Niveles de cobertura. En comparación con otras regiones del mundo, la cobertura de los servicios de agua potable y alcantarillado en América Latina y el Caribe puede considerarse relativamente adecuada, con excepción del tratamiento de aguas servidas. Sin embargo, cabe destacar que en la región casi 80 millones de personas aún no tienen acceso a los servicios de agua potable y más de 100 millones carecen de saneamiento, sobre todo las personas pobres en las áreas rurales (OPS, 2001b). Esta población se ve obligada a optar por soluciones alternativas, muchas de las cuales no garantizan la calidad del agua, además de que tienen un alto costo para el usuario y afectan negativamente al medio ambiente. Las aguas servidas de unos 210 millones de personas se descargan en cuerpos receptores sin tratamiento y causan agudos problemas de contaminación. Además, la calidad y el mantenimiento de los servicios son mediocres y la infraestructura se encuentra en mal estado. Ante la reaparición del cólera en 1991 en varios puntos de la región y debido al impacto de la contaminación hídrica en algunas exportaciones del sector primario que han dado origen a controversias respecto de barreras no arancelarias, algunos gobiernos han asignado una alta prioridad al sector de agua potable y saneamiento.

Muchos países de la región han reformado la estructura institucional de los servicios de agua potable y saneamiento para garantizar una mayor eficiencia en la prestación de dichos servicios, posibilitando la participación del sector privado y la equidad social. Esto llevó a propiciar la separación institucional entre: i) la definición de políticas sectoriales y la planificación estratégica; ii) la regulación económica relacionada con la participación privada y sistemas de subsidios destinados a grupos de bajos ingresos; iii) la administración de los sistemas y prestación de servicios, y iv) la reestructuración de los servicios (para fines industriales), con énfasis en la descentralización a partir de la promoción de una mayor participación privada o bien a partir del fortalecimiento de organismos públicos autónomos de carácter local con un criterio comercial.

Las reformas realizadas en la región arrojan un balance mixto. El análisis comparado revela significativos avances en la formulación y aprobación de nuevos marcos legales, normativos y regulatorios. Asimismo, la transformación institucional presenta resultados heterogéneos. En la mayoría de los países se ha buscado dotar de mayor autonomía al sector de agua potable, al independizarlo de las entidades encargadas de las políticas agrícolas, industriales o urbanas. Falta fortalecer sus capacidades, sobre todo para resolver conflictos de competencia entre el ámbito central y los gobiernos locales y fijar tarifas que otorguen mayor viabilidad a los organismos operadores (Jouravlev, 2004).

Por su parte, queda mucho camino por recorrer en relación con las reformas asociadas a los reajustes tarifarios para garantizar la sostenibilidad económica y financiera de las entidades prestadoras de servicios y de aquellas encargadas de la creación de sistemas eficaces de subsidios para grupos de bajos ingresos (CEPAL, 2000a).

Por otra parte, desde los años ochenta se ha observado la tendencia a la descentralización de los servicios de agua potable a nivel municipal. Nuevamente el balance de los resultados es mixto. Hay casos de éxito en que empresas regionales han logrado prestar un servicio eficiente, como en comunidades con una población de hasta 200.000 habitantes (Yepes, 1990). En otros casos se advierte una fragmentación excesiva, sobre todo de la estructura industrial, lo que ha dificultado la actividad regulatoria. Además se han perdido economías de escala y faltan incentivos para la protección de fuentes de captación y el control de la contaminación.

d) Evolución de los indicadores

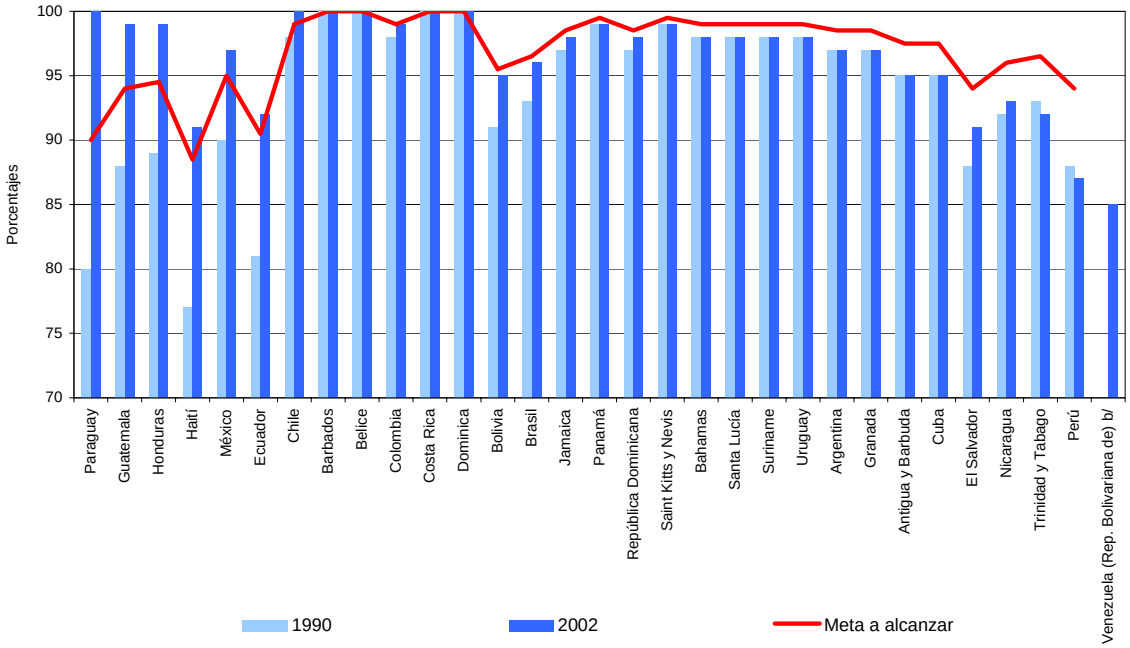
La meta 10 abarca la reducción a la mitad, para el año 2015, del porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

El indicador 30 mide la proporción de la población con acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua, en zonas urbanas y rurales. En América Latina y el Caribe se observa un incremento del acceso a mejores fuentes de agua, del 83% en 1990 al 89% en el 2002; un 6%, en comparación con el 8,5% que se requiere para cumplir con la meta. En las zonas urbanas, la cobertura pasó del 93% en 1990 al 95% en el 2002; un aumento del 2% en relación con el 3,5% necesario (véase el gráfico VI.12). En las zonas rurales, del 58% en 1990 al 69% en el 2002, lo que representa un incremento de 11 puntos porcentuales, respecto a la meta del 21% (véase el gráfico VI.13). Esto pone de manifiesto el esfuerzo para ampliar la cobertura en las áreas rurales, a pesar de la cual 60 millones de personas actualmente siguen sin tener acceso a mejores fuentes de agua.

Gráfico VI.12

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: POBLACIÓN URBANA CON ACCESO A AGUA POTABLE [a]

(En porcentajes)

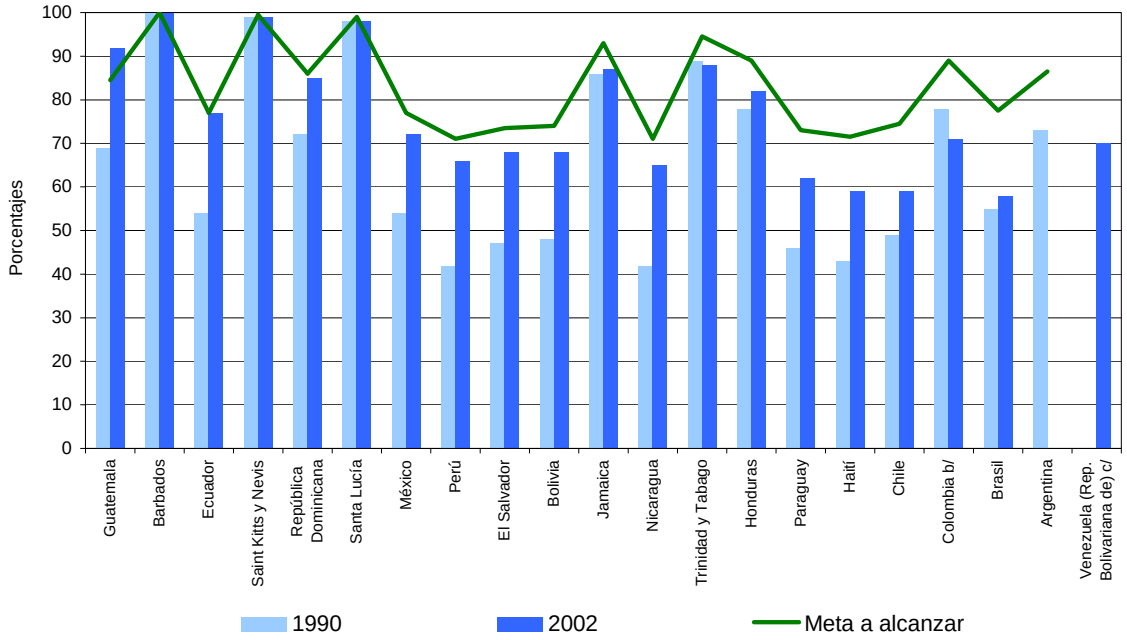


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, base de datos de indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio [en línea], http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/mi_goals.asp. Los países están ordenados en función de la cercanía a la meta.

[a] Al comparar con otras fuentes (OMS, UNICEF) se han encontrado variaciones de algunos puntos porcentuales, que dependen de las fuentes y la metodología adoptada.

[b] El dato correspondiente al 2002 es un 91%, de acuerdo con el informe nacional sobre el cumplimiento de los objetivos del Milenio, y del 85%, según la base de datos de indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas. Para el período 1990-1997 la Oficina Central de Estadística e Informática de la República Bolivariana de Venezuela no discrimina la información entre zonas urbanas y rurales. Por ende, en el informe nacional no figura información para este período. Para el período 1998-2002, la cobertura pasa de un 88% a un 91%.

Gráfico VI.13
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: POBLACIÓN RURAL CON ACCESO A AGUA POTABLE [a]
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, base de datos de indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio [en línea], http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/mi_goals.asp. Los países están ordenados en función de la cercanía a la meta.

[a] Al comparar con otras fuentes (OMS, UNICEF) se han encontrado variaciones de algunos puntos porcentuales, que dependen de las fuentes y la metodología adoptada.

[b] Los datos correspondientes a la población rural con acceso a agua potable del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia indican que en 1993 la cobertura era del 41% y en el 2003 del 66%. La fuente de las Naciones Unidas indica que en 1990 la cobertura era del 78% y en el 2002 del 71%, como se indica en el gráfico. La medición del DANE corresponde a hogares, mientras que la de las Naciones Unidas corresponde a personas en el mismo período.

[c] El dato correspondiente al 2002 es un 64%, de acuerdo con el informe nacional sobre el cumplimiento de los objetivos del Milenio, y del 70%, según la base de datos de indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas. Para el período 1990-1997 la Oficina Central de Estadística e Informática de la República Bolivariana de Venezuela no discrimina la información entre zonas urbanas y rurales. Por ende, en el informe nacional no figura información para este período. Para el período 1998-2002, la cobertura pasa de un 55% a un 64%.

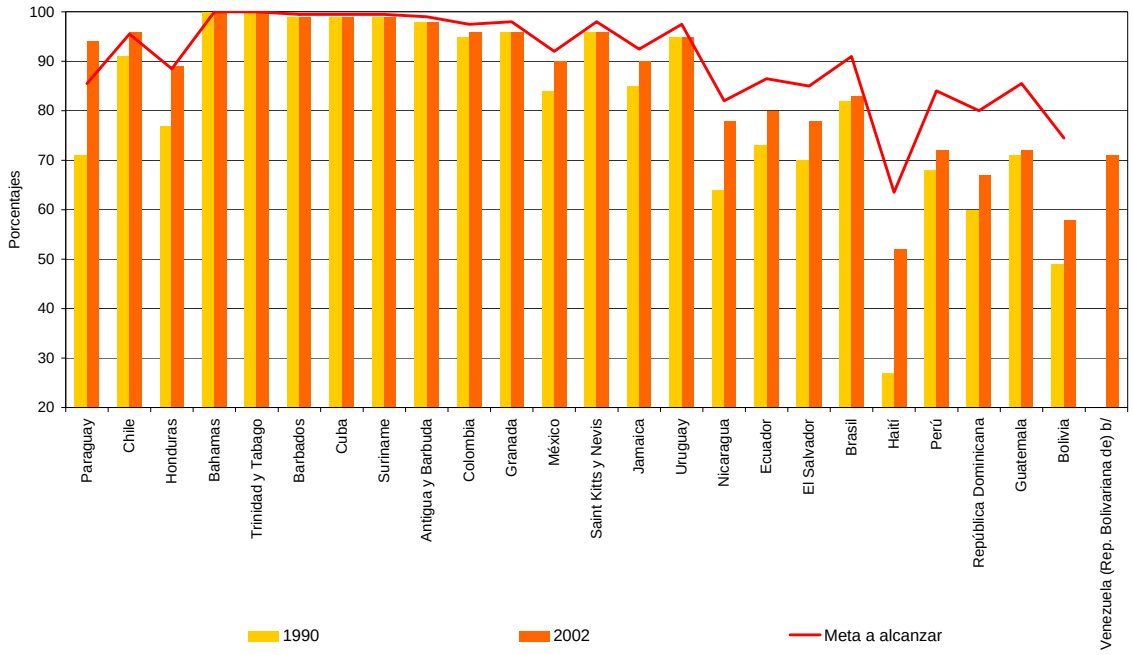
El indicador 31 mide la proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados, en zonas urbanas y rurales. La cobertura se ha elevado en casi todos los países de la región. Se pasó del 69% en el conjunto de la región, del 82% en zonas urbanas y del 35% en zonas rurales en 1990 a un 75%, 84% y 44%, respectivamente, en el 2002 (véanse los gráficos VI.14 y VI.15); esto supone un avance del 6%, 2% y 9%, en vez del 15,5%, 9% y 32,5% requeridos para cumplir la meta. Solo en un par de países hubo retrocesos, mientras que la subregión del Caribe se destaca por su alto nivel de cobertura.

En vista del progreso de la cobertura de los servicios de agua potable en el período 1990-2002, es altamente factible que una gran parte de los países de la región logren cumplir con la meta. A la mayoría de ellos le bastaría con expandir la cobertura un porcentaje anual similar o menor al correspondiente a la década de 1990 entre el 2000 y el 2015. En cambio, en materia de saneamiento, la situación es menos promisoria y más heterogénea. Hay que notar que una buena parte de las necesidades de inversión en ambos servicios se requiere para ampliar el acceso de los segmentos más pobres de la población. Los países que deberán hacer los mayores esfuerzos para cumplir la meta referente al saneamiento son Nicaragua, Haití, Santa Lucía, Bolivia y Guatemala (BID, 2003b).

Gráfico VI.14

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: POBLACIÓN URBANA CON ACCESO A SANEAMIENTO [a]

(En porcentajes)

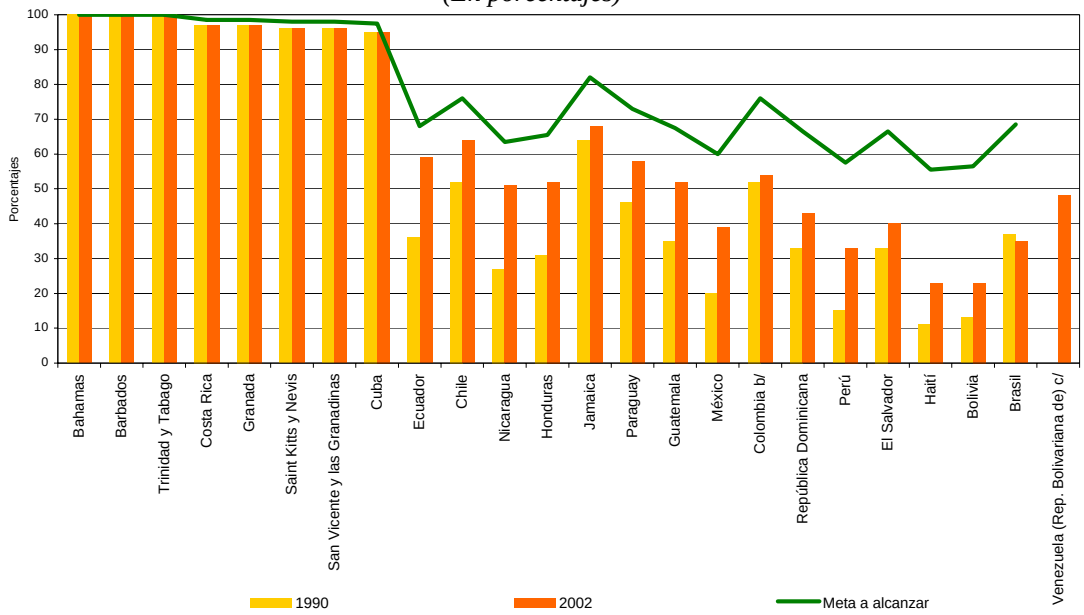


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, base de datos de indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio [en línea], http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/mi_goals.asp. Los países están ordenados en función de la cercanía a la meta.

[a] Al comparar con otras fuentes (OMS, UNICEF) se han encontrado variaciones de algunos puntos porcentuales, que dependen de las fuentes y la metodología adoptada.

[b] El dato correspondiente al 2002 es un 75%, de acuerdo con el informe nacional sobre el cumplimiento de los objetivos del Milenio, y del 71%, según la base de datos de indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas. Para el período 1990-1997 la Oficina Central de Estadística e Informática de la República Bolivariana de Venezuela no discrimina la información entre zonas urbanas y rurales. Por ende, en el informe nacional no figura información para este período. Para el período 1998-2002, la cobertura pasa de un 70% a un 75%.

Gráfico VI.15
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: POBLACIÓN RURAL CON ACCESO A SANEAMIENTO [a]
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, base de datos de indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio [en línea], http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/mi_goals.asp. Los países están ordenados en función de la cercanía a la meta.

[a] Al comparar con otras fuentes (OMS, UNICEF) se han encontrado variaciones de algunos puntos porcentuales, que dependen de las fuentes y la metodología adoptada.

[b] Los datos correspondientes a la población rural con acceso a saneamiento básico del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia indican que en 1993 la cobertura era del 51% y en el 2003 del 58%. La fuente de las Naciones Unidas indica que en 1990 la cobertura era del 52% y en el 2002 del 54%, como se indica en el gráfico. La medición del DANE corresponde a hogares, mientras que la de las Naciones Unidas corresponde a personas en el mismo período.

[c] El dato correspondiente al 2002 es un 38%, de acuerdo con el informe nacional sobre el cumplimiento de los objetivos del Milenio, y del 48%, según la base de datos de indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas. Para el período 1990-1997 la Oficina Central de Estadística e Informática de la República Bolivariana de Venezuela no discrimina la información entre zonas urbanas y rurales. Por ende, en el informe nacional no figura información para este período. Para el período 1998-2002, la cobertura pasa de un 28% a un 38%.

La meta 11 se refiere a la mejora considerable, para el año 2020, de la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.

Dada las características tan disímiles de los tugurios en las diferentes regiones del mundo fue necesario buscar un consenso sobre una definición aplicable a los distintos contextos. Se acordó que un tugurio “es un asentamiento contiguo donde los habitantes se caracterizan por tener vivienda y servicios básicos inadecuados. A menudo, los asentamientos precarios no son reconocidos y no son tratados como una parte incorporada o igual a las demás partes de la ciudad por las autoridades públicas” (Naciones Unidas-Hábitat, 2003).[5]

En la meta se propone mejorar la calidad de vida de 100 millones de habitantes de tugurios. Partiendo del principio de que los 100 millones de la meta se refieren a la cantidad de personas que se beneficiarán de la mejora desde 1990 hasta 2020 en todo el mundo, la supuesta “meta regional”

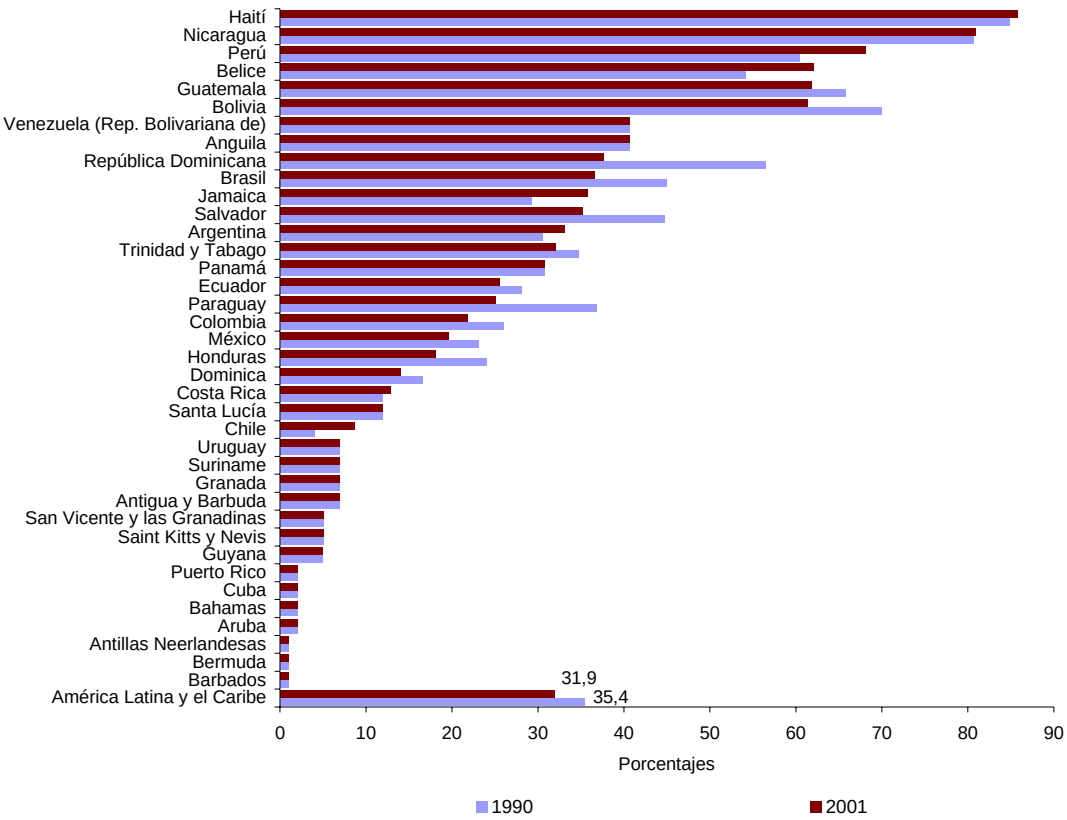
[5] Para una mejor caracterización de los tugurios sería importante la identificación de indicadores que considere también la localización riesgosa de las viviendas. El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente eligió en 2004 indicadores y estadísticas ambientales complementarias a la meta 11, como áreas afectadas por procesos de degradación del suelo, concentración de emisiones contaminantes en el aire, desechos sólidos, vulnerabilidad y riesgo, calidad de agua y tratamiento de aguas residuales (PNUMA, 2004).

se debe interpretar como una mejora sustancial de las condiciones de vida del porcentaje relativo que corresponde a la región, es decir "solamente" 13,8 millones de personas, lo que representaría menos del 11% de la población que vivía en tugurios en 1990.

Con el fin de dar seguimiento a esta meta se acordó utilizar la variación en la proporción de hogares con acceso a tenencia segura. Sucesivamente se convino incluir otras cuatro dimensiones: la durabilidad de la vivienda, el hacinamiento, el acceso a mejores servicios de agua potable y la disponibilidad de saneamiento.[6]

Tanto la meta, definida en términos absolutos, como sus indicadores de seguimiento, definidos en variación porcentual, ponen de manifiesto dos aproximaciones para el monitoreo de la meta. El porcentaje de los habitantes en tugurios con respecto a la población urbana ha pasado de un 35,4% a un 31,9% (véase el gráfico VI.16). Hay que considerar que en el mismo período hubo un aumento de la población urbana de alrededor de 79 millones. En este contexto se constata que la población que vive en tugurios aumentó aproximadamente de 111 millones a 127 millones de habitantes. Dicho de otro modo, las mejoras en los porcentajes son paralelas al aumento de los números absolutos, lo que indica que el ritmo de superación de los tugurios urbanos no es suficiente para que se reduzca el total de personas afectadas por el fenómeno.

Gráfico VI.16
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: POBLACIÓN EN TUGURIOS, 1990 Y 2001
(En porcentajes)



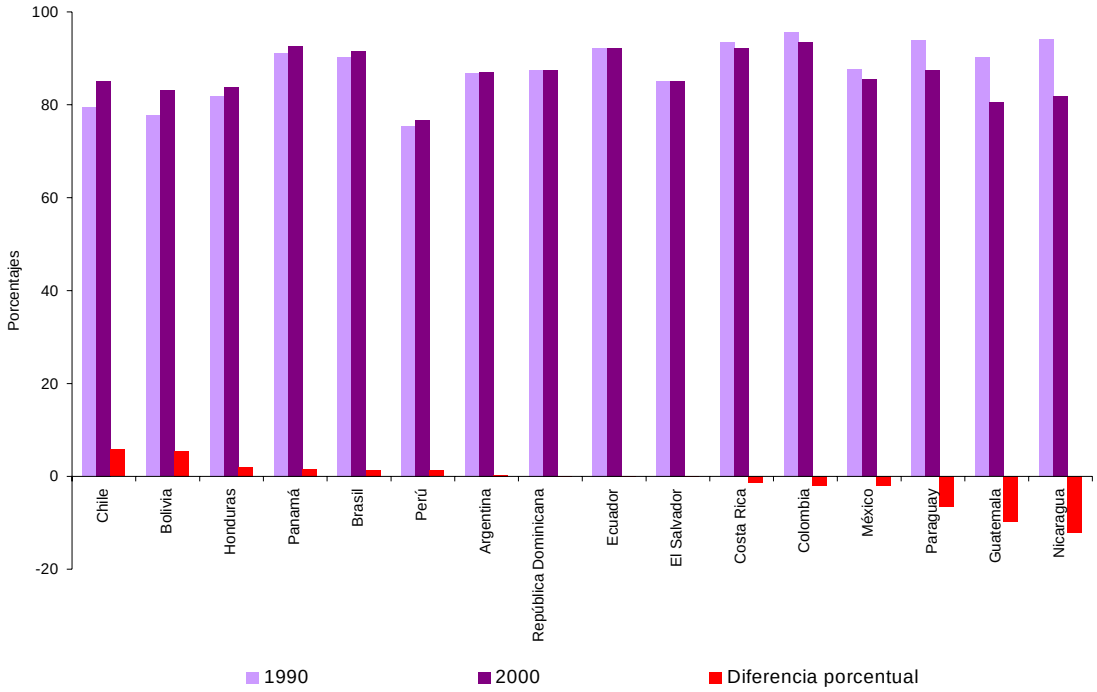
Fuente: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Naciones Unidas-Hábitat), Human Settlements Statistical Database, versión 4 (HSDB4-99).

[6] La evolución de los indicadores de agua y saneamiento en áreas urbanas se analizaron anteriormente. Considerando las dificultades estadísticas para calcular el hacinamiento, se optó por analizar el acceso a tenencia y a la materialidad de la vivienda. Hay que considerar que estos indicadores se refieren a hogares o viviendas, y no a población total, y que los indicadores corresponden al total de hogares sin distinguir los tugurios. Esto hace que el seguimiento de la meta solo se pueda hacer por inferencia.

La reducción de la precariedad es de particular relevancia en los países donde más del 50% de la población urbana vive en tugurios, como Belice, Bolivia, Guatemala, Haití, Nicaragua y Perú. También requieren un esfuerzo adicional países como Argentina, Brasil y la República Bolivariana de Venezuela, que tienen más de 25% de su población urbana viviendo en tugurios.

El indicador 32 mide la proporción de hogares con acceso a tenencia segura. En el ámbito urbano, los datos disponibles muestran porcentajes de propietarios e inquilinos de alrededor del 80%, y en algunos países porcentajes cercanos al 100%.[7] Estos datos deben manejarse con cierta precaución, ya que la información se refiere a declaraciones de los moradores de la vivienda durante encuestas y censos, lo que puede no corresponder a la posesión de una escritura legal, sino más bien a una percepción de los encuestados.

Gráfico VI.17
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LA OCUPACIÓN SEGURA DE LA VIVIENDA, 1990-2000
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

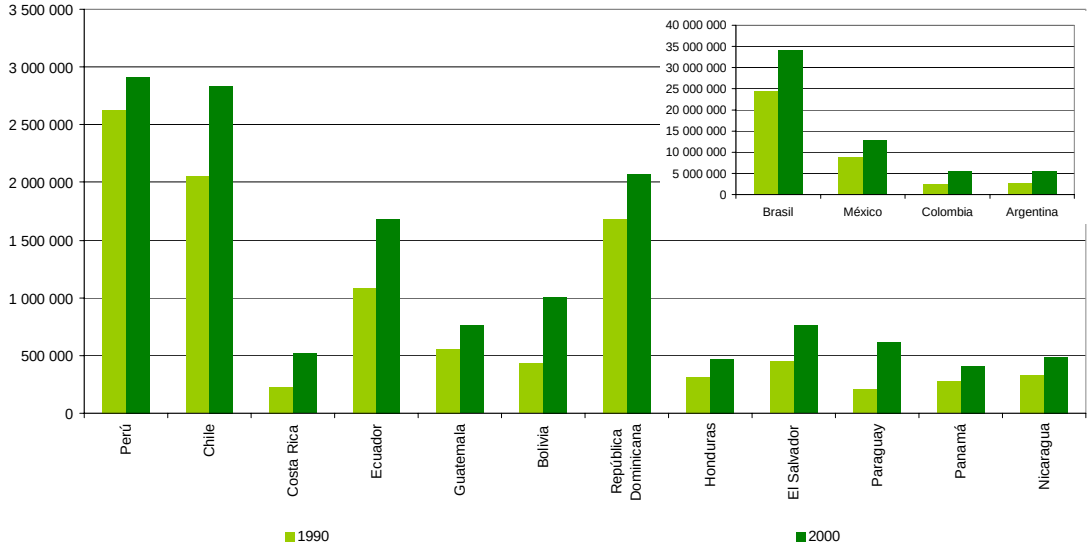
En términos relativos, la mejora regional fue de 3 puntos. Sin embargo, se observa que en algunos países ha habido una disminución del porcentaje de hogares con tenencia segura, producto del aumento de la población urbana.

En el gráfico VI.18 se muestra que, en términos absolutos, se han producido mejoras en todos los países. Se estima que el aumento de la tenencia segura pasó de 49 a 73 millones de hogares (dentro de un total de población urbana que pasó de 314 millones a 393 millones de personas entre 1990 y 2000). La tenencia no segura pasó de 6 a 9 millones de hogares.

[7] La evolución en la tenencia ha tomado como equivalente a tenencia segura: los títulos de propiedad, la vivienda en proceso de pago y los contratos de arrendamiento (Naciones Unidas-Hábitat, Human Settlements Statistical Database, versión 4 (HSDB4-99)).

En cuanto a las políticas, en la mayoría de los países se carece de medidas que permitan el acceso oportuno de los pobres urbanos al mercado legal de tierras. Los gobiernos han actuado mediante legalizaciones "a posteriori" para regularizar la condición de tenencia, lo que explica también el importante numero de nuevos habitantes que se integran informalmente. Existe una escasez de recursos y una falta de adecuación de los programas para enfrentar los obstáculos urbanísticos, políticos y jurídicos para acceder al suelo y para regularizar situaciones históricas de tenencia irregular.

Gráfico VI.18
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MEJORA EN LA TENENCIA DE LA TIERRA
(Número de hogares)



Fuente: Encuestas de hogares de Argentina (1990-1999), Bolivia (1989-1999), Chile (1990-2000), Colombia (1991-1999), El Salvador (1995-1999), Guatemala (1989-1998), Honduras (1990-1999), México (1992-1996-2000), Nicaragua (1993-1998), Paraguay (1990-1999), Perú (1999), República Dominicana (1997). Censos nacionales de Brasil, Costa Rica (1984-2000), Ecuador (1990-2001) y Panamá (1990-2000).

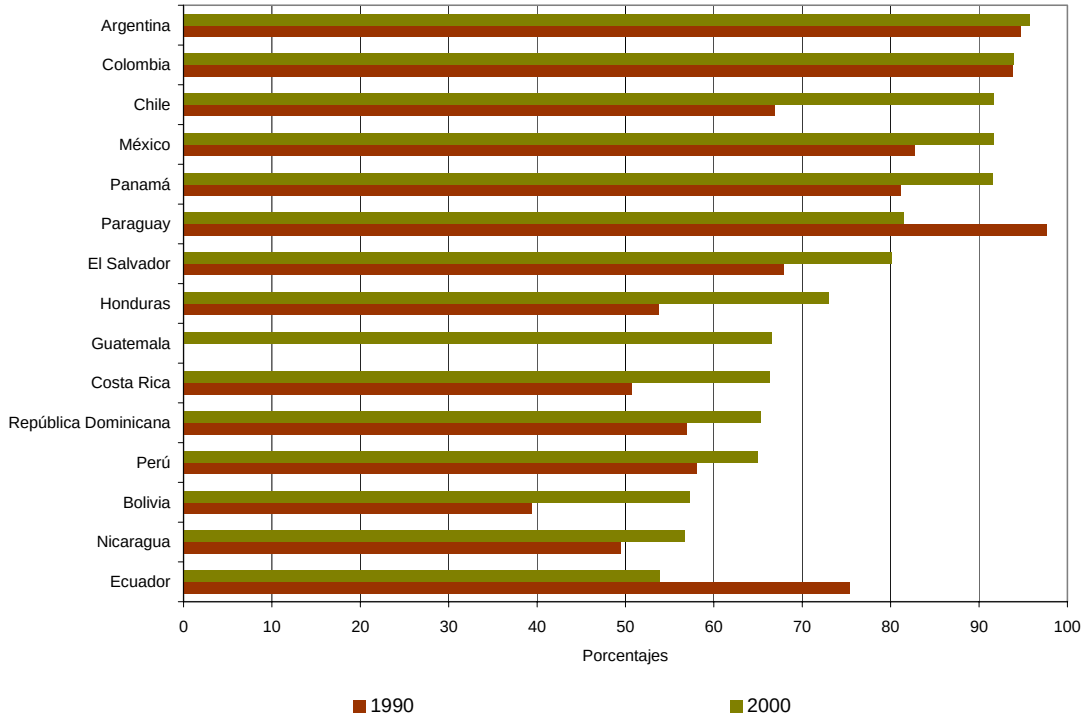
La información disponible para 15 países respecto a la durabilidad de los materiales de construcción de la vivienda, muestra que esta ha mejorado entre 1990 y 2000 del 70% al 76%, lo que en términos absolutos significa un mejoramiento para más de 17 millones de hogares en los países considerados (véase el gráfico VI.19).[8]

Durante la década pasada mejoraron algunas condiciones de las ciudades. Los indicadores muestran una evolución positiva de los servicios de agua potable y saneamiento. Esto se debe a que los gobiernos de América Latina y el Caribe han dado prioridad a estos sectores. El aumento de la calidad de los materiales es resultado tanto de programas oficiales de mejoramiento como del esfuerzo de los propios habitantes para mejorar su hábitat.

A pesar de esta tendencia favorable, la tendencia positiva no es universal. Hay diferencias considerables entre los países y dentro de cada país. En algunos casos se da una disminución de los porcentajes a pesar del aumento de los valores absolutos, lo cual indica que mientras se resuelven ciertas condiciones de precariedad para una parte de la población, otras personas se van incorporando a la ciudad en situación precaria.

[8] Las fuentes son las encuestas de hogares mencionadas en el gráfico VI.19, excepto Brasil, que no está incluido. En este estudio se adoptó un criterio más riguroso para definir la buena calidad de los materiales. A diferencia de la norma de Naciones Unidas-Hábitat, la madera y el adobe no se consideraron materiales aceptables para la región.

Gráfico VI.19
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LA CALIDAD DE LOS MATERIALES DE LA VIVIENDA, 1990 Y 2000
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares y de censos de los respectivos países.

Recuadro VI.3
OBSTÁCULOS PARA EL SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS EN EL CARIBE

Un gran obstáculo para el seguimiento del cumplimiento de las metas son las estadísticas inadecuadas. La calidad general de los datos ambientales regionales es baja y en muchos casos falta información básica. Se ha llamado la atención sobre la ausencia de mediciones satelitales y cartografía del terreno con sistemas de información geográfica y la necesidad de fortalecer las capacidades para la recolección —oportuna, precisa y apropiada— de información desagregada.

El uso de datos relativos a tendencias globales sería erróneo como guía para medir el logro de las metas en regiones o países individuales, ya que un indicador dado que registra una mejora a nivel global puede acusar un empeoramiento en casos específicos.

El apoyo técnico, financiero y organizacional inadecuado también representa un obstáculo importante.

En el Caribe, la medición de los progresos en materia de sostenibilidad ambiental (y de pobreza y VIH/SIDA) aún es particularmente desafiante: es el caso de las áreas protegidas; en algunos países existen muy pocas o casi ninguna, mientras que en otros se han designado espacios realmente sustanciales.

El cumplimiento de la meta relativa a los servicios de agua y saneamiento presenta dificultades significativas. Uno de los temas principales es hasta qué punto el suministro de agua debería estar en manos del sector privado o público. Esto a su vez se relaciona, entre otros factores ligados a la pobreza, con acceso a los recursos hídricos y situación sanitaria, con la calidad y la eficiencia de la administración, con la inversión necesaria para mejorar y construir la infraestructura y con el tema del agua de uso público.

De acuerdo con la información presentada, la meta de tenencia podría haberse alcanzado ya si se parte de la suposición de que la mayor parte del tránsito de una vivienda no segura a una vivienda segura se produce en hogares precarios, incluidos los tugurios. Sin embargo, es difícil confirmar este supuesto en tanto no se cuente con información específica.

Desde esta perspectiva, la meta absoluta puede resultar insuficiente para una región como América Latina y el Caribe, donde se registra el mayor grado de desigualdad del mundo en desarrollo. En cambio, la reducción relativa de los tugurios con respecto al resto de los hogares es un reto mayor y requiere un esfuerzo adicional al realizado hasta ahora.

D. Políticas públicas para la sostenibilidad ambiental: integración y mejoras en la gestión

Pese a la heterogeneidad existente entre los países de la región en lo que respecta al cumplimiento de las metas relacionadas con la sostenibilidad ambiental, se observan ciertos rasgos comunes. En primer lugar, la responsabilidad ya no recae exclusivamente en los gobiernos, pues han surgido nuevos actores: las empresas nacionales e internacionales, la sociedad civil y los parlamentos. El desafío común consiste no solo en saber cómo movilizar los escasos recursos, sino más bien en cómo priorizar y articular las acciones con la responsabilidad compartida y con transparencia institucional. En segundo lugar, el esfuerzo supone la búsqueda de nuevas formas de dirigir la inversión y el financiamiento, así como la creación de mercados que contribuyan a atender mejor las prioridades nacionales, subregionales y regionales en materia de desarrollo sostenible. En tercer término, es preciso avanzar más en el diseño y la aplicación de mecanismos de transferencia tecnológica para apoyar las iniciativas relacionadas con el desarrollo sostenible y la protección ambiental. En cuarto lugar, los países deben introducir cambios en sus regímenes ambientales y en sus prácticas productivas con el objeto de ajustar las demandas de los mercados y velar por la integridad de su capital natural. En quinto lugar, es necesario incrementar el nivel actual de gastos y desarrollar mecanismos internos para el financiamiento de la gestión del medio ambiente, tales como la aplicación de instrumentos fiscales de gestión ambiental y tasas por el uso de recursos naturales y servicios ambientales. En sexto lugar, se debe avanzar en la formulación y aplicación de políticas e iniciativas intersectoriales, con el fin de cumplir integralmente los objetivos de desarrollo del Milenio.

Entre 1991 y el 2002, se observó en la región un flujo creciente de recursos provenientes de organismos de asistencia para el desarrollo destinados a la protección del medio ambiente, tema que constituía una preocupación transversal y sectorial. Estos recursos representaron una pequeña proporción de la cifra mundial de asistencia al desarrollo y, en ocasiones, se concentraron en sectores como el transporte y la energía, en lugar de destinarse a objetivos claramente ambientales como mitigar los efectos del cambio climático. A su vez, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial también aumentó el financiamiento destinado a la región de América Latina y el Caribe hasta un 20% del total de su cartera. Resulta difícil saber si se trata de recursos adicionales, pues se han reducido los fondos otorgados para asuntos no relacionados con el medio ambiente.

Existen obstáculos críticos para la transición hacia un desarrollo ambientalmente sostenible en los países de América Latina y el Caribe (véase el recuadro VI.4). La descoordinación de las legislaciones y los mandatos institucionales, el bajo nivel de cumplimiento de las normas ambientales, la escasa coordinación entre las políticas económicas, sociales y ambientales y las restricciones financieras impiden avanzar en el cumplimiento de la meta 9. Los procesos que comprometen la sostenibilidad son también tecnológicos y ambientales, y abarcan múltiples escalas (global, nacional, regional y local) e intervalos de tiempo, ya que afectan a generaciones presentes y futuras.

El fortalecimiento de mecanismos que garanticen una adecuada integración, coherencia y coordinación de las políticas públicas y de los niveles de gobierno y agentes económicos

involucrados en el logro de metas de desarrollo sostenible es un desafío pendiente. Con frecuencia los objetivos sectoriales son incoherentes entre sí y reflejan compromisos políticos antagónicos o la falta de comunicación, diálogo y coordinación de actividades entre los encargados de aplicar las políticas públicas, lo que puede traducirse en efectos secundarios imprevistos e incentivos inconsistentes. Resulta esencial identificar las fallas de coordinación y sus costos en términos de eficacia y eficiencia para alcanzar metas intersectoriales a largo plazo. La complementación entre distintas perspectivas en materia de políticas e instrumentos de gestión ambiental (regulación, instrumentos económicos, enfoques voluntarios) y la participación activa de todos los agentes de la sociedad (agrupaciones empresariales y sindicales, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil y los poderes del Estado) son también premisas para consolidar un desarrollo ambientalmente sostenible.

Recuadro VI.4

COOPERACIÓN REGIONAL Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL EN CENTROAMÉRICA

En las últimas dos décadas, los países latinoamericanos han suscrito acuerdos de cooperación ambiental regional, se han adherido a acuerdos multilaterales de protección ambiental y han firmado tratados de libre comercio que incluyen cláusulas ambientales para mejorar el cuidado del medio ambiente en la región. Estos compromisos deben reflejarse en una mayor disponibilidad de recursos, en cambios en la legislación ambiental nacional y en su cumplimiento, con miras a la conservación de la diversidad biológica y la protección de áreas naturales, ecosistemas forestales y zonas marinas y costeras, a fin de mitigar los efectos del cambio climático y detener el movimiento transfronterizo de residuos peligrosos, entre otras cosas.

La Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) es, desde su fundación en 1989, una entidad ejecutiva que vincula los gobiernos de sus Estados miembros, colabora en el fortalecimiento de sus capacidades y enlaza los países de Centroamérica con otros países y organismos internacionales en temas de protección ambiental y uso sostenible de los recursos naturales. La CCAD (integrada por Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) ha promovido el desarrollo de proyectos como el Programa para la Consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano (CBM) y la Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sostenible (IMDS), dentro del Plan Puebla Panamá (PPP), el Proyecto Bosques y Cambio Climático en América Central, la iniciativa para el fortalecimiento del Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas, el Programa de Modernización de los Sistemas de Gestión Ambiental (PROSIGA), el Sistema Arrecifal Mesoamericano (Belice, Guatemala, Honduras y México) y el Protocolo Regional para el Acceso a Recursos Genéticos y Bioquímicos y el Conocimiento Tradicional Asociado.[a]

En el año 2004, Centroamérica y la República Dominicana suscribieron un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos en el que se incorpora la dimensión ambiental, basado en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Este acuerdo tiene mayor similitud con el tratado de libre comercio entre Chile y Estados Unidos que con el ACAAN, ya que carece de fondos para cooperación ambiental, tiene un marco institucional inacabado y los ciudadanos tienen más limitaciones a la hora de elevar sus peticiones. Pese a todo, la experiencia de México en el TLCAN indica que es posible alcanzar logros significativos en materia de cooperación ambiental para el desarrollo de capacidades nacionales, asistencia técnica, acceso y construcción de bases de datos con información sobre contaminantes, la participación de funcionarios y representantes de organizaciones no gubernamentales en talleres, cursos y seminarios y la promoción de iniciativas especiales para la prevención de la contaminación.[b]

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Cooperación ambiental en el NAFTA y perspectivas para el CAFTA", México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México, 2004, inédito.

[a] El Programa para la Consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano se firmó el 30 de noviembre del 2000 y entró en vigor el 30 de enero del 2002. Su duración es de siete años e involucra a gobiernos, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales, iniciativas privadas e instituciones académicas. En el programa participan Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y cinco estados del sureste de México (Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán) con el objeto de velar por la conservación y el uso sostenible de los recursos biológicos. Los proyectos contenidos en la Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sostenible aún no cuentan con financiamiento. El Plan Puebla-Panamá es un instrumento de cooperación que busca integrar la región mesoamericana mediante la coordinación de las actividades de los siete países de Centroamérica y los nueve estados que integran la región sur-sureste de México, para promover el desarrollo integral.

[b] En 1995 el Consejo de la CCA contribuyó a la creación del Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC) en México. En junio del 2004 se publicó el reglamento que obliga a las industrias a presentar, a partir del 2005, un informe de emisiones. Se espera que estos informes puedan hacerse públicos.

El éxito de las políticas de desarrollo sostenible depende en gran medida del grado de evolución y de la calidad de la infraestructura institucional y organizacional, así como de los mecanismos que permitan al aparato público y a la sociedad actuar como un todo armónico a mediano y largo plazo. Desde fines de los años noventa, el contexto económico desfavorable de la región se ha traducido en la desaceleración del positivo impulso inicial y en la disminución del rango y el presupuesto de las instituciones ambientales. Se han producido transformaciones institucionales que han significado la pérdida de jerarquía y de espacios para la coordinación.

A pesar de los obstáculos existentes, también se constatan avances. Hay un mayor reconocimiento del problema de la deforestación y de los servicios ambientales que brindan los bosques. En consecuencia, se han puesto en práctica programas para el combate de incendios, el fomento de la reforestación y la mejora de los marcos normativos y de las políticas dirigidas a un uso sostenible de los bosques (incluidos planes nacionales de desarrollo forestal). Asimismo, se están desarrollando nueve proyectos prioritarios y seis programas de acción subregionales de combate a la desertificación. Los esfuerzos por proteger la biodiversidad han sido notorios en los ámbitos internacional, regional y subregional. A nivel nacional hay debilidades ligadas a la vigilancia, planificación y el manejo; no obstante, y pese a la restricciones presupuestarias, se ha intentado mejorar la gestión. En menor medida, se han puesto en práctica iniciativas relacionadas con el ahorro y uso eficiente de la energía y el fomento de las fuentes renovables. En muchos países se han desarrollado nuevas actividades ambientalmente preferibles —como la producción orgánica de alimentos— y centros nacionales de producción limpia. Por su parte, el sector privado (especialmente las grandes empresas) ha hecho importantes inversiones en tecnologías ecoeficientes y sistemas de gestión ambiental.

1. Manejo integrado del territorio y ecosistemas

Uno de los principales retos para la región es la integración de las preocupaciones ambientales en las políticas públicas y su aplicación a la planeación del uso del territorio nacional. La gestión integral de los recursos naturales debe realizarse sobre la base de unidades espaciales —cuencas hídricas y ecosistemas, entre otras— que rara vez corresponden a las estructuras administrativas existentes. Normas e instituciones adecuadas para la coordinación de políticas que permitan aplicar estrategias de gestión integral de recursos en espacios biofísicos delimitados por características ecológicas o geográficas constituyen una oportunidad de innovación y desarrollo en el tema ambiental.

El alto nivel de vulnerabilidad que presenta la región debido a huracanes, deslaves, inundaciones, vulcanismo y sismicidad, entre otros fenómenos de índole natural y social, realza la necesidad de enfoques como los descritos, también en el caso del medio ambiente construido. Reducir la vulnerabilidad requiere de instrumentos para la prevención como el ordenamiento del territorio, los sistemas de alerta temprana, el mantenimiento de la cobertura vegetal y la construcción de infraestructura apropiada. Asimismo, exige instrumentos para la mitigación, entre los que se cuentan los seguros para la vivienda, para la producción agrícola, la infraestructura y otros activos, y mecanismos de respuesta como defensa civil, albergues, la inversión reactiva, la educación para los desastres y la preparación de los sectores productivos y de servicios frente a estos fenómenos.

2. El sector de agua potable y saneamiento

Las propias instituciones que prestan los servicios (en su mayoría públicas) deben reformarse para superar graves ineficiencias, mejorar su precaria situación financiera y aprovechar al máximo las economías de escala (Peña y Solanes, 2003). Es preciso aumentar su independencia administrativa y fortalecer su capacidad regulatoria y financiera mediante la fijación de tarifas. La descentralización adoptada en la década de 1980 debe reorientarse, así como la privatización de los servicios, a la luz de las experiencias de varios países que han demostrado que es posible alcanzar altos grados de eficiencia en la prestación de los servicios a cargo de empresas públicas (CEPAL, 1998c). Por otra parte, algunas

estrategias por atraer inversión privada de origen extranjero al sector de agua potable y saneamiento han planteado un alto nivel de riesgo de generación de pasivos contingentes para el Estado. Entre las disposiciones conflictivas cabe mencionar la indización de las tarifas en moneda extranjera, los contratos con compra obligatoria y las cláusulas de estabilización, que prohíben la modificación de las leyes y reglamentos nacionales. En casos extremos, cuando las estrategias de este tipo se combinan con tratados de protección a la inversión extranjera, el sistema puede resultar en numerosas y complejas demandas externas y muy poco control por parte del país afectado (Solanes, 2003).

La supuesta superioridad de la regulación por precios tope y por contrato, la licitación por tarifa más baja, la escasa atención a la necesidad de crear y consolidar una entidad de regulación con anterioridad a la privatización, entre otros criterios, han influido en los marcos regulatorios y provocado continuas renegociaciones, conflictos e inestabilidad de las fuentes de inversión. De ahí la importancia de adecuar los marcos normativos o los contratos y de fortalecer los mecanismos de supervisión en la región. Como el empleo de reajustes tarifarios está limitado por la escasa capacidad de pago de grupos importantes de la población, es indispensable recurrir a subsidios directos o focalizados y evitar los subsidios cruzados para contrarrestar el desfinanciamiento crónico del sector.

Estas consideraciones permiten suponer que lo importante es estructurar sistemas equilibrados, ajustados a las condiciones locales, en que las atribuciones legales y políticas estén asignadas a niveles de gobierno de acuerdo con consideraciones técnicas, disponibilidad de recursos y criterios productivos y económicos que permitan aprovechar al máximo las economías de escala (Peña y Solanes, 2003). Esto requiere la consolidación de la estructura horizontal del sector para, por un lado, atender las necesidades de la estructura industrial y, por otro, dirigir la atención a los grupos de bajos ingresos. En la mayoría de los países aún es preciso realizar reajustes tarifarios que garanticen la sostenibilidad económica y financiera de las entidades que prestan los servicios, crear sistemas de subsidios eficaces para grupos de bajos ingresos, aplicar cabalmente los marcos regulatorios y modificar las conductas de los prestadores públicos.

En síntesis, la solución de los problemas del sector de agua potable y saneamiento no debe desvincularse de la necesidad, más general, de mejorar la capacidad de gestión del agua. De hecho, la expansión de la cobertura de los servicios supone un aumento del uso del agua, por el cual ya existe una intensa competencia en muchas cuencas. Asimismo, la ampliación del saneamiento se traduce en el incremento de las descargas de aguas servidas, una de las principales fuentes de contaminación. Disponer de buenos sistemas de gestión del agua requiere entre otros aspectos: i) el perfeccionamiento de los marcos regulatorios a partir de una legislación hídrica que defina claramente las responsabilidades públicas y privadas, y permita el aprovechamiento y la sostenibilidad ambiental del recurso; ii) una autoridad independiente de usos sectoriales, con poderes y medios acordes con su responsabilidad que mejore el proceso de toma de decisiones; iii) un mecanismo eficiente de resolución de conflictos; iv) un sistema de asignación del agua que promueva la inversión en el desarrollo y la conservación del recurso y, al mismo tiempo, garantice su uso eficiente y ordenado, evite la monopolización y posibilite su control en función del interés público y del funcionamiento de los ecosistemas, y v) un sistema de control de la contaminación hídrica que permita movilizar los recursos económicos para financiar la inversión en sistemas de tratamiento de aguas servidas (Peña y Solanes, 2003).

Estos enfoques deben apuntar a una perspectiva más integrada de la gestión del recurso, para lograr, entre otros fines, una administración por cuencas que respete la relación entre los ecosistemas marino y terrestre y mantenga los servicios ambientales y la estabilidad de los ciclos hidrológicos.

3. Integración entre las políticas ambiental y urbana y de desarrollo territorial

En general, la incorporación del concepto de uso sostenible y conservación de los recursos en los sectores productivos y de servicios (incluidos el desarrollo urbano y las viviendas) y en la perspectiva de la sostenibilidad urbana es incipiente. La población y su distribución espacial en áreas urbanas y rurales tienen una importancia fundamental, ya que las ciudades no pueden analizarse como sistemas cerrados. El impacto del crecimiento urbano se hace sentir de manera creciente fuera de los confines de la ciudad y sus vínculos de interdependencia económica, social y ambiental con el medio rural pueden contribuir o perjudicar al desarrollo de este como centro de infraestructura y servicios y representar oportunidades económicas. Los gobiernos subnacionales, particularmente las municipalidades, han visto aumentar sus responsabilidades en ámbitos clave para el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, lo que supone un gran potencial para intervenciones que incorporen la consecución de las metas 10 y 11 de los objetivos de desarrollo del Milenio.

Para la gobernabilidad urbana, conciliar el papel económico de las ciudades, las tensiones sociales relativas al empleo, la vivienda y la equidad, la gestión ambiental, la relación con el resto del territorio y las exigencias globales es un gran reto. Las decisiones que se adopten en respuesta a demandas, fluctuaciones y crisis de corto plazo en materia de la infraestructura y organización urbana tendrán consecuencias a mediano plazo. Esto es, pueden traer aparejados mayores rezagos, problemas sociales y precariedad urbana y social en el futuro, entre otras externalidades. Es imprescindible contar con una política urbana anticipatoria en materia de desarrollo sostenible que permita analizar opciones, plantear situaciones hipotéticas y evaluar las consecuencias futuras de las medidas.

4. Políticas para el mejoramiento de los tugurios

Las tendencias de precariedad en las ciudades son preocupantes. De no emprenderse acciones certeras y masivas, la acumulación de carencias podría llegar a ser inmanejable en muchos países de la región. Cabe notar que, pese a las dificultades y las restricciones en materia de recursos financieros e institucionales, en la última década se han realizado importantes esfuerzos para ampliar la cobertura de los servicios de agua y saneamiento y se ha logrado, en el marco de las políticas de mejoramiento de las condiciones de vida de los tugurios y sobre la base de algunas iniciativas eficaces aisladas, corregir errores y perseverar en los aciertos.

La heterogeneidad de la precariedad del hábitat urbano requiere de políticas más flexibles, diferenciadas según áreas y grupos, para reducir la informalidad y mejorar la calidad material del hábitat. Esto último supone una adecuada focalización de los programas de vivienda nueva, la aplicación de políticas de subsidio integral a la vivienda para los sectores más pobres y la ampliación de los programas existentes de mejoramiento de tugurios y de viviendas. En cuanto al acceso a la tenencia, urge crear marcos legales y urbanísticos adecuados para su regularización que reconozcan figuras intermedias de tenencia y normas técnicas más flexibles. Ampliar el acceso al suelo urbano requiere de medidas como la densificación del uso del suelo, las reservas de tierra, e instrumentos económicos, entre otros para aumentar la oferta; y esquemas de micro y mediano financiamiento y subsidios, para aumentar la demanda formal.

El carácter integral que deben tener los programas de alivio de la precariedad exige mecanismos institucionales de coordinación complejos para las políticas sectoriales, como las de empleo, educación, salud, transporte, espacio público, agua y saneamiento. Entre estos se destacan los que incorporan a la institucionalidad local y a la comunidad. Cabe notar que existe cada vez un mayor apoyo por parte del sector privado (incluidos las organizaciones de la sociedad civil y el ámbito empresarial) en virtud del concepto de responsabilidad social. Un registro de las soluciones institucionales existentes en la materia y de su vinculación con las instituciones nacionales

permitiría identificar las más convenientes para lograr una eficaz masificación de los programas de superación de la precariedad en las ciudades.

Sin embargo, la principal barrera para masificar las iniciativas contra la precariedad del hábitat radica en los propios asentamientos humanos y tiene que ver con la limitación institucional, política, financiera y tecnológica del sector vivienda para hacer frente a un proceso de urbanización ligado a altos niveles de pobreza y a necesidades habitacionales cuantitativas y cualitativas acumuladas a través de los años y que se ven incrementadas por desastres naturales frecuentes.

5. Integración entre la política fiscal y la política ambiental

Otra de las oportunidades para mejorar la integración y coherencia de la política ambiental con las políticas económicas y sectoriales consiste en explotar las sinergias y la coordinación entre las políticas fiscal y ambiental.

El explosivo desarrollo institucional de América Latina y el Caribe a inicios de los años noventa abarcó la creación de nuevos ministerios de medio ambiente y comisiones nacionales de rango ministerial con ambiciosos mandatos. Sin embargo, en el resto de la década no se realizó la transferencia de los recursos financieros y técnicos necesarios para construir sistemas nacionales de gestión ambiental capaces de cumplir los mandatos asignados. Salvo escasas excepciones, no se dotó a la nueva institucionalidad de la capacidad financiera suficiente para establecer un adecuado sistema nacional de gestión ambiental en los países y el gasto total en medio ambiente no superó, en términos generales, el 1% del PIB, cifra que corresponde al gasto mínimo en ese rubro en los países de la OCDE. Asimismo el gasto público ambiental, además de haber tendido a mantenerse estable o a disminuir, se vio afectado en gran medida por la volatilidad de las finanzas públicas propia de los países de la región.

En la mayoría de los países todavía está pendiente la construcción de una plataforma jurídica e institucional apropiada, que permita la colaboración entre las autoridades fiscales y ambientales con el fin de generar los incentivos adecuados para la internalización de externalidades ambientales y financiar los sistemas nacionales de gestión ambiental.

En los países más desarrollados se están difundiendo de manera creciente los impuestos ambientales, basados en el principio de “quien contamina paga”, como parte integral de los planes de reforma fiscal. La recaudación de impuestos ambientales en los países de la OCDE representa en promedio un 2,5% del PIB y casi el 7% de la recaudación total. La mayoría de estos tributos tienen una base impositiva específica, relacionada con los sectores de transporte y energía, pero también abarcan el manejo de desechos y efluentes. En varios países, la asignación específica de los ingresos provenientes de tributos ambientales a un servicio o programa ambiental local ha contribuido a su aceptación por parte de los contribuyentes. Aunque la asignación de recursos fiscales a fines específicos no sea lo normal en las finanzas públicas, la estrecha vinculación de los problemas ambientales a espacios geográficos y comunidades concretas (cuencas hídricas, ciudades, zonas industriales contaminadas, áreas silvestres, entre otros) en el caso de los impuestos ambientales justifica su destino específico a mitigar, prevenir y remediar los daños que originan su cobro.

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe sigue pendiente una revisión detallada de las distorsiones y demás fallas que obedecen a las políticas existentes en materia de subsidios, renuncias fiscales y exenciones tributarias y garantías públicas por pasivos contingentes, entre otras. De hecho, estas pueden dar origen a incentivos antagónicos a las metas nacionales de desarrollo sostenible. La competencia fiscal entre países y provincias para atraer inversiones por medio de exenciones fiscales a proyectos en el sector primario (minería, explotación forestal, entre otros) y a actividades de reconocido impacto ambiental constituye otro problema en materia de política evidente en la región. La identificación y el diagnóstico del costo social de estas distorsiones puede arrojar numerosas oportunidades de mejoras, tanto en materia ambiental como fiscal.

6. Integración entre las políticas de desarrollo productivo y ambiental

La puesta en práctica de políticas de producción limpia como estrategia que integra la variable ambiental a la gestión empresarial ha registrado avances en varios países de la región, en especial en Brasil, Colombia, Chile y México. Sin embargo, falta mucho para que se consoliden soluciones productivas que prevengan la contaminación ambiental y fortalezcan la competitividad de los sectores productivos.

América Latina y el Caribe es un mercado en expansión para la industria de los bienes y servicios ambientales, principalmente debido a las carencias en materia de infraestructura ambiental (agua potable, saneamiento y tratamiento de aguas servidas, rellenos sanitarios, condiciones de la vivienda, entre otras), ligadas las condiciones del crecimiento demográfico y el aumento de la concentración urbana que caracterizan a la región. De manera análoga, los servicios de los ecosistemas presentan un gran potencial de desarrollo dentro de la economía formal.

No cabe duda que todos los países de la región evidencian grandes rezagos en materia ambiental, que se ponen cada vez más de manifiesto debido a las exigencias ambientales en los mercados internacionales, las presiones a favor de una normativa ambiental más eficaz en el ámbito nacional, el aumento de la conciencia de la sociedad civil respecto del tema y las características inherentes a los actuales patrones de producción y consumo, que no benefician al medio ambiente.

Se hace necesario poner en práctica una estrategia que permita incentivar el surgimiento y desarrollo de un nuevo sector en la economía, que haría posible abastecer las crecientes necesidades de bienes y servicios ambientales. Ello contribuiría no solo al desarrollo sostenible y al bienestar de la población sino también al crecimiento económico —gracias a la generación de valor agregado, el aumento de los ingresos y del empleo— lo que fortalecería una interrelación positiva entre la política ambiental y el desempeño económico.

7. Políticas para aumentar la eficiencia energética

El uso de energías renovables es otro principio que debe incorporarse en la agenda pública. Sin embargo, en la región, las políticas energéticas han tendido a privilegiar las fuentes convencionales. El desarrollo de este tipo de energías y el impulso a productos y procesos ecoeficientes han estado ligados a la negociación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Este proceso entrañó un acuerdo sobre una distribución más equitativa de los costos de mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero entre los países en desarrollo y desarrollados, en virtud del reconocimiento de la responsabilidad histórica por las concentraciones atmosféricas actuales de estos gases (principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”). En el Protocolo de Kyoto (véase el recuadro VI.5) se fijaron metas nacionales de reducción de las emisiones de dióxido de carbono y se introdujeron mecanismos de flexibilidad, para que estas tuvieran el menor costo posible.

Recuadro VI.5
EL PROTOCOLO DE KYOTO

En diciembre de 1997 se logró un avance significativo con la aprobación del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en virtud del cual, se adoptaron los siguientes acuerdos:

- para los países industrializados se establecieron compromisos cuantitativos de reducir los gases causantes del efecto invernadero a un promedio del 5,2% respecto de los niveles de 1990 para el período 2008-2012;
- los países en desarrollo no asumieron ningún compromiso de reducir o limitar sus emisiones de gases causantes del efecto invernadero, en virtud del principio de responsabilidad común pero diferenciada;
- se establecieron mecanismos de flexibilidad para facilitar el cumplimiento de los compromisos de los países industrializados, tales como el comercio de reducción de emisiones, la implementación conjunta y el mecanismo de desarrollo limpio. Estos mecanismos permiten compensar y mitigar las emisiones en países distintos de los que las producen. El mecanismo de desarrollo limpio propicia la participación de los países en desarrollo a partir de una novedosa modalidad de cooperación.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

La nueva directiva europea sobre emisiones, denominada EuroKyoto, y la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto abren importantes oportunidades económicas para los países en desarrollo, ya que crean un mercado global de certificados de reducción de emisiones en el que la región de América Latina y el Caribe ha sido especialmente dinámica (véase el cuadro VI.2).

Cuadro VI.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PROYECTOS EN EL MARCO DEL MECANISMO PARA UN DESARROLLO LIMPIO

País	Cantidad de proyectos	Monto (millones de dólares)	Emisiones (tCO_2e)
Nicaragua	1	0,5	141 600
El Salvador	2	1,4	347 400
Ecuador	7	11,2	3 239 320
Bolivia	1	1,8	713 990
Jamaica	1	2,5	457 200
Costa Rica	7	21,0	4 765 201
Guatemala	2	8,1	2 168 231
Chile	5	27,3	7 423 973
México	3	17,7	5 083 400
Perú	3	20,2	6 026 191
Brasil	8	54,9	11 319 026
Panamá	3	21,4	3 952 735
Colombia	3	22,7	9 653 000
Total	46	210,6	55 291 267

Fuente: Lorenzo Eguren, "El mercado de carbono en América Latina y el Caribe: balance y perspectivas" *serie Medio ambiente y desarrollo*, Nº 83 (LC/L.2085-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo del 2004.

El desempeño de los países de la región en lo que respecta a la reducción de la intensidad energética no es notable y esta tendencia se mantendrá en la próxima década a menos que el gobierno, el sector privado y la sociedad civil intervengan con instrumentos y políticas especiales, entre las que se podrían contar las siguientes:

- Crear la "voluntad política" permanente en los gobiernos en materia del uso eficiente de la energía, no ligada a situaciones de crisis y plenamente integrada en la política energética. No es exagerado afirmar que en la gran mayoría de los países latinoamericanos esta perspectiva no existe y la experiencia de los países industrializados demuestra que desarrollarla da frutos positivos.

- Fortalecer la planificación a largo plazo en materia de uso eficiente de la energía, ya que para que las inversiones en programas y planes de eficiencia energética (y en fuentes renovables de energía) tengan efectos concretos debe transcurrir un cierto tiempo.
- Crear un marco normativo especial para promover un mercado interno relativo al uso eficiente de la energía, que tenga efectos positivos en el consumo energético nacional, como en algunos países europeos y Estado Unidos. Cabe notar que los países que han sabido promover la creación de empresas de servicios de energía (*Energy Services Companies*) y de un mercado nacional específico para el uso eficiente de la energía han logrado los mejores resultados en la reducción de la intensidad energética sectorial, sobre todo de la industria.
- Incorporar las dimensiones sectorial y social a la evaluación y la orientación del comportamiento energético a largo plazo de un país, así como considerar factores ligados a la cultura y la idiosincrasia nacional.

Recuadro VI.6
SITUACIONES HIPOTÉTICAS PARA EL 2015

El uso planeado y consciente de los recursos naturales puede favorecer el desarrollo de la región a largo plazo. Por el contrario, no incorporar aspectos ambientales a las decisiones de desarrollo actuaría en contra de los esfuerzos por lograr una mejor calidad de vida. Mediante la evaluación de ciertos parámetros de desarrollo —como patrones demográficos y económicos, el estado del medio ambiente y la situación de las instituciones políticas— así como de las tendencias importantes en la materia, el Grupo de Escenarios Mundiales construyó tres situaciones hipotéticas para las metas del objetivo 7, a saber: i) que se continúe haciendo hincapié en un desarrollo orientado exclusivamente al crecimiento económico resultado de la globalización, en el que el resto de los aspectos son dejados de lado en gran medida; ii) que surja la voluntad política de transformar el desarrollo en sostenible, de acuerdo con las metas del objetivo 7, y esta se convierta en una prioridad estratégica que motive una intervención dinámica de los gobiernos, o iii) que se transite hacia un paradigma completamente nuevo de desarrollo como sociedades y gobiernos, esto es, que la sociedad civil, todas las instituciones e individuos y el Estado decidan buscar activamente nuevas formas de desarrollo sostenible (PNUMA, 2003).

En la primera hipótesis, la proporción de recursos destinados al medio ambiente seguiría siendo baja y fluctuaría continuamente según las condiciones económicas dictadas por el mercado o, aunque aumentara, no sería suficiente como para invertir los patrones existentes de producción y consumo. En general, la degradación ambiental de la región no podría detenerse, ni mucho menos contrarrestarse; se registrarían fenómenos de moderado a rápido deterioro de los mares y costas, degradación de la tierra y desertificación, deforestación, pérdida de biodiversidad, agravación del estrés hídrico y expansión urbana descontrolada, con un aumento acelerado de la contaminación del aire y la vulnerabilidad ante eventos naturales extremos.

En la segunda hipótesis persistiría el interés por privilegiar el crecimiento económico, pero surgiría la posibilidad de vincularlo con políticas dirigidas a aliviar la pobreza, la inequidad y el deterioro ambiental, entre otros aspectos relativos a la sostenibilidad. La gestión ambiental sería transversal y las políticas abarcarían a todos los sectores. Los gobiernos establecerían programas de pago por servicios ambientales y otros incentivos, para fomentar la responsabilidad ambiental. La pérdida de los bosques seguiría en cierta medida, pero existirían mayores presiones a favor de la certificación de las empresas en el sector forestal y la protección de la cultura y los conocimientos de las comunidades indígenas de los ecosistemas forestales. Se conservaría la rica biodiversidad de la región en áreas protegidas, que abarcarían los ecosistemas más críticos. Mejorarían algunas de las condiciones de la vivienda de las poblaciones urbanas de tugurios (como los servicios de agua potable y alcantarillado) pero no lo suficiente como para erradicar la pobreza e integrarlas de manera sostenible al medio ambiente.

Solo en la última hipótesis, de "gran transición" hacia un desarrollo sostenible podrían revertirse los problemas asociados a las metas del objetivo 7. El panorama sería totalmente distinto, pues las reformas orientadas a integrar a las políticas una perspectiva de desarrollo sostenible serían más radicales y reales. Conducirían a cambios más profundos, que permitirían lograr un desarrollo sostenible a nivel local, nacional, regional y global. Las leyes e instituciones nacionales e internacionales estarían concebidas para concretar una mayor justicia social intergeneracional, el incremento de la equidad en todos los ámbitos y una transformación económica y social que detuviera toda forma de producción y estilo de vida que no pudiera sostenerse, y que revirtiera el daño hecho hasta ahora al medio ambiente. Una transformación tal requeriría de un marcado y continuo aumento de los recursos y de un acelerado perfeccionamiento de los instrumentos económicos, financieros y fiscales que favorecieran estas prácticas, así como del desarrollo creciente de instituciones orientadas a dirigir y promover estos cambios, de forma cada vez más democrática, participativa y comunitaria.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *GEO América Latina y el Caribe: perspectivas del medio ambiente 2003*, México, D.F., Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2003, y *Global Environment Outlook Scenario Framework: Background Paper for UNEP's Third Global Environment Outlook Report (GEO-3)*, Nairobi, 2004.

Capítulo VII

El financiamiento de los objetivos y la asistencia internacional para el desarrollo

Objetivo	Metas	Indicadores
8. Establecer una alianza mundial para el desarrollo	12. Desarrollar más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio (se incluye el compromiso de lograr la buena gobernanza, el desarrollo y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional) 13. Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados (se incluye el acceso libre de aranceles y cupos para las exportaciones de los países menos adelantados (PMA), el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial, y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo (AOD) más generosa a los países empeñados en la reducción de la pobreza)	**Asistencia oficial para el desarrollo (AOD)** 33. La AOD neta, total y para los países menos adelantados 34. Proporción de la AOD bilateral y por sectores de los donantes del CAD (OCDE) para los servicios sociales básicos (enseñanza básica, atención primaria de la salud, nutrición, abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento) 35. AOD bilateral de los donantes del CAD (OCDE) que no está condicionada 36. AOD recibida por los países en desarrollo sin litoral 37. AOD recibida por los pequeños Estados insulares en desarrollo

	14. Atender a las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo y las decisiones adoptadas en el vigésimo segundo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General)	**Acceso a los mercados** 38. Importaciones de los países desarrollados procedentes de países en desarrollo libres de derechos 39. Aranceles medios aplicados por los países desarrollados a los productos agrícolas y textiles y el vestido procedentes de países en desarrollo 40. Apoyo a la agricultura nacional en los países desarrollados
	15. Abordar en todas sus dimensiones los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de que la deuda sea sostenible a largo plazo	41. AOD para fomentar la capacidad comercial **Sostenibilidad de la deuda** 42. Países que han alcanzado los puntos de decisión y los puntos de culminación en la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados 43. Alivio de la deuda comprometido conforme a la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados 44. Servicio de la deuda en relación con las exportaciones de bienes y servicios
	16. En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo	45. Tasa de desempleo de jóvenes de 15 a 24 años
	17. En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales a bajo costo en los países en desarrollo	46. Población con acceso estable a medicamentos esenciales a precios razonables
	18. En cooperación con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y las comunicaciones	47. Líneas de teléfono y teléfonos celulares 48. Computadoras personales y usuarios de la Internet

A. Introducción

La globalización brinda oportunidades para el desarrollo cuyo aprovechamiento requiere que en el diseño de las estrategias nacionales se tomen en cuenta las posibilidades que ofrece y los requisitos que exige una mayor incorporación a la economía mundial. Sin embargo, este proceso plantea, al mismo tiempo, riesgos originados en nuevas fuentes de inestabilidad (tanto comercial como, en especial, financiera), riesgos de exclusión para los países que no están bien preparados para cumplir los severos requisitos de competitividad propios del mundo contemporáneo, y riesgos de acentuación de la heterogeneidad estructural entre sectores sociales y entre regiones dentro de los países que se integran, de manera segmentada y marginal, a la economía mundial.

La insatisfacción que se observa en los países en desarrollo respecto de los efectos del proceso de globalización proviene, en gran medida, de que estos son resultado de una agenda incompleta y sesgada, según la cual se ha otorgado mucha más importancia a la liberalización de las fuerzas del mercado que a garantizar una distribución más equitativa de los frutos del desarrollo. Así, la globalización ha dado origen no solo a una creciente interdependencia, sino también a marcadas desigualdades internacionales.

Las asimetrías características del orden global, que constituyen la base de las profundas desigualdades internacionales en términos de distribución del ingreso, son fundamentalmente de tres tipos. La primera es la altísima concentración del progreso técnico en los países desarrollados. Esta concentración no solo afecta al gasto en investigación y desarrollo, sino también a la localización de las ramas productivas más estrechamente vinculadas al cambio tecnológico, que se caracterizan por un gran dinamismo dentro de la estructura productiva y el comercio mundiales y por altas rentas de innovación. En este sentido, la necesidad de nivelar el terreno de juego para evitar una mayor polarización del desarrollo mundial se expresa, entre otros, en el compromiso de cerrar la brecha digital, para cuyo seguimiento se establecieron los indicadores 47 y 48 de los objetivos de desarrollo del Milenio (véase la sección B de este capítulo).

La segunda asimetría está asociada a la mayor vulnerabilidad macroeconómica de los países en desarrollo ante los choques externos, que contrasta, además, con los limitados instrumentos de que disponen para hacerles frente. Esta vulnerabilidad ha tendido a incrementarse con la mayor integración financiera que caracteriza a la tercera fase de globalización, al tiempo que se mantienen o acrecientan las vulnerabilidades comerciales relacionadas con las fluctuaciones tanto de los niveles de demanda como de los términos de intercambio. Como reflejo de este hecho, la mayor inestabilidad del crecimiento económico de los países en desarrollo y sus consecuencias de precariedad de empleo y profundización de las tensiones sociales dieron pie a una sensación generalizada de vulnerabilidad social en la región. Las altas tasas de desempleo juvenil, cuyo seguimiento corresponde al indicador 45, son sintomáticas del panorama económico y social de la región y de la urgente necesidad de aportar soluciones a este marco de vulnerabilidad sistémica (véase el recuadro VII.1).

Recuadro VII.1
EL DESEMPLEO JUVENIL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Uno de los desafíos más apremiantes que los países de la región enfrentan desde comienzos de los años noventa consiste en reducir los crecientes índices de desocupación juvenil. Al observar la situación general de los jóvenes de la región se advierte que este grupo de edad sigue siendo el más afectado por el problema del desempleo. A partir del análisis de encuestas de hogares se puede constatar que la tasa de desempleo regional de los jóvenes de 15 a 29 años ha aumentado de un 12,8% a inicios de los años noventa a un 16,1% diez años después, es decir, más del doble de la tasa de desocupación promedio de los adultos (de 30 a 64 años). [a]

Por otra parte, la desocupación continúa afectando con mayor intensidad a los sectores pobres, a las mujeres y a los jóvenes menores (de 15 a 19 años). En efecto, a inicios de la presente década, la tasa de desempleo de los jóvenes pertenecientes a hogares del quintil más pobre era del 28,1% (cifra significativamente superior al 8,7% correspondiente a los jóvenes de los hogares del quintil más rico); la de las mujeres jóvenes era de un 20,0% y la de los jóvenes menores de un 22,4%. La mayor desocupación de los jóvenes refleja la dificultad de inserción laboral, sobre todo para los que buscan su primer empleo, y la breve permanencia de los jóvenes en los puestos de trabajo que en parte refleja la inestabilidad contractual característica de las condiciones de empleo de muchos de ellos. Si bien el aumento del desempleo juvenil se debió a un empeoramiento general de la situación en el mercado de trabajo de muchos países de la región, y proporcionalmente no fue mayor que el de los adultos, llama la atención el hecho de que ocurriera en el contexto de una atenuación de la oferta laboral juvenil, derivada de la permanencia más prolongada en el sistema educativo. Esto indica que la difícil situación económica que prevaleció en la región a fines de la década de los noventa e inicios de la presente década constituyó un grave obstáculo a la inserción productiva de la juventud.

La particular vulnerabilidad ocupacional de los jóvenes se verifica, además, en el deterioro de la calidad de los puestos de trabajo que obtienen, aun cuando mejora su nivel educativo. Los nuevos empleos juveniles se generaron en su gran mayoría en el sector informal, su cobertura previsional disminuyó, y casi todos los nuevos puestos de trabajo de estos trabajadores fueron empleos a tiempo parcial.

Estas tendencias del mercado laboral de los jóvenes indican la necesidad de buscar soluciones para crear empleo de calidad a fin de evitar el descontento social, la delincuencia y mayores migraciones internacionales.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

[a] Promedio simple sobre la base de información de 17 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay.

Las asimetrías financieras obedecen a cuatro características de los países en desarrollo: i) la naturaleza de las monedas de denominación de la deuda externa; ii) las estructuras de plazos que ofrecen los mercados financieros; iii) el alcance de los mercados secundarios y iv) la relación muy desfavorable entre el tamaño de los mercados financieros de estos países y las presiones especulativas que experimentan. Las tres primeras implican que los agentes que pueden acceder a los mercados internacionales (el gobierno y las grandes empresas) se enfrentan a un descalce de monedas y que quienes no tienen acceso a esos mercados (las empresas medianas y pequeñas) se ven afectados por un descalce de plazos; en general, es casi imposible contar con una estructura financiera que evite simultáneamente ambos riesgos. A su vez, las asimetrías macroeconómicas se deben al carácter procíclico de los flujos de capital hacia los países en desarrollo. Este comportamiento se fundamenta en la percepción de que, con escasas excepciones, los países en desarrollo son mercados de alto riesgo, sujetos a ciclos financieros de gran amplitud en los que alternan fases de mayor "apetito de riesgo" con "sequías" asociadas a la "huida hacia activos de calidad" (CEPAL, 2002a). El efecto de todos estos factores es una gran asimetría macroeconómica, ya que mientras los países industrializados tienen mayores márgenes para adoptar políticas anticíclicas, que inducen una respuesta estabilizadora de sus mercados financieros, las economías de los países en desarrollo no disponen de esos márgenes, y los mercados financieros tienden a agudizar las variaciones del ciclo.

Existe, por último, una tercera asimetría, asociada al contraste entre la elevada movilidad de los capitales y la restricción de los desplazamientos internacionales de mano de obra, especialmente

la menos calificada. Esta asimetría afecta la distribución del ingreso, lo cual perjudica a los factores menos móviles y, por lo tanto, a los países en desarrollo, debido a su abundancia relativa de mano de obra poco calificada. La escasa movilidad internacional de este factor contribuye, además, a una sobreoferta en los mercados internacionales de los bienes en los que se especializan los países en desarrollo.

Algunos temas relacionados con estas asimetrías, de los que se ocupa este capítulo, han comenzado a ocupar un lugar importante en los debates y negociaciones internacionales. Entre estos se pueden citar el desequilibrio de los resultados de la Ronda Uruguay y los problemas de instrumentación de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio, así como la prioridad otorgada a los aspectos del desarrollo en la Ronda de Doha (véase la sección C de este capítulo); la preocupación con respecto al acceso de los países en desarrollo al financiamiento y, en especial, el compromiso de algunos países industrializados de frenar la tendencia a la baja de la asistencia oficial para el desarrollo (véase la sección D); la necesidad de adoptar soluciones más duraderas y equilibradas en relación con el endeudamiento externo de los países en desarrollo, la posición crítica ante la excesiva ampliación de la condicionalidad, a raíz de los programas de ajuste estructural adoptados durante la crisis de la deuda y la ejecución de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados desde fines de la década pasada (véase la sección E).

Recuadro VII.2

ESTABLECER UNA ALIANZA MUNDIAL PARA EL DESARROLLO: INDICADORES

De asistencia para el desarrollo

Indicador 33: La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) neta, total y para los países menos adelantados, en porcentaje del ingreso nacional bruto de los países donantes del Comité de la Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE

Indicador 34: Proporción de la AOD total bilateral y por sectores de los donantes del CAD de la OCDE para los servicios sociales básicos (enseñanza básica, atención primaria de la salud, nutrición, abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento)

Indicador 35: Proporción de la AOD bilateral de los donantes del CAD de la OCDE que no está condicionada

Indicador 36: La AOD recibida por los países en desarrollo sin litoral como porcentaje de su ingreso nacional bruto

Indicador 37: La AOD recibida por los pequeños Estados insulares en desarrollo, como porcentaje de su ingreso nacional bruto

De acceso a los mercados

Indicador 38: Proporción del total de importaciones de los países desarrollados (por su valor y sin incluir armamento) procedentes de países en desarrollo y de países menos adelantados admitidas libres de derechos

Indicador 39: Aranceles medios aplicados por los países desarrollados a los productos agrícolas y textiles y el vestido procedentes de países en desarrollo

Indicador 40: Apoyo a la agricultura nacional en los países desarrollados de la OCDE como porcentaje de su producto interno bruto (PIB)

Indicador 41: Proporción de la AOD para fomentar la capacidad comercial

De sostenibilidad de la deuda

Indicador 42: Número total de países que han alcanzado los puntos de decisión y los puntos de culminación en la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) (acumulativo)

Indicador 43: Alivio de la deuda comprometido conforme a la iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (en dólares)

Indicador 44: Servicio de la deuda en relación con las exportaciones de bienes y servicios

Otros indicadores de desarrollo

Indicador 45: Tasa de desempleo de jóvenes de 15 a 24 años, por sexo y total

Indicador 46: Proporción de la población con acceso estable a medicamentos esenciales a precios razonables

Indicador 47: Líneas de teléfono y abonados a teléfonos celulares por cada 100 habitantes

Indicador 48: Computadoras personales en uso por cada 100 habitantes y usuarios de la Internet por cada 100 habitantes

B. Tecnologías para el desarrollo

La sostenibilidad del proceso de desarrollo y, por ende, el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio en los países de América Latina y el Caribe dependen de su capacidad de inserción en el escenario mundial. Si aumenta esa capacidad, resultará más fácil obtener recursos para financiar el desarrollo sustentable y generar los puestos de trabajo de buena calidad y bien remunerados que espera su población.

Si bien es necesario mejorar el acceso a mercados, para aprovechar plenamente ese acceso los países deben aumentar su capacidad de competir con éxito, lo que depende de la acumulación de factores productivos, de capital físico o recursos humanos, y de la incorporación de conocimiento a la producción. “El ritmo de innovación constituye el vehículo mediante el cual el bienestar de un país se aproxima o se aparta del imperante en las áreas más desarrolladas del planeta.” (CEPAL, 2004a). Mediante la innovación y el aprendizaje se pueden aplicar nuevas tecnologías, entre las cuales destacan las vinculadas a la “revolución digital”.

1. Acceso e inclusión digital

Aumentar la competitividad y avanzar en el desarrollo social implica, como en los otros objetivos de desarrollo del Milenio, cerrar la brecha existente entre la realidad y lo deseable; en este caso, el esfuerzo debe estar orientado a acercarse a la frontera tecnológica representada por los países industrializados y reducir la heterogeneidad de acceso a las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC). Tanto el concepto de brecha como la necesidad de cerrarla se mencionan de forma explícita en los objetivos del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, aprobado en Ginebra en diciembre del 2003.

La aplicación de las TIC puede generar tanto beneficios económicos, derivados de los aumentos de competitividad, como beneficios sociales, ya que facilita el acceso de los sectores de bajos recursos al crédito productivo y a los servicios públicos, apoya la inserción de las micro y pequeñas empresas en los mercados, y mejora la educación, la provisión de servicios médicos y la participación democrática. En particular, las TIC permitirían reducir los costos de transacción que limitan el acceso de las economías pequeñas a los mercados internacionales, asunto crucial para los pequeños países insulares en desarrollo y para los países mediterráneos.

Además de mejorar la productividad y el valor agregado de los puestos de trabajo, las TIC generan oportunidades de empleo a distancia, como la subcontratación de servicios de procesamiento de datos. Estas oportunidades vinculadas a la creación de una “aldea global” son de especial importancia en los países pequeños que no pueden apoyarse en su mercado interno para aprovechar economías de escala en el desarrollo de actividades de alto contenido tecnológico (Escaith, 2001).

La región está atrasada con respecto a los países desarrollados en materia de TIC, aunque el acceso a servicios telefónicos y de Internet experimentó un crecimiento exponencial en la última década (véase el cuadro VII.1) y en la actualidad supera ampliamente los niveles de los países del África subsahariana e iguala a los de Asia oriental.

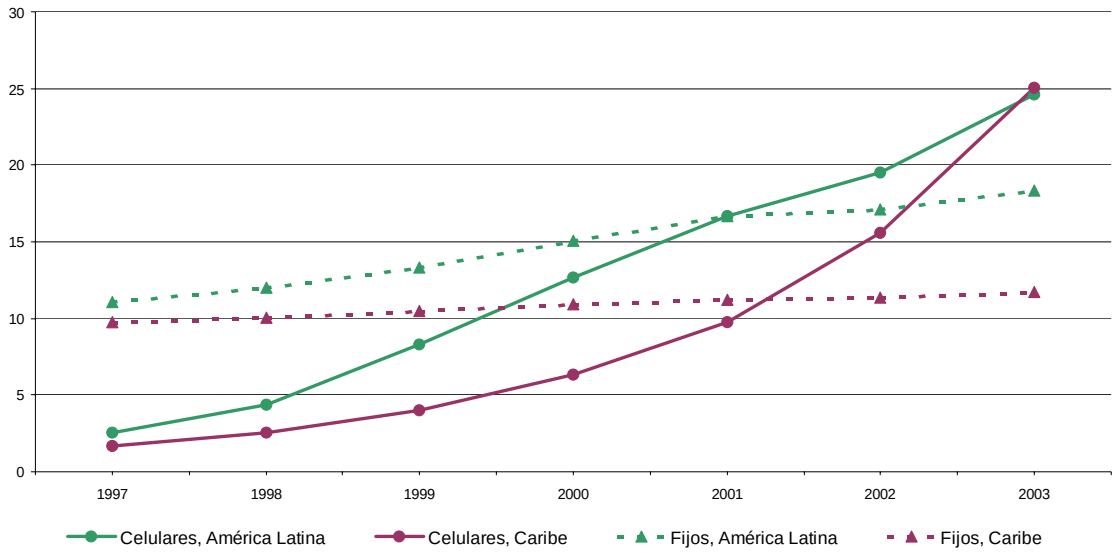
Cuadro VII.1
TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES EN EL MUNDO
(Por cada 100 habitantes)

	Líneas telefónicas y teléfonos celulares		Computadoras personales		Usuarios de Internet	
	1990	2002	1990	2002	1990	2002
Regiones desarrolladas	45,4	120,8	11,1	44,1	0,3	42,9
América Latina y el Caribe	6,4	36,2	0,6	6,8	0,0	8,2
África subsahariana	1,0	5,3	0,3	1,2	0,0	1,0
Asia oriental	2,4	37,8	0,3	5,2	0,0	7,0

Fuente: Naciones Unidas, Base de datos de indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio [en línea], febrero del 2005.

En materia de telefonía móvil, a partir del 2001 el número de celulares en la región es mayor que el de teléfonos fijos (véase el gráfico VII.1). Sin embargo, esto no significa que la telefonía móvil contribuya a generar más acceso que la fija, pues esta última presenta mayor número de usuarios por aparato.

Gráfico VII.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PENETRACIÓN DE TELEFONÍA FIJA Y MÓVIL
(Aparatos por cada 100 habitantes)



Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), *World Telecommunications Indicators Database*, 2004.

Casi se ha completado la conexión de los ciudadanos de la región a servicios de radio y televisión, como se propuso en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, y la utilización de teléfonos móviles ha tenido un notable crecimiento. Sin embargo, gran parte de la población no tiene acceso a Internet: solo un 8% está conectada, en comparación con un 43% en las regiones desarrolladas. Más aún, América Latina y el Caribe solo contaba con el 7% de los usuarios de Internet del mundo en el 2002, mientras que su población alcanzaba el 8,6% del total mundial.

En los últimos años, los países de la región han realizado importantes inversiones en infraestructura de telecomunicaciones y han superado a los países desarrollados en inversión como proporción del PIB. Esto se debe a la demanda insatisfecha que existía a principios de la década de 1990 y a las privatizaciones posteriores. El gasto en TIC como porcentaje del PIB es comparable o superior al promedio mundial, y en algunos casos está por arriba de los países desarrollados (el 8,4%

de Brasil y el 7,8% de Chile y de la República Dominicana son similares a los porcentajes correspondientes a Alemania, Canadá, Estados Unidos o Japón y superiores a los de España o Italia).

No obstante esos esfuerzos, desde una perspectiva general la situación es marcadamente diferente, pues el porcentaje de gasto en términos del producto no es un indicador adecuado para evaluar el esfuerzo por cerrar la brecha digital. A diferencia de la educación y, en menor medida, de la salud, donde los salarios son una parte importante del gasto total, en las TIC gran parte de los gastos corresponde a bienes comercializables internacionalmente, incluidos los computadores y sus dispositivos periféricos. Desde esta perspectiva, lo más relevante es el gasto en términos absolutos, donde la brecha sigue siendo grande tanto en cantidad (acervos de capital vinculados a las TIC) como en consumo de tecnología. En el año 2001, América Latina y el Caribe gastaba unos 400 dólares anuales por habitante en TIC, mientras que en los países desarrollados la cifra se ubicaba entre 2.000 y 3.000 dólares (CEPAL, 2005b).

Si bien el costo de los servicios se ha reducido considerablemente en los últimos años, sigue siendo muy elevado en términos del ingreso de los países, lo que limita el acceso de la mayoría de la población. Así, por ejemplo, la tarifa mensual de una conexión a Internet por línea telefónica digital (DSL) equivale a un 40% del ingreso mensual disponible por habitante en Perú, un 36% en Colombia, un 27% en la República Bolivariana de Venezuela y Uruguay, un 20% en Panamá y alrededor del 14% en Argentina, Brasil y México. En España, ese porcentaje es de menos del 4% y en Estados Unidos no llega al 1,5% (CEPAL, 2005b). Esto discrimina a la población de ingreso medio o bajo.

La particularidad de los insumos requeridos por las TIC, es decir el hecho de que sean bienes comercializados internacionalmente, exige que, además de realizar esfuerzos considerables para aumentar la competencia y mejorar la regulación, los países de la región adopten una trayectoria distinta de las del mundo desarrollado para generalizar su uso. Una estrategia viable consiste en desarrollar soluciones tecnológicas más baratas. Entre ellas están las políticas para el desarrollo de software libre o de equipo alternativo, la definición de normas o la búsqueda de nuevas aplicaciones de las tecnologías inalámbricas. Otra posibilidad, complementaria de la anterior, para reducir el costo de la conectividad es la provisión de modelos de acceso compartido en centros comunitarios, sobre todo en escuelas, bibliotecas y otros centros públicos. Así, el costo por usuario se reduce significativamente y se crean externalidades.

La región, una vez más, presenta una gran heterogeneidad en el acceso y la adopción de las nuevas tecnologías, tanto entre países como dentro de los países; estas diferencias vienen determinadas por las características de los usuarios, como el ingreso, la educación, la localización geográfica, el género, la etnia y la edad.

En la dimensión social, es necesario perseverar en el esfuerzo educativo para la sociedad de la información, con especial énfasis en las mujeres y en las poblaciones indígenas. El idioma por excelencia en la web es el inglés, que está presente en una proporción del total de páginas web (cerca del 50%) muy superior al porcentaje de la población mundial que habla ese idioma (poco más del 12%), pero hay avances importantes en la disminución de las barreras lingüísticas. Han aumentado los sitios web en español y portugués (5,7% y 2,8% en el 2002, respectivamente), lo que los acerca a la proporción de población de habla hispana y portuguesa del mundo (6,1% y 3,6%).[1]

Las características y necesidades de infraestructura propias de estas tecnologías han motivado, en parte, que las áreas urbanas estén mucho mejor conectadas que las áreas rurales, en las que se concentra una proporción significativa de la población marginada, sea social, económica o culturalmente. Esta situación pone de relieve el potencial de mejoramiento que representan los proyectos de apoyo a esta población para superar las asimetrías en materia de información y permitir su participación en nuevos mercados.

[1] Funredes, “Lenguas y culturas: observatorio” [en línea] http://funredes.org/LC.

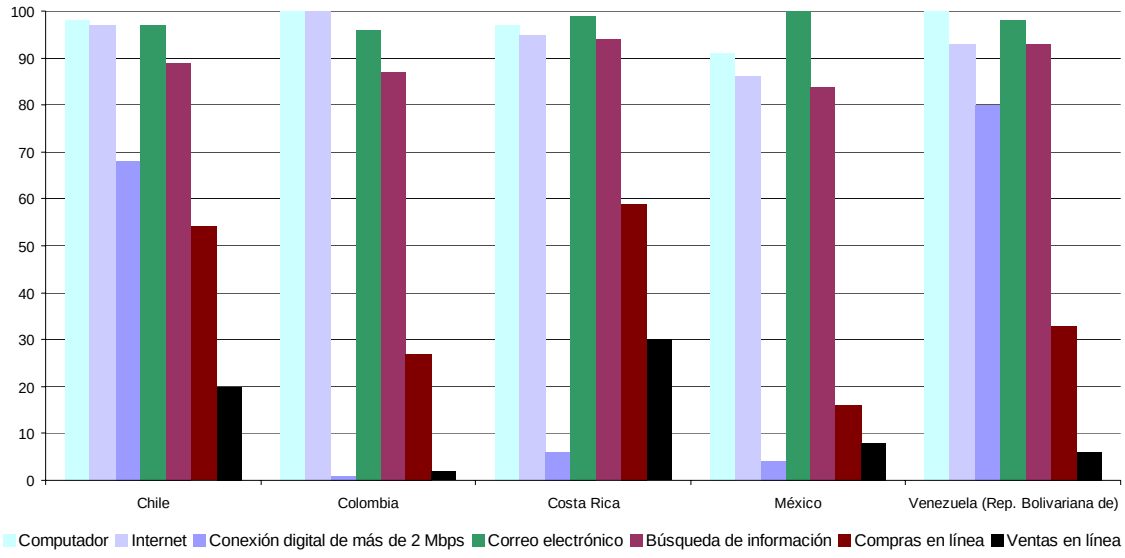
Algunos proyectos actuales respaldan la utilización del comercio electrónico en cooperativas y microempresas, muchas de ellas creadas por mujeres (Cecchini, 2005). Las TIC permiten también incorporar los idiomas indígenas en las transacciones bancarias, los microcréditos y el acceso a los servicios de los gobiernos locales y nacionales. Sin embargo, se trata todavía de ejemplos aislados que deben generalizarse.

Además, se debe considerar que las tecnologías digitales discriminan a la población de más edad, dado que la inmensa mayoría de los usuarios de Internet de la región es menor de 30 años. Cabe subrayar también que, en el conjunto de la población activa de la región, la brecha digital todavía es grande, ya que la proporción de trabajadores con capacitación informática se encuentra muy por debajo de los niveles de los países desarrollados, con pocas excepciones, como la de Chile. En varios países de la región, más del 65% de la población en edad de trabajar (15-64 años) continuará formando parte de la población económicamente activa en el 2015. Esto implica que el desarrollo y la difusión de las tecnologías digitales depende en gran medida de las generaciones que hoy forman parte de la fuerza laboral.

2. Uso de las TIC en el sistema productivo y políticas públicas

Más del 90% de las pymes de la región tiene acceso a computadores y a Internet y utiliza el correo electrónico y la búsqueda libre de información; sin embargo, solo un pequeño porcentaje realiza intercambios comerciales mediante redes digitales (véase el gráfico VII.2). Predomina el llamado “uso blando” de la tecnología, mientras que el “uso productivo” es aún incipiente, lo cual produce el efecto denominado “paradoja de la productividad”: aunque la inversión en TIC es alta, los aumentos de productividad son pequeños o nulos. De ahí que la estrategia de fomento de la innovación y de la inversión en infraestructura de ciencia y tecnología deba tener como correlato una estrategia coherente de inversión en capital humano que incorpore la educación como eje estratégico. Para ello, es necesario crear o fortalecer los sistemas nacionales de aprendizaje, avanzando de manera realista en la reducción de la brecha digital y tecnológica respecto de las economías más avanzadas.

Gráfico VII.2
AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): PRESENCIA DE TIC EN PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS
(En porcentajes)



Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *E-commerce and Development Report 2004* (UNCTAD/SDTE/ECB/2004/1), Ginebra, diciembre del 2004.

La revolución digital tiene profundas repercusiones en el sector público debido a que este consume, almacena, procesa y distribuye volúmenes de información que ninguna empresa o entidad privada puede alcanzar. "La presencia del gobierno en la Internet puede ser una demostración de las ventajas potenciales de la conectividad, sirviendo de inspiración a otros".[2] En este sentido, muchos países de la región han tomado las aplicaciones del gobierno electrónico como bandera de su estrategia nacional y las han usado como catalizador para inducir la adopción masiva de las TIC en la economía y la sociedad. La experiencia muestra que si el gobierno realiza sus compras y ventas en línea, las empresas, incluidas las pymes, intensifican sus esfuerzos para no rezagarse del desarrollo tecnológico de sus gobiernos. De igual manera, el pago de un impuesto, licencia o patente en línea suele ser la primera transacción digital que se atreve a realizar un ciudadano. Después, estas nuevas capacidades incentivan el desarrollo de los negocios electrónicos y otras aplicaciones más sofisticadas, con lo que se establece un circulo virtuoso de desarrollo digital.

La mayoría de los países de la región ha explicitado sus estrategias nacionales en materia de TIC en declaraciones de principios y planes de acción, mientras que los restantes están en proceso de hacerlo. Las iniciativas y esfuerzos en pro del desarrollo digital están madurando. En efecto, muchos países han establecido mecanismos de coordinación dentro del gobierno e instancias de diálogo entre los sectores público, privado, académico y no gubernamental. Hay diferentes sistemas institucionales en la región, pero todos tienen una característica común: siempre que existe una autoridad para la orientación estratégica, es de tipo transversal y ocupa un nivel jerárquico relativamente alto (en muchos casos es un comité interministerial o un consejo de alto nivel dependiente de la presidencia).

Sin embargo, aún falta mucho para que la mayoría de los países de la región cuenten con políticas públicas integrales e instrumentos operativos y efectivos. Los principales problemas de política son la falta de coordinación dentro del sector público; la rigidez institucional; la dificultad de movilizar recursos presupuestarios hacia los gobiernos locales; el rezago de los ministerios sectoriales y el poder judicial en la incorporación del desarrollo digital; el limitado desarrollo de la formación de recursos humanos, y la escasez de estándares comunes entre los sectores público y privado.

3. Conclusión

Una dimensión importante de la estrategia de fomento de la innovación y de la competitividad es la difusión de las TIC y su uso productivo. Los países de la región deben enfrentar el desafío de aumentar y mejorar la incorporación de estas nuevas tecnologías en la producción, lo que requiere una plataforma digital adecuada y recursos humanos capacitados para utilizarla. Las ventajas potenciales son mayores para las economías más pequeñas o territorialmente aisladas, que habitualmente soportan altos costos de transacción y de acceso a los mercados regionales o internacionales.

Las aplicaciones de las TIC también tienen múltiples beneficios para el conjunto de la población. La inversión en TIC favorecería la integración económica y social de sectores tradicionalmente marginados, como las poblaciones rurales y las comunidades indígenas, y aumentaría sus oportunidades de participación en el comercio. El modelo de acceso público en centros comunitarios es una opción prioritaria para estos sectores sociales.

Para progresar en estos frentes y reducir la brecha digital y tecnológica respecto de las economías más avanzadas y entre los países de la región, independientemente de su tamaño o nivel de ingreso, es necesario desplegar un esfuerzo constante de innovación e inversión en nuevas tecnologías. Este proceso de adquisición, adaptación y desarrollo tecnológico debe ir acompañado

[2] Agenda de Conectividad para las Américas y Plan de Acción de Quito, marzo del 2003, http://www.citel.oas.org/sp/Agenda%20Conectividad.asp, p. 21.

por un esfuerzo de inversión de capital y un entorno habilitador en materia de seguridad jurídica. De lo contrario se correría el riesgo de ensanchar la brecha digital con el resto del mundo y aumentar la heterogeneidad y la inequidad estructurales internas. Dado el condicionamiento que impone la limitada disponibilidad de recursos financieros, esta labor constituye uno de los principales desafíos que enfrenta la región.

Los acuerdos adoptados en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información y los acuerdos regionales, en particular la Declaración de Bávaro, permiten identificar tres conjuntos de temas prioritarios para América Latina y el Caribe: acceso a las tecnologías, creación de capacidades, y transparencia y eficiencia públicas.

Dado que el acceso a las TIC es una condición esencial para que una sociedad aproveche al máximo la información y el conocimiento, el acceso discriminatorio y heterogéneo a estas tecnologías que prevalece en la región da origen a nuevas formas de desigualdad. El acceso universal, si bien es necesario, no es suficiente para la consolidación de la sociedad de la información, que además exige el desarrollo de capacidades para aprovechar las TIC y convertir el empleo de la información en un proceso de creación de conocimiento. El sector público desempeña aquí una labor fundamental con la modificación de sus actividades y servicios. Por ello, no solo debe encabezar el desarrollo de la sociedad de la información, sino también dar incentivos para que el resto de la sociedad adopte las nuevas formas de interacción, buscando al mismo tiempo aumentar la eficiencia y la transparencia de su gestión.

Para avanzar en el proceso de digitalización basada en las TIC y de las capacidades para utilizarlas es necesario que existan condiciones favorables en otras áreas de política; de lo contrario pueden surgir obstáculos que frenen la transición a la sociedad de la información. Algunas de esas condiciones son la existencia de instrumentos de financiamiento que faciliten el despliegue de las TIC y la provisión de capacitación para todos; el establecimiento de marcos regulatorios que garanticen la eficiencia de los mercados y normas jurídicas que brinden confianza y seguridad. Dado que estas áreas de política son interdependientes, es necesario desarrollar mecanismos de coordinación, búsqueda de sinergias y seguimiento y evaluación.

La dirección es inequívoca: profundizar los programas, estrategias, políticas en curso en cada país y hacer que converjan en el ámbito regional para disminuir costos, aumentar escalas, consolidar el aprendizaje y ampliar los beneficios comunes. Dada la similitud de los desafíos y oportunidades que enfrentan en materia de TIC, los países de América Latina y el Caribe tienen una oportunidad histórica para promover iniciativas regionales y contribuir a un desarrollo orientado a la inclusión y la cohesión social. Estas iniciativas concertadas potenciarían las estrategias nacionales y asegurarían el aprovechamiento de la revolución digital. Para ello es necesario participar y construir acuerdos mediante una estrecha colaboración entre los sectores público y privado, y la sociedad civil.

C. Hacia un sistema comercial más abierto, equilibrado, justo y transparente

1. Estrategia de inserción internacional de América Latina y el Caribe

Durante la década de los ochenta, los países de América Latina y el Caribe realizaron un intenso esfuerzo exportador con el fin de generar las divisas necesarias para afrontar las obligaciones derivadas de la deuda externa (véase CEPAL, 2004a, capítulo 5). En la década siguiente, y en el contexto de los procesos de reforma de sus economías, en los que la apertura a los mercados internacionales de bienes y de capitales tuvo un lugar preponderante, las exportaciones continuaron expandiéndose significativamente y llegaron a convertirse en el componente más dinámico de la demanda. Esto permitió que la participación de las exportaciones en el producto casi

se duplicara, al pasar de un promedio del 11,7% en el período 1991-1993 a un promedio del 20,8% en el trienio 2001-2003. En las mismas fechas, el coeficiente de apertura (promedio ponderado) de la región pasó de alrededor del 10% del PIB a más del 20%.

Dentro de este auge comercial general destaca el hecho de que en los primeros años de la década de los noventa aumentara constantemente la proporción del comercio intrarregional y, en particular, del intercambio generado dentro del marco de los acuerdos subregionales. Entre 1991 y 1997 el total de las exportaciones aumentó un 81%, fruto de un crecimiento del 213% en las intrarregionales y un 60% en las demás. En aquel período, el comercio intrarregional se caracterizó por su comportamiento procíclico, que se aprecia en todos los esquemas subregionales de integración con diferentes grados de expansión y contracción.

En términos generales, puede decirse que en la región se han ido conformando tres patrones de especialización exportadora que influyen tanto en el grado de diversificación, por destino y por producto, como en su dinamismo. El primero se basa en la integración a flujos verticales de comercio de manufacturas, con un peso fundamental de la maquila, patrón en el que pueden clasificarse México, casi todos los países centroamericanos y algunos del Caribe. Las exportaciones de estos países están bastante concentradas en relación con su mercado de destino, que es el norteamericano, pero, por el contrario, presentan una gran diversificación en lo que se refiere a los productos que las integran.

El segundo patrón es el de los países de América del Sur, que se han integrado mayoritariamente a redes horizontales de comercio, con una participación muy importante de los productos basados en recursos naturales, y presentan una mayor diversificación en términos de sus mercados de destino, incluido un intenso comercio intrarregional. En este sentido, cabe distinguir entre los países andinos y el bloque del Mercosur, ya que los primeros presentan una canasta de exportaciones mucho más concentrada, tanto en destinos como en productos.

El tercer patrón comercial, predominante en algunos países del Caribe y en Panamá, corresponde a la exportación de servicios relacionados principalmente con el turismo, las finanzas y el transporte. En Cuba, República Dominicana y algunos pequeños Estados insulares, los servicios de viajes asociados al turismo representan la mayor parte de las exportaciones de servicios. En Panamá, destacan los servicios de transporte ligados al Canal, sumados al comercio que se desarrolla en la Zona Libre de Colón.

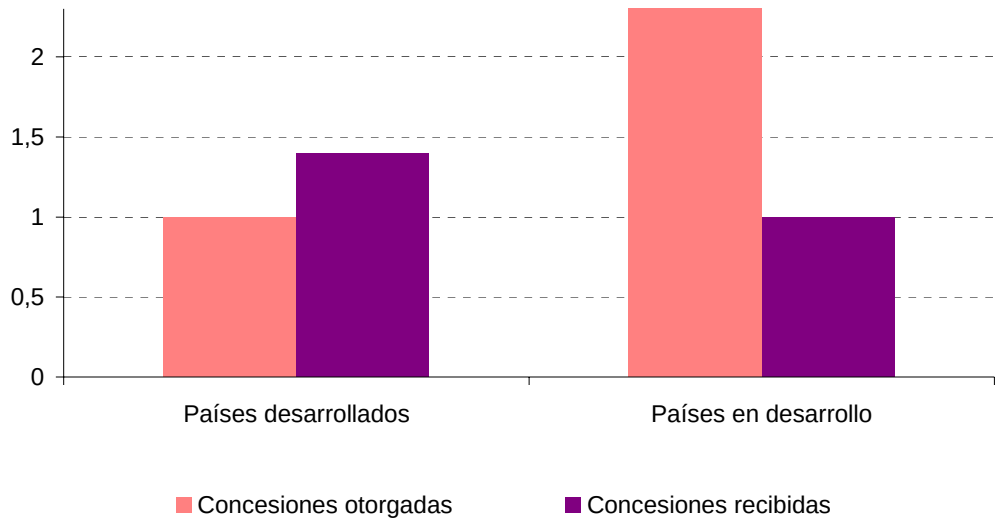
Sea cual sea el patrón de inserción, el desafío de integrarse con éxito en la economía mundial requiere invertir en recursos físicos y humanos y contar con políticas de apoyo público al desarrollo productivo, como se señaló en el capítulo I. Dada la importancia que ha adquirido el tema, se analiza a continuación la problemática relacionada con el acceso a los mercados externos, y en particular a los de los países desarrollados. Resulta evidente que ni las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay ni las citas de Cancún y Miami, durante la Ronda de Doha, han contribuido al avance de los procesos de apertura de los mercados en los que la región puede aprovechar sus ventajas comparativas (en materia de productos agrícolas, entre otras). Por otra parte, el comercio mundial tiende a segmentarse por la proliferación de los acuerdos subregionales y bilaterales, que discriminan a los países no miembros y establecen nuevas restricciones que, en algunos casos, van más allá de las impuestas por los acuerdos multilaterales.[3]

[3] En la región conviven tres tipos de acuerdos: por una parte, los tratados multilaterales intrarregionales heredados de la década de los sesenta; por otra, los nuevos acuerdos multilaterales y, por último, los nuevos tratados bilaterales (especialmente con Estados Unidos), que son producto del estancamiento de los dos anteriores. Esta infinidad de tratados genera resultados positivos en términos de acceso a mercados y eventual potencial de diversificación de productos. Sin embargo, al mismo tiempo ocasionan altos costos de administración; una multiplicidad de reglas de origen; una capacidad de negociación reducida en las economías pequeñas ante la ausencia de una política comercial externa común, y la aceptación de temas "no comerciales" cuyos efectos en el bienestar son dudosos.

2. Las negociaciones de la Ronda Uruguay y de la Ronda de Doha

Puede afirmarse que, por primera vez en su historia, durante la Ronda Uruguay los países de América Latina y el Caribe negociaron de manera activa y concertada para obtener concesiones de acceso a mercados. Esto marcó una distinción fundamental con las siete primeras rondas de negociaciones del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), en las que estos países enfatizaron la posibilidad de contar con un trato especial y diferenciado para sus exportaciones. Además, el inicio de la Ronda Uruguay se logró solo gracias a que los países en desarrollo aceptaron negociar los nuevos temas propuestos por los países desarrollados, a cambio de que estos incluyeran en la agenda los productos agrícolas y textiles, los cuales habían quedado excluidos de las reglas del GATT hasta ese momento. Desafortunadamente, los resultados de estas negociaciones, que se extendieron durante tres años más de los programados, generan un gran desequilibrio entre las concesiones otorgadas y recibidas, favorable a los países desarrollados en relación con los países en desarrollo (incluidos los de América Latina y el Caribe), como se aprecia en el gráfico VII.3.

Gráfico VII.3
CONCESIONES ARANCELARIAS DE LA RONDA URUGUAY



Fuente: Elaboración propia sobre la base de J. Michael Finger y Ludger Schuknecht, "Market access advances and retreats: the Uruguay Round and beyond", *World Bank Policy Research Working Paper*, Nº 2232, noviembre de 1999.

Nota: La medida utilizada para cuantificar las concesiones es la "profundidad de la reducción", definida por los autores como $dt/(1+t)$, donde t es el arancel. Los coeficientes estimados corresponden al promedio ponderado de todos los productos, incluidos los que no tuvieron reducción de aranceles.

En efecto, mientras que los países de América Latina y el Caribe otorgaron concesiones de importancia en productos manufacturados y en los nuevos temas introducidos por los países desarrollados (sobre todo servicios y propiedad intelectual), a cambio solo recibieron unas pocas facilidades en textiles y vestimenta, y el resultado fue prácticamente nulo en productos agrícolas. Además, la liberalización comercial en textiles y vestimenta se hizo efectiva 10 años después de concluidas las negociaciones (enero de 2005). Por otra parte, tanto en estos como en otros bienes que requieren el uso intensivo de la mano de obra, como el calzado, todavía persisten elevadas barreras arancelarias que se están negociando en la actual Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales de la OMC.

Con todo, el peor resultado de la Ronda Uruguay para América Latina y el Caribe fue la falta de avances importantes en la liberalización del comercio de productos agrícolas, como consecuencia del mantenimiento de los subsidios directos e indirectos y de otras medidas aplicadas a la agricultura, así como de diversas medidas sanitarias y fitosanitarias que afectan al comercio internacional de este tipo de bienes. Por otra parte, no fue significativa la reducción de los obstáculos no arancelarios aplicados a la mayoría de los productos en los cuales la región tiene ventajas comparativas. En este sentido, cabe señalar que una de las obligaciones emergentes de la Ronda Uruguay era la "arancelización" de las barreras no arancelarias. Sin embargo, los aranceles que surgieron de ese proceso y fueron notificados a la OMC resultaron superiores a los equivalentes arancelarios de las barreras no arancelarias. Los llamados "aranceles sucios" superaron significativamente en muchos casos a los aranceles equivalentes (véase el cuadro VII.2).

Cuadro VII.2
UNIÓN EUROPEA Y ESTADOS UNIDOS: ARANCELIZACIÓN DE BARRERAS NO ARANCELARIAS, RONDA URUGUAY

Unión Europea	Arancel equivalente (1)	Arancel informado en el año 2000 (2)	(2)/(1)
Trigo	68	109	1,60
Arroz	103	231	2,24
Carne bovina	97	87	0,90
Otra carne	27	34	1,26
Lácteos	147	205	1,39
Azúcar	144	279	1,94
Promedio Unión Europea	**45**	**73**	**1,62**
Promedio Estados Unidos	**13**	**23**	**1,77**

Fuente: M. Ingco, "Agricultural trade liberalization in the Uruguay Round: One step forward, one step back?", *Policy Research Working Paper*, Nº 1500, Washington, D.C., Banco Mundial, 1995.

Luego del fracaso de la Reunión Ministerial del 2003 en Cancún, las negociaciones se reanudaron recién en agosto del 2004, durante la Ronda de Doha, gracias a un acuerdo que establecieron fundamentalmente los países desarrollados con el G-20 (grupo de países en desarrollo al que pertenecen varias naciones de América Latina y el Caribe). Sin embargo, este acuerdo carece de definiciones precisas en materia de objetivos concretos para la gran mayoría de sus áreas temáticas y el estado actual en que se encuentran las negociaciones no permite inferir sus posibles resultados, incluido obviamente el grado en que se liberalizarán los mercados de bienes y servicios de América Latina y el Caribe durante los próximos años.

3. Tendencias proteccionistas y acceso a mercados

Aunque en la segunda mitad del siglo XX se registró una significativa reducción de las barreras comerciales, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados, la velocidad de reducción viene disminuyendo marcadamente, e incluso en algunas áreas la tendencia se ha invertido. Por otra parte, cada vez es más frecuente que la reducción arancelaria venga acompañada por otro tipo de obstáculos a las importaciones, tales como la aplicación de contingentes, medidas *antidumping*, derechos compensatorios, salvaguardias y regímenes especiales que deben enfrentar muchos productos de la canasta exportadora de América Latina y el Caribe. A estas medidas deben añadirse las restricciones que imponen algunas normativas sobre aspectos laborales, ambientales y fitosanitarios, cada vez más usuales.

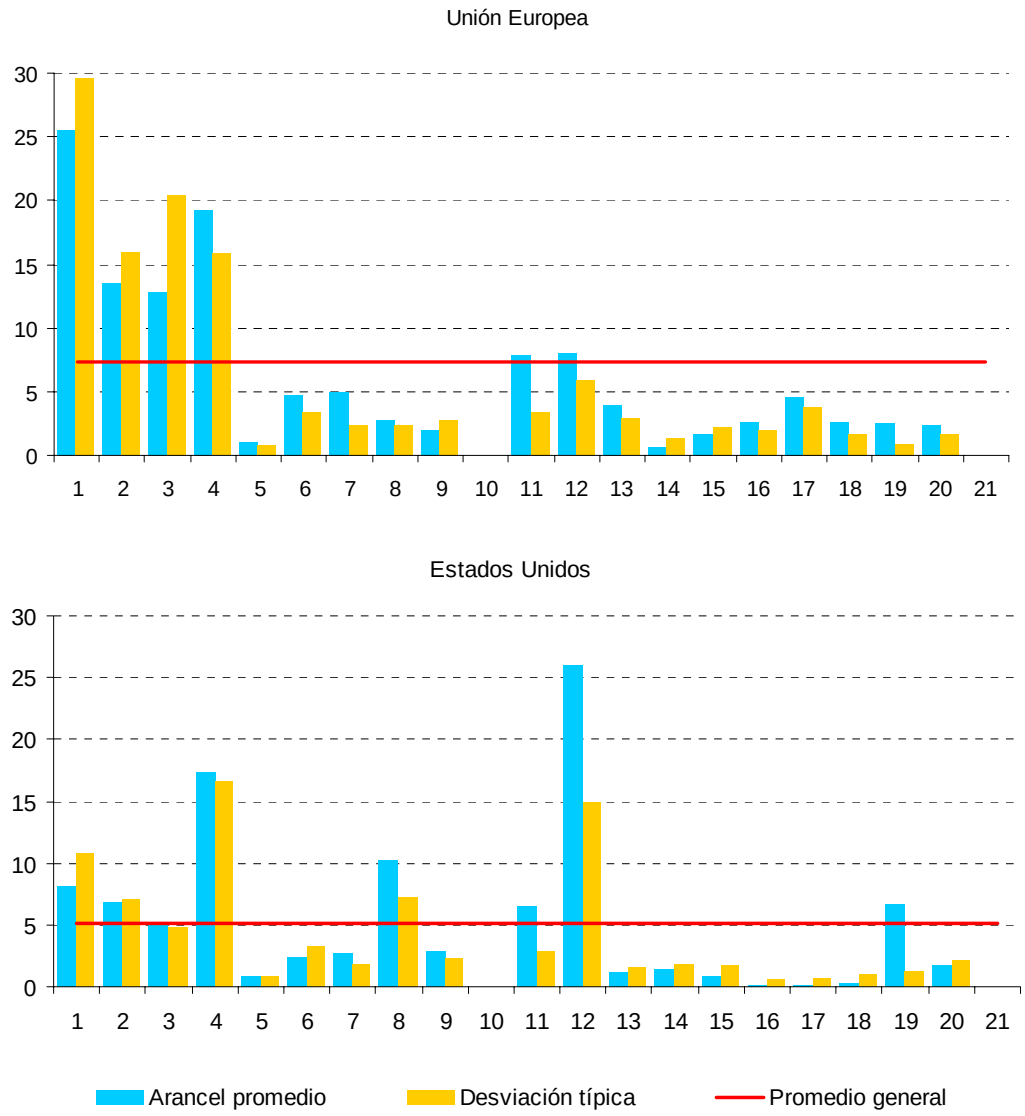
En este sentido, un repaso de los indicadores propuestos en la Declaración del Milenio para el seguimiento de la problemática relacionada con el acceso a mercados produce la impresión de que estos indicadores resultan limitados e incompletos. Por esta razón, el objetivo de esta sección es utilizar y complementar los indicadores sugeridos por los objetivos de desarrollo del Milenio, con el

propósito de ofrecer un panorama de mediano plazo de la dinámica de las relaciones comerciales internacionales, con especial énfasis en las barreras que afectan a América Latina y el Caribe.

a) Principales barreras al acceso de las exportaciones

Los promedios arancelarios bajos que caracterizan a los países desarrollados pueden asociarse en especial a las exportaciones de productos no agrícolas y representan razonablemente el arancel que enfrentan estos bienes. Sin embargo, estos promedios ocultan las crestas arancelarias que afectan a determinados productos, entre los cuales destacan los agrícolas, a lo que se agrega la existencia de una alta desviación típica con respecto al promedio de los aranceles, tal como se puede ver en el gráfico VII.4.

Gráfico VII.4
SISTEMA ARMONIZADO: PROMEDIO Y DESVIACIÓN TÍPICA, POR SECCIÓN



1: Animales vivos y sus productos 2: Productos vegetales 3: Aceites y grasas 4: Alimentos preparados
11: Productos textiles 12: Calzado 19: Armas y municiones

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Cabe señalar que Estados Unidos y la Unión Europea no solo aplican derechos ad valórem a algunos productos, sino que también imponen a sus importaciones una compleja estructura arancelaria en la que se combinan tasas compuestas y estacionales, contingentes, regímenes especiales y derechos específicos por unidad o volumen/peso.

Otro instrumento habitual es el de los contingentes arancelarios, que actúan como restricciones cuantitativas muy potentes, en la medida en que el diferencial entre el contingente arancelario y la tasa sobre el excedente es muy grande. Este tipo de restricción penaliza a muchos exportadores latinoamericanos de productos tales como lácteos, azúcar, tabaco, cacahuetes, maíz y algodón. Por su parte, la Unión Europea suele aplicar contingentes combinados con licencias a la importación para muchos productos, en especial los agropecuarios. Esto es más frecuente en bienes con alta ponderación en la canasta exportadora de los países de América Latina y el Caribe, como cereales, arroz, leche, carne, azúcar, frutas y bananos, hortalizas, aceites y grasas, semillas y vinos.

Además, Estados Unidos utiliza con frecuencia los derechos *antidumping* para compensar ventas con un valor inferior al que se considera justo, o bien los derechos compensatorios para ajustar el precio de productos importados que podrían haber sido subvencionadas en el país de origen. A modo de ilustración, a mediados del 2002 había 31 casos de aplicación de derechos *antidumping* que afectaban a cinco países latinoamericanos. De este total, 19 correspondían al acero y los restantes a productos agrícolas, minerales y metales, químicos y farmacéuticos. Es importante aclarar que aun cuando la Unión Europea también aplica medidas *antidumping*, la proporción del comercio latinoamericano afectada por este tipo de restricción es poco significativa, aunque sí ha tenido repercusiones en exportaciones de productos como el hierro y el acero.

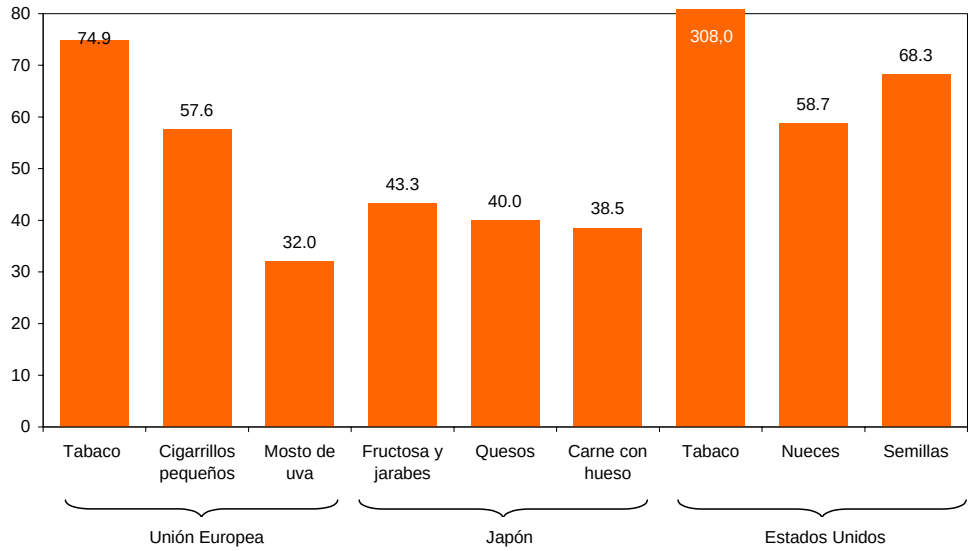
Por otra parte, a este cúmulo de obstáculos habría que agregar otros factores que elevan los costos del comercio internacional, tales como las demoras excesivas para el cumplimiento de los trámites aduaneros, los seguros y la falta de una institucionalidad adecuada que facilite las operaciones de comercio internacional (Banco Mundial, 2004).

Por último, cabe consignar la notable importancia de la progresividad de los aranceles, es decir el aumento más que proporcional de las tasas con respecto al aumento del grado de procesamiento de una mercancía importada, medida que afecta negativamente a la incorporación de bienes con mayor valor agregado en la canasta de exportaciones de los países en desarrollo (véanse los gráficos VII.5 y VII.6). Aunque la estructura escalonada de los aranceles afecta mucho más a los productos agroindustriales que a las restantes mercancías, también repercute de manera más o menos severa en las manufacturas tradicionales como los textiles, las prendas de vestir y los productos derivados del cuero.

b) Subsidios agrícolas en los países de la OCDE

En varias estimaciones realizadas durante los últimos años se aprecia que el proteccionismo agrícola es la principal causa de pérdidas de comercio y de ingresos mundiales y, por lo tanto, es el mayor generador de pobreza en el mundo. Según el Banco Mundial (2001), si se produjera una liberalización completa de las barreras impuestas por los países desarrollados, los países en desarrollo aumentarían sus ganancias en 75.000 millones de dólares, de los cuales 31.000 millones provendrían del incremento del comercio agrícola. Un análisis más reciente realizado por el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI, 2003) muestra que América Latina y el Caribe sería la región más beneficiada con el desmantelamiento de estas barreras. Del mismo modo, el Banco Mundial (2001) ha estimado que con el libre comercio mundial unos 320 millones de personas dejarían de ser pobres. Por su parte, Cline (2004) ha estimado conservadoramente que en un plazo de 10 a 15 años esta disminución podría ser de 540 millones de personas.

Gráfico VII.5
PAÍSES INDUSTRIALIZADOS: CRESTAS ARANCELARIAS



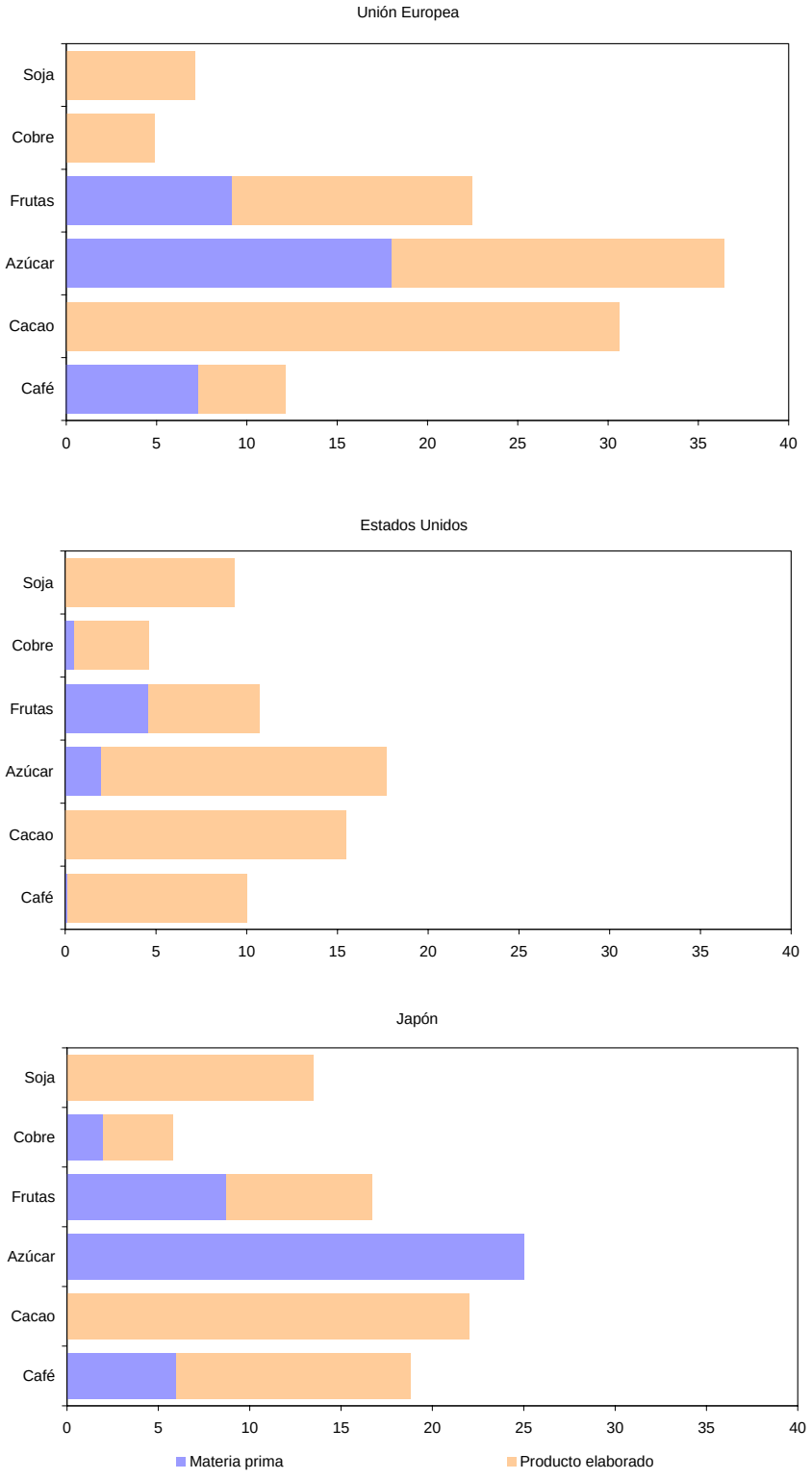
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Como es bien sabido, la OCDE ha desarrollado una metodología de cálculo de la asistencia agrícola que reciben sus países. Esta metodología se basa en la construcción de varios indicadores determinados por el origen de la asistencia, fundamentalmente asociada a medidas proteccionistas y a desembolsos de fondos públicos. Los indicadores están disponibles desde fines de la década de 1980 y se publican anualmente (OCDE, 2003 y OCDE, 2004). El más importante es la estimación de apoyo al productor (*producer support estimate* o PSE), que representa el valor monetario anual de las transferencias brutas financiadas por los consumidores y los contribuyentes. Por lo tanto, este indicador incluye la asistencia recibida en concepto de precios internos favorecidos por medidas proteccionistas, y las transferencias presupuestarias.

Los niveles de PSE vienen aumentando en la OCDE en su conjunto (véase el gráfico VII.7), fundamentalmente por lo que ocurre en la Unión Europea, ya que en Estados Unidos y en Japón el nivel de PSE ha disminuido ligeramente.[4] Como porcentaje del ingreso de los agricultores, el PSE presenta una tendencia decreciente de largo plazo (desde el período 1986-1988), pero esto se debe exclusivamente al comportamiento de Estados Unidos, ya que Japón muestra una tendencia estable y en la Unión Europea tiende a crecer. Si se analiza la asistencia desagregada por tipo de producto, destacan los elevados valores de este indicador en ciertos productos, entre ellos arroz, oleaginosas, leche y carne, en un contexto general de gran variabilidad entre productos. Se observa, por otra parte, que en los últimos años se han dado incrementos importantes del PSE como porcentaje del ingreso de los agricultores en oleaginosas, carne de vacuno y carne de ovino.

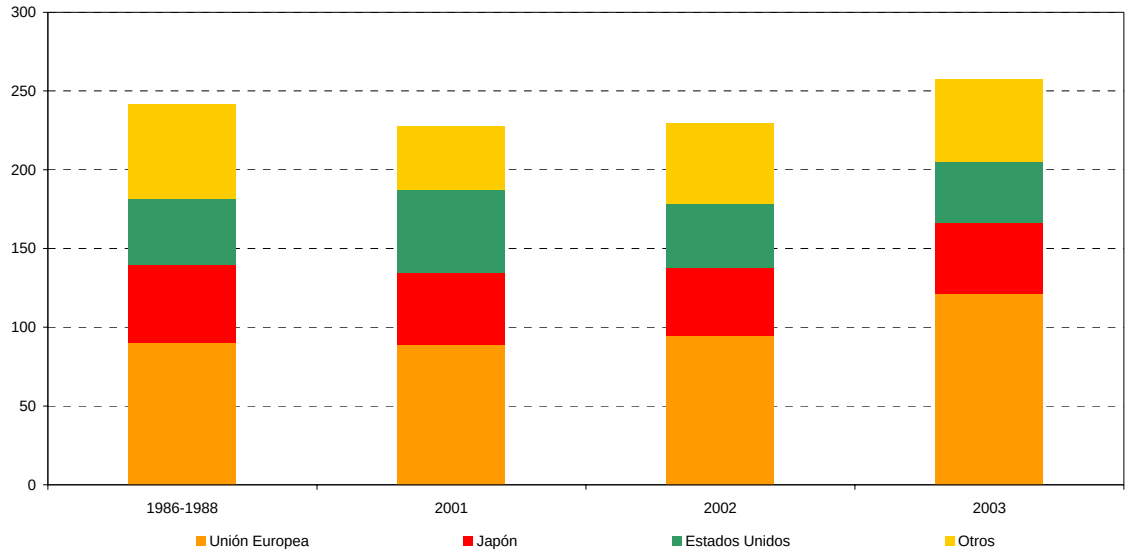
[4] Cabe señalar que estas tendencias podrían cambiar como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley de Seguridad Agrícola y de Inversión Rural (*Farm Bill*), aprobada en Estados Unidos en el 2002.

Gráfico VII.6
PAÍSES INDUSTRIALIZADOS: PROGRESIVIDAD ARANCELARIA
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras del Banco Mundial.

Gráfico VII.7
ASISTENCIA AGRÍCOLA PROPORCIONADA POR LOS PAÍSES DE LA OCDE
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Al efecto de las políticas proteccionistas reflejado en el PSE debe agregarse el efecto de otros instrumentos, entre los que sobresalen las salvaguardias agrícolas especiales (de muy sencilla implementación) y los contingentes, que protegen alrededor del 30% de la agricultura de la OCDE. Este tipo de medidas, junto con las normas sanitarias y técnicas o los subsidios a la exportación (que cambian cada año y cuyos límites en el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC son sumamente flexibles), aumentan la incertidumbre respecto de la evolución de los precios internacionales y perjudican de manera significativa a los productores de los países en desarrollo.

4. Principales conclusiones

En los países de América Latina y el Caribe hay consenso sobre la necesidad de integrarse al comercio mundial para alcanzar tasas de crecimiento económico más elevadas y sustentables. A partir de este convencimiento, los países de la región han impulsado rápidas y profundas liberalizaciones comerciales. Sin embargo, tras varias rondas del GATT y de la OMC, el escepticismo y el malestar de los países en desarrollo acerca de las posibilidades de incrementar el acceso de sus productos a los mercados de los países desarrollados han ido en aumento.

En la mesa de negociaciones, los países en desarrollo han constatado que, para los países desarrollados, la lógica de las decisiones de política relacionadas con las cuestiones comerciales tienen mucho más que ver con intereses privados o sectoriales que con consideraciones de tipo técnico-económico. De hecho, los debates sobre el diseño y la aplicación de normas de comercio internacional han estado condicionados por asuntos de poder, es decir: i) quién diseña las reglas, y ii) cómo afectan esas reglas a las economías de los países.

Por lo tanto, no es de extrañar que durante la Ronda Uruguay no se lograra reducir la alta protección de los países de la OCDE, en especial respecto de los productos agrícolas, ni se cumpliera la promesa de incrementar el acceso a sus mercados. Por otra parte, desde su inicio en el 2001, los avances de las negociaciones de la Ronda de Doha han sido mínimos, por no decir nulos.

La parte principal de las negociaciones sobre la política agrícola la constituyen los criterios para acceso a mercados, por una parte, y las medidas de asistencia interna, por otra. Respecto del primer punto, las exportaciones de América Latina y el Caribe a los países más desarrollados enfrentan no solo barreras arancelarias, sino también una compleja trama de medidas no arancelarias. En este sentido, es particularmente perjudicial para América Latina y el Caribe la existencia de una progresividad arancelaria que desincentiva la agregación de valor, es decir el procesamiento de las materias primas, en especial las agrícolas.

También son preocupantes tanto el número como la cobertura de casos de medidas *antidumping* y compensatorias en contra de América Latina y el Caribe, así como las reglas y mecanismos de administración utilizados en los países desarrollados y otras medidas no arancelarias, como ciertas normas técnicas y sanitarias que amplían el espectro de instrumentos que dificultan —cuando no impiden— el acceso de los productos de la región a esos mercados. Esta situación, de por sí grave, empeora por la incertidumbre que rodea la administración de muchos instrumentos, que va desde la distribución de los contingentes de importación hasta la posible aplicación de salvaguardias agrícolas especiales, entre otros. De igual manera, no solo no hay una tendencia clara hacia el compromiso de reducir los niveles de asistencia interna, sino que, sobre todo en la Unión Europea, se ha ampliado esta asistencia en el caso de algunos productos de especial interés para la región.

En consecuencia, desde el punto de vista de los países en desarrollo es necesario avanzar hacia la reducción de los subsidios a la producción agrícola en los países desarrollados, la disminución de las crestas arancelarias y el logro de un acuerdo razonable sobre temas no comerciales, que brinde seguridad jurídica en el comercio internacional y establezca con claridad las especificaciones que deben cumplir los países exportadores para acceder a los mercados de los países desarrollados.

Al mismo tiempo, es importante que los países de la región (y los países en desarrollo en general) insistan en la necesidad de que los futuros acuerdos multilaterales respeten el principio reconocido de que estos países necesitan acelerar su ritmo de desarrollo. Este reconocimiento debería manifestarse en un trato especial y diferenciado que implicaría, por una parte, que las concesiones de acceso a mercados no tienen por qué ser recíprocas y, por la otra, que debe mantenerse cierta flexibilidad y discrecionalidad en relación con las políticas de los países en desarrollo respecto de sus propios mercados.

El trato especial y diferenciado debe materializarse en el derecho de los países en desarrollo a implementar políticas integrales de fomento de las exportaciones con vistas a garantizar la diversificación de la oferta exportable y de los mercados de destino, así como políticas tendientes a mejorar los encadenamientos productivos nacionales y regionales de las actividades más estrechamente vinculadas a los mercados internacionales.

En síntesis, para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe resulta crucial que la Ronda de Doha se salde con un éxito en la reducción de las barreras al comercio en el mundo desarrollado, y sobre todo en lo referente a los productos agrícolas, tomando en cuenta el desarrollo relativo de los países, tanto en términos de acceso a los mercados como en relación a la posibilidad de adoptar políticas específicas en el mundo en desarrollo para potenciar los efectos del comercio en el crecimiento.

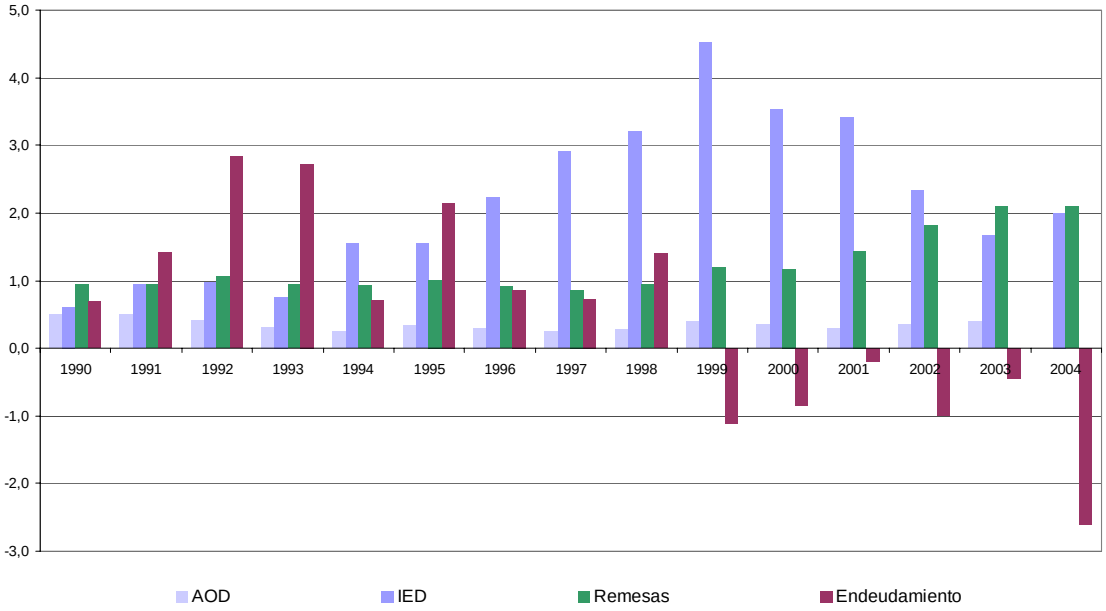
D. Financiamiento para el desarrollo sustentable

1. Fuentes de financiamiento

En los años noventa, los flujos de capital oficial y privado dirigidos a los países en desarrollo mostraron tendencias divergentes: los primeros tendieron a disminuir y los segundos experimentaron un fuerte incremento hasta 1998, cuando sobrevino la crisis asiática. La inversión extranjera directa (IED) se mantuvo relativamente invariable durante dicha crisis y solo se redujo por la fuerte desaceleración mundial de los primeros años del siglo XXI, que en América Latina y el Caribe se vio reforzada por el fin del proceso de privatización. En cambio, debido a la marcada volatilidad y contagio de los flujos privados de capital diferentes de la IED, hubo que diseñar programas de rescate de magnitudes sin precedentes, que concentraron los recursos en unas pocas economías "emergentes" de gran tamaño. Estos problemas se vieron reflejados no solo en periódicas sequías en el mercado financiero sino especialmente en los flujos netos negativos registrados desde 1999 y en el deterioro paralelo de las condiciones crediticias (márgenes, plazos y opciones especiales para reducir el riesgo de los inversionistas), situación que está cambiando en la actualidad.

Los flujos privados no se expandieron lo suficiente para cubrir las necesidades financieras de muchos países de bajos ingresos, sin que ello fuera remediado por el papel redistributivo que tuvieron los flujos oficiales de recursos. En efecto, el financiamiento oficial para el desarrollo y, sobre todo, su principal componente, la asistencia bilateral, no ha aumentado como se esperaba, aunque ha tenido una tendencia levemente ascendente a partir de los compromisos derivados de la Conferencia Internacional para la Financiación del Desarrollo celebrada en Monterrey en marzo del 2002.[5]

Gráfico VII.8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO EXTERNO
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

[5] En el 2002, la asistencia bilateral representó el 65% del total, seguida de la multilateral (15%) y otros tipos de financiamiento oficial para el desarrollo.

El financiamiento proveniente de los organismos financieros internacionales ha seguido una marcada trayectoria anticíclica en relación con los flujos privados, pero se ha concentrado en unos pocos grandes prestatarios, al igual que el financiamiento bilateral para situaciones de emergencia. En un contexto de notable escasez de recursos oficiales para países de ingresos bajos, esto despierta gran inquietud y pone de relieve la necesidad de fortalecer el papel de estos organismos en el apoyo de los países de menores ingresos, sin desmedro de su intervención contracíclica en los países de ingreso medio.

América Latina y el Caribe, región de ingreso medio, no es ajena a la situación descrita. Sin embargo, en los últimos años los flujos financieros privados, y en particular la IED, no presentan un patrón de distribución claro según el nivel de ingreso de los países, cuando se consideran en proporción del PIB del receptor (hay países de bajos ingresos como Bolivia o Guyana que llegan a recibir 8% del PIB en IED, mientras que otros que quintuplican su ingreso, como México y Costa Rica, rondan el 3% del PIB, y algunos países de mayor ingreso, como Argentina o Uruguay, no alcanzan el 2%, mientras otros como Trinidad y Tabago o Saint Kitts y Nevis son los mayores receptores). Por otra parte, la AOD tuvo efectivamente un papel redistributivo en la región, siendo los países pobres muy endeudados los mayores beneficiarios. Finalmente, cabe destacar el papel contracíclico más marcado de la banca regional y subregional de desarrollo en la región.

Recuadro VII.3
LAS POSIBILIDADES DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR

Los países en desarrollo han asumido un papel activo en el objetivo de construir un mundo menos desigual y asimétrico. Son varios los ejemplos de iniciativas recientes orientadas a enfrentar los problemas del hambre y la pobreza: en el quincuagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, India, Sudáfrica y Brasil crearon el primer fondo establecido por países en desarrollo, el fondo IBAS, para apoyar proyectos de desarrollo social en áreas como la salud, la educación, el saneamiento y la seguridad alimentaria, con el que además se favorece la participación activa del sector privado. Brasil también ha apoyado la iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados, concediendo descuentos en la deuda que estos tienen, que hasta mediados del 2004 alcanzaban los 993 millones de dólares, además de beneficios para sus otros deudores, principalmente en América Latina, por otros 150 millones. Por otra parte, varios países de la región han apoyado en diferentes foros mundiales la construcción de una nueva arquitectura financiera internacional, con el fin de atender situaciones de crisis y reducir asimetrías, crear mecanismos de crédito innovadores para la gobernabilidad democrática (XVII Reunión Cumbre del Grupo de Río, mayo del 2003) y líneas de emergencia del Fondo Monetario Internacional.

El comercio entre los países en desarrollo, sumamente dinámico, también ha recibido un nuevo impulso en la región, en particular de Brasil, a raíz de lo cual en el 2004 se incentivó el lanzamiento de la tercera ronda de negociaciones en el ámbito del Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo, se apoyó la instrumentación de reglas comerciales para incrementar las exportaciones agrícolas en el marco del G-20 y se luchó por un acuerdo internacional en que se reconozca que las restricciones generadas por las patentes no deben interponerse a los derechos de los países en desarrollo de proteger su salud pública y de asegurar medicamentos para todos. Por último, el apoyo al Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y al uso de energías renovables, la inclusión digital y la cooperación Sur-Sur en materia de educación, salud y ciudadanía son otros temas impulsados por la región.

2. El papel de la asistencia oficial para el desarrollo[6]

Desde sus orígenes, la asistencia oficial para el desarrollo ha respondido al compromiso solidario de atender las necesidades de los países menos adelantados, reducir las disparidades e inequidades mundiales y enfrentar los problemas más graves del planeta, esto es, la pobreza

[6] Incluye donaciones o préstamos a los países y territorios incluidos en la parte I de la lista de receptores de asistencia (países en desarrollo) del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), que el gobierno se compromete a otorgar, con el fin de promover el desarrollo económico y el bienestar como objetivo principal y, en el caso de los préstamos concedidos en condiciones favorables, incluye un 25% en concepto de donación. Está excluida la asistencia con propósitos militares. La asistencia multilateral incluye el financiamiento proveniente de bancos de desarrollo multilaterales, organismos de las Naciones Unidas y agrupaciones regionales (por ejemplo, organismos de la Unión Europea). En el presente capítulo, cuando se calculan las cifras de la AOD como porcentaje del producto, en sentido estricto se utiliza el ingreso nacional bruto (INB) que suministra la OCDE.

extrema y el hambre, la mortalidad infantil y materna, la desigualdad de género y la destrucción del medio ambiente, entre otros. Ya en 1970, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 2626 (XXV), del 24 de octubre, propuso dedicar el 0,7% del PIB a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en 1992, los países desarrollados reafirmaron este compromiso y reconocieron que la AOD constituía la fuente más importante de financiamiento externo para lograr las metas de desarrollo sostenible acordadas por la comunidad internacional, especialmente para los países de bajos ingresos.

En el 2000, al fijarse los objetivos de desarrollo en la Cumbre del Milenio, se establecieron las prioridades en materia de asistencia para el desarrollo. En particular, en el objetivo 8 sobre la necesidad de fomentar una asociación mundial para el desarrollo, se destaca el esfuerzo financiero que deberían hacer los países desarrollados para avanzar en el cumplimiento de los compromisos de AOD. Los objetivos de desarrollo del Milenio constituyen además el punto de partida y la base de discusión para las dos cumbres subsiguientes, la Conferencia Internacional para la Financiación del Desarrollo (Monterrey, 2002), para garantizar el financiamiento mínimo necesario, y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002), para profundizar en los elementos esenciales de la sostenibilidad económica, social y ambiental del desarrollo.

Cuadro VII.3

INDICADORES DE LA ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO EN EL MUNDO

(En millones de dólares y porcentajes)

	1990	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003** [b]
A. AOD neta	57 629	59 697	56 636	48 686	51 106	52 677	50 327	52 153	60 479	70 087
1. De la cual:										
Multilateral	13 292	18 455	16 709	15 435	15 418	14 327	13 538	16 064	18 513	
Bilateral CAD	38 462	40 481	39 088	32 394	35 207	37 830	36 064	35 030	40 778	
2. De la cual:										
Préstamos	22%	22%	20%	19%	21%	19%	18%	18%	18%	
Donaciones	78%	78%	80%	81%	79%	81%	82%	82%	82%	
3. De la cual:										
Condicionada		18%	27%		23%	12%	16%	18%	11%	
Parcialmente condicionada		5%	3%		5%	5%	3%	3%	4%	
No condicionada		78%	70%		72%	84%	81%	79%	85%	
B. Porcentaje del INB de los donantes	0,33	0,27	0,25	0,22	0,23	0,22	0,22	0,22	0,23	0,25
C. Porcentaje del INB de los receptores	1,26[c]	0,75[c]	0,99	0,76	0,84	0,92	0,89	0,93	1,16	1,21[c]
D. Dólares per cápita de los receptores [a]	11	12	11	9	10	10	10	10	11	12

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Estadísticas del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), base de datos sobre distribución sectorial de la asistencia oficial para el desarrollo bilateral, parte I, volumen 2004, y base de datos sobre estadísticas de desarrollo internacional del Sistema de Notificación de los Países Acreedores (CRS), marzo del 2005.

[a] Elaborado sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators Database (WDI) [en línea].

[b] Datos preliminares.

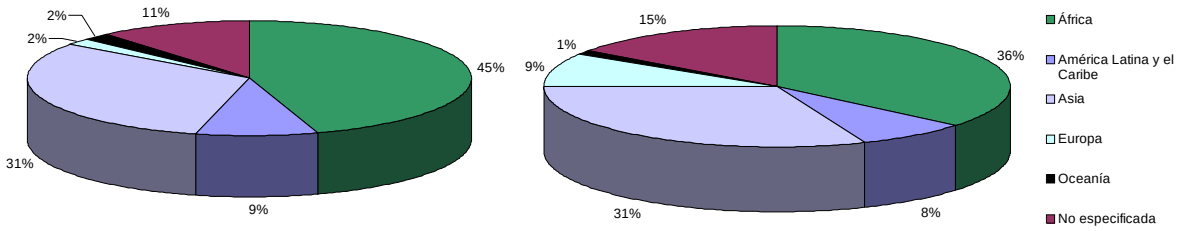
[c] Debido a los cambios metodológicos de 1993 y 1996 y al distinto número de países incluido en los cálculos (entre 119 y 145), los datos no son estrictamente comparables.

No obstante, aún no se han movilizado los recursos financieros necesarios y la AOD se mantiene muy por debajo de la meta acordada. Según los datos del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la AOD se redujo del 0,33% del INB de los países donantes en 1992 al 0,22% en 1997, manteniéndose en cifras similares en los años inmediatamente posteriores. Con el impulso de los nuevos compromisos contraídos en la Conferencia de Monterrey, la AOD inició una tendencia levemente alcista, que se

manifiesta en el 0,23% registrado en el 2002 y en el 0,25% en el 2003, alcanzando este último año los 70.000 millones de dólares, cifra sin precedentes en términos nominales y reales.

A este respecto se observan diferencias bien marcadas entre los países donantes: en el 2003 la AOD neta variaba entre un 0,9% del INB de Noruega y más del 0,7%, destinado por Dinamarca, los Países Bajos, Luxemburgo y Suecia, y porcentajes inferiores al 0,2% del INB en Italia y Estados Unidos.[7] Además, de los 22 países considerados, 13 han reducido este porcentaje si se compara con la proporción de su contribución en 1990.

Gráfico VII.9
ASISTENCIA OFICIAL NETA PARA EL DESARROLLO, POR REGIÓN
(1990 y 2002)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), base de datos de estadísticas del Comité de Asistencia para el Desarrollo.

La distribución de la AOD entre regiones y países también es desigual. En el 2002 África y Asia concentraron el 67% de la AOD neta, mientras que América Latina y el Caribe apenas recibió el 8%. Estas proporciones son relativamente similares a las observadas en 1990, cuando América Latina y el Caribe recibía el 9%, con la salvedad de que la asistencia destinada a Europa aumentó muchísimo. El grupo de los países menos adelantados (al que solo pertenece Haití en la región) concentra casi un 30% del total de la asistencia y el de los países pobres muy endeudados un 31%. África subsahariana es el primer destino de la asistencia tanto bilateral como multilateral. Sin embargo, en el 2002 Oceanía ocupó el primer lugar en cuanto al volumen de AOD neta recibida per cápita, que ascendió a 183 dólares, mientras que el promedio de los países receptores fue ligeramente superior al de América Latina y el Caribe, que apenas contó con 10 dólares por habitante.

En América Latina y el Caribe la asistencia multilateral tiene menor importancia que en otras regiones (sobre todo África). En el 2002 la región recibió el 10% del total de AOD neta bilateral del CAD y tan solo el 7% de la multilateral. La distribución de la asistencia bilateral del CAD también contrasta en su relación con la inversión extranjera directa; mientras que en África la AOD neta supera más de 7 veces a la inversión, en América Latina y el Caribe apenas alcanza al 25% de la IED, dado el mayor flujo de inversión hacia esta región y el menor volumen de asistencia.

[7] Montos brutos menos reembolsos del principal de préstamos o recuperación de donaciones recibidas durante el mismo período.

Cuadro VII.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES DE ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO
(En millones de dólares y porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003[c]
A. AOD neta	5 288	5 942	5 477	5 369	5 748	6 459	7 566	5 530	5 688	6 046	4 966	6 004	5 141	6 133
1. De la cual:														
Multilateral	1 088	1 054	1 137	1 074	1 172	1 618	1 735	1 534	1 634	1 777	1 069	1 503	1 155	
Bilateral CAD	4 188	4 857	4 294	4 264	4 550	4 807	5 757	3 927	4 016	4 238	3 846	4 451	3 892	
2. De la cual:														
Porcentaje del total mundial	9	10	9	9	10	11	13	11	11	11	10	12	8	
3. De la cual: [a]														
Préstamos	46%	56%	57%	46%	55%	51%	50%	47%	46%	25%	28%	25%	20%	
Donaciones	54%	44%	43%	54%	45%	49%	50%	53%	54%	75%	72%	75%	80%	
4. De la cual:														
Condicionada	42%	56%	56%	44%	26%	27%	17%	25%	31%	12%	17%	11%	13%	
Parcialmente condicionada	9%	5%	5%	5%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	3%	1%	
No condicionada	48%	39%	38%	51%	73%	72%	81%	74%	68%	88%	82%	86%	85%	
B. Porcentaje del INB de los receptores	0,50	0,49	0,42	0,32	0,26	0,32	0,29	0,25	0,28	0,40	0,35	0,30	0,35	0,40
C. Dólares per cápita [b]	12	13	12	12	12	13	15	11	11	12	10	12	10	11

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Estadísticas del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), base de datos sobre distribución sectorial de la asistencia oficial para el desarrollo bilateral, parte I, volumen 2004, y base de datos sobre estadísticas de desarrollo internacional del Sistema de Notificación de los Países Acreedores (CRS), marzo del 2005.

[a] La AOD/AO total incluye donaciones, flujos del tipo donaciones y préstamos.
[b] Elaborado sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators Database (WDI) [en línea].
[c] Datos preliminares.

En general, puede decirse que la asistencia oficial para el desarrollo ha iniciado una senda de crecimiento, ya que aumentan la proporción de las donaciones respecto de los créditos (superando con creces el 80%) y la asistencia no condicionada respecto de la condicionada (alrededor del 85% del total). Además, la cooperación técnica cobra más importancia, ya que cada vez se destina mayor asistencia a los sectores sociales, lo que se relaciona directamente con el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio.

3. La asistencia oficial para el desarrollo en América Latina y el Caribe

América Latina y el Caribe ejemplifica como ninguna otra región un orden global caracterizado por las asimetrías y las desigualdades de ingreso, donde la vulnerabilidad externa, agravada en Centroamérica y el Caribe por la vulnerabilidad frente a los desastres naturales, dificulta sobremanera la posibilidad de alcanzar sendas de desarrollo sostenido. Aunque la asistencia destinada a América Latina y el Caribe representa una proporción relativamente pequeña del total, su escasa volatilidad, su destino a programas de desarrollo y su disponibilidad en caso de contingencias la hacen extremadamente necesaria en la región para mitigar las dificultades anteriores.

Entre 1998 y 2002 ningún país de América Latina y el Caribe figuró entre los 10 principales receptores de asistencia, ni en niveles ni con relación a su ingreso. Los fondos netos que la región recibió disminuyeron de más de 5.200 millones de dólares en 1990 a cerca de 5.000 millones en el

2000, para apenas alcanzar nuevamente los 5.200 millones en el 2002 (cifra que ronda los 7.000 millones en términos brutos). En el 2002 América Latina y el Caribe obtuvo asistencia equivalente al 0,35% de su INB, porcentaje menor que el promedio recibido por todos los países en desarrollo, que bordea el 1%. Esta cifra contrasta con el 0,5% que ingresó a la región en 1990. Como vimos, la situación es similar si se considera la asistencia per cápita. En el 2003 se registró un leve aumento, ya que entraron algo más de 6.100 millones de dólares a la región (un 0,4% de su INB).

Bolivia, Nicaragua, Perú, Colombia y Honduras fueron los principales receptores de asistencia neta en el 2002, con montos de 681, 517, 491, 441 y 435 millones de dólares, respectivamente. Aunque con distinto orden, estos países se han mantenido como los mayores receptores, concentrando en el promedio del último quinquenio más del 46% de la asistencia que llega a la región (50% en el 2002). Como porcentaje del ingreso de los países receptores, la AOD neta representa, según se indica en el cuadro VII.5, un aporte fundamental para algunos países de la región, entre los que se destacan Nicaragua, Honduras, Guyana y Bolivia, además de pequeños Estados insulares como Dominica y Saint Kitts y Nevis.

Cuadro VII.5
ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO EN PAÍSES DE MENOR INGRESO [a]
(En porcentajes del INB)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Haití	14,59	11,57	10,55	6,18	5,25	4,56	4,72
Nicaragua	57,06	22,08	28,65	33,93	26,61	...	13,58
Belice	0,26	2,30	2,33	6,60	2,06	2,96	2,68
Bolivia	12,07	8,99	7,54	7,01	5,89	9,41	8,97
Colombia	0,31	0,17	0,17	0,36	0,23	0,48	0,57
República Dominicana	0,87	0,50	0,81	1,19	0,34	0,54	0,72
Ecuador	1,48	0,79	0,93	0,83	1,20	...	0,95
El Salvador	3,07	2,45	1,53	1,51	1,39	1,76	1,67
Guatemala	1,40	1,49	1,24	1,63	1,40	1,09	1,08
Guyana	22,20	38,76	13,99	12,81	16,24	15,20	9,68
Honduras	9,18	6,72	6,37	15,54	7,78	10,87	6,78
Jamaica	1,53	1,77	0,3	-0,34	0,14	0,74	0,33
Paraguay	1,02	1,07	0,88	1,01	1,08	0,90	1,01
Perú	0,59	0,63	0,82	0,90	0,77	0,85	0,90
San Vicente y las Granadinas	10,03	2,26	6,79	5,29	1,95	2,62	1,38
Suriname	17,85	11,28	8,09	...	4,44	3,35	1,28

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Development Cooperation Report*, París, varios años.

[a] Los ingresos por concepto de AOD se componen del total de flujos de AOD neta de los países de la CAD, organizaciones multilaterales y países que no pertenecen a la CAD.

Estados Unidos, Japón, Alemania y España han sido los principales donantes en América Latina y el Caribe entre 1990 y 2002. En este último año aportaron el 23%, 11%, 7% y 8% de la asistencia, respectivamente, aunque España es el país cuyo aporte está más concentrado en la región (41% del total de su asistencia al mundo en desarrollo). Los donantes también tienen preferencias entre subregiones o países receptores; así, mientras que en el promedio de la década se destinó ligeramente menos a América del Sur, para Portugal o Bélgica esta zona tiene mayor preponderancia, mientras que los países escandinavos se concentran más en Centroamérica y el Caribe. Los lazos históricos y los intereses geopolíticos también influyen en el destino de la asistencia; por ejemplo, en el 2002 el Reino Unido fue el principal donante de Belice, los Países Bajos de Suriname y Estados Unidos de El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá y países andinos como Colombia, Ecuador y Perú.

Tres cuartas partes de la asistencia que llega a América Latina y el Caribe es bilateral, aunque la asistencia multilateral presenta una leve tendencia ascendente desde 1990 y en ciertos países es la principal fuente de recursos de asistencia (por ejemplo, Granada, Guyana y Trinidad y Tabago). Además, cabe destacar el papel de la banca regional y subregional para el desarrollo: en el 2002 el Banco de Desarrollo del Caribe fue la primera fuente de asistencia oficial para el desarrollo en Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago, y en Guyana lo fue el Fondo para Operaciones Especiales del BID. Además de las dos fuentes multilaterales anteriores, que destinan el 100% de los recursos a la región, en el 2002 el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) destinó el 31% de sus recursos a la región, mientras que el Fondo Nórdico para el Desarrollo destinó el 19% y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) el 15%, entre otros.

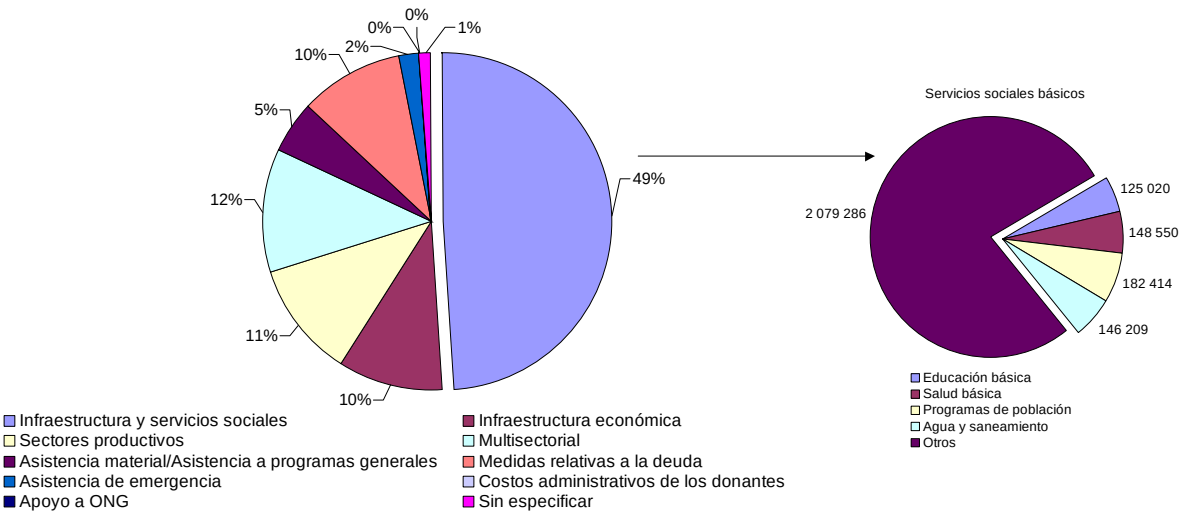
En el 2002, aproximadamente el 80% de la AOD dirigida a América Latina y el Caribe consistió en donaciones. Se trata de una cifra elevada en comparación con el promedio de la década de 1990 y señala una tendencia declinante de la participación de los préstamos en concepto de AOD después de mediados de los años noventa. La asistencia condicionada o parcialmente condicionada también se redujo en la última década en favor de la asistencia no condicionada, que ya supera el 85% del total, en línea con lo que ocurre en el resto del mundo (indicador 35 de los objetivos de desarrollo del Milenio).

En los años noventa también se observa que las asignaciones de la AOD se han desplazado de los objetivos de infraestructura económica y de desarrollo general (que incluyen los programas de asistencia de ajuste estructural y la asistencia para el desarrollo alimentario) hacia el apoyo del desarrollo de los servicios y la infraestructura social, que ha duplicado su participación en el total, situándose en casi el 50% de la asistencia recibida en la región.

Las acciones relativas a la deuda externa (condonación, canjes, refinanciamiento, repactación, etc.) son otros de los componentes de la asistencia que ha ganado importancia. En el 2002 pasó del 3% que representaba en 1990 al 10%, llegando en algunos países a cifras superiores al 40% del total. Este componente de la asistencia refleja el grave problema de la carga de la deuda en la región, que sustrae recursos, incluidos flujos frescos de asistencia, necesarios para lograr los objetivos de desarrollo. Es más, en los países donde las obligaciones por el servicio de la deuda superan con creces su capacidad de pago, la AOD dirigida a mitigar este problema no será eficaz, en la medida en que no logre reducir esta carga a niveles sostenibles y ayude a resolver las causas estructurales subyacentes (equilibrios fiscales y externos, entre otros) que impiden una solución de largo plazo.

El cambio de las asignaciones de la AOD refleja el hecho de que los aportes de los donantes ahora están más dirigidos a la erradicación de la pobreza, con un mayor peso de las acciones destinadas a apoyar la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio. Sin embargo, no se aprecia un alza en la participación de los recursos asignados a los servicios sociales básicos (educación y salud básica, nutrición, agua y saneamiento, etc.) específicos del indicador 34 ni tampoco un esfuerzo adicional de los donantes bilaterales en pro de estos temas, ya que gran parte de su asistencia se concentra en otros objetivos sociales, tales como el empleo y la vivienda.

Gráfico VII.10
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO, POR SECTOR, 2002 [a]
(En miles de dólares y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), CRS online Database on aid activities.

[a] La AOD/AO total incluye donaciones, flujos del tipo donaciones, préstamos e inversiones en valores. No incluye otros flujos oficiales ni otras donaciones.

Recuadro VII.4
ACCESO A MEDICAMENTOS ESENCIALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La meta 17 del objetivo 8 se refiere a la necesidad de proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo a un costo razonable. Gran parte de la población de muchos países de la región aún carece de dicho acceso. A finales de los años noventa solo el 64% de sus habitantes tenía un acceso regular a medicamentos, de acuerdo con el promedio de los países en desarrollo (65%) y muy por debajo del mundo desarrollado (91%). Además, en 1999 siete países de la región tenían niveles de acceso catalogados como bajos por la Organización Mundial de la Salud (menos del 50%) y solo cinco alcanzaban los niveles muy altos propios de los países más avanzados.

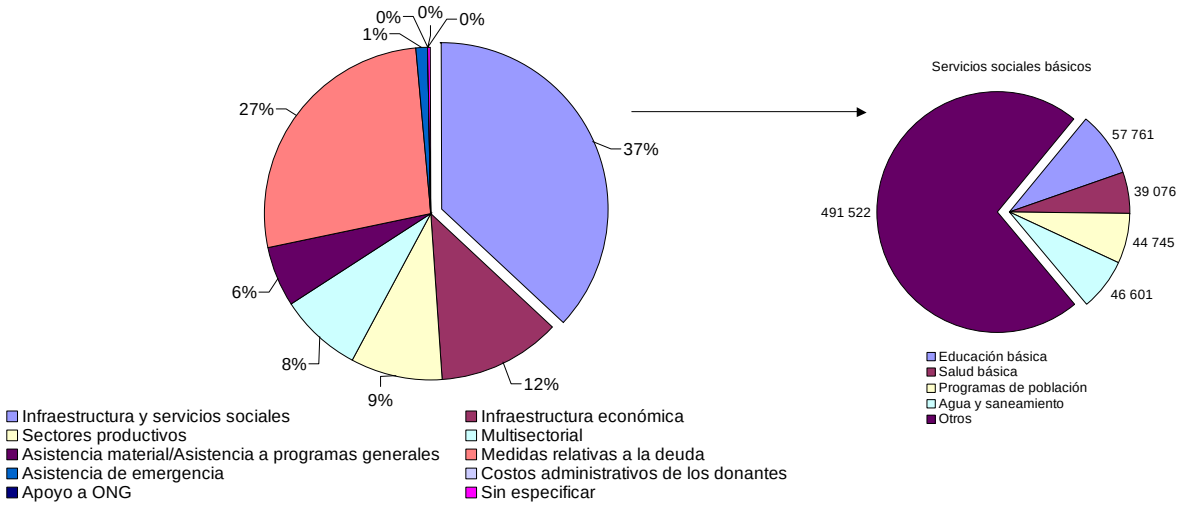
a) Países pobres muy endeudados, países en desarrollo sin litoral y pequeños Estados insulares en desarrollo de América Latina y el Caribe

Países pobres muy endeudados

Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua se encuentran en este grupo de países. Todos registran un crecimiento per cápita nulo o negativo en los últimos tres o cuatro años; tienen el menor PIB per cápita de la región, excepto Haití;[8] presentan problemas de sostenibilidad fiscal derivados de fuertes déficit que limitan su capacidad de gasto social; dependen del crédito externo en condiciones especiales, y enfrentan un alto nivel de pobreza, que en el caso de Bolivia supera el 60% de la población, en Nicaragua alcanza casi el 70% y en Honduras supera el 75%.

[8] Aunque Haití es el único país del hemisferio que figura entre los países menos adelantados, no está incluido en el grupo de países pobres muy endeudados por el sistema de cálculo para otorgar esta condición que aplica el Banco Mundial.

Gráfico VII.11
PAÍSES POBRES MUY ENDEUDADOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO, POR SECTOR, 2002 [a]
(En miles de dólares y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), CRS online Database on aid activities.

[a] Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua. La AOD/AO total incluye donaciones, flujos del tipo donaciones, préstamos e inversiones en valores. No incluye otros flujos oficiales ni otras donaciones.

Los países pobres muy endeudados de América Latina y el Caribe (salvo Guyana) están entre los cinco primeros receptores de AOD neta de la región y esta representa un porcentaje importante de su respectivos productos, en algunos casos superior al 10%. En todos los casos, Estados Unidos, el BID y el Banco Mundial están entre sus cuatro primeros donantes. El papel de la asistencia multilateral es clave en este grupo de países, siendo en muchos períodos superior al de la bilateral. En el 2002, en Bolivia y Honduras rondó el 30%, mientras que en Nicaragua y Guyana superó ampliamente el 40% y el 50% respectivamente.

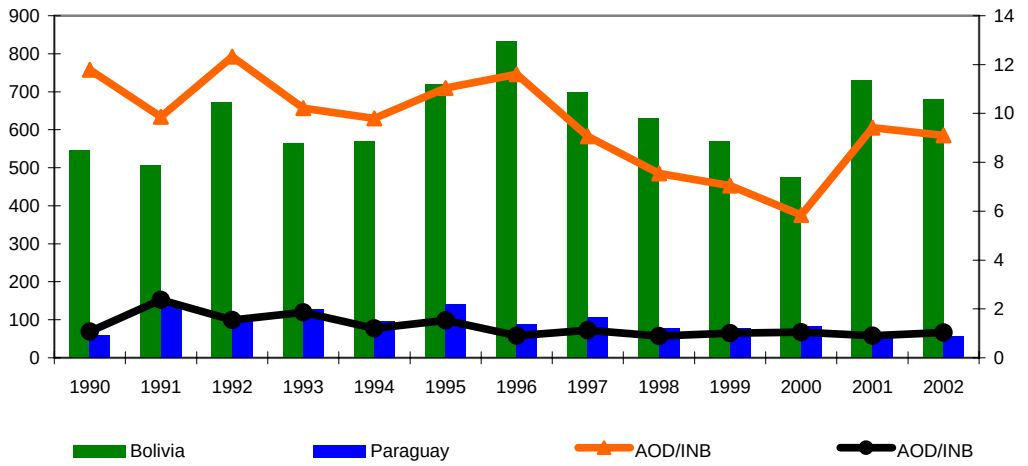
Una característica propia de este grupo de países, muy ligada a su alto endeudamiento, es que la partida de asistencia destinada a las acciones relacionadas con la deuda ocupa un lugar muy preponderante (en el caso de Guyana junto a la asistencia de programas). La proporción de asistencia para servicios e infraestructura social es ligeramente superior a la proporción destinada por el grupo de todos los países pobres muy endeudados del mundo (37% frente al 31%); sin embargo, es inferior cuando se desciende a los objetivos sociales más básicos propios de las metas del Milenio (27% del total de servicios sociales frente al 42%, respectivamente).

Países en desarrollo sin litoral

Según la evidencia empírica, los países en desarrollo sin litoral se encuentran entre los países más pobres del mundo. Estos países suelen enfrentar costos de transporte más altos y una mayor incertidumbre sobre su evolución futura que desincentiva comparativamente la inversión en los sectores de bienes transables, dificulta la absorción de tecnología y frena la importación de bienes de capital e insumos intermedios (Cárcamo, 2004). La asistencia oficial para el desarrollo se vuelve por lo tanto una fuente fundamental de recursos para la inversión en infraestructura de transporte que mitigue esta desventaja comparativa en el proceso de desarrollo.[9]

[9] La integración comercial regional y la discriminación positiva en el acceso a los mercados son otras estrategias que permitirían equilibrar el campo de juego con otros países que no tienen esta dificultad.

Gráfico VII.12
PAÍSES SIN LITORAL: ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO [a]
(En millones de dólares y porcentajes del INB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), CRS online Database on aid activities.

[a] La AOD/AO total incluye donaciones, flujos del tipo donaciones, préstamos e inversiones en valores. No incluye otros flujos oficiales ni otras donaciones.

En América Latina y el Caribe, Bolivia, país muy endeudado, y Paraguay se encuentran en esta situación. Ambos han presentado tasas negativas de crecimiento del PIB per cápita en los últimos años, que en el caso de Paraguay se extienden a casi el total de la última década. Las tasas de inversión apenas llegaron al 15% del producto en promedio de los últimos tres años, siguiendo una tendencia decreciente que se ve acompañada por la caída de la inversión extranjera directa desde finales de los años noventa. Al igual que en Bolivia, en Paraguay la población que vive por debajo de la línea de pobreza supera el 60%. En ambos países la asistencia oficial para el desarrollo como porcentaje del producto experimenta una tendencia decreciente, que en el caso de Bolivia parece haber comenzado a invertirse a partir del 2002.

A diferencia de Bolivia, donde la asistencia se concentra en áreas relacionadas con el manejo de la deuda (43%), en Paraguay los servicios y la infraestructura social ocupan el primer lugar (58%). En ambos países la asistencia para actividades relacionadas con servicios e infraestructura económica, incluidos los servicios de transporte, y para los sectores productivos, incluido el comercio, han experimentado una tendencia a la baja desde 1990, reduciendo considerablemente su participación hasta contabilizar en el 2002 respectivamente 11% y 8%, en Bolivia, y 2% y 8% en Paraguay.

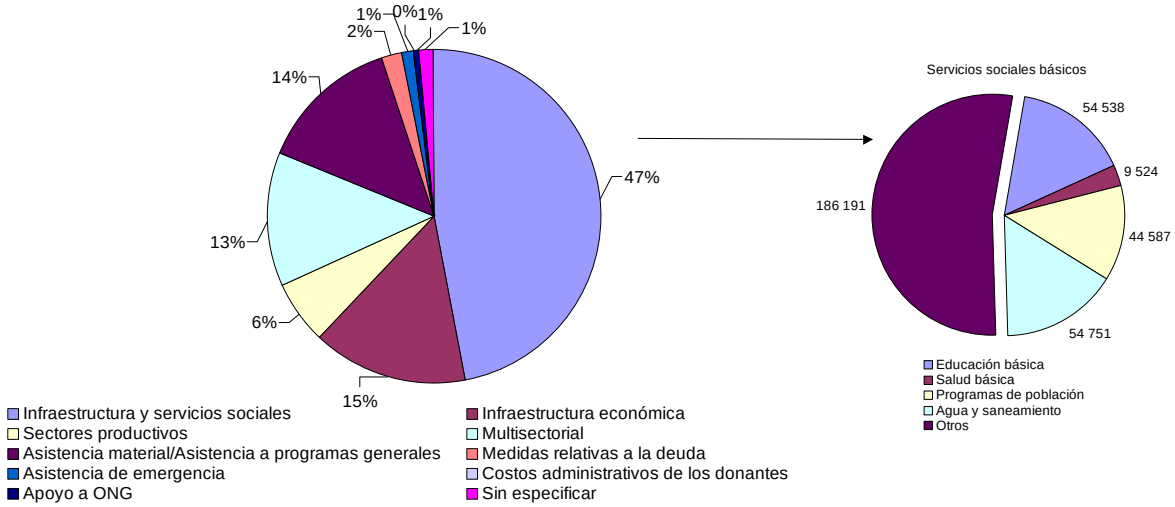
Pequeños Estados insulares en desarrollo

El grupo de pequeños Estados o territorios clasificados como “insulares en desarrollo” en América Latina y el Caribe es muy heterogéneo.[10] Entre ellos se encuentran los países más ricos de la región, como Bahamas y Barbados, y uno de los más pobres del mundo, Haití. El crecimiento per cápita es también muy desigual, con países que en el 2003 crecieron a tasas reales superiores al 8%, como Granada, mientras que otros, como Haití, Guyana o Santa Lucía, experimentaron tasas

[10] El listado de pequeños Estados insulares está compuesto por Antigua y Barbuda, Antillas Neerlandesas, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Jamaica, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tabago (División de Estadísticas de las Naciones Unidas, sobre la base de la Oficina del Alto Representante para los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo sin Litoral y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo).

negativas. Algunos están considerados países o territorios en desarrollo más adelantados por el mismo Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE (Aruba, Bahamas o Bermuda), mientras que Haití está catalogado entre los países menos desarrollados. Debido a estas diferencias, los montos y la importancia de la asistencia para cada país son también muy dispares; así, en el 2002 la AOD recibida como porcentaje del producto variaba entre casi el 13% en Dominica, el 10% en Guyana o más del 9% en Saint Kitts y Nevis, y las cifras negativas de Trinidad y Tabago o de las Islas Vírgenes de los Estados Unidos, que denotan una salida de recursos. En los países de este grupo se observa en general que, como proporción del producto, la asistencia neta ha ido perdiendo importancia desde 1990 y experimenta una gran volatilidad, con fuertes alzas puntuales que en algunos casos obedecen a que se trata de asistencia para paliar los efectos de desastres naturales, a los que este grupo de países presenta gran vulnerabilidad. La asistencia con objetivos sociales representa casi la mitad del total, al igual que en la distribución para América Latina y el Caribe; sin embargo, el peso de los servicios sociales básicos es superior, lo que indica una mejor focalización desde el punto de vista de las metas del Milenio.

Gráfico VII.13
PEQUEÑOS ESTADOS INSULARES: ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO, POR SECTOR, 2002 [a]
(En miles de dólares y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), CRS online Database on aid activities.

[a] La AOD/AO total incluye donaciones, flujos del tipo donaciones, préstamos e inversiones en valores. No incluye otros flujos oficiales ni otras donaciones. Los valores totales por sector varían según la disponibilidad de información por país.

Un caso especial es el de Haití que, siendo el país más pobre de la región y uno de los más pobres del mundo, y estando en una situación de inestabilidad y necesidades crecientes, ha visto disminuir más del 60% los flujos de asistencia neta en los últimos cinco años, que en el 2002 representaron apenas el 4,3% de su producto, en comparación con casi un 11% registrado en 1998. La situación político-institucional derivó en el congelamiento de los flujos de financiamiento externo, con excepción de la asistencia humanitaria, aunque en el 2004 se reinició el apoyo a través del marco de cooperación interina.

b) La construcción de capacidad comercial

La asistencia oficial para el desarrollo que se dedica al comercio, dentro de la destinada al desarrollo de los sectores productivos, contribuye a un desarrollo más permanente y con mayores grados de autosuficiencia e independencia, y cuyos beneficios se ven en el mediano y largo plazo. Sin embargo, los principales países donantes de la región no entregan cantidades significativas de asistencia para este objetivo (Japón, 0,77%; España, 0,47%) o bien destinan volúmenes decrecientes (Estados Unidos pasó de un 6,7% en el 2001 a un 4,2% en el 2003 y Alemania de un 2,6% a un 2,3%). La consecuencia para la región es que el total de la asistencia tendiente a apoyar su capacidad comercial apenas alcanzó el 0,35% del total recibido (unos 19 millones de dólares) y no se aprecia una clara tendencia al alza.[11] No obstante, de acuerdo con la base de datos sobre desarrollo de la capacidad comercial de la OCDE y la OMC emanada del Programa de Doha para el Desarrollo, se destinarían casi 500 millones de dólares a política y regulación comercial, de los cuales solo el 5% llega a América Latina y el Caribe, y algo más de 1.000 millones a desarrollo del comercio, de los que solo el 8% llega a la región.[12] Por lo tanto, según esta fuente, las cifras para la región serían superiores: en el 2001 se estima que se destinó aproximadamente un 2% de la AOD recibida a este indicador de los objetivos de desarrollo del Milenio, con cifras ligeramente superiores (4%) si se considera el 2002 (Naciones Unidas, 2004).

c) Desarrollo sostenible: el concepto de asistencia oficial para el desarrollo nueva y adicional

En las últimas décadas la asignación de la AOD destinada a la gestión sostenible del medio ambiente y de los recursos naturales se ha caracterizado por una evolución muy irregular (Bárcena y otros, 2002). Según la OCDE, la asistencia para la protección general ambiental de los países donantes a América Latina y el Caribe aumentó a un ritmo constante durante la década y pasó de 54 millones de dólares en 1991 a más de 235 en el 2002.[13] Sin embargo, es muy difícil calcular la asistencia total para el medio ambiente, ya que en los cálculos se debe incluir el financiamiento para las actividades sectoriales que tienen un componente ambiental importante, que no está contabilizado en el apartado específico de protección ambiental general.[14] La OCDE informó que entre 1998 y 2000 los donantes del CAD destinaron anualmente 2.700 millones de dólares a actividades relativas al cambio climático (el 7,2% del total) y 700 millones a desertificación (2%), de los cuales la región recibió apenas el 5% y el 15% respectivamente. Para biodiversidad se destinaron 1.000 millones (2,7% del total), con una distribución más equilibrada entre regiones.[15]

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y el fondo del Protocolo de Montreal también han incrementado los recursos destinados a la región para los problemas del medio ambiente, aunque con las fluctuaciones propias de la dotación de recursos de dichos fondos. El FMAM, que destinó apenas 72 millones de dólares a la región en 1991, alcanzó a los 116 millones en el 2003.

[11] Incluye el grupo clasificador 331 (Comercio) del Sistema de Notificación de los Países Acreedores (CRS), que incluye planificación y política comercial, comercialización local, comercio, industrias de servicios, patentes y marcas, comercio al por mayor y al por menor y promoción de exportaciones.

[12] Ambas cifras no son sumables ya que incluyen partidas comunes.

[13] La "protección general ambiental" se clasifica en la categoría "multisectorial/transversal" de la base de datos del Sistema de Notificación de los Países Acreedores del Comité de Asistencia para el Desarrollo.

[14] En el análisis de la asistencia aportada entre 1998 y 2000, con arreglo a los instrumentos emanados de la Cumbre de Río, se hizo un esfuerzo por incluir la dimensión ambiental de la asistencia sectorial.

[15] En el estudio de la OCDE (2002) se examina el 97% de los acuerdos sobre asistencia oficial para el desarrollo de carácter bilateral de los donantes miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD).

d) Fuentes innovadoras de financiamiento para el desarrollo

Para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio antes del 2015 no solo será necesario introducir cambios en las políticas y las prioridades, sino también que los países en desarrollo y desarrollados y las instituciones multilaterales pertinentes hagan un esfuerzo mayor para movilizar recursos financieros nuevos y adicionales.

En el Consenso de Monterrey se solicita a las Naciones Unidas y a sus Estados Miembros que sigan estudiando fuentes innovadoras de financiamiento. Esa petición ha recibido diversas respuestas, entre las que destacan las propuestas formuladas por un grupo técnico convocado por iniciativa de los gobiernos de Alemania, Brasil, Chile, España, Francia, a los que se sumó recientemente Argelia. El Grupo Técnico sobre mecanismos de financiación innovadores entregó a los países miembros de las Naciones Unidas una declaración conjunta en la que presenta una gama de opciones sobre las fuentes innovadoras de financiación descritas en el recuadro VII.5 (Grupo Técnico sobre mecanismos de financiación innovadores, 2004a). Las propuestas se insertan en un esfuerzo técnico-político para avanzar hacia una globalización de la solidaridad. Se trata de identificar mecanismos de financiación innovadores, que proporcionen recursos adicionales para combatir el hambre y la pobreza en los países en desarrollo. El Grupo ha trabajado teniendo en perspectiva el fortalecimiento de las bases del desarrollo con rostro humano.

Los esfuerzos de este grupo han logrado un apoyo significativo. En la Cumbre de líderes mundiales sobre la acción contra el hambre y la pobreza, celebrada el 20 de septiembre del 2004 en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, 110 países firmaron la Declaración de Nueva York sobre la Acción contra el hambre y la pobreza (Grupo Técnico sobre mecanismos de financiación innovadores, 2004b). Durante el presente año, el Grupo Técnico sobre mecanismos de financiación innovadores ha seguido trabajando en las propuestas, particularmente con proyectos piloto. Una de las propuestas que más ha avanzado es la de una tasa aplicada a los pasajes aéreos internacionales, respecto de la cual varios países han expresado su voluntad de actuar, para dar el ejemplo y estimular su seguimiento. Los viajes aéreos constituyen una de las actividades que se ha expandido con mayor celeridad en la actual globalización. La tasa implica que los favorecidos compartan una pequeña fracción de sus beneficios con los pobres del mundo. Asimismo, se propuso que los mecanismos considerados sean adicionales y complementarios respecto de los compromisos vigentes sobre asistencia para el desarrollo. Para aprovechar todas las posibilidades de esas fuentes se requeriría normalmente que la mayoría de los países estuvieran de acuerdo con ellas.

Recuadro VII.5

MECANISMOS FINANCIEROS INNOVADORES CONTRA EL HAMBRE Y LA POBREZA[a]

El Grupo Técnico sobre mecanismos de financiación innovadores conformado por Alemania, Argelia, Brasil, Chile, España y Francia propuso una serie de mecanismos, con el fin de movilizar recursos adicionales para financiar los objetivos de desarrollo del Milenio. Se trata de los siguientes:

1. Impuestos a las transacciones financieras internacionales

Los activos monetarios y financieros transados internacionalmente son cuantiosos y constituyen uno de los sectores notablemente más dinámicos de la actual globalización. En consecuencia, un pequeño gravamen, que no produzca distorsiones ni favorezca la evasión, podría traducirse en una alta recaudación. Un impuesto sobre transacciones cambiarias, que podría aplicarse a nivel nacional y coordinarse internacionalmente, parece el más factible desde el punto de vista técnico.

2. Impuestos sobre la adquisición de armas

Este impuesto cumpliría la doble función de desincentivar la compra de armas y proveer recursos para el desarrollo social. El impuesto se aplicaría a las adquisiciones de armas pesadas convencionales.

3. Recargo de los pasajes aéreos

Uno de los rubros que ha tenido un crecimiento más dinámico en la actual etapa de globalización son los viajes por vía aérea. Se propone una pequeña contribución por la compra de cada pasaje aéreo internacional.

Recuadro VII.5 (conclusión)

4 . Creación de un servicio de financiación internacional (IFF)

Este mecanismo financiero, propuesto por el Reino Unido, está destinado a movilizar recursos adicionales hasta el 2015, sobre la base de la asistencia oficial para el desarrollo prevista para el futuro. Consiste en un mecanismo de endeudamiento conforme al cual los Estados donantes titularizan sus corrientes futuras de asistencia oficial para el desarrollo en el mercado de bonos internacionales, lo que aportaría flujos estables y predecibles a los Estados receptores en los próximos años hasta el 2015.

5. Emisión de derechos especiales de giro (DEG)

Se proponen nuevas emisiones de derechos especiales de giro, como mecanismo de perfeccionamiento de la globalización. Se avanzaría así hacia una globalización más equilibrada, ya que las emisiones contribuirían a atacar la inestabilidad y los desequilibrios financieros de los países en desarrollo, aumentando de esa manera las posibilidades de desarrollo y los recursos disponibles para luchar contra el hambre y la pobreza.

6. Evasión tributaria y paraísos fiscales

Reducir la evasión fiscal y dar mayor transparencia a las operaciones financieras es un bien público global. Para ello habría que comprometer a los paraísos fiscales a que recaben información de sus clientes y la compartan con las autoridades de los sistemas tributarios nacionales, a fin de desalentar la evasión fiscal. De esta manera se canalizarían recursos a los presupuestos nacionales y se mejoraría la equidad tributaria mundial, puesto que se reduciría el impacto regresivo de la evasión. El fortalecimiento de la cooperación internacional en materia fiscal es un requisito fundamental para la aplicación de esta propuesta.

7. Incremento de los beneficios de las remesas

Las remesas de emigrantes han registrado un notable aumento en los últimos años. En América Latina y el Caribe ya superaron a la inversión extranjera directa, de tal modo que constituyen una fuente estable de financiamiento para la región y los familiares de los emigrantes. Sin embargo, los costos de envío de las remesas siguen siendo muy altos, por lo que se precisa seguir reduciéndolos, creando más competencia entre los actuales intermediarios, organizando a quienes envían las remesas y a sus receptores y agregando nuevos operadores, función que podría recaer en los correos nacionales, con sus amplias redes de cobertura en todo el territorio de cada país receptor. Complementariamente, se propone establecer mecanismos financieros que, sobre la base de la estabilidad de los flujos de remesas, faciliten el acceso al microfinanciamiento para vivienda y actividades productivas a las familias receptoras de remesas por parte del sistema financiero de los respectivos países. Este casi nunca llega a la mayor parte de los ciudadanos de los países en desarrollo.

8. Contribuciones voluntarias mediante inversiones socialmente responsables y fondos éticos

Este mecanismo consistiría en la reorientación de la amplia movilización de fondos provenientes de la filantropía privada, tanto de particulares como de fundaciones. Entre otras cosas, se propone la utilización de la infraestructura de los mercados de valores para canalizar nuevas contribuciones privadas a la lucha contra la pobreza. Esto se complementaría con el establecimiento y la coordinación de incentivos por parte de los gobiernos mediante la adopción de medidas fiscales o la realización de aportes paralelos que fomenten la formación de fondos de inversión socialmente responsables, capaces de movilizar las reservas de altruismo de las organizaciones no gubernamentales.

9 . Contribuciones voluntarias mediante tarjetas de crédito

Este mecanismo ya se utiliza para diversos propósitos. Se trata de lanzar un tipo de tarjeta vinculada directamente a los objetivos de desarrollo del Milenio, a través de la cual sus dueños aceptarían donar un pequeño porcentaje de sus compras a las campañas mundiales contra el hambre y la pobreza. Las empresas emisoras de tarjetas de crédito y los bancos también podrían donar parte de sus beneficios asociados a los participantes en esta campaña.

[a] Véase la carta del 23 de febrero del 2005 dirigida al Secretario General por los Representantes Permanentes de Alemania, Brasil, Chile, España y Francia (A/59/719-E/2005/12), que conforman el Grupo Técnico sobre mecanismos de financiación innovadores, establecido en virtud de la Declaración de Ginebra sobre la acción contra el hambre y la pobreza. Argelia se sumó al grupo en abril del 2005.

4. Conclusiones

En América Latina y el Caribe se observa una gran heterogeneidad y desigualdad, altos niveles de endeudamiento y una fuerte dependencia de un volátil financiamiento externo y de los precios de las materias primas que exporta. Además, se aprecia una alta vulnerabilidad a los desastres naturales, que cíclicamente desestabilizan la senda de desarrollo de muchos países. Aunque en la década de 1990 los países de la región pudieron acceder a los mercados financieros internacionales y la región disfrutó de un período en que las transferencias netas de recursos fueron positivas, las fluctuaciones de las entradas de capital y los riesgos derivados de los cambios en el costo del endeudamiento externo generan un contexto de fragilidad que profundiza los ciclos de crecimiento del PIB regional.

En los últimos años, la volatilidad y el contagio de los flujos de capital privado han acaparado la atención en los debates, donde se ha expresado una especial preocupación por el grado de marginalización en la recepción de estos flujos que puedan sufrir los países más pobres y por la escasa dinámica de la asistencia bilateral, de la que en gran medida dependen. Además, en estos países la complementariedad entre la AOD y la IED se hace más patente por el hecho de que la inversión, si bien ha beneficiado a muchos de ellos, no genera los beneficios esperados sobre su economía (*clusters*, eslabonamientos sectoriales, ingresos fiscales, empleo, etc.) en el corto plazo y, por tanto, la asistencia es indispensable para sostener en el ínterin los programas de desarrollo públicos. Finalmente, el excesivo endeudamiento de muchos países en desarrollo, tanto de ingresos bajos como medios, sigue limitando sus posibilidades de crecimiento.

En definitiva, la AOD es fundamental para mitigar dichos problemas y, junto con las remesas de emigrantes, se ha convertido en uno de los flujos de recursos más estables y menos procíclicos que llegan a los países y zonas más pobres. Además, la AOD está disponible en caso de contingencias políticas, económicas o naturales. Sin embargo, la asistencia oficial para el desarrollo que recibe la región presenta una tendencia decreciente y es una proporción muy baja del total (8%), de forma tal que, incluso en el caso de que se destinara solamente a aquella población que vive en condiciones de pobreza, este grupo recibiría en términos per cápita menos de lo que reciben los ciudadanos del resto de las regiones del mundo (unos 22/23 dólares, frente a los 27 dólares per cápita que recibe África, los 55 dólares de los países europeos en transición y los 183 dólares de Oceanía (AOD neta, 2002)).

Perú, Bolivia y Paraguay, entre otros países de la región, ya han notificado en sus informes nacionales sobre los objetivos de desarrollo del Milenio que, sin el apoyo permanente de la AOD, no podrán realizar las inversiones necesarias para cumplirlos. Los países pobres muy endeudados de la región requieren no solo resolver el problema de la carga de la deuda sino recibir recursos de asistencia suficientes para enfrentar sus causas. En el punto extremo se encuentra Haití, que no podrá lograr una mínima estabilidad institucional e iniciar los primeros pasos para su desarrollo sin el apoyo decidido de este tipo de financiamiento.

Frente a esta situación, nos encontramos con que las promesas de contribuciones de AOD se mantienen incumplidas, los compromisos contraídos en la Conferencia Internacional para la Financiación del Desarrollo (Monterrey, 2002) y posteriormente han sido inferiores a la meta del 0,7% del PIB y solo en el último tiempo ha comenzado a invertirse levemente la tendencia declinante observada en la AOD (en el 2003 se alcanzó el 0,25%). Como señala el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas (2005), para cumplir con los objetivos de desarrollo del Milenio no se necesitan nuevas promesas de AOD sino el respeto de los compromisos adquiridos, ya que las necesidades se estiman entre el 0,44% y el 0,54% del ingreso de los donantes. Además, aunque es evidente que la responsabilidad esencial del financiamiento del desarrollo sostenible descansa en los propios países, tanto en el sector público como en el privado, es importante reconocer que las dimensiones globales del desarrollo exigen acciones coordinadas y concertadas, que se traduzcan en transferencias financieras y tecnológicas de los países desarrollados a los países en desarrollo, sobre la base del principio de las “responsabilidades comunes pero diferenciadas”.

Por otra parte, se ha progresado en el examen de los enfoques regionales sobre la asistencia, que incluyen una mayor participación de las instituciones multilaterales regionales y subregionales, en estrecha coordinación con las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Estos enfoques permiten tener un conocimiento más pleno y profundo de las distintas realidades que enfrentan países y regiones y canalizar más eficientemente la asistencia. No obstante, todavía quedan algunos temas por resolver, como los criterios de asignación de los recursos,[16] el papel de los receptores frente a los donantes y la importancia de la AOD para aumentar el poder multiplicador de la

[16] Estos criterios van desde el desempeño prometido hasta las medidas comprobables, lo que exige mayor transparencia y un mejor sistema de rendición de cuentas que permita aumentar su eficacia.

financiación para el desarrollo, a través de la inversión extranjera directa, el comercio y los recursos internos. Además, debido a la desigualdad y heterogeneidad de América Latina y el Caribe, es preciso establecer mecanismos que permitan tutelar que la asistencia se destine a los sectores y zonas más desfavorecidas, entre los países y dentro de ellos. El uso de indicadores de desarrollo a nivel de país, que promedia situaciones muy heterogéneas y dispares, sigue ocultando las realidades regionales y nacionales y altera la distribución y las prioridades de la asistencia, reduciendo las posibilidades de progreso de los ciudadanos latinoamericanos y caribeños más desfavorecidos. Por su parte, los donantes, en forma coordinada, deberían calcular la AOD que se destina a los países en desarrollo en función de las carencias de financiación que tienen para cumplir con los objetivos de desarrollo del Milenio y para llevar adelante sus estrategias nacionales de reducción de la pobreza.

Finalmente, se observa una incipiente tendencia a concentrar la asistencia en los problemas asociados a los bienes y servicios públicos mundiales, aun cuando el debate sobre su definición sigue abierto y es necesario diseñar mecanismos para asegurar que su financiación sea nueva y se sume a las demás formas de apoyo y asistencia. En tal sentido, el Secretario General propuso que se individualicen por separado en los sistemas de presentación de informes dichos fondos adicionales y aquellos destinados a los programas de asistencia para el desarrollo en marcha a fin de diferenciar entre las contribuciones dirigidas a promover el desarrollo económico y el financiamiento de los bienes públicos mundiales (Naciones Unidas, 2000).

América Latina y el Caribe, como potencial gran proveedor de bienes y servicios mundiales del medio ambiente, enfrenta el desafío de evitar que se desvíen los recursos de asistencia destinada a los objetivos de desarrollo tradicionales (entre ellos los objetivos del Milenio), aún extremadamente necesaria, para fines relacionados con los bienes y servicios mundiales (por ejemplo, las actividades relacionadas con la necesidad de evitar el cambio climático). Esta última debe someterse a los compromisos de adicionalidad, al beneficiar directamente a los países desarrollados.

Recuadro VII.6

LAS REMESAS FAMILIARES EN EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO DE ECONOMÍAS PEQUEÑAS

Desde inicios de los años noventa, el flujo de remesas familiares destinadas a los países de América Latina y el Caribe ha venido aumentando y en los últimos cuatro años se ha acelerado. De los 10.600 millones de dólares que totalizaba en 1990 pasó a estimarse en 45.800 millones en el 2004, año en que las remesas representaron aproximadamente el 29% del PIB de Haití y alrededor del 15% del de El Salvador, Honduras y República Dominicana. En el caso de Centroamérica las remesas significaron el 8,8% del PIB combinado, aunque en términos absolutos, México es el principal receptor, al captar 16.600 millones de dólares en el 2004, equivalentes al 2,5% de su PIB. En relación a su producto, el principal receptor de remesas en América del Sur fue Ecuador, con casi el 6% de su PIB, seguido de Bolivia, con un 5%, y Colombia, con poco más del 4%. Sin embargo, Brasil es el mayor receptor en términos absolutos, con 5.624 millones de dólares (BID, 2005).

Las remesas familiares constituyen una gran contribución al financiamiento del desarrollo de los países mencionados, gracias a un flujo continuo y creciente de recursos que se caracteriza por no generar pagos de contrapartida. Su aporte fue muy significativo para los esfuerzos de estabilización macroeconómica, sobre todo a través del flujo de divisas, que ayudó a estabilizar el mercado cambiario y financiar las cuentas externas de los países. Por ejemplo, en el último trienio (2001-2004), las remesas financiaron cerca del 70% del déficit comercial conjunto de los cinco países centroamericanos, en México superaron holgadamente el déficit comercial en ese período y en República Dominicana fueron cruciales para enfrentar la crisis que detonó el fraude bancario del 2003. Además, estos flujos han alcanzado magnitudes que superan con creces la transferencia neta de recursos hacia los países de la zona: las remesas familiares captadas por los cinco países centroamericanos durante el último trienio fueron 2,6 veces superiores a la transferencia neta de recursos y cuatro veces mayores que los flujos de inversión extranjera, mientras que en México fueron 3,5 veces superiores a la transferencia neta de recursos y prácticamente similares a la IED. Por otra parte, en los países pequeños han llegado a constituir un importante factor amortiguador de las fluctuaciones de la demanda externa y por ende de la actividad económica, al representar una elevada proporción del consumo privado (28% en Haití, 17% en República Dominicana y el 15,8% en El Salvador).

Sin embargo, es necesario que este flujo, al igual que otros, contribuya a generar aumentos en la productividad de los países receptores, ya que en caso contrario estimulará apreciaciones cambiarias que afectarán su competitividad. Finalmente, cabe señalar la potencial vulnerabilidad a que están sujetos estos flujos de divisas, al depender de la incierta situación de los inmigrantes en los países receptores.

E. El problema de la deuda en América Latina y el Caribe

1. La deuda externa

Desde la crisis de los años ochenta, la cuestión del endeudamiento externo ha sido una preocupación constante en los países de América Latina y el Caribe y continúa siendo uno de los principales condicionantes para el desarrollo de la región. A lo largo de los años noventa el saldo de la deuda de la región creció en forma sostenida, aumentando de menos de 500.000 millones de dólares a más de 750.000 millones en el 2003 (25 países). Aunque la relación deuda/exportaciones se redujo (de poco más del 240% en 1990 hasta aproximadamente un 160% en el 2003), debido al buen desempeño exportador de la región, como proporción del ingreso los indicadores se deterioraron. Si bien a inicios de la década el crecimiento del PIB regional permitió alguna mejora y el peso de la deuda externa se redujo del 42% del ingreso nacional bruto en 1990 al 34% en 1997, a partir de ese año el coeficiente deuda/INB inició una trayectoria ascendente, hasta alcanzar un 46% en el 2003.

Gráfico VII.14
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES DE LA DEUDA EXTERNA, 1980-2003 [a]
(En porcentajes)

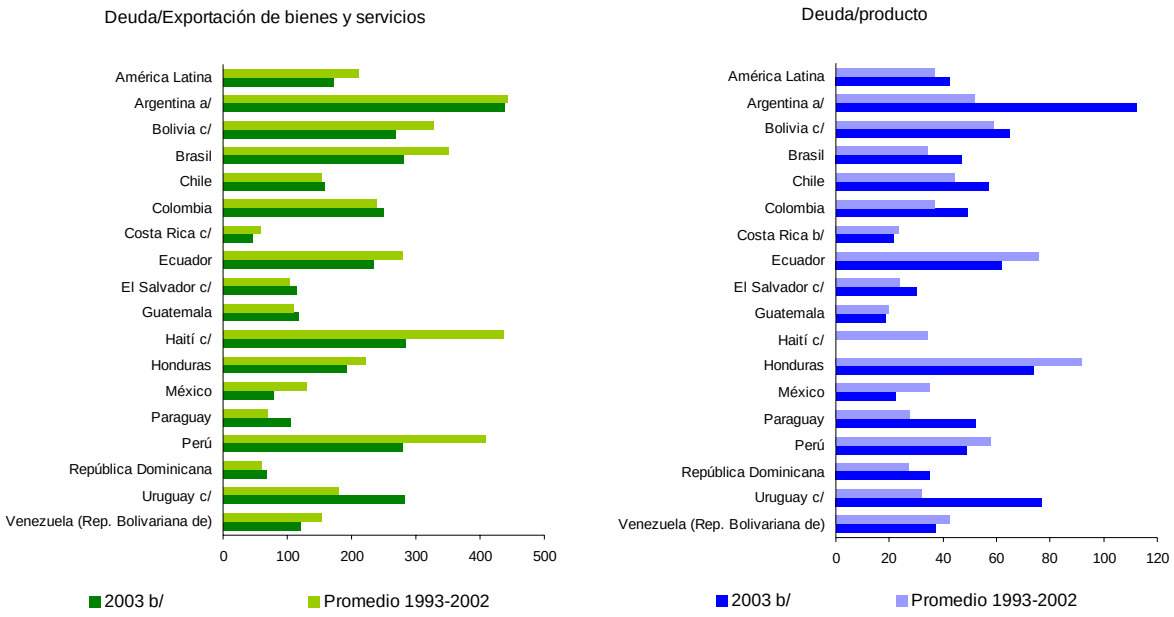
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, *Global Development Finance. Financing the Poorest Countries*, Washington, D.C., marzo del 2004.

[a] Deuda total: acervo de deuda externa total que incluye deuda pública, garantizada y privada de largo plazo, uso del crédito del Fondo Monetario y la estimación de deuda de corto plazo. Servicio de la deuda total: pagos por servicio de la deuda de largo plazo total, uso del crédito del Fondo Monetario e intereses de la deuda de corto plazo.

Por otra parte, el servicio de la deuda se incrementó notablemente en los años noventa, alcanzando el 41% de las exportaciones en 1999, antes de retroceder al 29% en el 2003, gracias a la expansión de las ventas externas. En relación con el PIB de la región, se observó, a lo largo de la primera mitad de los años noventa, una reducción de la carga de intereses, que pasó del 2,6% en 1990 al 1,6% en 1997, año a partir del cual la tendencia se invirtió y la relación comenzó a crecer hasta alcanzar el 2,3% en el año 2003.

En el gráfico VII.15 se observa la marcada disparidad entre los países, tanto en la relación entre la deuda externa y las exportaciones como entre aquella y el PIB. En este sentido, cabe destacar que en los últimos años se ha agravado la situación en el Caribe, donde la relación deuda/producto supera en promedio el 50%, pero con una gran disparidad que hace que coexistan en esta región países con niveles de endeudamiento relativamente bajos y algunas de las economías en desarrollo más endeudadas.

Gráfico VII.15
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES DE LA DEUDA EXTERNA BRUTA TOTAL
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

[a] La Argentina acaba de finalizar con éxito un proceso de canje de deuda gracias al cual estos coeficientes se reducen significativamente.
[b] Estimaciones preliminares.
[c] Deuda externa pública.

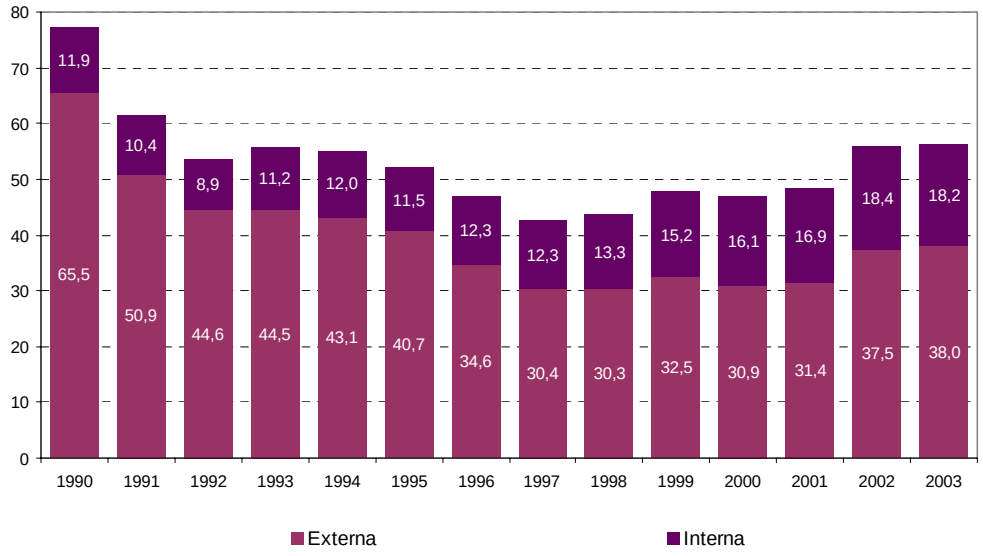
2. La deuda pública

Cuando se examina la trayectoria de la deuda pública en América Latina como porcentaje del PIB a partir de 1990 se observa un perfil en "U", dado que la deuda disminuye hasta 1997, para crecer significativamente en el período 1998-2003. Acompañando el hecho de que el ciclo macroeconómico se invirtió, el peso de la deuda del sector público no financiero aumentó del 42% al 56% del PIB. Aunque a tasas distintas, este incremento alcanzó tanto a la deuda en monedas locales como a la deuda externa.

Esta situación ilustra la vulnerabilidad recurrente de las finanzas públicas en América Latina, debido a su carácter procíclico que hace que, cuando los flujos de capital disminuyen drásticamente, se agudicen las necesidades de financiamiento del sector público. En consecuencia, los servicios financieros que origina la deuda terminan siendo una carga agobiante para las cuentas fiscales, afectando seriamente la capacidad de los Estados para ejecutar políticas públicas. En efecto, aunque muchos países hicieron significativos esfuerzos para reducir su deuda a principios de la década de 1990, la combinación de altas tasas de interés (atribuibles en gran parte a las turbulencias en los mercados crediticios y al sesgo procíclico de las agencias calificadoras de riesgo), alzas del tipo de

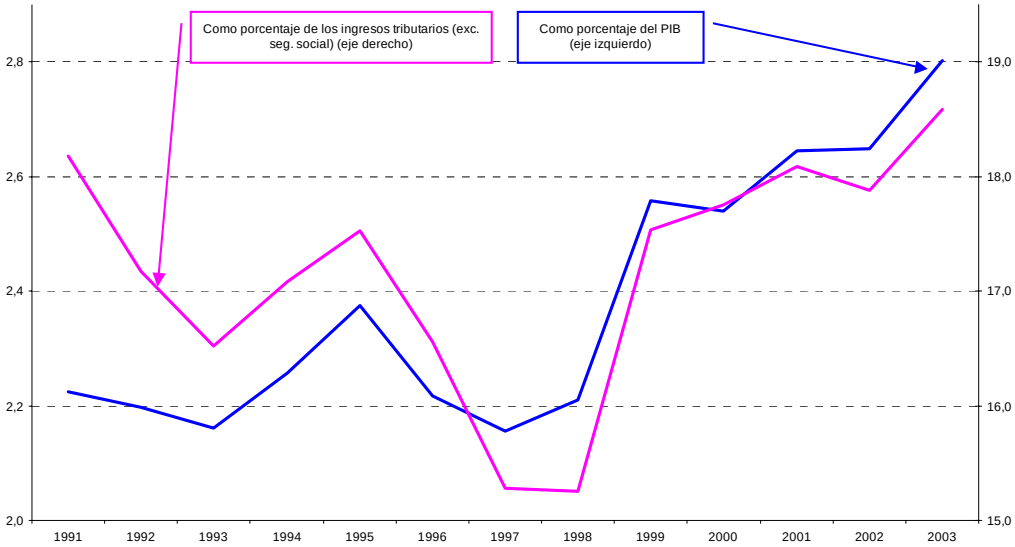
cambio, en los casos en que la deuda pública tiene un componente externo significativo, y episodios recesivos ha tenido repercusiones devastadoras sobre las finanzas públicas hacia el final de los años noventa. En varios países, los presupuestos públicos ingresaron en una dinámica explosiva de crecimiento de la deuda en la que una proporción creciente de los ingresos fiscales típicamente es absorbida por el servicio de la deuda, tal como se ilustra en el gráfico VII.17.

Gráfico VII.16
AMÉRICA LATINA: DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Ricardo Martner y Varinia Tromben, "La sostenibilidad de la deuda pública, el efecto bola de nieve y el 'pecado original'", *serie Gestión pública*, Nº 46 (LC/L.2150-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2004.

Gráfico VII.17
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS DE LA DEUDA



Fuente: Ricardo Martner y Varinia Tromben, "La sostenibilidad de la deuda pública, el efecto bola de nieve y el 'pecado original'", *serie Gestión pública*, Nº 46 (LC/L.2150-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2004.

3. Iniciativas para el alivio de la deuda

En 1996, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) pusieron en marcha la iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados, cuyo objetivo era mitigar el impacto de la deuda externa en el desarrollo de los países. Esta medida se amplió en 1999 y contemplaba la cancelación de por lo menos el 90% de la deuda de los países que reunieran las condiciones exigidas. Algunos países han empezado a recibir asistencia en el marco de esta iniciativa, pero es preciso hacer mayores esfuerzos. En marzo del 2005, había 27 países beneficiarios, de un total de 38 que cumplían los requisitos necesarios para ser considerados. Dichos países deben preparar documentos sobre la estrategia de reducción de la pobreza que debieran incorporarse en las estrategias nacionales orientadas al cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio. De los países de América Latina y el Caribe, se declaró que Bolivia, Guyana, Nicaragua y Honduras pueden acogerse a esta iniciativa —los tres primeros ya alcanzaron el punto de culminación, mientras que Honduras ha logrado su punto de decisión y debiera llegar al punto de culminación en el primer semestre del 2005—, gracias a lo cual podrán condonar el servicio de la deuda total nominal de aproximadamente 2.060, 1.353, 4.500 y 900 millones de dólares, respectivamente (FMI/Banco Mundial, 2005).

Otra iniciativa relacionada con el problema de la deuda externa es su conversión a recursos para distintos fines de desarrollo en los países deudores. De antigua data son las operaciones de "conversión de deuda por naturaleza" en América Latina y el Caribe. En 1987, el Gobierno de Bolivia y la organización Conservación Internacional realizaron el primer canje de deuda por protección de recursos naturales y en el mismo año le siguieron Costa Rica y Ecuador. El mecanismo prosperó hasta principios de los años noventa y facilitó la cancelación de la deuda de algunos países de América Latina hasta una cifra nominal de 90 millones de dólares, que en ese momento representaban el 93% de las operaciones de canje de deuda por recursos naturales en los países en desarrollo (WRI, 1992). Sin embargo, los canjes de deuda por naturaleza han hecho una contribución muy limitada al alivio de la deuda de los países en desarrollo, ya que el monto total convertido no ha superado el 1% de la deuda.[17]

Dada la creciente escasez de recursos públicos para invertir en programas sociales y ambientales, es preciso aplicar mecanismos innovadores para reorientar las estrategias de conversión de la deuda, destinando total o parcialmente estos recursos a la política social o ambiental, tal como ya se está haciendo en algunos países de la región.[18] Otras alternativas incluyen la cooperación Sur-Sur, como en el caso de Argentina y Senegal, donde el UNICEF compró deuda que Senegal tenía con Argentina para financiar un fondo nacional para proyectos de desertificación. También ha habido una propuesta para lanzar una iniciativa con Costa Rica y Nicaragua (Espinach y Esquivel, 1995), en que un país de la OCDE compraría deuda nicaragüense y utilizaría el capital y los futuros intereses para reponer dos fondos fiduciarios destinados a financiar proyectos sociales y ambientales, uno en Costa Rica y otro en Nicaragua.

Recientemente, el mecanismo mundial de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación promovió una innovadora iniciativa, en la que el Gobierno de Italia figura como principal país acreedor, para usar el alivio de la deuda para vincular la prevención de las actividades de degradación de los suelos con las estrategias de reducción de la pobreza.[19]

[17] De hecho, en Costa Rica, el país que más operaciones de conversión ha realizado, las reducciones solo representan un 5% del total de su deuda.

[18] Por ejemplo, en Perú, los recursos provenientes de los canjes de deuda se han utilizado para crear fondos fiduciarios como el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), mecanismo de inversión social, y el Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado (PROFONANPE), destinado a apoyar la gestión de áreas naturales de propiedad pública.

[19] En el 2000, esta iniciativa contribuyó a allanar el camino para la firma de un Memorando de Intenciones entre el Gobierno del Ecuador y los tres organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma (el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y el Programa Mundial de Alimentos), en el marco de la "Iniciativa del Milenio de Roma" promovida por el Gobierno de Italia, por una deuda total estimada en más de 500 millones de dólares. En la misma línea, el PNUD actualmente trabaja en una nueva iniciativa destinada a emplear los canjes de deuda como

Asimismo, el gobierno español se está comprometiendo en operaciones de canje de deuda por iniciativas de desarrollo social, especialmente en el campo de la educación primaria, lo que en el 2005 ya se ha plasmado en un plan de canje de "deuda por educación" con Argentina por 78 millones de dólares.

4. Reflexiones y conclusiones

El elevado endeudamiento externo de América Latina y el Caribe es un factor estructural preocupante que atenta contra la posibilidad de que la región ingrese en un sendero de desarrollo sostenible. La posible fluctuación del costo de la deuda se convierte, una vez más, en una fuente de vulnerabilidad para la región que eleva el riesgo de las inversiones e inhibe la atracción de recursos financieros. Por otra parte, la carga que los servicios de la deuda representan para las finanzas públicas afecta seriamente la capacidad de los Estados de llevar adelante políticas sociales.

Estas dificultades no están totalmente captadas en el indicador 44, definido a través del servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios, que mide la capacidad de pago en moneda extranjera de los países más que el esfuerzo que deben realizar para afrontar el pago de intereses, medido en términos de los recursos del sector público que deben sustraerse de otras prioridades. En este sentido parece aconsejable incluir algún indicador que se base en el seguimiento del valor de la deuda total como porcentaje del PIB, por una parte, y alguna relación entre los intereses que paga el sector público y otros componentes del gasto fiscal, por otra, en la medida en que esta relación da una idea de la magnitud de las dificultades para financiar las políticas orientadas a alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio.

Por otra parte, como propuso la CEPAL en la Conferencia Internacional para la Financiación del Desarrollo celebrada en Monterrey, México, es preciso que, sin dejar de lado su intervención anticíclica, los organismos financieros multilaterales mundiales, regionales y subregionales que integran las redes institucionales hagan un esfuerzo concertado para agilizar la provisión de financiamiento externo a aquellos países que no tienen acceso a los mercados privados de capital y ampliar el marco en que se proporciona dicho financiamiento. Ello entrañaría un cambio en las políticas, que serviría para promover el logro de los objetivos de desarrollo y ofrecer un mayor margen de maniobra a los países de menos desarrollo relativo.

Es preciso seguir aplicando y ampliando la iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados. Aunque no es totalmente suficiente, representa un paso importante para que los países menos desarrollados alcancen una estabilidad financiera y puedan cumplir sus estrategias nacionales de desarrollo sostenible, sin perjuicio de que la comunidad internacional haga un esfuerzo para aumentar la asistencia oficial para el desarrollo y los ayude a alcanzar una verdadera sostenibilidad de la deuda, es decir, que sea compatible con el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio. Además, los mecanismos de condonación de deuda (países pobres muy endeudados, canjes de deuda por naturaleza, etc.) deberían reformularse y ampliarse, simplificando las condiciones exigidas, en particular con la eliminación de condiciones estructurales y microcondiciones que no resultan imprescindibles para el crecimiento y el alivio de la pobreza.

Finalmente, para los países de bajos y medianos ingresos muy endeudados pero que no cumplan con las condiciones para obtener el alivio de la deuda en función de la iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados, es necesario seguir buscando mecanismos acordados internacionalmente que puedan contribuir a prevenir crisis financieras en el futuro y dar lugar a un reparto más equitativo de la carga entre los deudores y los acreedores en las situaciones de crisis.

medios para promover el desarrollo humano en la región, haciendo especial hincapié en el medio ambiente y el alivio de la pobreza. Hasta la fecha, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y la República Dominicana han expresado interés en este proyecto (Umaña, 2002).

Cuadro VII.6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES DE LA DEUDA EXTERNA, 2003
(En porcentajes)

	Deuda/PIB	Deuda/Exportaciones	Servicio/Exportaciones
Argentina	112,2	438,1	34,7
Bolivia	64,1	269,3	20,1
Brasil	47,8	281,8	38,6
Chile	57,2	159,3	5,5
Colombia	49,2	246,0	34,6
Costa Rica	21,5	46,3	8,9
Ecuador	61,0	233,8	19,7
El Salvador	31,5	117,6	11,7
Guatemala	18,4	110,7	9,8
Haití	46,2	274,8	10,8 [d]
Honduras	73,8	192,4	9,4
México	22,4	79,0	11,3
Nicaragua	164,6	661,4	11,7
Panamá	58,7	85,5	9,2
Paraguay	49,1	100,7	6,6
Perú	48,9	278,6	20,8
República Dominicana	30,9	66,5	7,4
Uruguay	77,1	282,7	23,1
Venezuela (República Bolivariana de)	37,4	115,4	30,1
Cuba [a]	34,0	226,6	…
Caribe	53,7		
Anguila	13,2		
Antigua y Barbuda	83,1	...	…
Aruba	20,3		
Bahamas	5,6	13,8 [b]	…
Barbados	25,9	54,9	5,6
Belice	75,8	91,0	24,9
Dominica	87,6	68,7 [c]	13,4
Granada	79,9	...	17,5
Guyana	172,0	180,2 [b]	9,5
Jamaica	56,5	123,7 [b]	21,4
Montserrat	13,2		
Saint Kitts y Nevis	86,6	…	34,9
Santa Lucía	46,9	47,4 [c]	7,4
San Vicente y las Granadinas	51,4	109,3 [c]	6,7 [a]
Suriname	27,2		
Trinidad y Tabago	13,8	33,6 [b]	3,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países y Naciones Unidas; los datos correspondientes al servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones provienen de la base de datos de los objetivos de desarrollo del Milenio [en línea] http://millenniumindicators.un.org, actualización de marzo del 2005. Este indicador incluye el reembolso del principal y de los intereses.

[a] 2002.
[b] 2001.
[c] 1999.
[d] 1998.

Capítulo VIII

Hacia el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe

En este capítulo se presenta una síntesis del progreso de América Latina y el Caribe en la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio. El propósito es examinar los avances registrados en la región en su conjunto y los alcanzados en cinco grupos de países. Cuatro de estos grupos están constituidos por los países latinoamericanos, además de Cuba, Haití y República Dominicana, clasificados de acuerdo con su nivel de desarrollo humano; el quinto grupo está integrado por todos los demás países y territorios del Caribe (véase el recuadro VIII.1).[1] Esta clasificación permite examinar el grado de consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio en cada grupo y concluir que, pese a que los países de menor desarrollo de la región han mostrado mayores dificultades que los de desarrollo intermedio y mayor para avanzar en la reducción de la pobreza extrema y el hambre, sí han logrado progresos importantes en estos campos. Ello pone de manifiesto que en los países de la región que presentan un mayor rezago los esfuerzos realizados deben complementarse con más recursos internos y externos.

[1] A lo largo de este capítulo, cuando se menciona el Caribe se alude a todos los países y territorios que aparecen en el cuadro VIII.2 y el anexo estadístico. Este conjunto de países y territorios no incluye, como se indica en el recuadro VIII.1, a Cuba, Haití y República Dominicana.

Recuadro VIII.1

CRITERIOS UTILIZADOS PARA EXAMINAR EL PROGRESO EN LA CONSECUCIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO

Los países latinoamericanos y del Caribe se clasificaron en cinco grupos, cuatro de ellos de acuerdo con el nivel de desarrollo humano alcanzado a inicio de la presente década, según su posición relativa en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que elabora el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (véase el anexo estadístico). Los grupos de países son los siguientes:

Países con desarrollo humano medio bajo y bajo: Bolivia, Guatemala, Haití, Honduras y Nicaragua. Representan el 7,6% de la población de la región.

Países con desarrollo humano medio: Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú y República Dominicana. Representan el 11,2% de la población latinoamericana y caribeña.

Países con desarrollo humano medio alto: Brasil, Colombia, Panamá y República Bolivariana de Venezuela. Este grupo representa el 46,7% de la población regional.

Países con desarrollo humano alto: Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, México y Uruguay. Este grupo reúne al 32,3% de la población regional.

Países y territorios del Caribe, con la excepción de Cuba, Haití y República Dominicana: estos países, sobre los que no se dispone de información suficiente para extraer indicadores comparables, se agruparon en una sola categoría, que incluye a Anguila, Antigua y Barbuda, Antillas Neerlandesas, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guadalupe, Guayana Francesa, Guyana, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de Estados Unidos, Jamaica, Martinica, Montserrat, Puerto Rico, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago. Esta subregión representa el 2,2% de la población regional. De acuerdo con el IDH, cinco de estos países integran el grupo con desarrollo humano alto (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Saint Kitts y Nevis y Trinidad y Tabago). Ocho de ellos integran el grupo con desarrollo humano medio (Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Suriname). Los restantes 12 países y territorios del Caribe no aparecen clasificados en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD.

El objeto de esta clasificación es destacar la existencia de determinados patrones o regularidades en el avance hacia el logro de los objetivos en los distintos grupos y señalar la magnitud de los retos que deben enfrentar los países de la región, tomando en consideración las grandes diferencias existentes entre ellos en términos de los recursos de que disponen para seguir avanzando hacia el cumplimiento de los objetivos. Por lo tanto, no supone un desconocimiento de la validez de otras clasificaciones internacionales, orientadas por lo general a fines diferentes, como la asignación de créditos internacionales o la condonación de la deuda pública, entre otros.

El examen de los adelantos logrados se basa en la comparación entre la mejora que presenta cada uno de los indicadores y la que cabría esperar de acuerdo con el tiempo transcurrido entre 1990 y el año más reciente sobre el que se dispone de información. A falta de mayores antecedentes empíricos sobre la evolución de los indicadores en el pasado, se adoptó esta comparación que supone una evolución lineal de los indicadores entre el año base y 2015. El método empleado no implica desconocer que en el caso de algunos indicadores y en determinados rangos de variación de estos es más adecuado suponer un comportamiento no lineal.

Sobre la base de ese criterio se distinguieron tres situaciones: a) **progreso insuficiente**, inferior al esperado de acuerdo con el tiempo transcurrido y que también se refiere a los países que registraron un retroceso, b) **progreso compatible con una trayectoria de cumplimiento de la meta** y c) **progreso rápido**, que indica una mayor probabilidad de logro del objetivo que el caso anterior y se refiere también a los países que ya lo han alcanzado.

El porcentaje de avance permitió calificar en cada caso (país/indicador) el progreso alcanzado (véase el anexo estadístico). El siguiente ejemplo ilustra dicho cálculo: entre 1990 y 2003 la mortalidad infantil (menores de 5 años de edad) en Guatemala se redujo de 85,0 a 47,6 por mil. La meta para el año 2015 es reducirla a un tercio de su valor de 1990, es decir, a 28,3 por mil. La reducción de 37,4 puntos (85,0 menos 47,6) representa un 66% de la disminución total esperada para cumplir la meta (85,0 menos 28,3, es decir 56,7). Los trece años transcurridos entre 1990 y 2003 equivalen al 52% del total de 25 años establecidos como plazo para el cumplimiento de esa meta, de modo que el avance de 66% permite calificar la reducción registrada como progreso rápido.

Se utilizaron colores para indicar la magnitud del progreso entre el año base y el último año sobre el que se disponía de información: **amarillo**, cuando el progreso fue insuficiente (menos de un 80% del avance esperado); **verde**, cuando el progreso corresponde a una trayectoria compatible con el cumplimiento de la meta considerada (de un 80% a un 120% del avance esperado), y **azul** en los casos en que el progreso fue relativamente rápido y es muy probable que se alcance la meta (más del 120% del avance esperado).

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 2004*, Madrid, Ediciones Mundi/Prensa Libros S.A., cifras oficiales de los países e información contenida en el anexo estadístico.

En vista de la importancia del primer objetivo de desarrollo, se examinan las posibilidades que tienen los países de reducir a la mitad la incidencia de la pobreza extrema y del hambre hasta el año 2015 y se destacan los requisitos en materia de crecimiento económico y de la distribución del ingreso para alcanzar ambas metas. En este capítulo se presentan también antecedentes sobre los recursos internos y externos de que disponen los países y sobre la necesidad de incrementarlos, y se mencionan las principales constataciones y hallazgos, los desafíos que debe enfrentar la región para

lograr los objetivos de desarrollo y algunas orientaciones de políticas públicas y programas sociales necesarios para avanzar en el cumplimiento de los objetivos.

Como se señala en la Introducción, hay dos fenómenos importantes relacionados con el seguimiento de los objetivos y el grado de consecución de las metas en los países. El primero de ellos se refiere a las deficiencias de la información y los antecedentes disponibles. Al respecto, y a pesar de que los países, por lo general con el apoyo de los organismos especializados, han mejorado notablemente sus sistemas estadísticos, sigue habiendo importantes vacíos y rezagos en la información, lo que ha impedido incorporar a todos los países y territorios de América Latina y el Caribe en este ejercicio y examinar el progreso alcanzado en relación con las metas propuestas en los ocho objetivos del Milenio. En todo caso, con respecto a algunas de las ellas, se están elaborando bases de datos, lo que permitirá incorporar en los próximos ejercicios un conjunto más amplio de indicadores, incluidos los sugeridos por los organismos de la región.

El segundo fenómeno es el relativo a las condiciones existentes en los países a comienzos de la década pasada y a la interpretación de los resultados y del progreso alcanzado hasta comienzos de la presente década. Como se sabe, la mayoría de las metas permiten medir la reducción porcentual del indicador elegido —pobreza extrema, mortalidad infantil, desnutrición y otros—, en comparación con el año base, pero esta reducción porcentual no tiene el mismo sentido en todos los casos, debido a que el ritmo de progreso o de mejora del indicador depende de sus valores iniciales. Las posibilidades de lograr adelantos significativos en algunas áreas a las que se refieren las metas parecieran ser superiores mientras peor sea la situación inicial, ya que a medida que las políticas se acercan al núcleo duro del problema, donde se registran indicadores más bajos, se hace más difícil avanzar. Sin embargo, la información disponible también muestra que a menudo los países con mayores niveles de pobreza son los que tienen más dificultades para avanzar en el cumplimiento de las metas, ya que no disponen de los recursos o de las instituciones necesarias para lograr grandes cambios. Estas consideraciones revelan la dificultad de formular juicios categóricos sobre las posibilidades de lograr avances en relación con los objetivos en función de los niveles iniciales de las distintas metas y sobre la base de las estrategias nacionales adoptadas.

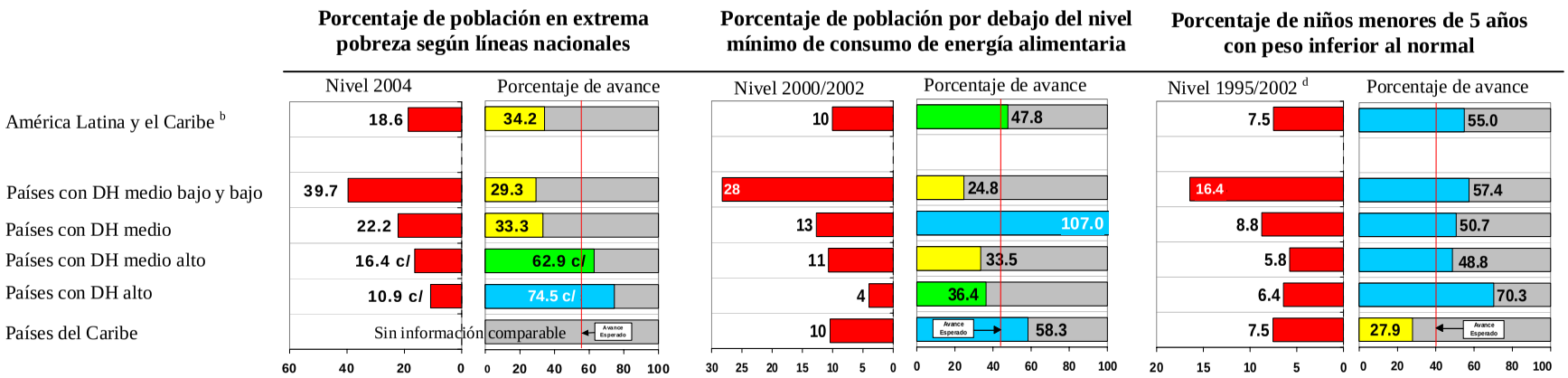
Los promedios regionales y los correspondientes a los cinco grupos de países son promedios ponderados. Por lo tanto, se ha considerado el tamaño de los países en el agregado regional y en los subgrupos y, consecuentemente, en el cálculo del porcentaje de progreso relativo a cada meta. Los ponderadores varían de acuerdo con el indicador.

A. Síntesis del progreso logrado

En los gráficos incluidos a continuación se presenta el avance logrado en relación con el cumplimiento de metas expresadas en términos cuantitativos y con respecto a las cuales es posible calificar, en términos cuantitativos también, el progreso registrado desde inicios de la década pasada. Estas se refieren a pobreza extrema, hambre y desnutrición infantil, acceso a la educación primaria y conclusión de los estudios primarios, equidad de género en la educación primaria, mortalidad infantil y en la niñez y acceso a agua y a saneamiento. Aunque estas metas corresponden a objetivos de desarrollo muy importantes, no cubren todos los contemplados en la Declaración. Muchas de ellas, entre otras la referida al combate del VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades graves (metas 7 y 8), la primera meta del objetivo 7 relativa a la necesidad de incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas nacionales (meta 9) y todas las contempladas en el objetivo 8, en el que se propone crear una asociación mundial para el desarrollo (metas 12 a 18), no se incluyen en esta síntesis gráfica porque respecto de ellas no se establecieron metas cuantitativas. Por otra parte, se excluyeron las metas sobre las que no se disponía de información, como ocurre con la mortalidad materna, respecto de la cual si bien se establece una meta cuantitativa (reducirla en un 75%), no se dispone de antecedentes suficientes para un año cercano a 1990.

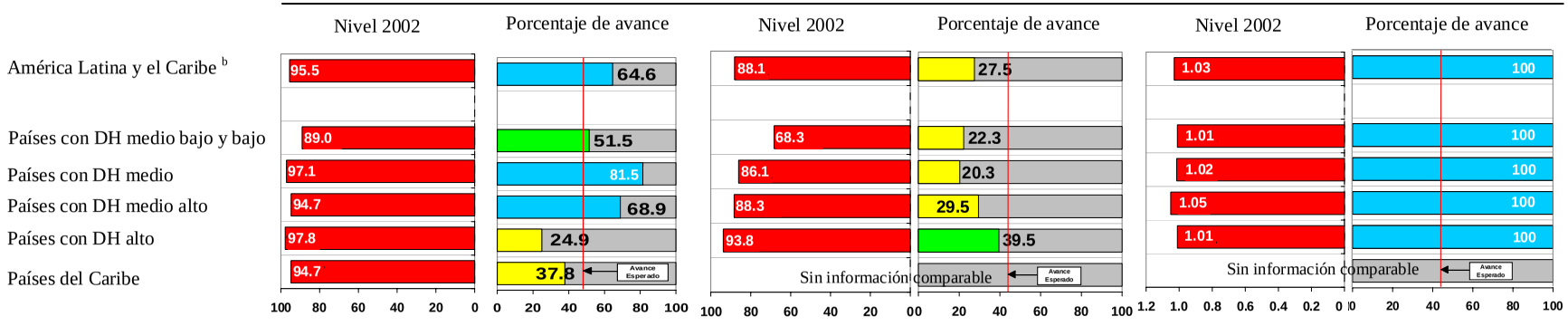
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: SÍNTESIS DEL AVANCE HACIA EL LOGRO DE LAS METAS DEL MILENIO [a]

Objetivo 1: Erradicar la extrema pobreza y el hambre (Metas 1 y 2)



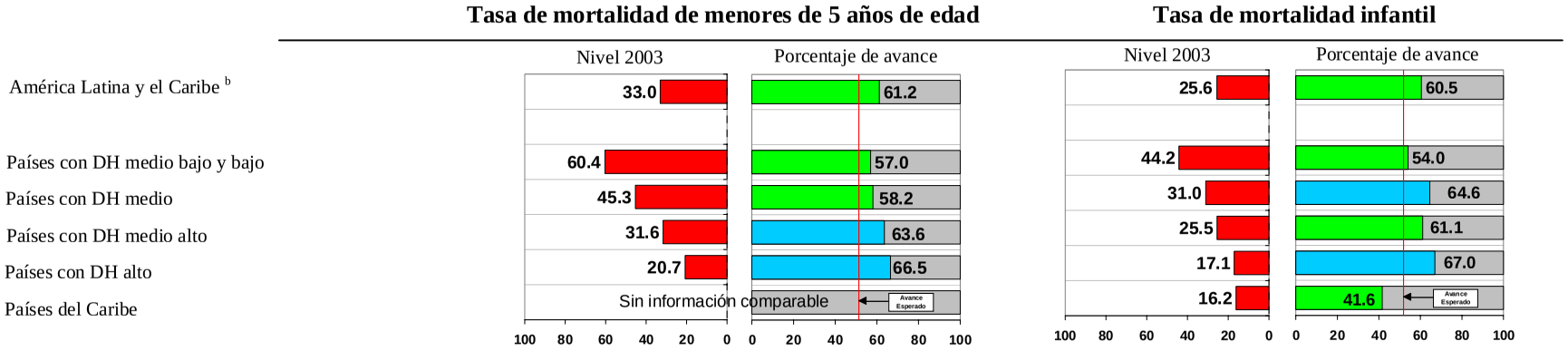
Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal (Meta 3)

Objetivo 3: Promover la igualdad de género (Meta 4)

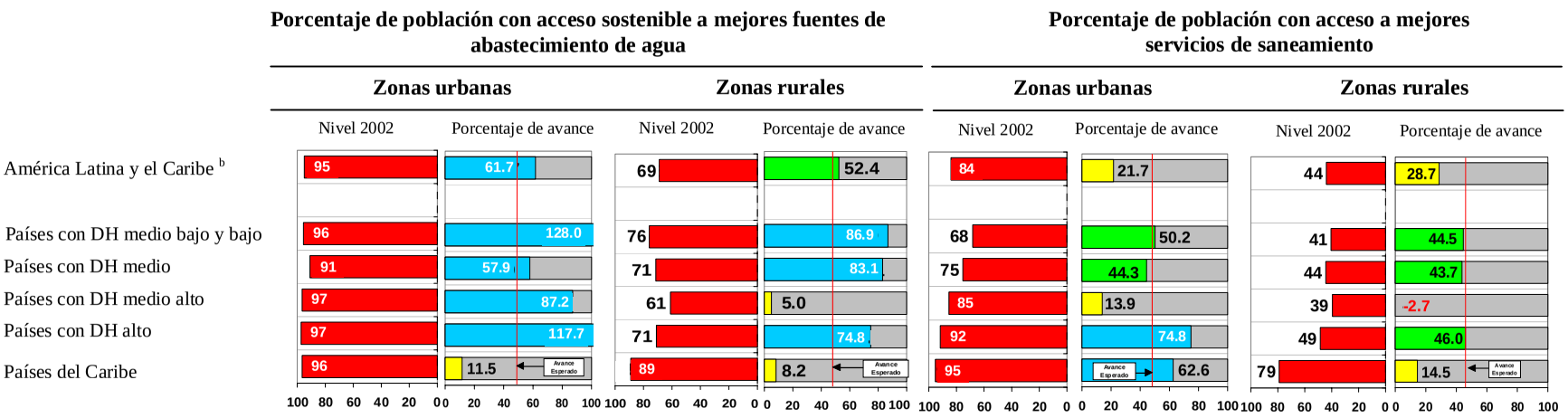


(conclusión) **AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: SÍNTESIS DEL AVANCE HACIA EL LOGRO DE LAS METAS DEL MILENIO** [a]

Objetivo 4: Reducir la mortalidad de niños menores de 5 años (Meta 5)



Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente (Meta 10)



[a] La línea vertical en rojo representa el tiempo transcurrido entre el año inicial y el último año para el que se dispuso de información, expresado como porcentaje del total de 25 años que median entre 1990 y 2015. El avance real observado en el período se compara con esta línea, que representa el avance esperado bajo una hipótesis de evolución lineal, y que es variable en función del último año para el que se dispuso de información. Para saber sobre la clasificación de los países por niveles de Desarrollo Humano (DH) véase el anexo estadístico. [b] Las cifras para América Latina y el Caribe corresponden a un promedio ponderado de los países de la región. [c] Excluye Argentina y República Bolivariana de Venezuela del grupo alto y medio alto respectivamente. Incluyendo estos países el nivel de pobreza en sus grupos sería de 12.2% y 17.0% y registrarían un avance de 38.0% y 52.0% en los correspondientes grupos. [d] Se refiere a la cifra de desnutrición global más reciente disponible entre los años 1995 y 2002.

OBJETIVO 1: ERRADICAR LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE	
Meta 1:	Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas con ingresos inferiores a 1 dólar por día
Indicador 1:	Población en extrema pobreza según líneas nacionales [a]
América Latina y el Caribe	Progreso insuficiente
Países con desarrollo humano medio bajo y bajo	Progreso insuficiente
Países con desarrollo humano medio	Progreso insuficiente
Países con desarrollo humano medio alto	En trayectoria de cumplimiento de la meta
Países con desarrollo humano alto	Progreso rápido
Caribe	Progreso rápido
Meta 2:	Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre
Indicador 4:	Niños menores de 5 años de peso inferior al normal
América Latina y el Caribe	Progreso rápido
Países con desarrollo humano medio bajo y bajo	Progreso rápido
Países con desarrollo humano medio	En trayectoria de cumplimiento de la meta
Países con desarrollo humano medio alto	En trayectoria de cumplimiento de la meta
Países con desarrollo humano alto	Progreso rápido
Caribe	Progreso insuficiente
Indicador 5:	Población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria
América Latina y el Caribe	En trayectoria de cumplimiento de la meta
Países con desarrollo humano medio bajo y bajo	Progreso insuficiente
Países con desarrollo humano medio	Progreso rápido
Países con desarrollo humano medio alto	Progreso insuficiente
Países con desarrollo humano alto	En trayectoria de cumplimiento de la meta
Caribe	Progreso rápido

[a] Véase el capítulo II, en el que se presenta una descripción de estas líneas nacionales y las razones que justifican su uso.

El progreso de América Latina y el Caribe en la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio ha sido muy disímil, lo que se refleja en las diferencias que se observan en relación con distintas metas, incluso las relativas a un mismo objetivo. Esta diversidad se aprecia claramente en relación con el primer objetivo del Milenio: mientras en materia de reducción de la pobreza extrema el avance hasta el año 2004 ha sido insuficiente, en el combate contra el hambre se ha logrado un progreso importante. En efecto, la disminución de la subnutrición en toda la región indica que esta se encuentra en trayectoria de cumplimiento de la meta, en tanto que la importante disminución de la desnutrición infantil revela que la meta probablemente se alcanzará en la mayoría de los países hasta el 2015. En cambio, entre 1990 y 2004 la pobreza extrema se redujo en menos de cuatro puntos porcentuales (de 22,5% a 18,6%) en la región, lo que representa un avance inferior al esperado de acuerdo con el tiempo transcurrido (56%), y en más de la mitad de los países dicho avance fue menor que el correspondiente al promedio regional.

El balance en relación con el primer objetivo de desarrollo del Milenio muestra un panorama disímil en la región: escasa disminución del porcentaje de población extremadamente pobre (meta 1), un relativo progreso en la reducción del hambre y un progreso aún mayor en materia de desnutrición infantil (meta 2).[2]

El hecho más digno de mención que surge de este examen es la existencia de un patrón adverso en cuanto a la reducción de la pobreza y el hambre.[3] Este patrón se manifiesta en que los países más pobres y con mayores problemas de acceso de la población a los alimentos —es decir, precisamente los que requieren progresar más— avanzaron relativamente menos. Los países con desarrollo humano alto, con índices de pobreza y hambre más bajos, avanzaron a un ritmo más rápido o están en una trayectoria de cumplimiento de ambas metas. Este patrón adverso no se manifiesta en relación con la desnutrición infantil (niños con peso inferior al normal), ya que en todos los grupos se registró un progreso importante, especialmente en el grupo de países con desarrollo humano medio bajo y bajo. De hecho la mayoría de los países lograron avances importantes, con excepción de Argentina, Costa Rica, Ecuador y Paraguay, que sufrieron retrocesos, y de Trinidad y Tabago, donde el progreso fue escaso (véase el anexo estadístico). Este hecho es destacable porque indica, en primer lugar, que se ha atenuado uno de los mecanismos principales a través del cual se reproduce la condición de pobreza: la desnutrición infantil. En segundo lugar, porque pone de manifiesto que incluso los países con altos niveles de pobreza extrema que no logren reducirla a la mitad en la próxima década pueden conseguir avances significativos en la erradicación del hambre y la desnutrición mediante el fortalecimiento de sus políticas y la puesta en marcha de programas sociales específicos.

Al respecto, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha sostenido que para progresar en materia de reducción del hambre, no solo es necesario elevar la productividad agrícola y aumentar sostenidamente la capacidad de compra de alimentos por parte de la población. Junto con ello se requiere establecer políticas dirigidas a eliminar o atenuar el impacto de los otros factores de riesgo de desnutrición y malnutrición que se dan con mayor frecuencia en los hogares extremadamente pobres, entre los que destacan las deficiencias relacionadas con las condiciones sanitarias de la vivienda, la conexión al agua potable y a un sistema de eliminación de excretas adecuado, el acceso a los servicios de salud, y el conocimiento de las normas de higiene en la manipulación de alimentos y los hábitos alimentarios, entre otros. De esta forma, es posible reducir la desnutrición y la malnutrición mediante programas nutricionales aunque no necesariamente formen parte de programas más amplios de combate a la pobreza. A ello se agrega que las sinergias existentes entre los factores mencionados aumentan los efectos positivos de esos programas cuando se acompañan de inversiones en infraestructura básica, particularmente en las zonas rurales, las más afectadas por la desnutrición infantil.

Sin embargo, a pesar de los avances en la reducción de la desnutrición infantil (peso inferior al normal) y tal como se indica en el capítulo II, los adelantos en cuanto a desnutrición crónica (niños con talla inferior a la normal) fueron menores y a partir de niveles más altos, a lo que se agrega el agravamiento de los problemas de malnutrición que se manifiestan en una incidencia creciente de la obesidad, tanto infantil como entre adolescentes y adultos, asociada principalmente a las deficiencias de micronutrientes y a los desequilibrios en la ingesta de macronutrientes.[4] Tanto la Organización Panamericana de la Salud como la FAO han mencionado la necesidad de enfrentar este problema mediante la identificación de la población en riesgo e intervenciones tempranas

[2] Cabe recordar que el examen de la meta de reducción de la pobreza extrema se hizo sobre la base de líneas de pobreza nacionales calculadas por la CEPAL y no sobre la base de la línea de un dólar por día expresada en paridad de poder adquisitivo. En todo caso, la evaluación basada en esta última arroja un resultado muy similar al que se obtuvo con las líneas nacionales de pobreza. Véase el capítulo II.

[3] Bolivia, Haití y Perú constituyen una excepción a este patrón adverso en lo que se refiere al progreso en materia de subnutrición. Véase el anexo estadístico.

[4] En el caso de varios países de la región, la información disponible demuestra que la incidencia de la obesidad entre los menores de cinco años ha venido aumentado en todos los estratos y más rápidamente en los de ingresos bajos. Véase Power y Parsons (2000).

destinadas a evitar que las enfermedades asociadas a la obesidad se manifiesten en los adultos en patologías cuya atención grava fuertemente los presupuestos públicos de salud.

En relación con el patrón de pobreza extrema descrito, cabe hacer dos precisiones. La primera es que el progreso del grupo de países con desarrollo humano alto excluye a Argentina, que registró un notable aumento de la pobreza a comienzos de la década. La República Bolivariana de Venezuela fue el otro país de la región que vio incrementada la pobreza extrema en el 2002 y el 2003. Si se excluye del agregado regional a ambos países, el progreso de América Latina naturalmente resulta mayor. En tal caso, se registraría un avance del 47% en lugar del 34% y la región se encontraría más cerca de la trayectoria de cumplimiento de la meta de pobreza. Esto es consistente con los avances que lograron Brasil y México, países que reúnen el 52% de la población regional (290 millones del total de 555 millones de latinoamericanos y caribeños). En estos dos países la pobreza extrema se redujo significativamente (del 23,4% al 14,2% y del 18,8% al 12,3%, respectivamente). Ambos países lograron un progreso superior a lo esperado de acuerdo con el tiempo transcurrido: un 78% de avance en Brasil y un 69% en México, lo que sugiere que los dos mayores países de la región probablemente lograrán la meta de reducir a la mitad la pobreza extrema.

La segunda precisión es que en el examen del progreso en materia de pobreza extrema no se incluye a los países y territorios del Caribe, por no disponerse de mediciones basadas en líneas nacionales de pobreza comparables con las utilizadas para los demás países. Sin embargo, el análisis de las variaciones de la pobreza basado en una línea de dos dólares por persona en Guyana, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tabago (que concentran el 41% de la población del Caribe) indica que esa subregión logró un avance importante. En estos cuatro países la incidencia de la pobreza calculada sobre la base de esta línea —cuyo nivel se asemeja más al valor de las líneas nacionales calculadas por la CEPAL que la de un dólar al día— se redujo de 22,3% a 12,6% entre 1990 y 2001, lo que representa un avance del 87% en el período.[5] Esa importante disminución de la pobreza se debe a las mejoras logradas en Jamaica y en Trinidad y Tabago, que representan las cuatro quintas partes de la población de los cuatro países mencionados.

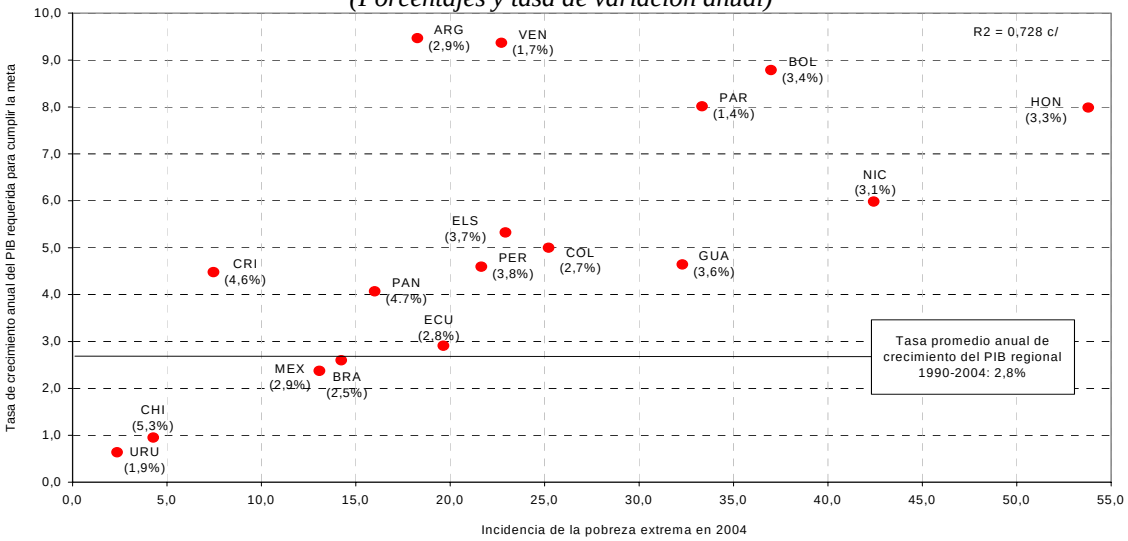
En síntesis, los países que necesitan desplegar más esfuerzos y movilizar más recursos internos y de asistencia internacional en la próxima década se encuentran en el Istmo Centroamericano; a ellos se suman los países andinos y del Caribe de menores ingresos por habitante (Guyana y Suriname), además de Haití y Paraguay. Es muy probable que en la próxima década varios de ellos no logren reducir a la mitad la elevada pobreza extrema de comienzos de los años noventa, a menos que sus economías se expandan a tasas muy superiores a las registradas entre 1990 y 2004 (véase el gráfico VIII.1). Conviene insistir en la urgencia de reducir la elevada pobreza extrema que afecta particularmente a seis países: Bolivia, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay. En estos países la pobreza extrema afecta a más del 30% de la población, y el crecimiento promedio del PIB requerido entre 2005 y 2015 supera el 6% anual. Estas tasas representan de dos a seis veces las registradas en esos países en los últimos 14 años. El avance en la disminución de la pobreza en Guatemala desde 1990, asociado a un crecimiento promedio del 3,6% a partir de entonces, explica que la tasa requerida (4,8% anual) no sea muy distinta de la histórica.

[5] Estas cifras se calcularon mediante un procesamiento especial de la base de datos PovCalNet del Banco Mundial. La información que esta contiene no permite incluir en el análisis un mayor número de países del Caribe.

Gráfico VIII.1

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (17 PAÍSES): MAGNITUD DE LA EXTREMA POBREZA EN 2004 Y TASA REQUERIDA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO ENTRE 2005 Y 2015 PARA LOGRAR LA META DE REDUCCIÓN DE LA EXTREMA POBREZA EN EL AÑO 2015 [a]

(Porcentajes y tasa de variación anual) [b]



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares y cifras oficiales de los respectivos países.

[a] Supone la mantención del nivel actual de concentración de la distribución del ingreso.

[b] Las cifras entre paréntesis bajo el nombre de cada país corresponden a la tasa promedio anual de crecimiento del PIB en el período 1990-2004.

[c] Excluye Argentina y la República Bolivariana de Venezuela. Si se incluyen estos países el coeficiente disminuye a 0,435.

En los países con pobreza extrema, de un 15% a un 25%, se observan variadas situaciones. Colombia tendría que duplicar con creces el ritmo de crecimiento económico que registró hasta 2004, debido al escaso avance en la superación de la pobreza extrema desde 1990. El Salvador y Perú, en cambio, tienen que alcanzar tasas de crecimiento que se aproximen a las registradas hasta ese año.[6] Ecuador y Panamá, que se acercaron más aceleradamente al cumplimiento de la meta, podrían alcanzarla con tasas de crecimiento que prácticamente no difieren de las históricas.[7] Aunque no se dispone de una medición de pobreza extrema en República Dominicana en los alrededores de 1990, el elevado crecimiento económico entre 1992 y 2000 (a una tasa promedio anual del 6,4%) indica que probablemente se logró disminuir la pobreza extrema en una cuantía que habría colocado a ese país en trayectoria de cumplimiento de la meta, junto con Brasil, México y Uruguay. Por otra parte, Costa Rica, que creció a un ritmo de 4,6% (más alto que el promedio regional de un 2,8%), tiene que mantener esa tasa durante la próxima década para alcanzar la meta. Chile la alcanzó en el año 2000 y para mantenerla debería expandir el PIB a un ritmo no inferior al del crecimiento de la población.[8] Para lograr mayores adelantos en la erradicación de la pobreza extrema en Chile habría que elevar más rápidamente el ingreso de la población que integra el 5% más pobre de la pirámide distributiva, que en su gran mayoría se encuentra en extrema pobreza.

[6] Como se señala en el capítulo II, bastaría que Guatemala y Perú elevaran un punto porcentual su registro histórico de crecimiento económico para que lograran la meta sobre pobreza extrema en el 2015.

[7] Cabe precisar que en el caso de Ecuador la estimación de la tasa de crecimiento necesaria para alcanzar la meta se refiere a las zonas urbanas, porque no se dispone de mediciones de pobreza extrema en el país, en el que alrededor del 36% de la población vive en zonas rurales.

[8] Nótese que Uruguay, que aún no logra alcanzar la meta, tendría que registrar una tasa de crecimiento del PIB inferior a la de Chile debido a que su población se expande a un ritmo menor.

Los graves efectos que tienen los ciclos recesivos en la pobreza quedan de manifiesto al examinar las coyunturas por las que atravesaron Argentina y la República Bolivariana de Venezuela en los primeros años de la presente década. El aumento de la extrema pobreza en el 2002 en el primer caso, y en el 2002 y el 2003 en el segundo, impone a ambos países requisitos de crecimiento más altos que a los demás países en los próximos 10 años, a fin de que recuperen los niveles de pobreza previos a la crisis y la reduzcan a la mitad de la prevaleciente en 1990. Ello pone nuevamente en evidencia los efectos adversos de la volatilidad del crecimiento, tal como se indica en el capítulo I. En todo caso, cabe destacar que el elevado crecimiento registrado en el 2003 y el 2004 en Argentina y en el 2004 en la República Bolivariana de Venezuela permitió a ambos países recuperar los niveles de producto previos a la crisis.[9]

El mayor esfuerzo de crecimiento que deben hacer los países para reducir la pobreza extrema merece tres consideraciones: la primera se refiere a la desigualdad en la distribución del ingreso y al hecho de que no se han registrado mejoras en este aspecto en la región que presenta los más altos índices de concentración de todo el mundo. Una mejora en este campo que se tradujera en un rápido incremento del ingreso de los estratos más pobres, del 30% de menores ingresos por ejemplo, permitiría alcanzar la meta en plazos más breves o en los mismos plazos pero con tasas de crecimiento del PIB de uno a dos puntos más bajas que las necesarias si se mantuviera la desigualdad (véase el gráfico VIII.2). Este hecho ha sido destacado en varios de los informes nacionales sobre los objetivos de desarrollo del Milenio, en los que se reconoce la necesidad de que el crecimiento beneficie más a los estratos en situación de pobreza.[10] Sin embargo, del mismo gráfico VIII.2 se desprende que incluso con una mejora importante de la distribución del ingreso las tasas de crecimiento económico necesarias para alcanzar la meta de pobreza son muy elevadas en algunos países.[11] En efecto, además de Argentina y la República Bolivariana de Venezuela, Bolivia, Colombia, Honduras, Nicaragua y Paraguay tendrían que crecer en la próxima década a tasas superiores al 4% anual y en algunos casos superiores al 6%, ritmos de expansión que superan los registros históricos de esos países.

La segunda consideración es que el elevado aumento de la población de los países con mayor pobreza de la región agrava su situación, puesto que deben alcanzar ritmos de crecimiento del PIB más altos para incrementar el ingreso medio. Tanto el UNFPA como la División de Población de la CEPAL (CELADE) han destacado las relaciones entre población y pobreza. Basta recordar que mientras la población latinoamericana y caribeña crecerá a un ritmo del 1,2% anual en la próxima década, los países de menor desarrollo de la región verán crecer su población a tasas anuales de un 2,0% a un 2,5%. Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua tendrán en el año 2015 una población que superará de un 24% a un 31% a la actual. Por ello, el avance hacia las metas, establecidas en términos de una reducción porcentual de los indicadores, impone la necesidad de desplegar mayores esfuerzos a estos países. En primer término, porque necesitan absorber una mayor oferta de mano de obra, en circunstancias que una fracción elevada del empleo urbano y rural (no inferior al 50%) se concentra en actividades de muy baja productividad e ingresos y, por otra parte, la estructura por edades de su población supone altas tasas de dependencia, lo que se traduce en un bajo número de personas ocupadas por hogar y en bajos ingresos por integrante. En cambio, los países que se encuentran en una etapa más avanzada de la transición demográfica se encuentran en una situación más favorable en la medida que su población se expande a un ritmo más lento. Además, la estructura por edades de la población les otorga la posibilidad de aprovechar el "bono demográfico", gracias a que la población en edad de trabajar representa una fracción relativamente

[9] En Argentina la disminución del PIB en el bienio 2001-2002 fue superior a un 15%, en tanto que en la República Bolivariana de Venezuela la reducción registrada en el bienio 2002-2003 fue cercana al 19%. La recuperación también ha sido rápida: en Argentina el PIB creció un 19,5% en el bienio 2003-2004 y en la República Bolivariana de Venezuela se estima una expansión del PIB del 18% en el 2004.

[10] Véase especialmente el Informe de Perú (Perú/PNUD, 2004).

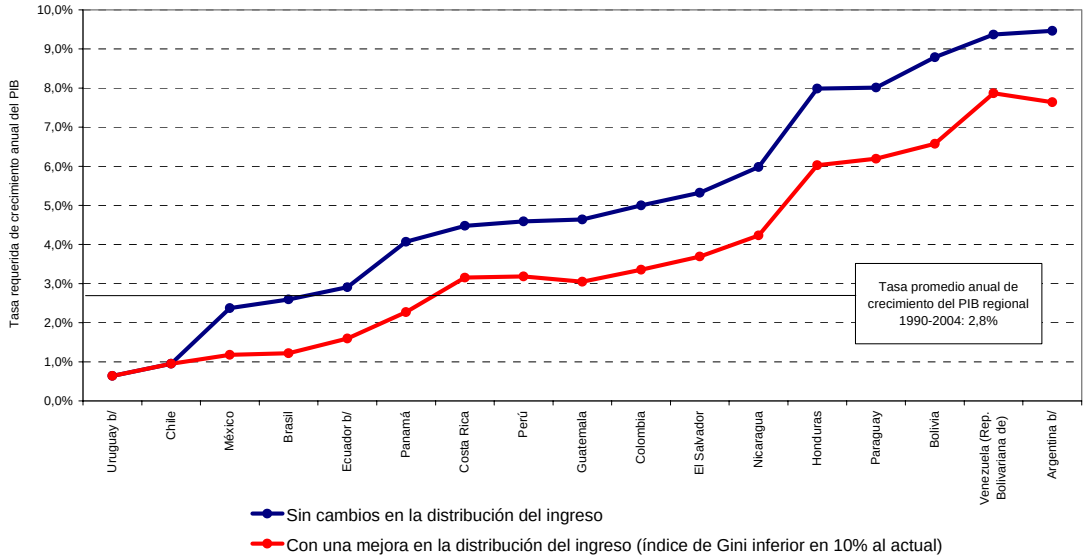
[11] Se supuso una baja de 10% del índice de concentración de Gini. Esta disminución es muy significativa si se considera que numerosos países vieron aumentar el índice de Gini entre 1990 y el 2002.

más alta en comparación con la población pasiva. Las muy elevadas tasas de fecundidad que siguen prevaleciendo en los estratos más pobres de los países de menor desarrollo, especialmente en las zonas rurales y entre la población indígena, y la reiteradamente constatada "demanda insatisfecha de planificación familiar" indican la necesidad de intensificar la adopción de políticas de población para atender esta demanda.[12]

Gráfico VIII.2

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (17 PAÍSES): TASA REQUERIDA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO REAL ENTRE 2005 Y 2015 PARA LOGRAR LA META DE REDUCCIÓN DE LA EXTREMA POBREZA CON Y SIN CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO [a]

(Tasas de variación anual)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales y tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

[a] Se utilizó el índice de Gini como indicador del grado de concentración de la distribución del ingreso.

[b] Zonas urbanas.

En tercer lugar, debido a que los países más pobres deben hacer mayores esfuerzos de crecimiento también necesitan con más urgencia adecuar y fortalecer sus estrategias de combate a la pobreza, a fin de mejorar la capacidad de los estratos más pobres de contribuir mediante una mayor productividad al aumento del ingreso nacional. Pero las cifras mencionadas también ponen de manifiesto que en América Latina y el Caribe hay países que se enfrentan al fenómeno que se conoce como "trampa de la pobreza", expresión que alude a la dificultad de los países con ingresos muy bajos por habitante para alcanzar tasas de aumento del PIB que hagan posible una expansión de la productividad, debido a su baja capacidad de ahorro e inversión. La "trampa de la pobreza" es un círculo vicioso. En efecto, un elevado nivel de pobreza obliga a la mayor parte de la población de un país a destinar al consumo la totalidad de su ingreso; esto redunda en muy bajas tasas de ahorro interno y baja capacidad de inversión, lo que a su vez se traduce en un ritmo muy lento de crecimiento de la economía. Esta situación reproduce la pobreza que afecta a la población y que da

[12] La fecundidad y la demanda insatisfecha de planificación familiar son más elevadas en los grupos pobres, lo que dificulta su salida de la pobreza y el pleno ejercicio de sus derechos reproductivos. En algunos países las disparidades son tan elevadas que la fecundidad de los grupos más pobres equivale al triple de la que presentan los grupos acomodados. Los pueblos indígenas siguen caracterizándose por una fecundidad alta, independientemente de la etapa de transición demográfica en la que se encuentra el país. Véase, CEPAL (2005a).

origen al bajo crecimiento.[13] De allí que los recursos externos, especialmente los correspondientes a asistencia oficial para el desarrollo, deben seguir desempeñando un papel esencial en el financiamiento de los países de menor ingreso por habitante de la región, tal como se argumenta más adelante en vista de la magnitud de estos recursos en relación con el PIB y el gasto público destinado a los sectores sociales.

OBJETIVO 2: LOGRAR LA ENSEÑANZA PRIMARIA UNIVERSAL	
Meta 3:	Lograr que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria
Indicador 6:	Tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria
América Latina y el Caribe	Progreso rápido
Países con desarrollo humano medio bajo y bajo	En trayectoria de cumplimiento de la meta
Países con desarrollo humano medio	Progreso rápido
Países con desarrollo humano medio alto	Progreso rápido
Países con desarrollo humano alto	Progreso insuficiente
Caribe	Progreso insuficiente
Indicador 7:	Jóvenes entre 15 y 19 años de edad que concluyeron la enseñanza primaria [a]
América Latina y el Caribe	Progreso insuficiente
Países con desarrollo humano medio bajo y bajo	Progreso insuficiente
Países con desarrollo humano medio	Progreso insuficiente
Países con desarrollo humano medio alto	Progreso insuficiente
Países con desarrollo humano alto	En trayectoria de cumplimiento de la meta
Caribe	Sin información comparable

[a] Indicador alternativo al oficial (alumnos que comienzan el primer grado y llegan al quinto grado). Véase el capítulo III, en el que se presenta una descripción detallada del indicador y las fuentes de información.

América Latina y el Caribe —que ya había logrado a comienzos de los años noventa una cobertura relativamente alta de la educación primaria, con tasas netas de matrícula superiores al 90% en muchos países— siguió progresando en forma rápida. Dicho avance adquiere especial importancia en la medida que permitió dar acceso al nivel básico a más del 95% de las niñas y niños. No obstante, algunos países latinoamericanos registraron una disminución de la tasa neta de matrícula entre comienzos de los años noventa e inicio de la década actual y en varios otros dicha tasa aún se sitúa por debajo del 90%.. Los antecedentes disponibles para el Caribe indican que el avance en esta subregión fue insuficiente, aunque la mayoría de los países había alcanzado una tasa neta de matrícula primaria elevada, superior al 95%.[14]

No obstante, el examen basado en un indicador más adecuado para dar cuenta del grado de cumplimiento de este objetivo de desarrollo del Milenio —el porcentaje de niños y niñas que efectivamente terminan el ciclo primario— muestra que el progreso ha sido insuficiente y que la región en su conjunto no se encamina hacia el logro de la universalización de la enseñanza primaria en 2015. En efecto, en caso de que se mantengan las tendencias registradas, ninguno de los países de la región sobre los que se dispuso de antecedentes alcanzarían la meta en el año 2015, ni siquiera

[13] Este es uno de los principales argumentos esgrimidos por el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, en el que se ofrecen datos según los cuales la gran mayoría de los países del África subsahariana enfrentarían dicha trampa, por lo que deben concentrar la mayor parte de la asistencia internacional para el desarrollo, indispensable para crear las condiciones mínimas que permitan iniciar una fase de crecimiento. Véase Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas (2004).

[14] Ese escaso avance se debe en gran parte a la reducción de las tasas de Bahamas y Trinidad y Tabago, según los antecedentes recopilados por el Instituto de Estadística de la UNESCO.

los que lograron avances algo mayores que los demás, como Bolivia y México (véase el anexo estadístico).[15] Si se mantienen las tendencias de la década pasada, en el año 2015 más del 6% de los niños y niñas de la región no completarán la educación primaria, aunque ese promedio oculta importantes diferencias entre los países. En 10 de los 18 países analizados, el porcentaje será inferior o cercano al 5% (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador,[16] México, Panamá, Perú, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela); en 4 países ese porcentaje se elevaría entre 7% y 12% (Bolivia, Brasil, Paraguay y República Dominicana), en tanto que en los 4 países restantes los niños y niñas que no completarían la primaria ascendería a niveles muy altos, de 18% a 31% (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua).[17]

Este hecho merece destacarse, debido a que, según las conclusiones de los exámenes regionales basados en el acceso y no en la conclusión efectiva del ciclo primario, América Latina y el Caribe es una región próxima a cumplir la meta y prácticamente exenta del enorme escollo que representa el que un porcentaje de los niños y niñas, en muchos casos superior al 10%, no complete la educación primaria, en circunstancias que el capital educativo que se requiere hoy en día para incorporarse adecuadamente al mercado de trabajo y contar con buenas posibilidades de situarse fuera de la pobreza durante la vida activa supera ampliamente ese nivel.

Una de las principales conclusiones de este examen regional es que si no se toman medidas para reducir la deserción escolar temprana (que en muchos países afecta más a los niños que a las niñas) mediante programas que entreguen incentivos y beneficios que compensen el costo de oportunidad que significa la pérdida del aporte al ingreso familiar que realizan los niños y adolescentes trabajadores de ambos sexos, no se logrará cumplir el segundo objetivo de desarrollo en la región. Como lo ha señalado la OIT, esta deserción temprana del sistema educativo suele responder a la necesidad de los hogares pobres de complementar sus ingresos con los provenientes del trabajo infantil. De allí que la región, que ha logrado progresos importantes en la reducción de este, debe persistir en sus esfuerzos por erradicar las peores formas de esta modalidad de trabajo y velar por que se cumplan las disposiciones acordadas a nivel internacional sobre la materia. Uno de los problemas existentes en este campo se refiere a las dificultades que entraña el control del cumplimiento de las disposiciones legales y la falta de capacidad de los entes fiscalizadores o de una normativa que permita sancionar a los transgresores.

Por otra parte, tanto la CEPAL como los organismos del sistema de las Naciones Unidas han identificado como un objetivo indispensable para la región la universalización de la educación secundaria en un período lo más breve posible. Para lograr este objetivo es necesario crear programas condicionados destinados a retener a los niños y niñas en la escuela primaria, o fortalecerlos en los casos en que ya existan, y extenderlos a la educación secundaria, sobre todo la de primer ciclo, mediante el aumento de la asignación de recursos a la familia en la medida que el costo de oportunidad para los hogares de bajos ingresos de que los jóvenes permanezcan en la escuela crece a medida que estos se acercan al término de la educación secundaria.[18]

Como se señala más adelante, otra de las razones por las cuales es necesario que un número cada vez mayor de niños complete la enseñanza primaria, junto con la rápida expansión de la cobertura de la educación preescolar, es que muchos de los programas de combate a la pobreza extrema que han dado resultados satisfactorios (de alimentación y nutrición, de control del niño sano, de transferencia de ingreso a los hogares, entre otros) se ejecutan a través de las propias escuelas. La falta de acceso a la educación preescolar y la deserción temprana durante el ciclo

[15] No se dispuso de datos para Cuba, Haití, y los países y territorios del Caribe.

[16] En el caso de Ecuador los datos se refieren a las zonas urbanas. Si se tomaran también en consideración las zonas rurales, posiblemente se observaría que el país se encuentra algo más lejos de la consecución de la meta.

[17] Estas cifras provienen del anexo estadístico.

[18] Este hecho es el que se tomó en consideración en el programa "Oportunidades" de México para elevar las transferencias monetarias a las familias que logran que sus hijos permanezcan en la escuela durante el primer ciclo de la secundaria. En este programa condicionado se estableció una transferencia mayor para las niñas debido a que en las zonas rurales abandonan la escuela con mayor frecuencia que los niños para realizar trabajo remunerado o actividades no remuneradas dentro del hogar.

primario limitan las posibilidades de que los sectores más vulnerables se vean beneficiados por estos programas, en particular los de distribución de raciones alimentarias en las escuelas. Este es un ámbito en que el acercamiento gradual al logro de un objetivo, en este caso la universalización de la educación primaria, contribuye al logro de otros, como ocurre con nutrición y salud.

Recuadro VIII.2

COSTO DE UN PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN LA EDUCACIÓN PRIMARIA PÚBLICA

La alimentación escolar es una de las vías para combatir el hambre y la pobreza. Los programas de distribución de alimentos en las escuelas mejoran el capital educativo de la población en la medida que reducen la deserción y el ausentismo escolar entre los niños y niñas en situación de desventaja. Numerosos países de la región ya han puesto en marcha programas de este tipo en las escuelas bajo diferentes modalidades (desayunos con alto contenido nutritivo, almuerzos o ambos) y con diversos grados de cobertura de la población matriculada. La información sobre la materia demuestra que estos programas tienen un importante efecto positivo en el estado nutricional de los escolares cuando se ejecutan en forma sostenida, y mejoran el rendimiento escolar de los alumnos y su permanencia en la escuela. Estos programas de inversión temprana en capital humano son de alto rendimiento y sus costos son relativamente bajos en comparación con los beneficios que brindan.

En el siguiente cuadro se ilustra el costo anual de un programa de alimentación escolar y la fracción del PIB que representa en un conjunto seleccionado de países. Para efectos del cálculo se consideró como referencia el programa de alimentación escolar de Chile y sus costos en el año 2004. Dicho programa, que se inició a mediados de la década de 1960, tiene actualmente una cobertura superior a 90% en las escuelas públicas. La estimación se hizo sobre la base del costo unitario diario por alumno, que ascendía a 0,65 dólares de 1995. Para estimar el costo unitario en los restantes países se utilizó la relación de precios implícita en la paridad de poder adquisitivo de esa moneda. Además, se consideró un período lectivo de 220 días al año e incluye un costo de "puesta en marcha" de 15% sobre el costo unitario. Debe tenerse en cuenta que en muchos casos donde la población rural es superior a la de Chile los costos de administración del programa pueden ser considerablemente superiores.

Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, un programa de estas características que en 2010 diera atención al total de niños matriculados en la educación primaria pública tendría un costo anual en promedio para los países considerados de alrededor de 175 millones de dólares, monto que en la mayoría de los países sería muy cercano e incluso inferior al 1% del PIB. El único país donde el costo anual del programa superaría claramente esa cifra es Haití (2%). Mientras más se avanza en la consecución de la meta de universalización de la educación primaria, y suponiendo un crecimiento económico de un 4,0% anual hasta 2015, el programa llegaría a representar menos de un punto porcentual del PIB en la mayoría de los países, con la excepción de Bolivia (1,2%), Haití (1,7%) y Honduras (1,1%).

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (11 PAÍSES): ESTIMACIÓN DEL COSTO DE UN PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR ENTRE ESTUDIANTES DE ENSEÑANZA PRIMARIA PÚBLICA, CONSIDERADO PROGRESO HACIA EL CUMPLIMIENTO DE LA META DE UNIVERSALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA 2006, 2010 Y 2015 [a b c]

(En millones de dólares de 1995 y como porcentaje del PIB)

País	2006		2010		2015		Tasa neta de matrícula en educación primaria	Porcentaje de matrícula pública
	En millones de dólares de 1995	En porcentaje del PIB [c]	En millones de dólares de 1995	En porcentaje del PIB [c]	En millones de dólares de 1995	En porcentaje del PIB [c]		
Bolivia	155	1,6	169	1,5	185	1,2	84	91
Chile [b]	**176**	**0,2**	**179**	**0,1**	**187**	**0,1**	**89**	**55**
Ecuador	239	0,9	240	0,7	239	0,6	99	77
El Salvador	94	0,7	102	0,7	109	0,6	81	87
Guatemala	228	1,1	257	1,0	291	0,9	84	87
Haití	77	2,0	90	2,0	106	1,7	73	87
Honduras	86	1,5	91	1,4	98	1,1	88	87
Nicaragua	56	1,2	63	1,1	70	0,9	81	84
Paraguay	96	1,2	106	1,1	120	0,9	89	85
Perú	500	0,7	500	0,6	503	0,5	94	87
Rep. Dominicana	106	0,5	111	0,5	118	0,4	93	90

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones sobre la base de información de CEPAL/UNESCO, *Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe* (LC/G.2249(SES.30/14)), Santiago de Chile, junio del 2004.

[a] Para los efectos de estos cálculos se ha tomado como referencia el programa de alimentación escolar de Chile y sus costos. El costo para los restantes países se efectuó sobre la base de la equivalencia en paridad de poderes adquisitivos (PPA) de 1995 (véase Banco Mundial, World Development Indicators (WDI) [en línea] http://www.worldbank.org/data/onlinedatabases/onlinedatabases.html).

[b] Supone una mantención de la cobertura absoluta de matrícula privada. Al aumentar la tasa neta de matrícula incorporando a estudiantes de menores recursos, se asume que su destino sería el sistema público de educación.

[c] Proyección de crecimiento del PIB de 4,0% anual.

OBJETIVO 3: PROMOVER LA IGUALDAD DE GÉNERO Y LA AUTONOMÍA DE LA MUJER	
Meta 4:	Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de fines del 2015
Indicador 9:	Mujeres respecto de los hombres en la educación primaria [a]
América Latina y el Caribe	Progreso rápido
Países con desarrollo humano medio bajo y bajo	Progreso rápido
Países con desarrollo humano medio	Progreso rápido
Países con desarrollo humano medio alto	Progreso rápido
Países con desarrollo humano alto	Progreso rápido
Caribe	Progreso rápido

[a] Para determinar el progreso logrado se utiliza la tasa de asistencia escolar neta de las mujeres en relación a la de varones. La información disponible sobre los niveles de educación primaria y secundaria, muestra un progreso en la equidad, sin embargo, aún persisten desafíos y heterogeneidad al interior de los países especialmente cuando las especificidades de género se potencian con otras desigualdades (pertenencia étnica, condición de pobreza y zona de residencia). El objetivo 3 contempla otros tres indicadores (10, 11 y 12) que corresponden a las tasas de alfabetismo femenino en relación al masculino, la proporción de mujeres ocupadas entre los empleados remunerados en el sector no agrícola y el porcentaje de mujeres que ocupan escaños en el parlamento donde los progresos son menos evidentes.

América Latina y el Caribe no presenta, como otras regiones en desarrollo, un rezago importante en lo que se refiere a desigualdades de género en el acceso a la enseñanza primaria. De hecho, las tasas netas de matrícula por nivel indican que la región en su conjunto habría alcanzado la meta en los tres niveles de enseñanza, con tasas que registran coberturas más altas entre las niñas y jóvenes que entre los varones, especialmente en el nivel secundario y superior.[19] Incluso cuando el examen del progreso se realiza sobre la base del porcentaje de niños y niñas que efectivamente completan dicho nivel educacional, se concluye que con excepción de Bolivia, Guatemala y Perú, todos los países analizados habrían alcanzado la meta de equidad de género. Esto no significa que no haya problemas persistentes; de hecho, varios de ellos se examinan en el capítulo IV y dicen relación precisamente con las razones que explican la mayor asistencia y permanencia de las niñas en la educación primaria.[20] Cabe insistir que en América Latina y el Caribe no se ha logrado la universalización de la educación primaria, de modo que el hecho de que los índices sean más altos en el caso de las niñas significa que aún persiste un problema grave de deserción escolar temprana que afecta relativamente más a los niños. En efecto, en varios países el porcentaje de niñas que completan la primaria supera ampliamente el porcentaje de niños; en Nicaragua en un 21%, en Honduras en un 13%, en República Dominicana en un 12%, en Paraguay en un 10%, y en Brasil y la República Bolivariana de Venezuela en alrededor de un 6%.

Las desigualdades en función del género persisten en la región pese a los importantes logros de las niñas y adolescentes en el acceso y la conclusión de los tres niveles educacionales, ya que siguen existiendo amplias brechas de ingresos totales y salariales. Aunque en la mayoría de los países esas brechas se redujeron durante los años noventa, los ingresos de las mujeres en el mercado de trabajo siguen siendo de un 30% a un 40% más bajos. La discriminación salarial es más evidente a medida que aumenta el nivel educacional de los ocupados, en franca contradicción del derecho

[19] Véase el gráfico IV.1 del capítulo IV en el que se señalan los países que constituyen una excepción a este respecto.

[20] Entre otras, la mayor compatibilidad entre la escuela y las actividades que desempeñan las niñas en comparación con las que realizan los niños, lo que se asocia a la persistencia de las diferencias de los roles establecidos en función del sexo y que los textos y contenidos de la enseñanza que se transmiten contribuyen a reproducir; además de la imagen de la escuela como un lugar que protege contra la violencia y otorga más seguridad a las niñas.

básico a recibir "un mismo salario por un mismo trabajo".[21] Las políticas que se adopten en este campo deben estar orientadas no solo a velar por el cumplimiento de ese derecho, reconocido ampliamente en la legislación laboral, sino también a crear las condiciones para que la discriminación no se justifique por las situaciones objetivas que impiden o dificultan a las mujeres desempeñarse plenamente en el trabajo remunerado, mientras sigue recayendo en ellas la mayor carga de trabajo doméstico no remunerado.

Como ha señalado la UNESCO, los sistemas de apoyo, entre otros las guarderías y los centros de atención infantil, facilitan la eliminación de la discriminación salarial contra las trabajadoras. En este ámbito de las políticas públicas existen también claras sinergias entre distintos objetivos de desarrollo. En este caso los programas de atención de infantes y preescolares en centros que ofrezcan atención de buena calidad tienen además la virtud de ser intervenciones tempranas, que contribuyen a igualar las oportunidades de los niños y niñas de distintos estratos sociales y a atenuar otra de las vías de transmisión de la pobreza de padres a hijos.

Cabe destacar finalmente que en varios países se lograron progresos importantes en materia de representación parlamentaria, puesto que se elevó el porcentaje de mujeres que ocupan escaños en el parlamento. En el último informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la aplicación de la Declaración del Milenio (Naciones Unidas, 2004) se destaca que dicho porcentaje (que se refiere solo a la cámara baja o a los parlamentos unicamerales) aumentó entre 1990 y 2005 del 9,2% al 16,5% en los países de América Latina. Este avance se compara con un incremento de un 13,2% a un 20,6% en los países desarrollados y, en esa categoría, de un 33,9% a un 39,7% en los países nórdicos.

Los progresos logrados en la región están vinculados a la adopción de medidas de acción positiva explícitas, conocidas como "leyes de cuotas", combinadas con sistemas electorales proporcionales.[22] Hay evidencia de que para que las cuotas tengan el efecto esperado, es necesario que se adecuen al sistema electoral y estén consagradas en la ley, que estén bien reglamentadas y que el organismo electoral correspondiente vele activamente por su cumplimiento. Estas tres condiciones se han dado en Argentina, Costa Rica y México, en los que se observa un notable incremento de la participación de las mujeres. Con todo, el notable adelanto que se ha logrado en este campo sigue siendo insuficiente en términos de dar mayor prioridad en las agendas legislativas a los temas que inciden directa o indirectamente en las condiciones que permiten eliminar en todas las esferas las desigualdades entre los géneros.

Por último, cabe señalar que, como se menciona en el capítulo IV, en la Declaración del Milenio no se recogen de manera adecuada los consensos suscritos en cumbres y reuniones internacionales. Una manifestación de esto es que no refleja en su justa medida ciertos objetivos muy importantes en términos de fomento de la igualdad de género y potenciación de la mujer, como son la erradicación de la violencia de género, la valorización del trabajo femenino y el respeto de sus derechos sexuales y reproductivos. Es preciso reconocer, sin embargo, que en la misma Declaración se reitera la necesidad de incorporar las consideraciones de género como enfoque transversal del desarrollo y se destaca el papel fundamental de las mujeres en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio. Por lo anterior, el examen del cumplimiento de este objetivo es más complejo que el de otros.

[21] La mayor brecha salarial entre los géneros se produce entre los trabajadores y las trabajadoras con mayor nivel educacional. Además, en la región las brechas se dan en un contexto de rápido aumento de la participación laboral de las mujeres, que se ha caracterizado por su elevada inserción en empleos precarios, mal remunerados y de baja productividad. Véase el capítulo IV.

[22] Este tipo de leyes rige en los siguientes países: Argentina y Costa Rica, donde las mujeres ocupan más del 30% de los cupos parlamentarios; Bolivia, Ecuador, México, Panamá, Perú y República Dominicana (entre 15% y 25%), y en Brasil y Paraguay (hasta un 10%). Véase el capítulo IV.

OBJETIVO 4: REDUCIR LA MORTALIDAD INFANTIL	
Meta 5:	Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años
Indicador 13:	Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años
América Latina y el Caribe	En trayectoria de cumplimiento de la meta
Países con desarrollo humano medio bajo y bajo	En trayectoria de cumplimiento de la meta
Países con desarrollo humano medio	En trayectoria de cumplimiento de la meta
Países con desarrollo humano medio alto	Progreso rápido
Países con desarrollo humano alto	Progreso rápido
Caribe	Sin información comparable
Indicador 14:	Tasa de mortalidad infantil
América Latina y el Caribe	En trayectoria de cumplimiento de la meta
Países con desarrollo humano medio bajo y bajo	En trayectoria de cumplimiento de la meta
Países con desarrollo humano medio	Progreso rápido
Países con desarrollo humano medio alto	En trayectoria de cumplimiento de la meta
Países con desarrollo humano alto	Progreso rápido
Caribe	En trayectoria de cumplimiento de la meta

Pese a que la meta establecida para la disminución de la mortalidad entre los niños es bastante exigente, ya que significa reducirla a un tercio de su nivel de 1990, la región muestra avances importantes. En efecto, la mortalidad de los menores de cinco años se redujo de alrededor de 56 a 33 y la mortalidad infantil (menores de un año) bajó de 43 a 26 por cada 1.000 nacidos vivos entre ese año y el 2003 (véase el anexo estadístico). Las mejoras fueron considerables, sobre todo en los países con desarrollo humano medio alto y alto, y casi todos los países de la región (con excepción de Haití y Paraguay) están al menos en trayectoria de cumplimiento de la meta. Los países del Caribe en su conjunto son los que muestran el menor progreso, visto a partir del indicador de mortalidad infantil, pero actualmente presentan niveles bajos de mortalidad. Dentro del Caribe, sin embargo, Belice, Guyana, San Vicente y las Granadinas y Suriname, países con mortalidad relativamente alta dentro del grupo, presentaron un avance inferior al esperado.

El descenso de la mortalidad de los menores de cinco años en los países latinoamericanos —principal indicador de seguimiento de la meta 5— fue de 37 puntos en los países con desarrollo humano medio bajo y bajo, de 29 puntos en los de desarrollo medio, de 23 puntos en los países con desarrollo humano medio alto y de 17 puntos en los de mayor desarrollo humano En el caso de los países y territorios del Caribe, no se dispuso de información sobre mortalidad en la niñez en 1990, aunque, a juzgar por la evolución de la mortalidad de menores de un año (de 22,4 a 16,2) y considerando que la mayor parte de las muertes de menores de cinco años se concentra en el primer año de vida, se podría concluir que en ellos también hubo un avance a partir de tasas inferiores a las registradas en los países latinoamericanos.[23]

En general el progreso registrado en los países con niveles más elevados de mortalidad en 1990 fue importante, pero el grado de avance en la consecución de la meta fue mayor en los países con tasas más bajas. Este hecho debe tomarse en consideración cuando se trate de aquilatar el

[23] En el Caribe la mortalidad de los menores de cinco años era de 21,8 en el 2003. Belice, Guyana, San Vicente y las Granadinas y Suriname son los que presentan las tasas más elevadas en la subregión, superiores a 30 muertes por cada 1.000 nacidos vivos.

importante esfuerzo por reducir la mortalidad entre los menores de 5 años en los países de menores ingresos de la región, en los que disminuyó de 97 a 60 muertes por 1.000 nacidos vivos.[24] Aunque el avance en los últimos 13 años indica que, con excepción de Haití, esos países están en trayectoria de cumplimiento de la meta, la mortalidad sigue siendo muy alta —en Bolivia, Guyana y Perú, además de Haití, la mortalidad de menores de cinco años es superior a 55 muertes por 1.000 nacidos vivos—, lo que les impone la necesidad de avanzar más aceleradamente en la próxima década. A escala regional esa cifra es muy alta si se considera que en 19 de los 34 países para los que se dispuso de información la tasa es cercana o inferior a 25 muertes por mil (véase el anexo estadístico).

Tal como se mencionó, la meta de reducir la mortalidad de los menores de cinco años en dos terceras partes a partir del nivel de 1990 es ambiciosa. Prueba de ello es el largo período que tardaron los países del grupo de mayor desarrollo en reducir las tasas a menos de 20 muertes por cada 1.000 nacidos vivos. Entre otras cosas, en el gráfico VIII.3 se aprecia que para alcanzar la meta en Honduras y Nicaragua —países con un producto por habitante inferior a mil dólares— la mortalidad de los menores de cinco años debería bajar desde un promedio de 70 a cerca de 23 por mil, tasa similar a la que actualmente registra México, cuyo ingreso por habitante supera los 4.500 dólares.[25] Sin embargo, en los gráficos VIII.3 y VIII.4 se observa que la baja mortalidad de los niños no obedece obligatoriamente a un nivel de ingreso relativamente alto, si bien ambas variables están correlacionadas. Perú, cuyo ingreso por habitante es de alrededor de 2.300 dólares, registra una tasa de mortalidad infantil de 33 por mil, casi el doble de la tasa de Jamaica (15), cuyo ingreso por habitante es de alrededor de 2.000 dólares. Este último país registra una mortalidad similar a la de Uruguay, cuyo ingreso bordeaba los 5.300 dólares en el año 2003. Esta y las demás comparaciones que se desprenden del mismo gráfico ponen en evidencia que es posible recurrir a intervenciones que, según la experiencia internacional, son las más eficaces (entre otras, terapia de rehidratación oral, programas amplios de inmunización, controles periódicos y desarrollo de redes de atención primaria) y que, en caso de aplicarse en forma sostenida, permiten avances importantes en esta área.[26]

Lo anterior permite abrigar esperanzas de que los países que presentan actualmente un mayor rezago en la región logren reducir en un 66% la mortalidad de los menores de cinco años registrada en 1990. Ejemplo de ello es el progreso que entre 1990 y 2003 lograron dos países que están en trayectoria de cumplimiento de la meta: Honduras y Nicaragua, que registraron una baja de la mortalidad de menores de cinco años de 69 a 44 por mil y de 76 a 40 por mil, respectivamente. El logro de mayores progresos dependerá de la capacidad de los países para diseñar políticas y programas que incorporen el conocimiento y la experiencia existentes y de adoptar, y adaptar cuando sea necesario, las políticas y el tipo de medidas aplicadas por los países que hoy presentan las tasas más bajas en la región. En este ámbito, la colaboración intrarregional con el apoyo de organismos del sistema de las Naciones Unidas, en particular la OPS, ha sido y seguirá siendo esencial.

[24] Cabe recordar que las estimaciones de la mortalidad infantil dependen de la calidad de los sistemas de registro, tanto de nacimientos como de muertes de menores y, por lo tanto, de la cobertura de los sistemas de salud. Por eso, se han realizado estimaciones de la mortalidad infantil destinadas a corregir las cifras de los registros nacionales, pero es probable que en ellas se subestimen las tasas de los países con mayor rezago.

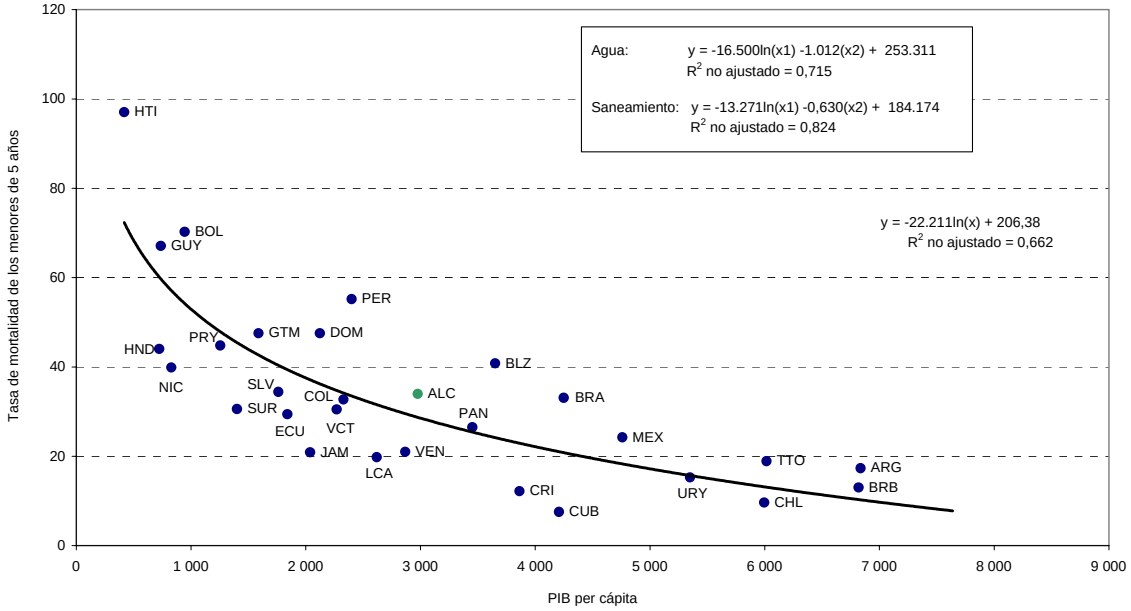
[25] En el año 2003 la tasa de mortalidad de menores de cinco años de México era de 24,3 por mil.

[26] Brasil y Cuba también son ejemplos de países con similar ingreso por habitante pero con grandes diferencias en las tasas de mortalidad infantil.

Gráfico VIII.3

RELACIÓN ENTRE EL PIB POR HABITANTE DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y LA TASA DE MORTALIDAD DE LOS MENORES DE 5 AÑOS

(PIB per cápita promedio 2000-2004 en dólares de 1995 y número de niños menores de 5 años fallecidos por cada 1.000 nacidos vivos)

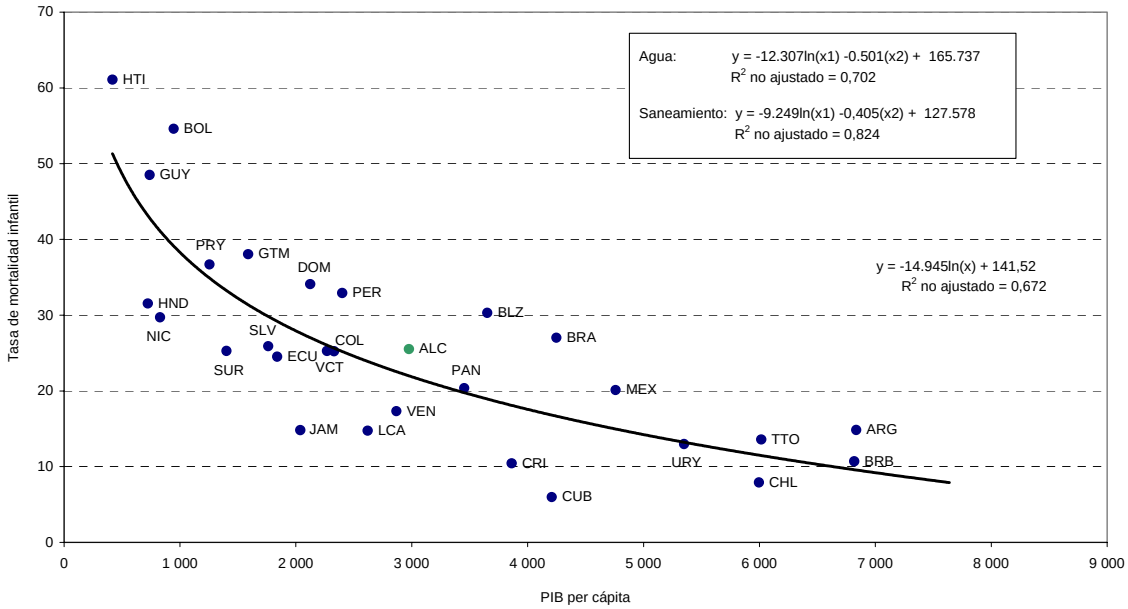


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la División de Estadística de las Naciones Unidas.

Gráfico VIII.4

RELACIÓN ENTRE EL PIB POR HABITANTE DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y LA TASA DE MORTALIDAD DE LOS MENORES DE 1 AÑO

(PIB per cápita promedio 2000-2004 en dólares de 1995 y número de niños menores de 1 año fallecidos por cada 1.000 nacidos vivos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la División de Estadística de las Naciones Unidas.

Por otra parte, la OPS y UNICEF han señalado reiteradamente que los determinantes de la mortalidad infantil son múltiples y no se circunscriben a las variables que atingen directamente a los servicios de salud y a las indispensables medidas que deben tomarse en los respectivos sistemas nacionales de salud. Por el contrario, se trata de un vasto conjunto de factores que obliga a actuar simultáneamente en diversas áreas, si bien la experiencia de los países que han disminuido la mortalidad infantil a niveles muy bajos indica que sin medidas eficaces en un subconjunto básico de ellos no es posible lograr avances sostenidos. Entre esos factores se cuentan la atención oportuna de la madre y el niño[27] (lo que implica asegurar el derecho al registro del nacimiento), los relacionados con la salud reproductiva (mayor espaciamiento de los hijos, reducción de la maternidad no deseada en la adolescencia, control de las madres durante el embarazo, atención del parto por personal idóneo y fomento de la lactancia materna, especialmente la exclusiva durante los primeros seis meses de vida), inmunización con cobertura total, posibilidades de alimentación adecuada e inocua y acceso a agua potable y saneamiento básico.[28] El mejoramiento del nivel educacional de la población y el aumento del nivel de ingreso son factores que refuerzan los anteriores, aunque sus efectos se manifiestan a más largo plazo.

Hay dos conclusiones adicionales que se desprenden del gráfico VIII.4. La primera es que los países cuya tasa de mortalidad supera la esperada de acuerdo con su nivel de ingreso per cápita son los de mayor tamaño y los que, por regla general, presentan disparidades o desigualdades internas más pronunciadas, sean territoriales, étnicas o entre estratos de población clasificados por nivel de ingreso. En el rango de tasas bajas (inferiores a 15 muertes de menores de un año por cada 1.000 nacidos vivos) se encuentran países con un PIB por habitante de 2.000 a cerca de 7.000 dólares. Son países con una población y una superficie menores y con menos desigualdad distributiva.[29] Por lo tanto, no solo el nivel de ingreso sino también la desigualdad en su distribución y la pobreza extrema resultante están vinculadas a la mortalidad infantil. En otras palabras, los países de mortalidad más elevada pueden lograr reducciones importantes si los esfuerzos y los recursos se orientan a los sectores de la población y a las zonas más rezagadas y las intervenciones se concentran en los factores determinantes de la mortalidad con respecto a los cuales se observan mayores disparidades.

La segunda conclusión se refiere a la importancia del acceso de la población al agua potable y a sistemas adecuados de eliminación de excretas. Como se aprecia en los gráficos VIII.3 y VIII.4, el porcentaje de población con acceso a agua potable y, sobre todo, el porcentaje con acceso a servicios de saneamiento contribuyen de manera significativa a explicar el nivel de ambas tasas de mortalidad. Por ello, las inversiones en infraestructura son un componente esencial de las políticas de reducción de la morbimortalidad, en las zonas urbanas y especialmente en las rurales, pues los países con mayor rezago son precisamente los que concentran una mayor proporción de población en dichas zonas.

[27] Al respecto, es indispensable la detección temprana de los casos que presentan mayor riesgo de desnutrición y muerte y contar con instrumentos de predicción de dicho riesgo. Naturalmente, para ello es necesario ampliar la cobertura de los sistemas de salud, a fin de asegurar la atención de los grupos más vulnerables, en su mayoría de zonas rurales pobres y con población indígena.

[28] Véase http://www.col.ops-oms.org/Municipios/Cali/09Vacunacion.htm, donde se presenta una descripción de estas inmunizaciones, las metas y la forma de implementación del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) de la OPS/OMS en el caso de Colombia. El Programa consiste actualmente en actividades que se centran en seis planes principales que obedecen a la política establecida en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia con el propósito de mejorar la salud y el bienestar de la población infantil.

[29] La excepción a esta regla es Chile, que presenta un nivel relativamente alto de desigualdad en la distribución del ingreso en la región.

OBJETIVO 5: MEJORAR LA SALUD MATERNA		
Meta 6:		Reducir entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes
Indicador 16:		Tasa de mortalidad materna [a]
América Latina y el Caribe	(87) [b]	Escaso progreso durante los años 90
Países con desarrollo humano medio bajo y bajo	(252)	
Países con desarrollo humano medio	(142)	
Países con desarrollo humano medio alto	(58)	
Países con desarrollo humano alto	(62)	
Caribe	(113)	

[a] No se dispone de información para determinar el grado de avance.
[b] Las cifras entre paréntesis corresponden a la razón de mortalidad materna, es decir, el número de muertes de mujeres por causas relacionadas con el embarazo y el parto por cada 100.000 nacidos vivos, alrededor del año 2000. Véase el capítulo V.

Aunque la razón de mortalidad materna en América Latina y el Caribe es relativamente baja en comparación con las demás regiones en desarrollo, las muertes por causas relacionadas con el embarazo y el parto siguen siendo un grave problema de salud pública en numerosos países.

No se dispone de información para analizar los cambios en la mortalidad materna registrados en la región en la última década. Los datos más recientes e informaciones fragmentarias indicarían que se ha mantenido en aproximadamente 90 muertes por cada 100.000 nacimientos, cifra que se compara positivamente con las demás regiones en desarrollo (440 por 100.000), pero que sigue estando muy lejos de la que han alcanzado los países más desarrollados (20 muertes por 100.000 nacimientos).

Las diferencias entre países son elevadas. En los países con desarrollo humano medio bajo y bajo la razón de mortalidad materna fluctúa entre 100 y 230 por 100.000 nacidos vivos, con excepción de Haití, que presenta una cifra cercana a 520. En los países con desarrollo humano medio y medio alto la mortalidad materna varía entre 45 y 185, mientras que en los países con mayor desarrollo el indicador fluctúa entre 11 y 36, con excepción de México, donde la tasa de mortalidad materna se estima en 80 muertes por 100.000 nacidos vivos. La tasa de mortalidad en el Caribe (113) supera el promedio regional de 87, y Guyana y Suriname registran las tasas más elevadas, 133 y 153, respectivamente.

El relativo estancamiento de las tasas y del número absoluto de muertes maternas en América Latina y el Caribe en la década pasada debe ser motivo de preocupación e indicaría que la región está lejos de estar en trayectoria de logro de la meta consistente en reducir su prevalencia en tres cuartas partes hasta el año 2015. Evidentemente, se requieren renovados esfuerzos para acercarse al objetivo propuesto.

El UNFPA y la División de Población de la CEPAL (CELADE) sostienen que la mortalidad materna es reflejo del estado de salud de las mujeres en edad reproductiva y que, además de las defunciones, el daño a la salud materna se manifiesta en una alta incidencia de la morbilidad y discapacidad causadas por la atención y el control inadecuados de los embarazos y partos, la infertilidad y las enfermedades de transmisión sexual. Por ello, la mortalidad materna y las enfermedades relacionadas con el embarazo y el parto son fenómenos estrechamente ligados a los derechos de las mujeres y a la pobreza. Uno de los factores determinantes de la morbilidad y de la mortalidad materna es el acceso de las mujeres a servicios de salud de buena calidad, incluidos los servicios de anticoncepción.[30] La falta de acceso se traduce en defunciones y daños a la salud que son totalmente evitables mediante una atención y un control adecuados.

Para definir y establecer programas de intervención sanitaria y en otros sectores pertinentes es necesario reconocer las causas específicas de la mortalidad materna y sus determinantes. Uno de los factores de mayor incidencia en la morbilidad y mortalidad materna es precisamente la falta de atención del parto por personal calificado. En Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Haití, Nicaragua, Paraguay y Perú se requieren mejoras sustanciales en la atención profesional del parto. En estos países la mortalidad materna es elevada en el contexto regional y en varios de ellos la cobertura de la atención es inferior a 75%, porcentaje que se encuentra muy por debajo del umbral mínimo de 90% de nacimientos con atención calificada establecido como meta.[31] La atención adecuada contribuye a evitar complicaciones y a realizar las necesarias referencias a otros servicios, entre ellos los de planificación familiar y de tratamiento de enfermedades de transmisión sexual. No obstante, cabe precisar que la reducción de las tasas de mortalidad materna no queda necesariamente garantizada por un determinado umbral de atención del parto, ya que la salud y la mortalidad materna dependen también de la eficacia y la calidad de la atención de los servicios de salud, además de otros factores socioeconómicos y ambientales.

Los estudios de casos de reducción de la mortalidad materna e infantil en que se han logrado resultados satisfactorios han permitido identificar algunos factores importantes que contribuyeron a su baja. Los casos destacados en la región son Bolivia, Chile, Cuba y Honduras, países que en años más recientes (Bolivia y Honduras) o en plazos más largos (Chile y Cuba) han logrado avances muy importantes.[32] Un factor común a todos ellos es la decisión de asignarle una alta prioridad política al problema, lo que se tradujo en un conjunto de acciones e intervenciones vinculadas al fortalecimiento de los servicios de salud. Otros factores decisivos han sido la continuidad, la constante evaluación de las políticas y de sus efectos, y el estímulo de la participación de la comunidad.

[30] En la mayoría de los países de la región, las tasas de uso de anticonceptivos se sitúan entre el 45% y el 70% y en tres de ellos (Bolivia, Guatemala y Haití) se observan valores muy inferiores. Solo Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba y Puerto Rico registran tasas de uso que superan el 75%.

[31] Esta meta se estableció en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General realizado en 1999 para examinar y evaluar la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, conocida como "CIPD+5".

[32] En Bolivia destaca la creación del Seguro Universal Materno-Infantil, que asegura la provisión de servicios e intervenciones clave, incluida la atención de las complicaciones durante el embarazo. En Chile fue decisiva la creación del Servicio Nacional de Salud, que ofrecía una amplia gama de servicios de protección de la salud de las madres y niños, un programa de planificación familiar para reducir las muertes maternas por complicaciones del aborto inducido y la creación del Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC) para mejorar el estado nutricional de las embarazadas y de los niños hasta los seis años de edad. Cuba desarrolló redes de atención obstétrica e infantil en las comunidades, en las que la autonomía de las mujeres ha sido de fundamental importancia. En Honduras se elevó el gasto público en salud en forma significativa, se fortaleció la disponibilidad de servicios de cuidados obstétricos esenciales y se mejoró el sistema de referencia de complicaciones obstétricas de partos domiciliarios y de mujeres de alto riesgo para la atención de partos por personal calificado.

OBJETIVO 6: COMBATIR EL VIH/SIDA, EL PALUDISMO Y OTRAS ENFERMEDADES [a]	
Meta 7:	Haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA para el año 2015
Indicador 18:	Hombres y mujeres de 15 a 49 años que viven con VIH/SIDA
Indicador 19:	Uso de preservativos como porcentaje de la tasa de uso de anticonceptivos
Indicador 20:	Relación entre la asistencia a la escuela de niños huérfanos y la asistencia a la escuela de niños no huérfanos de 10 a 14 años
Meta 8:	Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves
Indicador 21:	Muertes asociadas al paludismo
Indicador 22:	Población de zonas de riesgo de paludismo que aplica medidas eficaces de prevención y tratamiento del paludismo a) Prevención: niños menores de 5 años que duermen con mosquiteros tratados con insecticidas b) Tratamiento: niños menores de 5 años con fiebre que reciben un tratamiento adecuado
Indicador 23:	Tasas de prevalencia y mortalidad asociadas a la tuberculosis
Indicador 24:	Casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento breve bajo observación directa

[a] Además del VIH/SIDA, en este resumen se consignan solamente indicadores sobre malaria y tuberculosis.

Se estima que en el 2004 había 2,4 millones de personas con VIH/SIDA en América Latina y el Caribe. Entre 2002 y 2004, ese número aumentó en 200.000 personas. El Caribe presenta la tasa de prevalencia más alta entre adultos después del África subsahariana. Además de Haití, que tiene la prevalencia más alta de la región (5,6%), hay cuatro países con tasas superiores al 2% (Trinidad y Tabago, Bahamas, Guyana y Belice). Los efectos en la esperanza de vida en estos países ya se han comenzado a hacer notar y han provocado un retroceso respecto de los avances logrados antes de la aparición de la epidemia. Brasil por su cuantiosa población, registra cerca de un 28% del total de los casos de VIH/SIDA de la región, a pesar de que la prevalencia del VIH/SIDA en ese país es de un 0,7%.

Aunque el contagio debido al uso de drogas intravenosas continúa siendo alto en Brasil, Uruguay y Argentina, la principal causa de transmisión en Centroamérica y el Caribe son las relaciones sexuales entre hombres. Sin embargo, se ha empezado a observar un cambio del patrón de contagio de la enfermedad, que afecta cada vez más a las mujeres en todos los países de la región, lo que se traduce en un aumento de la proporción del total de infectados que representan, y en consecuencia, en un incremento de la transmisión perinatal. Además, la epidemia afecta cada vez más a la población joven y adolescente, haciendo más complejo el fenómeno porque los jóvenes tienen en general un acceso limitado a los servicios de educación y salud sexual y reproductiva y en muchos países se ponen trabas que impiden realizar campañas de prevención de alto impacto.

La inequidad de género también están presentes en el proceso de contagio. En una cultura que impide a las mujeres tomar decisiones sexuales y reproductivas autónomas e informadas, estas son más vulnerables. Por otra parte, el uso del condón aún es limitado en la mayoría de los países y eso aumenta las probabilidades de infección si se mantienen conductas de riesgo en los hombres, y las mujeres no tienen posibilidades de poner en práctica medidas de prevención o protección que las protejan del contagio.

Como lo demuestra el caso de Brasil (véase el recuadro VIII.3), el único país de la región que muestra un claro freno al avance de la epidemia, para que una estrategia sea adecuada debe ser integral y considerar no solo la necesidad de ampliar las medidas de prevención, sino también el tratamiento y la defensa de los derechos de las personas infectadas. Se debe concebir esta epidemia como un asunto de salud pública de primera prioridad, lo que implica, entre otras cosas, enfrentar

abiertamente la discusión sobre los diferentes aspectos de la sexualidad. En materia de prevención, hay que tomar medidas drásticas que otorguen prioridad al conocimiento de los riesgos concretos del VIH/SIDA.

Recuadro VIII.3

BRASIL: UNA ESTRATEGIA ADECUADA PARA FRENAR EL AVANCE DEL VIH/SIDA

Hay claras pruebas de que en Brasil se ha logrado estabilizar la epidemia en los últimos seis años.[a] Las causas de este logro serían la participación de toda la sociedad en un programa proactivo y agresivo, basado en una estrategia que incluye prevención (estrategias y campañas sobre factores de riesgo), tratamiento (universal y gratuito) y una campaña de defensa de los derechos humanos de las personas infectadas. En el caso del tratamiento, uno de los avances más importantes fue la disminución del precio de los medicamentos antirretrovirales en un 40% a un 60%, gracias a la negociación de este país con las empresas farmacéuticas, para lo que fue crucial la capacidad de producir una buena parte de los componentes del "cóctel" antirretroviral (BID, 2004). En la actualidad, el 100% de las personas que lo necesitan reciben estos medicamentos.

Para el logro del objetivo de estabilizar la incidencia de la epidemia, el país cuenta con un Plan Estratégico del Programa Nacional de ETS/SIDA para el período 2004-2007, destinado a reducir su incidencia, defender los derechos humanos y ampliar el acceso de la población a las redes de atención calificadas. Las estrategias para el logro de estos objetivos son las siguientes:

- garantizar el acceso universal a los antirretrovirales;
- ampliar el acceso al diagnóstico del VIH y de las enfermedades de transmisión sexual;
- ampliar el acceso de las embarazadas y de los niños expuestos a servicios de diagnóstico y tratamiento adecuados;
- contribuir a la protección de la salud sexual y reproductiva y a la adopción de prácticas sexuales seguras de las diferentes situaciones de vulnerabilidad y diferentes fases de la vida.

Fuente: Brasil, Presidência da República, *Desenvolvimento do Milênio: relatório nacional de acompanhamento*, Brasilia, septiembre del 2004.

[a] Presentación del Sr. Paulo Roberto Texeira, STD/AIDS State Programme, São Paulo, Brasil, durante el trigésimo octavo período de sesiones de la Comisión de Población y Desarrollo de las Naciones Unidas, Nueva York, 4 al 8 de abril del 2005.

Con respecto a la malaria, de los 35 países y territorios que son miembros de la OPS/OMS, 21 informan que dentro de su territorio hay zonas en las que se da una transmisión activa de la enfermedad. Los países que notificaron el mayor número absoluto de casos de malaria fueron Brasil y los de la subregión andina (más del 80% de los 715 mil casos registrados en 2003 según la Organización Panamericana de Salud), aunque el mayor riesgo de transmisión se presenta en la subregión que abarca la Guayana Francesa, Guyana y Suriname. Si bien se han hecho numerosos intentos por disminuir los efectos del paludismo mediante fármacos, su producción es costosa y el parásito que lo provoca desarrolla resistencia con rapidez.

Por otra parte, se estima que el 2002 en América Latina y el Caribe se produjeron 370.000 nuevos casos de tuberculosis, 200.000 de ellos contagiosos y se calcula que murieron más de 150 personas diariamente a causa de este mal. En 1994 se lanzó en la región la estrategia DOTS/TAES,[33] de gran eficacia y bajo costo, que permite detectar y curar los casos de tuberculosis. Se estima que en el año 2003 se diagnosticó al 76% de los enfermos con tuberculosis contagiosa y se curó al 81% de estos enfermos. De 1995 a la fecha han sido tratadas 17 millones de personas con esta estrategia.

Por último, cabe consignar que otras enfermedades infecciosas, entre ellas las gastrointestinales y las pulmonares, siguen provocando daños a la salud, sobre todo de los niños. Aunque no hayan sido consideradas en los objetivos de desarrollo del Milenio, esas patologías deben ser encaradas con medidas multisectoriales en las que se incluyan actividades de educación,

[33] Tratamiento de observación directa y corta duración.

medios de prevención, centros y equipos de salud bien preparados para su atención, expansión de los servicios básicos (agua y saneamiento) y mejora de la calidad del aire (ambiental y dentro de las casas).

OBJETIVO 7: GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO AMBIENTE	
Meta 9:	Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente
Indicador 25:	Proporción de la superficie cubierta por bosques
América Latina y el Caribe (33 países):	Progreso en 2 países, estancamiento en 7 países y retroceso en 24 países
Indicador 26:	Relación entre zonas protegidas para mantener la diversidad biológica y la superficie total
	No se dispone de información suficiente para la evaluación del progreso en este indicador
Indicador 27:	Uso de energía (equivalente en kilogramos de petróleo) por 1 dólar del producto interno bruto (PPA)
América Latina y el Caribe (20 países):	Progreso en 8 países, retroceso en 12 países
Indicador 28:	Emisiones de dióxido de carbono per cápita y consumo de clorofluorocarburos que agotan la capa de ozono (toneladas de PAO)
Emisiones de dióxido de carbono per cápita	
América Latina y el Caribe (33 países):	Progreso en 4 países, estancamiento en 1 país y retroceso en 28 países
Consumo de clorofluorocarburos que agotan la capa de ozono	
América Latina y el Caribe (31 países):	Progreso en 21 países, estancamiento en 3 países y retroceso en 7 países
Indicador 29:	Proporción de la población que utiliza combustibles sólidos
América Latina y el Caribe (21 países):	Progreso en 13 países, estancamiento en 3 países y retroceso en 5 países

La mayor parte de los indicadores relacionados con el objetivo 7 muestran un severo deterioro ambiental, tanto en el medio natural como en el medio construido, lo que significa que hay escasas probabilidades de cumplimiento de las metas establecidas. En este contexto, hay varios fenómenos que resultan particularmente inquietantes: la pérdida de bosques y la reducción de la biodiversidad, la contaminación del aire y la ampliación de los tugurios en las zonas urbanas. En cambio, la cobertura de los servicios de agua potable muestra avances importantes en la región, lo que no ocurre con los de saneamiento.

Para la integración de criterios ambientales en planes y programas se requieren urgentemente indicadores, que permitan contar con instrumentos más eficaces para reforzar la sostenibilidad del desarrollo. La información obtenida a partir del análisis de la situación existente en algunos países de la región muestra que solo en dos de ellos (Chile y México) se destina más del 1% del PIB a gasto ambiental.[34] En el capítulo VI se presentan propuestas para facilitar el seguimiento de la meta relativa a la integración de criterios ambientales en planes y programas sectoriales, entre otros la asignación de recursos públicos y privados, la recaudación fiscal basada en criterios ambientales, la aplicación de instrumentos económicos y la evolución de los marcos jurídicos y formativos, entre otros.

[34] Los países analizados fueron Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Trinidad y Tabago.

Es poco probable lograr una reversión de la pérdida de recursos naturales, ya que la deforestación, por ejemplo, aumentó en un 2,4% en la región, lo que además tiene consecuencias tales como la degradación de tierras, y pérdida de hábitat y biodiversidad. Las áreas naturales protegidas son muy relevantes en países megadiversos, es decir con una gran biodiversidad, como Brasil, Colombia, México, Perú y en los que son centros de origen de especies de alto valor económico como el maíz, el algodón y la papa. En esos países deberían desplegarse mayores esfuerzos para proteger el 10% de su territorio, como se sugirió en Johannesburgo. La región no ha tomado medidas para reducir el empleo de recursos energéticos; por el contrario, el uso de energía en barriles equivalentes de petróleo por cada 1.000 dólares de producto fue de 2,7 en el año 2000, mientras que en 1990 fue de 2,8. Las emisiones de CO_2 siguen muy ligadas a la actividad económica y, en algunos países, sobre todo los más pequeños, las emisiones per cápita van en aumento a la par de la deforestación. Por ello es importante para la región la inclusión de disposiciones más estrictas sobre la reforestación en el Protocolo de Kyoto, como parte de los mecanismos de mercado previstos para la mitigación del cambio climático. La contribución de América Latina y del Caribe al problema global sigue siendo muy reducida, de 2,6 toneladas per cápita en comparación con 11,2 de los países desarrollados. En la emisión de sustancias que reducen la capa de ozono se ha producido una mejoría en general gracias a la aplicación del Protocolo de Montreal, salvo en casos como el de Argentina y República Dominicana. El consumo de combustibles sólidos disminuyó aproximadamente un 16% en la región en comparación con 1990.

En vista de lo anterior, para la región es importante la integración de los aspectos ambientales en las políticas sectoriales y el reconocimiento de la dimensión territorial en los enfoques de política, entre otros el manejo de cuencas; también es importante el desarrollo de mercados para los servicios ambientales locales y globales que prestan los ecosistemas, más allá del mero suministro de materias primas. En el área energética, en la región hay claras oportunidades para mejorar la eficiencia energética, aumentar la generación de energías renovables y participar en el mercado de reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero. Hasta el año 2003 se habían identificado 46 proyectos que representaban una reducción del equivalente de 55 millones de toneladas de bióxido de carbono, monto que probablemente haya aumentado notablemente desde la entrada en vigor en el 2004 del Protocolo de Kyoto y la creación del mercado europeo de reducción de emisiones.

OBJETIVO 7: GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO AMBIENTE		
Meta 10:	Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carecen de acceso sostenible a agua potable y saneamiento básico	
Indicador 30:	Acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua, urbana y rural	
	Zonas urbanas	**Zonas rurales**
América Latina y el Caribe	Progreso rápido	En trayectoria de cumplimiento de la meta
Países de menor desarrollo	Progreso rápido	Progreso rápido
Países de desarrollo intermedio	Progreso rápido	En trayectoria de cumplimiento de la meta
Países de mayor desarrollo	Progreso insuficiente	En trayectoria de cumplimiento de la meta
Caribe	Progreso insuficiente	Progreso insuficiente
Indicador 31:	Acceso a mejores servicios de saneamiento, urbano y rural	
	Zonas urbanas	**Zonas rurales**
América Latina y el Caribe	Progreso insuficiente	Progreso insuficiente
Países de menor desarrollo	Progreso rápido	En trayectoria de cumplimiento de la meta
Países de desarrollo intermedio	Progreso insuficiente	Progreso insuficiente
Países de mayor desarrollo	Progreso rápido	En trayectoria de cumplimiento de la meta
Caribe	Progreso rápido	Progreso insuficiente

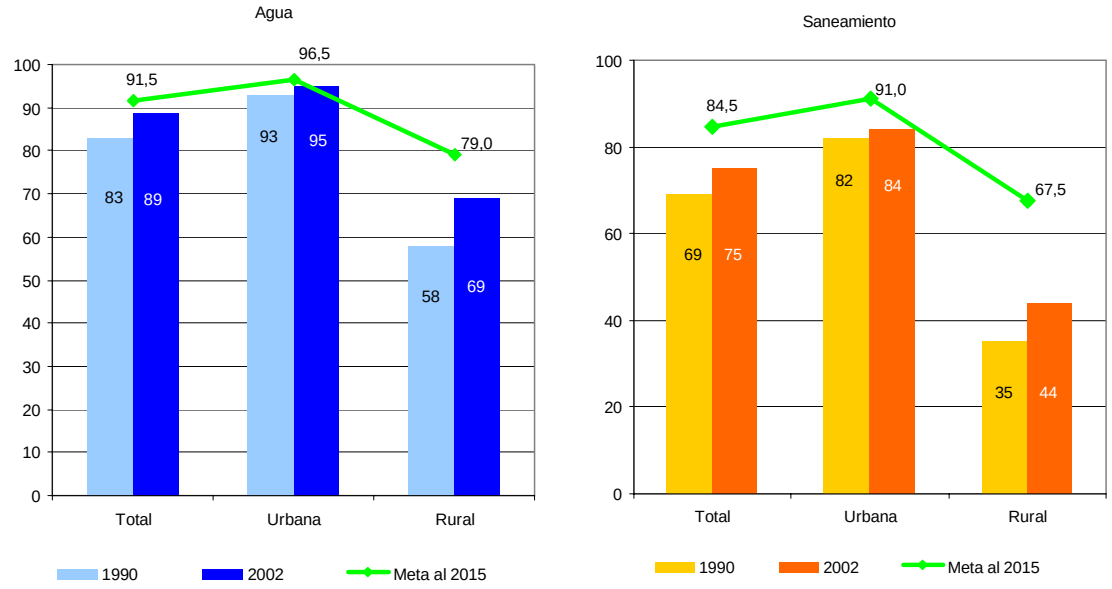
Para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe el logro de las metas de ampliación de la cobertura de los servicios de agua potable urbana es posible y en algunos países se registra un avance superior a la meta y se estima que bastaría con expandir anualmente la cobertura en porcentajes similares a los de la década de 1990 en el período 2005-2015 para alcanzar la meta pertinente. Sin embargo, en Brasil, Bolivia y Haití, que están muy cerca del cumplimiento de la meta, la cobertura es relativamente baja en comparación con las de otros países de la región que registran niveles superiores al 95%. El Salvador, Perú, Nicaragua y Trinidad y Tabago están por debajo de ese nivel. La meta de cobertura de los servicios de agua potable en el medio rural ha sido alcanzada por Barbados, Ecuador, Guatemala, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis y Santa Lucía. Los demás países muestran ciertos adelantos respecto de 1990, aunque algunos como Brasil, Chile y Haití siguen teniendo brechas superiores al 10% en relación con la meta.

En los servicios de saneamiento básico, la situación es menos promisoria y más heterogénea. En el 2002 la cobertura de estos servicios en las zonas urbanas era de un 84% y en las rurales de un 44%. El cambio que se produjo a lo largo de la década fue muy lento y mucho menor de lo que sería esperable si se hubieran realizado esfuerzos constantes en el período (véase el cuadro resumen). Desde ese punto de vista, el avance fue de apenas un 27% en las zonas rurales y de un 35% en las urbanas; ambos porcentajes son inferiores al necesario para estar en trayectoria de cumplimiento de la meta. La meta de saneamiento urbano prácticamente se ha alcanzado ya en los países del Caribe y en este ámbito se registran adelantos en todos ellos durante la década. Preocupa la situación de Bolivia, Brasil, El Salvador, Guatemala, Haití, Perú y República Dominicana, que deben mejorar alrededor de un 10% para cumplir la meta, y Bolivia y Haití por tener coberturas inferiores al 60%. El logro de la meta en las zonas rurales parece difícil de alcanzar, salvo en los países del Caribe, sobre todo en Bolivia, Brasil, El Salvador, Perú, México, Haití y República Dominicana, que deberán avanzar alrededor de 30 puntos porcentuales o más para cumplir la meta y que tienen cobertura de saneamiento rural de alrededor de un 40%. Es preocupante la situación de Brasil y México por la cuantía de la población afectada, y la situación de Bolivia y Haití donde más de tres cuartas partes de la población no tiene acceso a esos servicios.

Sobre la base de la información presentada en el capítulo VI, que se resume en el gráfico VIII.5, se aprecia que en relación con la provisión de agua potable la región debe ampliar la cobertura en un 2,5% para cumplir con la meta, un 1,5% en las áreas urbanas y un 10% en las rurales. En cuanto a la cobertura de los servicios de saneamiento, falta un avance del 9,5%, de 7% en las zonas urbanas y del 23,5% en las rurales para cumplir con la meta.

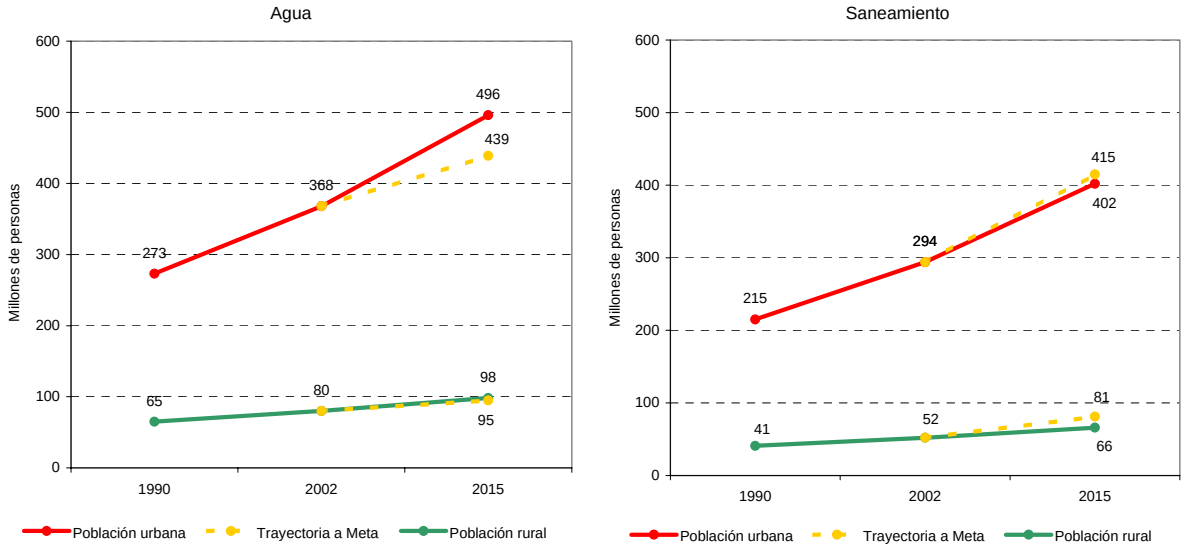
En el gráfico VIII.6 se muestra que a escala regional se superará la meta sobre acceso al agua potable en áreas urbanas y rurales, pero que, según proyecciones de la CEPAL, no se cumplirá la meta establecida en materia de saneamiento. En este gráfico se ha calculado el equivalente en número de habitantes de la cobertura porcentual de los servicios de agua y saneamiento y, por lo tanto, en las líneas correspondientes a proyecciones se muestra el número de personas que se espera cuenten con estos servicios, en comparación con el nivel que correspondería al cumplimiento de la meta, también expresada en términos de población.

Gráfico VIII.5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: POBLACIÓN CON ACCESO A AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Estadísticas e Indicadores Sociales (BADEINSO).

Gráfico VIII.6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COBERTURA OBSERVADA Y PROYECTADA EN AGUA Y SANEAMIENTO
(Millones de personas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos de indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio [en línea] http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/mi_goals.asp.

De acuerdo con estos datos, para alcanzar las metas en materia de saneamiento en la próxima década deberá darse cobertura al menos a 121 millones de personas en las zonas urbanas y a 29 millones en las rurales, lo que exige inversiones mayores que las que se vienen realizando en la región. CEPAL estima que las nuevas inversiones que sería necesario realizar en el período 2000-2010 representan el 0,28% del PIB regional (CEPAL, 2004a, cap. IV). Como señala el BID en su informe sobre los objetivos de desarrollo del Milenio (BID, 2004), el logro de las metas de agua y saneamiento representa un gran reto para la región por sus consecuencias directas para el cumplimiento de otros objetivos del Milenio relativos a la salud (la reducción de la mortalidad infantil y de niños menores de cinco años y el mejoramiento de las condiciones de vida en los barrios marginales).

Con relación a las propuestas sobre agua y saneamiento identificadas, destacan la necesidad de establecer marcos normativos actualizados, de adoptar medidas de vigilancia, de otorgar subsidios directos a los habitantes más pobres, elaborar contratos apropiados en casos de privatización y fomentar el pequeño y micro financiamiento para la ampliación de la infraestructura por parte de los propios pobladores cuando la escala es adecuada.

OBJETIVO 7: GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO AMBIENTE	
Meta 11:	Haber mejorado considerablemente para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios
Indicador 32:	Proporción de hogares con acceso a tenencia segura de la vivienda [a]
América Latina y el Caribe (16 países):	Progreso en 8 países, estancamiento en 2 países y retroceso en 6 países

[a] Naciones Unidas-Hábitat acordó incluir otros cuatro indicadores: acceso de tugurios al agua potable, acceso de tugurios a saneamiento, durabilidad de la vivienda y área suficiente para vivir.

Partiendo del principio de que los 100 millones de personas a los que se refiere la meta es el número de personas que habrá que beneficiar desde 1990 hasta 2020 en todo el mundo, la supuesta "meta regional" se refiere a mejorar sustancialmente las condiciones de vida del porcentaje relativo que le corresponde a la región, es decir "solamente" 13,8 millones de personas, lo que representaría menos del 11% de la población que vivía en tugurios en 1990.[36]

Como forma de dar seguimiento a la mejora de las condiciones de vida en los tugurios se acordó utilizar la variación de la proporción de hogares con acceso a tenencia segura. Posteriormente, se convino incluir otros 4 indicadores: durabilidad de la vivienda, hacinamiento, y acceso a mejores servicios de agua potable y de saneamiento.[37]

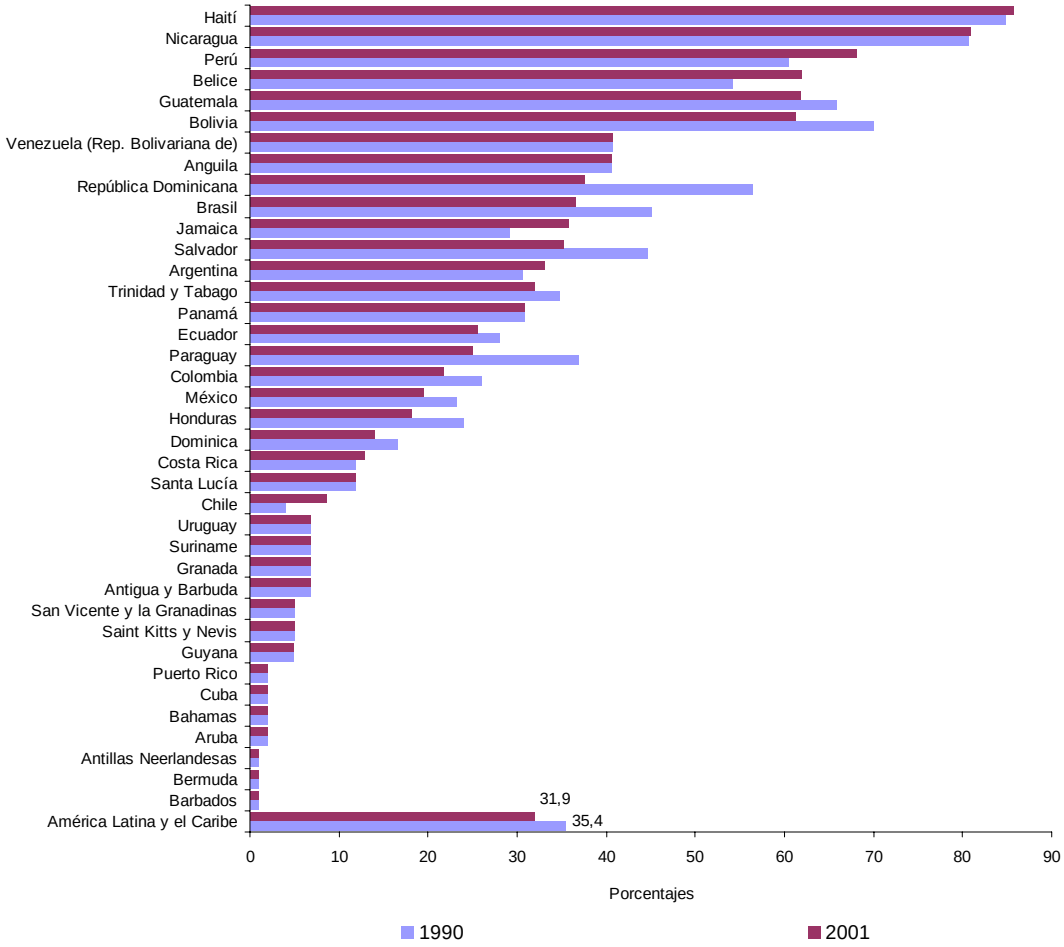
La meta definida en términos absolutos y sus indicadores de seguimiento definidos como variación porcentual ponen de manifiesto dos aproximaciones al monitoreo de la meta. El porcentaje de la población urbana que representan los habitantes de tugurios disminuyó del 35,4% al 31,9% (véase el gráfico VIII.7). Hay que considerar que en el período 1990-2001 hubo un aumento de la población urbana cercano a los 79 millones. Es en este contexto donde se constata que los habitantes de tugurios aumentaron aproximadamente de 111 a 127 millones de habitantes, lo que significa que las mejoras porcentuales se dan simultáneamente a un incremento de los números

[36] Según datos de las Naciones Unidas-Hábitat, de los cerca de 940 millones de habitantes que vivían en asentamientos precarios en el 2001, 128 millones se encontraban en la región latinoamericana, es decir el 13%.

[37] La evolución de los indicadores de servicios de agua y saneamiento en áreas urbanas ya han sido analizados. Considerando las dificultades estadísticas para calcular el indicador de hacinamiento, se optó por analizar el acceso a tenencia y la calidad de la vivienda. Hay que considerar que estos indicadores se refieren a hogares o viviendas, y no a población total, y que los indicadores corresponden al total de hogares sin distinguir los tugurios, por lo que el seguimiento de la meta solo se pueda hacer por inferencia.

absolutos y que el ritmo de superación del problema de la existencia de tugurios en las zonas urbanas no es suficiente para que se reduzca el total de afectados por el fenómeno.

Gráfico VIII.7
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: POBLACIÓN EN TUGURIOS, 1990 Y 2001
(En porcentajes)



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Naciones Unidas-Hábitat), Human Settlements Statistical Database, versión 4 (HSDB4-99).

La reducción de la precariedad es de particular relevancia para los países en los que más del 50% de la población urbana vive en tugurios, como ocurre en Belice, Bolivia, Guatemala, Haití, Nicaragua y Perú. También deben realizar un esfuerzo adicional países como Argentina, Brasil y la República Bolivariana de Venezuela, que presentan mayores índices de población, urbanización y de pobreza urbana, y en los que más del 25% de la población urbana vive en tugurios.

En cuanto a la mejora de la tenencia, se ha logrado reducir la situación de tenencia precaria del hogar de alrededor de 22 millones de personas y de un 3% en términos relativos en la región, lo que incluye tanto tugurios como otros tipos de viviendas, por lo que es difícil asegurar que se ha logrado el cumplimiento de la meta, aunque puede suponerse que gran parte de las mejoras corresponden a hogares precarios.

La mejora en la calidad vida de los hogares precarios se percibe como un reto creciente, pues los habitantes de tugurios siguen aumentando y en algunos países incluso aumentaron también en términos relativos, es decir, más rápido que el resto de la población urbana.

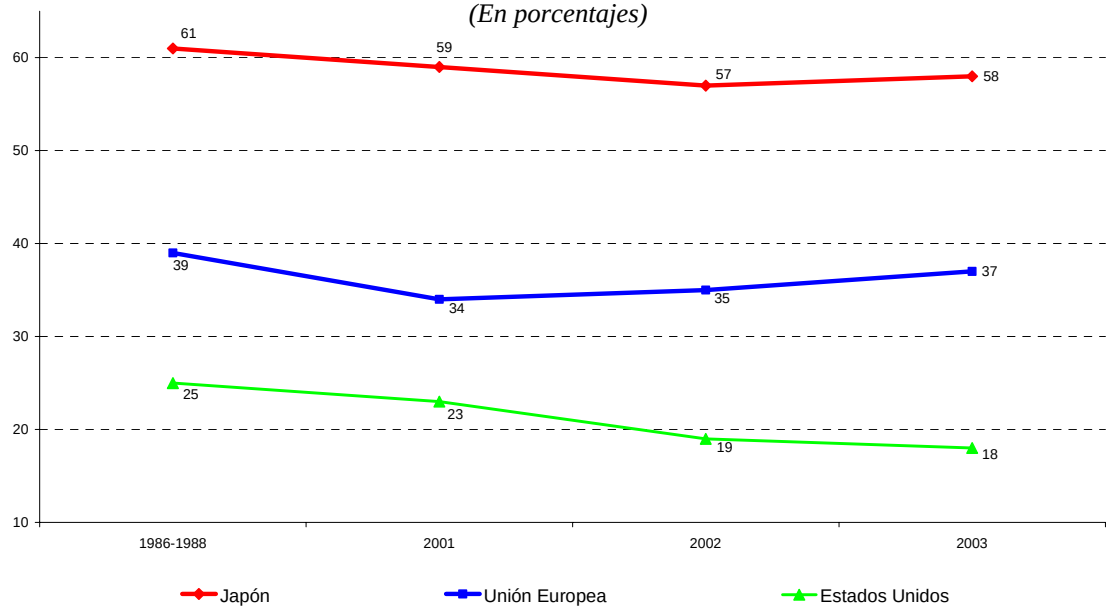
Entre las propuestas para el mejoramiento de los tugurios figura la recopilación de información específica sobre ellos, pues hasta ahora no se ha podido distinguirlos en las estadísticas; también es importante la adopción de medidas para la integración de los tugurios y para anticipar su crecimiento, entre otras mediante el reconocimiento de formas intermedias de tenencia, la flexibilización de las normas técnicas que se aplican a estos hogares, la ampliación de la oferta de tierras urbanas mediante la creación de reservas de tierra, la aplicación de desincentivos a las prácticas orientadas a mantener bajas densidades urbanas y el apoyo a la demanda formal mediante mecanismos de microcrédito y subsidios. En cuanto a la meta misma, pareciera de mayor relevancia contar con un objetivo que apuntara a la reducción, tanto absoluta como relativa, de la precariedad en las ciudades de América Latina y del Caribe.

OBJETIVO 8: FOMENTAR UNA ASOCIACIÓN MUNDIAL PARA EL DESARROLLO	
Acceso a mercados	
Meta 12:	Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio (se incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos, el desarrollo y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional)
Indicador 38:	Proporción del total de importaciones de los países desarrollados (por su valor y sin incluir armamentos) procedentes de países en desarrollo y de países menos adelantados, admitidas libres de derechos
Indicador 39:	Aranceles medios aplicados por países desarrollados a los productos agrícolas y textiles y el vestuario procedentes de países en desarrollo
Indicador 40:	Estimación de la ayuda agrícola en países de la OCDE en porcentaje de su producto interno bruto
Indicador 41:	Proporción de la asistencia oficial para el desarrollo para fomentar la capacidad comercial

Después de varias rondas del GATT y de la OMC, el escepticismo y el malestar de los países en desarrollo sobre las posibilidades de ampliar el acceso de sus productos a los mercados de los países desarrollados han ido en aumento. Tal como se señala en el capítulo VII, las exportaciones de América Latina y el Caribe a los países más desarrollados se enfrentan a variados obstáculos, cuyos efectos no son adecuadamente captados por los indicadores 38 a 41 definidos para permitir el control del acceso a los mercados. En este sentido, es muy perjudicial para la región la existencia de un escalonamiento arancelario que discrimina contra la agregación de valor en procesos tales como la fabricación de productos basados en materias primas, especialmente agrícolas. Asimismo, las exportaciones de los países de la región se ven dificultadas por una compleja trama de medidas no arancelarias que elevan la protección mucho más allá de que lo que muestran los aranceles ad valorem. En ese sentido, si solo se toman en consideración las importaciones que ingresan a algunos países sin imposición de derechos y se ignoran las que no ingresan debido a restricciones de todo tipo no es una medida adecuada de la protección del mundo desarrollado.

No solo no hay una tendencia clara en relación con el compromiso de reducir los niveles de ayuda interna, sino que incluso esta se ha ampliado, como se explica en el capítulo VII, en el caso de productos de especial interés para la región, sobre todo en la Unión Europea y en Japón. En el gráfico VIII.8 se ilustra la evolución de la ayuda que han recibido los productores agrícolas como porcentaje de sus ingresos brutos, antes de que se comenzaran a notar los efectos de la “Ley agrícola” de Estados Unidos aprobada en el 2002.

Gráfico VIII.8
AYUDA AL SECTOR AGRÍCOLA EN RELACIÓN CON EL INGRESO BRUTO DE LOS AGRICULTORES
(En porcentajes)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Agricultural Policies in OECD Countries at a Glance*, París, 2004.

Desde el punto de vista de los intereses de la región y de los países en desarrollo en general, es necesario que en el mundo desarrollado se reduzcan los subsidios a la producción agrícola, se eliminen los aranceles máximos y se desmantele la engorrosa estructura de protecciones de diversa índole. Al mismo tiempo, es imprescindible que se concerte un acuerdo razonable sobre temas no comerciales, que brinde seguridad jurídica en el comercio internacional y permita que los países exportadores tengan reglas claras en cuanto a las especificaciones que deberán cumplir para acceder a los mercados de los países desarrollados.

Es importante, además, que los países en desarrollo insistan en la necesidad de que en los acuerdos multilaterales se respeten los avances logrados, en el sentido de reconocer su necesidad de acelerar el ritmo de desarrollo. Este reconocimiento debería manifestarse en un trato especial y diferenciado que implicaría, por una parte, que las concesiones no tienen que ser obligatoriamente recíprocas en lo que respecta al acceso a mercados y, por otra, que debe mantenerse cierta flexibilidad y discrecionalidad en relación con las políticas de los países en desarrollo que rigen sus sectores productivos.

En síntesis, así como para los países más pobres de la región la asistencia oficial para el desarrollo es esencial para alcanzar objetivos del Milenio, la conclusión exitosa de la Ronda de Doha es crucial para que el mundo en desarrollo logre un progreso sostenible que permita superar los elevados niveles actuales de pobreza. El Banco Mundial (2001) ha estimado que la liberalización completa de las barreras de los países desarrollados aportaría a los países en desarrollo ganancias del orden de los 75.000 millones de dólares anuales, de los cuales 31.000 millones corresponderían a la intensificación del comercio agrícola. Posteriormente, Cline (2004) estimó que el desmantelamiento de las barreras de los países desarrollados aumentaría los ingresos de los países en desarrollo en alrededor de 100.000 millones anuales, fundamentalmente como consecuencia de la liberalización del comercio agrícola y de textiles.

OBJETIVO 8: FOMENTAR UNA ASOCIACIÓN MUNDIAL PARA EL DESARROLLO	
Asistencia para el desarrollo y sostenibilidad de la deuda	
Meta 13:	Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados (se incluye el acceso libre de aranceles y cupos para las exportaciones de los países menos adelantados (PMA), el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial, y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países empeñados en la reducción de la pobreza)
Indicador 33:	La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) neta, total y para los países menos adelantados
Indicador 34:	Proporción de la AOD bilateral y por sectores de los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE para los servicios sociales básicos (enseñanza básica, atención primaria de la salud, nutrición, abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento)
Indicador 35:	AOD bilateral de los donantes del CAD (OCDE) que no está condicionada
Meta 14:	Atender a las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo y las decisiones adoptadas en el vigésimo segundo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General)
Indicador 36:	AOD recibida por los países en desarrollo sin litoral
Indicador 37:	AOD recibida por los pequeños Estados insulares en desarrollo
Meta 15:	Abordar en todas sus dimensiones los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de que la deuda sea sostenible a largo plazo
Indicador 42:	Países que han alcanzado los puntos de decisión y los puntos de culminación en la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados
Indicador 43:	Alivio de la deuda comprometido conforme a la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados
Indicador 44:	Servicio de la deuda en relación con las exportaciones de bienes y servicios

América Latina y el Caribe sigue presentando altos niveles de endeudamiento y una estrecha dependencia de un volátil financiamiento externo y de los precios de las materias primas que exporta. Además, es muy vulnerable a los desastres naturales, que cíclicamente desestabilizan la senda de desarrollo de muchos países.

El elevado endeudamiento externo de la región es un factor estructural que atenta contra la posibilidad de que siga una trayectoria de desarrollo sostenible. Además, las posibles fluctuaciones del costo de la deuda son una gran fuente de vulnerabilidad, puesto que elevan el riesgo de las inversiones e impiden la atracción de recursos financieros. Por otra parte, la carga que representa el servicio de la deuda para las finanzas públicas (alrededor del 2,8% del PIB en 2003) atentan seriamente contra la capacidad de los Estados para aplicar políticas sociales.[38]

Estas dificultades no se reflejan plenamente en el indicador 44, que mide la capacidad de pago en moneda extranjera de los países y no el esfuerzo que deben realizar para afrontar el pago de intereses, medido en términos de los recursos del sector público que deben sustraerse de otras prioridades, ni da una idea de la magnitud de las dificultades para financiar la aplicación de las políticas orientadas a alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. Mientras que el valor de este indicador ha venido disminuyendo en la región hasta llegar a un 29% en el 2003, gracias a la expansión de las ventas externas, el saldo de la deuda creció en forma sostenida en los años noventa, aumentando de menos de 500.000 millones de dólares a más de 750.000 millones en el 2003, en tanto que el coeficiente deuda/producto describía una curva ascendente que lo llevó hasta

[38] Esta cifra corresponde al año 2003 y se refiere a la deuda pública.

un 49,6%, situación que se agrava en los países del Caribe, en muchos de los cuales la relación supera en promedio el 50%. Si bien los países de la región han hecho y siguen haciendo un esfuerzo considerable de saneamiento de las cuentas públicas, no puede desconocerse que los recursos destinados al pago del servicio de la deuda limitan gravemente su capacidad de aplicar políticas sociales de reducción de la pobreza.

La iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados representa un paso importante para que los países menos desarrollados alcancen cierta estabilidad financiera y puedan aplicar las estrategias nacionales de desarrollo sostenible. Bolivia, Guyana, Nicaragua y Honduras ya fueron declarados países que pueden acogerse a esta iniciativa —los que ya alcanzaron el punto de culminación—, gracias a lo cual en el 2004 se vieron favorecidos por condonaciones del servicio de la deuda que equivalen aproximadamente a un 25%, 183%, 101% y 12% de su PIB. Fuera de la necesidad de mejorar el enfoque y el alcance de esta iniciativa, muchos países de bajos y medianos ingresos muy endeudados de la región no cumplen con los requisitos para recibir fondos destinados al alivio de la deuda en función de esta iniciativa, por lo que es preciso seguir aplicando y ampliando su alcance, hasta que los países de la región alcancen una verdadera sostenibilidad de la deuda, compatible con el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio. Además, es necesario buscar nuevos mecanismos que puedan ser objeto de acuerdos internacionales para prevenir crisis financieras en el futuro y concebir y adoptar fuentes innovadoras de financiamiento para el desarrollo (entre otras las propuestas en la declaración conjunta aprobada en Brasilia el 11 de febrero del 2005 por Alemania, Brasil, Chile, España y Francia). Entre las medidas que se están explorando destacan la fijación de los impuestos a las transacciones financieras y al comercio de armas, la creación de un servicio financiero internacional, la emisión de derechos especiales de giro, la fijación de impuestos a los paraísos fiscales y a la evasión, las contribuciones voluntarias mediante tarjetas de crédito, el incremento de los beneficios de las remesas y la inversión socialmente responsable del sector privado a partir, entre otras cosas, de la creación de fondos éticos.

De las corrientes financieras que recibe la región, la inversión extranjera ha sido la principal fuente de financiamiento en la última década. Sin embargo, los beneficios de la inversión extranjera directa no se manifiestan a corto plazo en la economía y algunos países, en muchos casos los más pobres y pequeños, no reciben todos los recursos necesarios. Por eso, la asistencia oficial para el desarrollo tiene una función complementaria fundamental, dado que es indispensable para sostener los programas de desarrollo que ejecuta el sector público mientras los efectos positivos de la inversión se manifiestan plenamente y para apoyar a los países más necesitados y sin suficiente acceso a esta forma de financiamiento.

Junto con las remesas de emigrantes estimadas en 45.800 millones en 2004 (más del 2% del PIB regional), la asistencia oficial para el desarrollo se ha convertido en una de las fuentes de recursos más estable y menos procíclica para los países y las zonas más pobres, a la que puede recurrirse en casos de contingencias políticas y económicas o desastres naturales. Además, la proporción otorgada con cierto grado de condicionalidad se ha ido reduciendo con el paso del tiempo y la asistencia oficial al desarrollo destinada a la región presenta una tendencia decreciente, como se observa en el cuadro VIII.1 y representa apenas un 8% del total. Esta tendencia se mantiene en los grupos de países prioritarios según los objetivos de desarrollo del Milenio y, a pesar del leve punto de inflexión que se muestra en el año 2002, solo los países en desarrollo sin litoral muestran cifras ligeramente superiores a las registradas en 1990, lo que obedece en parte al peso relativo de Bolivia.

Cuadro VIII.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO TOTAL EN ZONAS PRIORITARIAS
(En porcentajes del INB de la región)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Países en desarrollo sin litoral	6,04	5,79	6,49	5,56	4,83	5,50	5,42	4,66	4,17	4,08	3,50	5,43	5,62	7,21
Países pobres muy endeudados	17,14	18,96	17,45	12,50	12,82	13,72	15,41	10,44	9,44	12,21	8,68	13,19	9,14	11,77
Pequeños Estados insulares en desarrollo [a]	3,94	3,12	2,67	2,36	3,64	4,36	3,07	2,79	2,46	1,94	1,48	1,28	1,35	1,45
América Latina y el Caribe	0,50	0,49	0,42	0,32	0,26	0,32	0,29	0,25	0,28	0,40	0,35	0,30	0,35	0,40

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators Database (WDI) [en línea] y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), CRS online database on aid activities.

Nota: Relación entre la asistencia oficial para el desarrollo y la asistencia oficial. Incluye donaciones y similares, préstamos e inversiones en valores. No incluye otros flujos oficiales y otras donaciones.

[a] No incluye a Antillas Neerlandesas ni a Cuba.

En 2003 la asistencia oficial para el desarrollo neta recibida por la región ascendió a unos 6.100 millones de dólares, lo que equivale al 0,4% del PIB regional y a alrededor de 11 dólares per cápita. Por lo tanto, incluso en el caso de que estos recursos se destinaran solamente a los habitantes de América Latina y el Caribe que viven en condiciones de pobreza, este grupo recibiría menos en términos per cápita de lo que reciben los ciudadanos del resto de las regiones en desarrollo del planeta (véase el capítulo VII).

En la mayoría de los informes nacionales sobre los objetivos de desarrollo del Milenio se ha dicho que sin el apoyo permanente de la asistencia oficial para el desarrollo no podrán realizar las inversiones necesarias para su consecución. Además, si bien la proporción de asistencia destinada a infraestructura y servicios sociales ya asciende al 50% del total, no se aprecia un alza de la proporción de recursos asignados a servicios sociales básicos. Los países incluidos en la iniciativa para los países pobres muy endeudados, que aparecen como los principales receptores de asistencia de la región, destinan casi el 30% de la asistencia que reciben a reducir la carga de la deuda. Dado que la deuda inicial era de imposible cumplimiento, la asistencia recibida no libera recursos para enfrentar las urgencias de los problemas sociales y de desarrollo de la infraestructura. Haití se encuentra en una situación extrema, puesto que no podrá lograr una mínima estabilidad institucional e iniciar los primeros pasos para su desarrollo sin el apoyo decidido de este tipo de financiamiento.

Frente a este panorama regional, nos encontramos con que las promesas de contribuciones de asistencia oficial para el desarrollo aún no se concretan y solo desde la Conferencia Internacional para la Financiación del Desarrollo (Monterrey, 2002) ha comenzado a revertirse levemente su tendencia descendente; cabe señalar que en el 2003 fue de apenas un 0,25% del PIB. De hecho, varios países desarrollados se han comprometido a aumentar su asistencia para el desarrollo. En la reunión del Consejo de Ministros de los países de la OCDE realizada en mayo del 2005, siete países europeos se autoimpusieron plazos para alcanzar la meta de 0,7% del PIB, que actualmente solo cumplen cinco. Sin embargo, la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio no debería depender de nuevas promesas de asistencia oficial para el desarrollo, sino del respeto de los compromisos adquiridos, ya que las necesidades se estiman entre el 0,44% y el 0,54% del PNB de los donantes (Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005). Además, los donantes deberían calcular en forma coordinada la asistencia oficial que debe destinarse a los países en desarrollo en función de sus necesidades de financiación para cumplir con los objetivos y aplicar sus estrategias nacionales de reducción de la pobreza.

Finalmente, la comunidad internacional debiera enfrentar los problemas asociados a la provisión de bienes y servicios públicos globales a través del diseño de mecanismos que aseguren

que su financiación sea nueva y se sume a las otras formas de asistencia, evitando la desviación de la destinada a los objetivos de desarrollo tradicionales (entre otros, los contemplados en la Declaración del Milenio).

OBJETIVO 8: FOMENTAR UNA ASOCIACIÓN MUNDIAL PARA EL DESARROLLO	
Otros indicadores de desarrollo:	
Empleo juvenil, acceso a medicamentos esenciales y a tecnologías de información y comunicación	
Meta 16:	En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo
Indicador 45:	Tasa de desempleo de jóvenes comprometidos entre los 15 y los 24 años, por sexo y total
Meta 17:	En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales a bajo costo en los países en desarrollo
Indicador 46:	Proporción de la población con acceso estable a medicamentos esenciales a un costo razonable
Meta 18:	En cooperación con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y las comunicaciones
Indicador 47:	Líneas de teléfono y abonados a teléfonos celulares por 100 habitantes
Indicador 48:	Computadores personales en uso y usuarios de Internet por 100 habitantes

Los jóvenes de la región siguen siendo los más afectados por el problema del desempleo. En la década de 1990 la tasa de desempleo abierto de la población de 15 a 29 años de edad aumentó en promedio del 12,8% al 16,1%; esta tasa representa más del doble de la correspondiente a la población adulta.[39] Los más afectados son los jóvenes de hogares de menores ingresos; efectivamente, en la mayoría de los países el desempleo juvenil en el quintil más pobre equivale al triple del desempleo de los jóvenes del 20% más rico de la población. El desempleo también afecta más a las mujeres que a los varones, pero que se están incorporando al mercado de trabajo contando con más educación.

La mayor desocupación de los jóvenes refleja, por una parte, la dificultad de inserción laboral de los que buscan trabajo por primera vez y, por otra, su breve permanencia en el mismo empleo como consecuencia de la inestabilidad que caracteriza sus condiciones de empleo. El aumento de la vulnerabilidad ocupacional de los jóvenes se refleja en el deterioro de la calidad de los trabajos a los que acceden. Durante la década pasada y comienzos de la actual los nuevos empleos para los jóvenes se crearon en su gran mayoría en el sector informal, lo que supuso una disminución de la cobertura previsional de los trabajadores jóvenes, a lo que se une el hecho de que una proporción muy alta de los nuevos trabajos eran a tiempo parcial.

La escasa generación de empleos de calidad no afecta solo a los jóvenes. La OIT ha reiterado que si hay mejoras en el campo laboral, el empleo no será posible erradicar la pobreza extrema y el hambre y reducir las desigualdades de ingreso en la región. A pesar de su importancia, en los objetivos de desarrollo del Milenio no se considera adecuadamente el problema del empleo, ya que, entre otras falencias, no se especifican indicadores que cubran la amplia gama de aspectos que abarca.

En los últimos años, la OIT viene impulsando una estrategia de crecimiento con empleos de calidad y ha desarrollado el concepto de trabajo decente, destinado a dar sentido y coherencia al

[39] Las cifras sobre desempleo en el período 1990-2003 dadas a conocer por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la OIT muestran que de los 18 países examinados la tasa de desempleo urbano aumentó significativamente en 11, se mantuvo invariable en 4 y se redujo en 3. Véase OIT (2004).

empleo, a los derechos laborales, a la protección social y a la representación. De acuerdo a este concepto, la generación de empleos de calidad supone la existencia de un marco de regulación de la actividad y las relaciones laborales. Supone, además, que los trabajadores cuenten con niveles adecuados de protección ante accidentes y enfermedades y durante la vejez, y también la posibilidad de representar o sentirse representado y de participar en procesos de diálogo social, tanto en el plano nacional como regional, así como en el ámbito de las empresas.

En el enfoque propuesto por la OIT se otorga primordial importancia a los principales rasgos que debería tener una estrategia de crecimiento para contribuir a la generación de trabajo decente con empleos de calidad en los sectores modernos y para producir una transformación de los sectores rezagados. Estas políticas se complementan con programas y políticas activas de empleo y de gasto social focalizado (OIT, 2004, p. 50).

La meta 17, correspondiente al objetivo 8, se refiere a la necesidad de dar acceso a medicamentos esenciales a la población de los países en desarrollo. La Organización Mundial de la Salud ha señalado que, además de las estrategias de vacunación, el acceso a medicamentos esenciales es el principal factor que aumenta la eficacia de los servicios de salud. A mediados de la década pasada las ventas anuales de medicamentos en las farmacias de los países de la región ascendían en promedio a 35 dólares por habitante, mientras que en los países desarrollados eran de 203 dólares (BID, 2004, pp. 209-210).

En numerosos países de América Latina y el Caribe hay amplios sectores de la población que no tienen acceso a esos bienes esenciales. A fines de los años noventa solo el 64% de los habitantes de la región tenía acceso regular a medicamentos, porcentaje similar al promedio de los países en desarrollo (65%) y muy inferior al del mundo desarrollado (91%). Además, en 1999 siete países de la región tenían niveles de acceso catalogados como bajos por la Organización Mundial de la Salud (menos del 50%) y solo 5 presentaban los elevados niveles propios de los países más avanzados.

El principal problema de la región ha sido el acceso insuficiente a los medicamentos y las diferencias existentes dentro de los países y entre ellos. Como problemas destacan la falta de políticas públicas sobre distribución de medicamentos a la población de bajos ingresos y, en muchos casos, la falta de una regulación adecuada basada en políticas de medicamentos esenciales o “genéricos”.

En su informe sobre los objetivos de desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe, el Banco Interamericano de Desarrollo señala que los principales desafíos que se plantean en este ámbito giran en torno a lo siguiente: i) la regulación, selección y uso racional de medicamentos; ii) la financiación sostenible de medicamentos a precios accesibles y iii) la creación de sistemas de salud confiables. En relación con el primero, el principal reto es el establecimiento de políticas explícitas en virtud de las cuales sea obligatorio recetar medicamentos genéricos. Respecto del segundo, destaca la necesidad de aumentar la equidad, la eficiencia y la regulación de los procesos de adquisición y distribución de medicamentos, y la definición de políticas sobre patentes y de aplicación de los derechos de propiedad intelectual acordes con las normas internacionales. El desafío que se plantea en relación con los sistemas de salud consiste en ampliar la cobertura de las redes de servicios de salud, condición necesaria para poner en práctica en la región una política de distribución a los medicamentos básicos y acceso a estos.

La meta se refiere a la necesidad de dar acceso a la población a los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Aunque el acceso a servicios telefónicos y de Internet creció de manera exponencial en la última década, América Latina y el Caribe muestra un retraso en comparación con los países desarrollados. En 2002, los habitantes de la región disponían en promedio proporcionalmente menos de la tercera parte de las líneas telefónicas y teléfonos celulares que los de las regiones desarrolladas, contaban con menos de un sexto de los computadores personales y algo menos de un quinto de las conexiones de Internet.

A pesar de los esfuerzos realizados para superar las brechas y de las importantes inversiones en acervos de capital vinculados a las TIC y consumo de tecnología, el rezago con respecto al mundo desarrollado sigue siendo grande. En 2001, América Latina y el Caribe gastaba unos 400 dólares por habitante por año en TIC, mientras que en los países desarrollados ese monto fluctuaba entre 2.000 y 3.000 dólares (véase el capítulo VII).

Una dimensión importante de la estrategia de fomento de la innovación y de la competitividad es la difusión de las TIC y su uso productivo. Los países de la región deben enfrentar el desafío de aumentar y mejorar la incorporación de estas nuevas tecnologías en la producción, lo que exige una plataforma digital adecuada y recursos humanos capacitados para utilizarla. El necesario proceso de adquisición, adaptación y desarrollo tecnológico supone tanto un esfuerzo de inversión en capital como un entorno habilitador en materia de regulación y de seguridad legal.

Los acuerdos adoptados en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información y los acuerdos regionales, en particular la Declaración de Bávaro, permiten identificar tres conjuntos de temas que pueden constituir prioridades regionales para América Latina y el Caribe: i) evitar el acceso discriminatorio y heterogéneo a las TIC prevaleciente en la región, que da origen a nuevas formas de desigualdad; ii) desarrollar capacidades que permitan convertir el empleo de la información en un proceso de creación de conocimiento y iii) velar por la transparencia y la eficiencia del sector público, que no solo debe encabezar el desarrollo de la sociedad de la información, sino también dar incentivos para que el resto de la sociedad adopte las nuevas formas de interacción.

Dado el bajo nivel de ingreso por habitante en los países de la región en comparación con los industrializados, el avance del proceso de digitalización basado en las TIC exige el desarrollo de centros comunitarios para ampliar el acceso de los sectores de ingresos medios y bajos. En particular, es necesario convertir a las escuelas en centros de difusión y aprendizaje para los jóvenes.

B. Principales desafíos y orientaciones de política

Uno de los principales desafíos que impone el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio es incrementar los recursos internos y externos, especialmente en los países que presentan mayores rezagos en el nivel de bienestar de su población. Como se señaló en el capítulo anterior, el avance hacia el cumplimiento de las metas y, con mayor razón, el logro de objetivos más amplios que los contemplados en la Declaración del Milenio, debe descansar tanto en un mayor esfuerzo interno como en una mayor asistencia oficial para el desarrollo, incluido el alivio de la deuda externa.

Ya en 2001, tanto el Banco Mundial como las Naciones Unidas habían estimado en alrededor de 50.000 millones de dólares anuales el monto de recursos adicionales necesarios para el cumplimiento de los objetivos en el mundo, cifra que casi duplica la asistencia oficial para el desarrollo que ofrecen los 23 países que integran el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE (BID, 2004).

La región recibe actualmente 5.400 millones de dólares por año (2003), asistencia que se ha concentrado en un grupo reducido de países (Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua), que se han visto beneficiados por la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados (HIPC, por su sigla en inglés), así como Colombia y Perú (véase el cuadro VIII.2).[40]

En esta sección se presentan antecedentes sobre la magnitud de los recursos internos que destinan los países de América Latina y el Caribe a los sectores sociales y el volumen y la distribución de los recursos externos provenientes de la asistencia oficial para el desarrollo. Se destaca la situación de los países más pobres, cuyos recursos internos son insuficientes para realizar las inversiones necesarias para el logro de los objetivos de desarrollo y que seguirían siendo escasos aunque se incrementaran notablemente los ingresos públicos y el gasto destinado a los sectores sociales. Aun si se dieran condiciones favorables en la próxima década, es decir, una mayor tasa de crecimiento económico, un aumento de la carga tributaria y un mayor gasto público social compatible con los ingresos fiscales, estos países seguirán viéndose afectados por una considerable escasez de recursos públicos para alcanzar las metas. Por lo anterior, junto con un mayor esfuerzo dirigido a acrecentar esos recursos internos, estos países necesitan complementarlos con una cuota mayor de asistencia internacional. En esta situación se encuentran tanto los que se han acogido a la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados como los que no lo han hecho y han recibido una asistencia oficial para el desarrollo mucho más baja, ya sea como recursos frescos o condonaciones de deuda.

Como se puede ver en el gráfico VIII.9, en lo que se refiere a los recursos públicos que se destinan al gasto social, el monto por habitante es extremadamente bajo no solo en los países que han participado en la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados, sino también en otros que en este documento se han clasificado en el grupo de menor desarrollo e incluso en el de desarrollo intermedio.[41] En efecto, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay y República Dominicana destinan por año a los sectores sociales un monto por habitante igual o inferior a los 170 dólares, en circunstancias que el promedio regional ascendía a comienzos de la presente década a los 540 dólares.[42] Estas sumas son muy exiguas, lo que se explica por el bajo ingreso por habitante de los países, por su carga tributaria relativamente baja y porque en la mayoría de ellos los sectores sociales participan relativamente menos en el gasto público total. En consecuencia, el gasto público social representa una fracción baja del PIB, inferior al 10%. Bolivia y Nicaragua constituyen una excepción entre los países de menor desarrollo, pues en 2000-2001 destinaban a gasto social un porcentaje relativamente elevado del PIB (17,9% y 13,2%, respectivamente), que supera el promedio latinoamericano de 13,8%. Sin embargo, en ambos países los montos absolutos de gasto social por habitante eran muy bajos, puesto que representaban aproximadamente la tercera y la novena parte, respectivamente, del gasto promedio del grupo de países de mayor desarrollo. Nótese que en Honduras el gasto social (10%) era semejante al promedio regional registrado a comienzos de la pasada década,[43] y superaba al de algunos países de mayor ingreso por habitante de la región.

[40] En 2003 estos cuatro países concentraron el 41,3% del total de los desembolsos netos de asistencia oficial para el desarrollo destinada a la región.

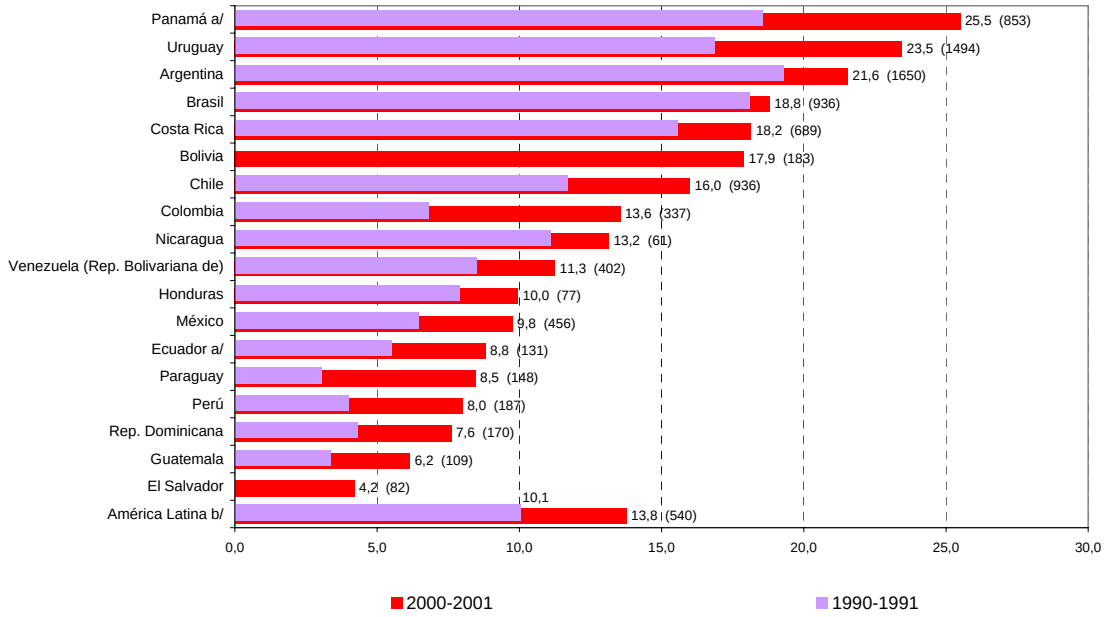
[41] No se dispone de cifras sobre gasto social en Guyana, pero probablemente el monto anual por habitante a comienzos de la década haya sido similar al de los países del grupo de menor desarrollo y quizás inferior a 100 dólares anuales. Tampoco se dispone de cifras sobre Haití, cuyo ingreso por habitante equivale aproximadamente al 60% del de Guyana, y sobre Suriname, cuyo ingreso por habitante duplica el de Guyana.

[42] Cabe recordar que durante los años noventa el gasto social expresado como porcentaje del PIB se elevó significativamente en la región, de un 10,1% a un 13,8%, y que prácticamente todos los países latinoamericanos lo incrementaron considerablemente.

[43] Esta cifra es el promedio simple de los porcentajes correspondientes a 18 países.

Gráfico VIII.9

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1990-1991 Y 2000-2001



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proveniente de la base de datos de gasto social de la Comisión.

Nota: Entre paréntesis se presenta el gasto público per cápita de 2000-2001 expresado en dólares de 1997.

[a] La cifra de la barra 2000-2001 corresponde a 2000.

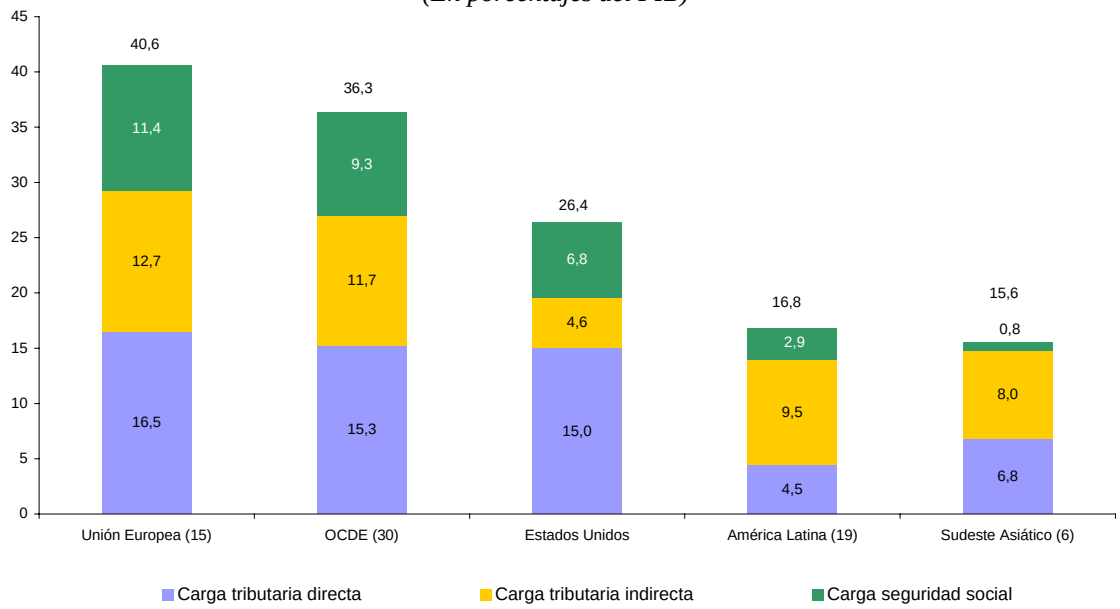
[b] Promedio simple de los países, con la excepción de Bolivia y El Salvador por falta de información sobre 1990-1991. Cuando se incluyen estos países, el promedio simple regional es de 13,5% del PIB y de 494 dólares per cápita, en tanto que el promedio ponderado es de 15,5% y 671 dólares, respectivamente.

Cabe destacar que el bajo nivel de gasto público por habitante y de los recursos destinados a gasto social también obedece a los bajos ingresos tributarios.[44] De hecho, en el contexto mundial, los ingresos fiscales de los países de la región, expresados como porcentaje del PIB, suelen ser relativamente bajos, sobre todo si se los compara con los países en que el Estado es muy activo en la promoción de la equidad. Como se puede apreciar en el gráfico VIII.10, si se incluye la seguridad social la carga fiscal de 19 países de la región es baja, en particular la proveniente de los ingresos tributarios directos. En el gráfico VIII.11 se observa, entre otras cosas, que en Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Panamá, Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela la carga tributaria es bastante baja en el contexto mundial e inferior al promedio regional de 16,8%.

Por ello, como lo ha señalado la CEPAL (1998a), es necesario un pacto fiscal que contemple entre sus componentes un aumento de la carga fiscal en su conjunto que permita elevar los ingresos públicos y, al mismo tiempo, se incremente su proporción destinada a programas sociales. Estos programas deberían realizarse en el marco de una política social basada en los principios generales mencionados en el primer capítulo del presente documento.

[44] El gasto público social incluye los gastos realizados en las áreas de la salud, la educación, vivienda, seguridad y asistencia social.

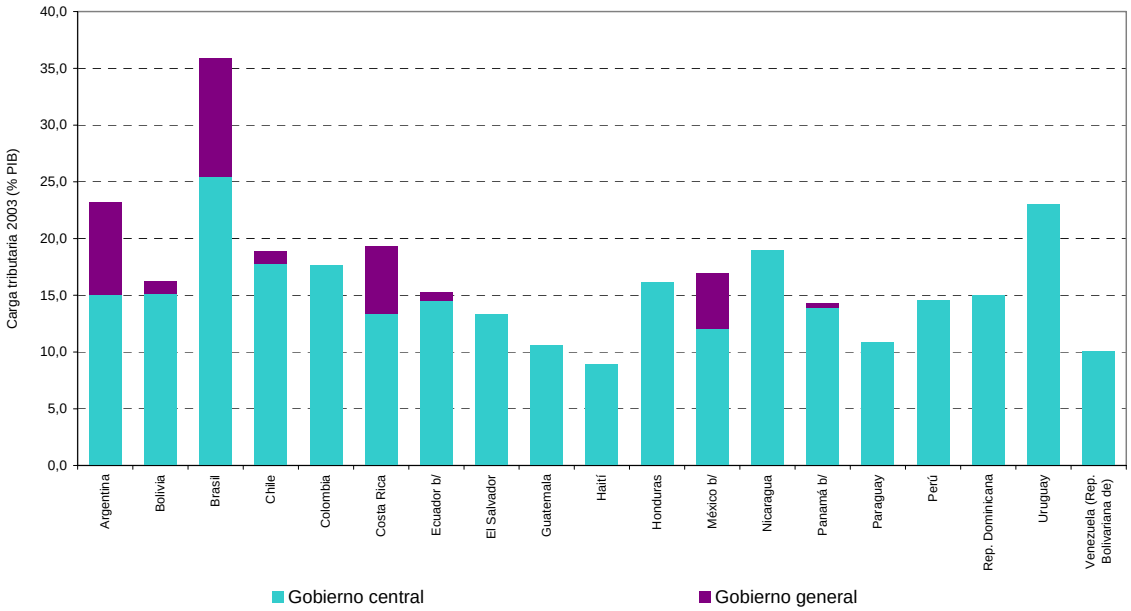
Gráfico VIII.10
COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE LA CARGA FISCAL, 2003
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Para países de la OCDE: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Revenue Statistics of OECD Member Countries*, París, 2003; para países del sudeste asiático: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Government Finance Statistics*, Washington, D.C., varios números; para países de América Latina: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de cada país.

Nota: Las cifras entre paréntesis se refieren al número de países considerados en cada agrupación.

Gráfico VIII.11
AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): CARGA TRIBUTARIA COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2003 [a]



Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales.

[a] La carga tributaria incluye contribuciones a la seguridad social.
[b] Los datos de Ecuador corresponden al año 2002, mientras que los de México y Panamá corresponden al año 2000.

El esfuerzo por elevar los ingresos públicos y asignarlos a programas sociales envía señales positivas que concitan un mayor respaldo de la población a la acción pública, en la medida que el mayor gasto se financia con una estructura tributaria más progresiva que atenúa las desigualdades de ingreso. Esto es aún más marcado cuando los recursos se concentran en programas sociales de amplia aceptación o focalizados en los estratos más pobres. Un esfuerzo por elevar la carga tributaria puede crear mejores condiciones para complementar estos mayores recursos internos con la necesaria asistencia oficial para el desarrollo, especialmente en los países con menor ingreso por habitante.

Estas consideraciones indican que la combinación de mayores tasas de crecimiento económico, más cercanas a las que precisan los países para alcanzar la meta sobre pobreza extrema, y el paulatino aumento de la presión tributaria permitirían incrementar significativamente los recursos públicos. Esto, a su vez, crearía las condiciones necesarias para reencauzar el gasto público, preferentemente a inversión social.

A fin de ilustrar la cuantía de recursos adicionales que se podría captar, se estimaron estos nuevos recursos en el caso hipotético de un crecimiento del PIB a un ritmo del 4% anual con una elevación paulatina de la carga tributaria (por ejemplo, de medio punto porcentual por año) con el fin de elevar el porcentaje del PIB destinado a gasto social hasta alcanzar el 10%, que fue el promedio de la región a comienzos de los años noventa. En cada uno de los seis países donde actualmente ese porcentaje es inferior al 10% (Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú y República Dominicana), la conjunción de mayor crecimiento, mayor carga tributaria y mayor prioridad macroeconómica del gasto social se traduciría al cabo de seis años en incrementos comprendidos entre 700 y 1.300 millones de dólares por año. En Bolivia, Honduras y Nicaragua, que destinan más del 10% del PIB a dicho gasto, el solo efecto del crecimiento, sin considerar un aumento de la carga tributaria, redundaría en menores alzas del gasto social, de alrededor de 80 millones anuales en Nicaragua, 137 millones en Honduras y algo más de 400 millones en Bolivia.[45] En el conjunto de países mencionados estos recursos adicionales son del orden de los 5.000 millones de dólares por año.

Sin embargo, en varios países de la región el proceso sería lento, ya que, como se ha dicho, no solo está vinculado al crecimiento, sino también a una mayor presión tributaria. Esta última, si bien indispensable, exige importantes consensos sociales para concretarse. Por ello, es crucial incrementar significativamente la asistencia oficial para el desarrollo dirigida a la región. Para ilustrarlo, nótese que, para que en Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay y República Dominicana el gasto social llegue a un equivalente del 10% del producto (porcentaje bastante inferior al promedio regional del 13,8%), los recursos adicionales necesarios serían de alrededor de 3.000 millones de dólares anuales, cifra que representa un 56% de la actual asistencia oficial para el desarrollo que reciben los países de la región.

De acuerdo a lo indicado en los capítulos precedentes, ese mayor gasto social debería destinarse a los programas que generan sinergias entre las metas, que realizan transferencias a los sectores de menores recursos y que permiten acrecentar el capital humano. Ejemplos de estos son los incentivos para asegurar la asistencia escolar en el nivel primario y secundario, y los programas de alimentación escolar (comedores), de nutrición y de atención médica primaria y preventiva, especialmente a embarazadas y a recién nacidos. Algunos países han desarrollado programas de transferencias condicionadas a la asistencia escolar y a la atención de salud que han dado resultados muy satisfactorios.

En términos de órdenes de magnitud de los esfuerzos necesarios, si los objetivos de estos programas fueran eliminar la brecha de ingresos de todos los indigentes y permitirles superar tal condición, el conjunto de países de la región necesitaría disponer de 12.800 millones de dólares (véase el gráfico II.2). Si los recursos necesarios se circunscriben a los diez países más pobres (Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y

[45] Estas cifras están expresadas en dólares de 1997.

República Dominicana), la cifra asciende a 3.800 millones de dólares,[46] sin considerar los bolsones de pobreza extrema existentes en los países de ingreso medio, para los que podrían implementarse programas de cooperación internacional que atiendan los problemas de regiones específicas.

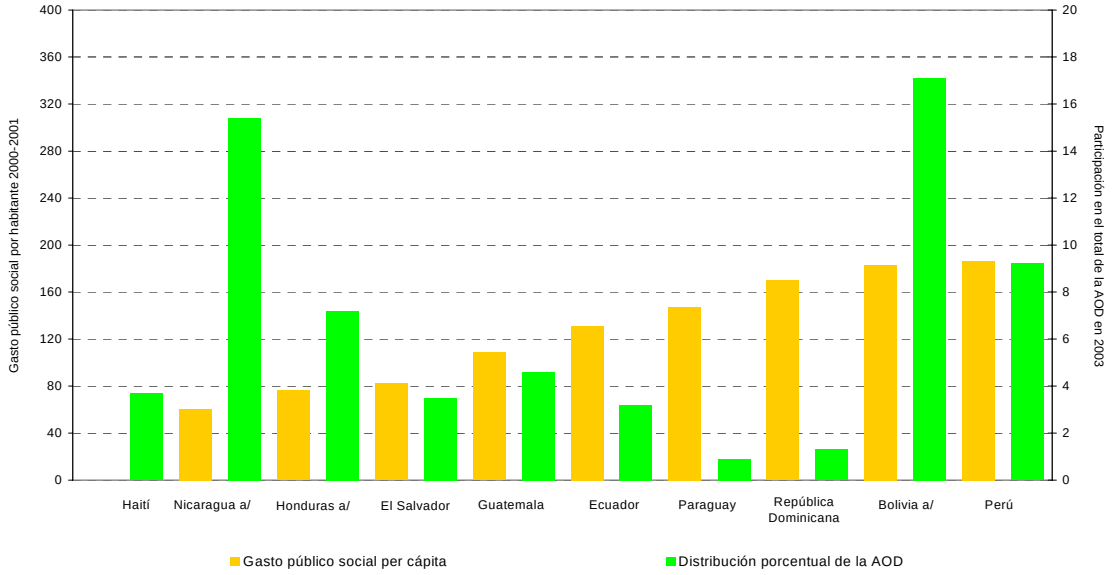
Otro ejemplo que se podría considerar en este contexto es el costo aproximado de un programa universal de alimentación escolar para diez de los países más pobres de la región, como el estimado en el recuadro VIII.2. En el año 2006, el costo anual de dicho programa ascendería a alrededor de 1.640 millones de dólares, lo que representa un aumento de apenas el 29% de toda la asistencia para el desarrollo que reciben los países de la región.

Las inversiones en agua y saneamiento deberían formar parte de las prioridades del gasto y la asistencia oficial para el desarrollo por los importantes efectos que tienen en la calidad de vida y la reducción de la mortalidad infantil. De acuerdo con estimaciones del Banco Mundial, en el período 2005-2010 se requerirían 5.000 millones de dólares al año, lo que representa el 0,21% del PIB regional (Lucioni, 2004).

En el gráfico VIII.12, en el que se comparan las magnitudes del gasto social por habitante y la participación porcentual de los 10 países de la región con menor desarrollo humano en la región en el desembolso neto de asistencia oficial para el desarrollo, se puede observar que la ayuda se ha concentrado en los países que reúnen los requisitos para beneficiarse de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados. Sin embargo, también puede verse que varios países de ingresos bajos tienen una participación relativamente pequeña en la actual distribución intrarregional de la asistencia oficial para el desarrollo. Cabe mencionar que el alivio de la deuda no se traduce necesariamente en mayores recursos nuevos que pueden destinarse a gasto social cuando la carga inicial del endeudamiento hacía imposible su cumplimiento.

Gráfico VIII.12

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): GASTO PÚBLICO SOCIAL PER CÁPITA Y PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN LA ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO (DESEMBOLSOS NETOS DEL 2003), 2000-2001



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proveniente de la base de datos de gasto social de la Comisión, cifras oficiales de los países y OCDE, base de datos sobre distribución sectorial de la asistencia oficial para el desarrollo bilateral, parte I, vol. 2004.

[a] Países beneficiados por la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados.

[46] A esta cifra debería agregarse el costo de las actividades administrativas; supone una perfecta focalización en la que se considera el monto que cada familia requiere para superar la línea de pobreza extrema como se indica en el capítulo II.

Cuadro VIII.2

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES DE RECURSOS

País	Producto interno bruto por habitante (US$ 1995) a/	Deuda pública como porcentaje del PIB	Deuda pública como porcentaje de las exportaciones	Servicio de la deuda como % de las exportaciones	Carga tributaria como porcentaje del PIB d/ Sin seguridad social	Carga tributaria como porcentaje del PIB d/ Con seguridad social	Gasto público social como porcentaje del PIB	Gasto público social por habitante (US$ 1997)	Asistencia oficial para el desarrollo (desembolsos netos) Millones de dólares	por habitante	Distribución porcentual (total)	Millones de dólares	por habitante	Distribución porcentual (total)	Inversión extranjera directa Millones de dólares	Distribución porcentual (total)
	2004	2003		2002	2003		2000-2001		1990			2003 f/			2003	
América Latina y el Caribe	**3 978**	**49,6**	**170,0**	**31,5**	**18,5**	**25,4**	**15,5**	**671**	**4 708,8**	**11**	**100,0**	**5 422,7**	**10**	**100,0**	**38 556,0**	**100,0**
Países con desarrollo humano medio bajo y bajo	**987**	**53,0**	**226,0**	**13,4**	**12,4**	**13,2**	**10,2**	**114**	**1 699,5**	**54**	**36,1**	**2 598,8**	**60**	**47,9**	**695,1**	**1,8**
Haití	399	46,2	274,8	8,6 c/	9,0	9,0			168,5	24	3,6	199,8	22	3,7	13,2 g/	0,0
Guatemala	1 613	18,4	110,7	7,5	10,3	10,6	6,2	109	202,1	23	4,3	247,0	20	4,6	115,8	0,3
Nicaragua	855	164,6	661,4	11,7	15,8	19,0	13,2	61	332,4	84	7,1	833,2	155	15,4	201,3	0,5
Honduras	754	73,8	192,4	12,3	15,9	16,2	10,0	77	449,2	92	9,5	389,0	54	7,2	198,0	0,5
Bolivia	975	64,1	269,3	27,7	14,5	16,3	17,9	183	547,3	82	11,6	929,7	101	17,1	166,8	0,4
Países con desarrollo humano medio	**2 169**	**46,9**	**191,8**	**21,2**	**12,7**	**14,5**	**7,8**	**158**	**1 068,3**	**22**	**22,7**	**987,9**	**16**	**18,2**	**3 436,4**	**8,9**
El Salvador	1 785	31,5	117,6	7,7	11,6	13,4	4,2	82	347,7	68	7,4	191,8	28	3,5	103,7	0,3
Ecuador	1 977	61,0	233,8	28,7	12,1	15,2	8,8 e/	131 e/	160,9	16	3,4	176,2	14	3,2	1 554,7	4,0
República Dominicana	2 162	30,9	86,5	6,4	14,5	15,0	7,6	170	102,0	14	2,2	69,0	8	1,3	309,9	0,8
Paraguay	1 271	49,1	100,7	10,5	9,9	10,8	8,5	148	57,5	14	1,2	50,7	8	0,9	90,8	0,2
Perú	2 555	48,9	278,6	32,8	13,0	14,6	8,0	187	400,2	18	8,5	500,2	18	9,2	1 377,3	3,6
Países con desarrollo humano medio alto	**3 896**	**47,4**	**240,5**	**54,1**	**19,8**	**32,1**	**17,7**	**778**	**422,1**	**2**	**9,0**	**1 210,8**	**5**	**22,3**	**15 340,2**	**39,8**
Colombia	2 435	49,2	246,0	40,2	15,4	19,7	13,6	337	89,5	3	1,9	802,1	18	14,8	1 746,2	4,5
Brasil	4 399	47,8	281,8	68,9	21,4	35,9	18,8	936	155,5	1	3,3	296,0	2	5,5	10 143,5	26,3
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	2 897	37,4	115,4	25,6	9,6	10,1	11,3	402	77,5	4	1,6	82,2	3	1,5	2 659,0	6,9
Panamá	3 656	58,7	85,5	19,7	9,0	13,6	25,5 e/	863 e/	99,6	41	2,1	30,5	10	0,6	791,5	2,1
Países con desarrollo humano alto	**5 480**	**52,3**	**135,3**	**23,2**	**18,3**	**20,5**	**14,5**	**807**	**767,7**	**5**	**16,3**	**403,2**	**2**	**7,4**	**17 629,9**	**45,7**
México	4 888	22,4	79,0	23,2	15,4	17,0	9,8	456	159,3	2	3,4	103,2	1	1,9	11 372,7	29,5
Cuba	4 402	34,0 b/	226,6 b/		37,1	41,4			52,0	5	1,1	70,0	6	1,3		
Uruguay	5 537	77,1	282,7	40,0	17,0	23,1	23,5	1494	53,1	17	1,1	16,8	5	0,3	274,6	0,7
Costa Rica	4 092	21,5	46,3	8,9	13,2	19,4	18,2	689	229,5	75	4,9	28,3	7	0,5	576,8	1,5
Chile	6 402	57,2	159,3	32,8	18,9	20,5	16,0	936	103,9	8	2,2	75,6	5	1,4	4 385,4	11,4
Argentina	7 182	112,2	438,1	18,3	20,4	23,2	21,6	1650	169,9	5	3,6	109,4	3	2,0	1 020,4	2,6
Países del Caribe	**3 249**	**40,4**	**59,0**	**9,6**					**751,3**	**120**	**16,0**	**222,1**	**35**	**4,1**	**1 454,4**	**3,8**
Anguila		13,2							3,8	424	0,1	3,9	328	0,1		
Antigua y Barbuda	8 265	83,1							4,7	74	0,1	5,0	69	0,1		
Antillas Neerlandesas									58,1	310	1,2					
Aruba		20,3							30,0	455	0,6					
Bahamas		5,6	13,8						3,5	14	0,1				249,6 g/	0,6
Barbados	6 974	25,9	54,9						2,9	11	0,1	19,9	73	0,4	16,1 g/	0,0
Belice	3 904	75,8	91,0	36,5					30,4	164	0,6	12,1	46	0,2		
Dominica	2 869	87,6	68,7	7,9					19,7	274	0,4	10,9	138	0,2		
Granada	3 803	79,9		13,6					13,8	163	0,3	11,7	146	0,2		
Guadalupe																
Guayana Francesa																
Guyana	747	172,0	180,2	10,7					168,8	231	3,6	86,6	113	1,6		
Islas Caimán									3,0	115	0,1					
Islas Turcas y Caicos									11,8	984	0,3	2,2	102	0,0		
Islas Vírgenes (EUA)																
Islas Vírgenes Británicas									5,6	328	0,1					
Jamaica	2 075	56,5	123,7	18,4					271,0	114	5,8	3,4	1	0,1	720,7	1,9
Martinica																
Montserrat									8,4	759	0,2	36,5	9 123	0,7		
Puerto Rico																
Saint Kitts y Nevis	6 321	86,6		22,6					8,1	198	0,2	0,0	0	0,0		
San Vicente y las Granadinas	2 416	51,4	109,3	7,6					15,4	140	0,3	6,3	53	0,1		
Santa Lucía	2 720	46,9	47,4	7,2					12,4	94	0,3	14,8	99	0,3		
Suriname	1 501	27,2							61,7	154	1,3	10,9	25	0,2	-148,0 g/	-0,4
Trinidad y Tabago	6 548	13,8	33,6	5,7					18,2	15	0,4	-2,3	-2	0,0	616,0	1,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países. PIB por habitante: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2004* (LC/G.2265-P), Santiago de Chile, diciembre del 2004. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.04.II.G.147. Deuda pública: Capítulo VII del presente documento (Deuda/PIB y deuda/X: CEPAL, sobre la base de información oficial; Servicio: Naciones Unidas, Base de datos de objetivos de desarrollo del Milenio). Carga tributaria: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Base de datos sobre finanzas públicas [en línea] (http://www.cepal.org). Gasto social: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 2004* (LC/G.2259-P), Santiago de Chile, 2005, en prensa. Asistencia oficial para el desarrollo: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Base de datos sobre distribución sectorial de la asistencia oficial para el desarrollo bilateral, parte I, volumen 2004. Inversión extranjera directa: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2004* (LC/G.2269), Santiago de Chile, marzo del 2005. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.05.II.G.32; y *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, 2004 (LC/G.2264-P), Santiago de Chile, abril del 2005. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E/S.05.II.G.1.

[a] Cifras preliminares. [b] 2002. [c] 1998. [d] En Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Costa Rica, Cuba y México la cobertura corresponde al gobierno general. Las cifras de Chile y Ecuador corresponden a 2002, la de Colombia a 2001 y la de México a 2000. [e] 2000. [f] Cifras sujetas a revisión. [g] Cifras referidas al año 2000, con la excepción de Barbados en que corresponden a 1999. Las cifras están expresadas en millones de dólares de cada año.

Constataciones y hallazgos, principios generales y desafíos relativos a las políticas

Creemos útil cerrar este capítulo ofreciendo una muy esquemática visión de sus principales constataciones y hallazgos, seguida de una serie de criterios orientadores de políticas públicas, incluidos algunos que aluden a áreas críticas para el éxito de las políticas sociales. Con el trasfondo de ambos elementos, se enumeran los principales desafíos que convendría enfrentar:

Constataciones y hallazgos

- América Latina y el Caribe sigue siendo la región más desigual del mundo, lo que responde a la desigual distribución de activos —tierra, capital, educación y tecnología— y limita las posibilidades de cumplir con los objetivos de desarrollo del Milenio.
- Los problemas de insuficiencia de empleos y de baja calidad de estos son los más apremiantes: el desempleo abierto aumentó de un 6,9% en 1990 a un 10% en 2004, y el sector informal urbano y las actividades agrícolas de baja productividad absorben más de la mitad del empleo total en la región. En los objetivos de desarrollo del Milenio no se destaca suficientemente este problema fundamental de América Latina y el Caribe.
- La pobreza regional sigue siendo muy elevada: 96 millones de latinoamericanos y caribeños viven en la extrema pobreza de un total de 222 millones de pobres, 18,6% y 42,9% de la población total, respectivamente.
- El progreso en la consecución de la meta de pobreza extrema es insuficiente: el examen basado en líneas nacionales calculadas por la CEPAL indica que solo un país de la región ya logró la meta, y que en cinco de ellos el progreso fue considerable y probablemente la alcanzarán. En los países restantes el avance fue escaso y en algunos hubo retrocesos.
- La región en su conjunto está en trayectoria de cumplimiento de la meta sobre reducción del hambre; de hecho, en 15 de 24 países se redujo la subnutrición. Aun así es preocupante que la mayoría de los países que muestran mayor rezago no hayan progresado a un ritmo acorde con el logro de esta meta.
- El avance hacia el logro de las metas de equidad de género en la educación, el acceso a agua de fuentes mejoradas y la reducción de la mortalidad en la niñez indica que la región se encuentra en vías de cumplimiento de estos importantes objetivos.
- La región no logró un progreso suficiente en la reducción de la mortalidad materna y en la detención del VIH/SIDA. Sin embargo, las intervenciones realizadas en los países que han logrado avanzar en relación con ambos objetivos señalan vías compatibles con el cumplimiento de las respectivas metas. En este sentido, la lucha contra el VIH/SIDA en Brasil es una experiencia exitosa y en países del Caribe se observan resultados promisorios.
- La degradación del medio ambiente natural y construido es alta y va en aumento, lo que tiene efectos adversos tanto para los pobres urbanos como los rurales.
- La región puede atender por lo menos el 10% de la demanda de reducción de emisiones mundiales de carbono; la participación en ese mercado podría generar ingresos superiores a los 2.000 millones de dólares.

Principios generales y criterios estructuradores de las políticas

En un documento que se refiere a un conjunto tan heterogéneo de países como los que integran América Latina y el Caribe solo es posible señalar orientaciones de políticas básicas y generales, y en particular las que condicionan el éxito de las políticas sociales.

- Los derechos humanos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales, deben constituir el marco ético para la formulación de las políticas tendientes al cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio.
- El cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio en la región requiere de reformas fundamentales de las políticas sociales y los sistemas de protección social que respondan a los principios de universalidad, inclusión y solidaridad.
- En muchos casos se ha dado primordial importancia a la focalización, en desmedro de las políticas universales, sesgo que debería corregirse. Las políticas focalizadas deberían ser un instrumento de una política social que, entre otros objetivos, apunte a facilitar la universalidad y a la integración social.
- La implementación de las políticas públicas para atender las necesidades sociales debe enmarcarse en un contexto de gobernabilidad económica y política que exige la más amplia representación de intereses y su satisfacción progresiva. Este es un requisito de particular importancia en sociedades en que la distribución del ingreso y de los activos es muy desigual.
- La aplicación de la política social de carácter público puede ser mixta, e incluso privada, y el sector público puede desempeñar variadas funciones, reservando para sí la definición y orientación de dicha política mediante mecanismos regulatorios adecuados.
- Es necesario dar prioridad a conjuntos integrados de políticas públicas y de programas sociales con una orientación general que se nutra de las sinergias entre ellos; evite la fragmentación de las políticas, la dispersión de los recursos y la proliferación y superposición de programas, y asegure su permanencia en el tiempo.
- Debe concederse especial importancia a la cooperación entre los países de la región, tanto en lo que se refiere al fortalecimiento del comercio intrarregional como a la difusión de buenas prácticas en materia de políticas y programas, otorgando apoyo técnico a los países más rezagados.
- Las políticas de empleo y de protección social deben ser elementos centrales de las estrategias de reducción de la pobreza y la desigualdad distributiva. Para lograr estos objetivos, es preciso dinamizar la mediana, pequeña y microempresa y adoptar las medidas sugeridas por la Organización Internacional del Trabajo para fomentar la creación de empleos decentes.
- Es importante dar prioridad a las medidas destinadas a eliminar o atenuar los mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. Esto implica otorgar primordial importancia a las inversiones tempranas (en la primera infancia y en la niñez) y a velar por la igualación de oportunidades de acceso a la salud y a una educación de calidad. El otro componente indispensable de dichas políticas es la consideración de la interculturalidad en función de la etnia y la necesidad de eliminar las desigualdades que se sustentan en el origen étnico de la población.
- La salud es un fenómeno multidimensional que, por lo tanto, exige la aplicación de estrategias intersectoriales, que deberían incluirse en el marco más general del desarrollo y la reducción de la pobreza. Se han identificado programas con participación de municipios

que han tenido efectos muy positivos en lo que respecta al mejoramiento de la salud de las poblaciones más vulnerables, conforme a criterios de sostenibilidad y con amplia participación ciudadana en la toma de decisiones.

- Además de la importancia que se otorgue a la atención primaria y a la prevención, debe ponerse particular acento en la provisión de acceso gratuito a los servicios de salud a las familias que no disponen de recursos para asegurar a sus miembros ese derecho básico. Ello debe incluir una política pública de regulación, selección y uso racional de medicamentos, para que la población de bajos ingresos pueda acceder a los fármacos esenciales a bajo costo. La experiencia regional señala que mediante un trabajo conjunto entre los sectores de salud y educación se puede incidir en la reducción de las tasas de mortalidad infantil y materna. La salud sexual y reproductiva también exige respuestas concertadas con otros sectores, como trabajo y justicia.

- La educación cumple un papel esencial en la ruptura de la reproducción intergeneracional de la pobreza, que solo podrá lograrse cuando todos los niños y niñas concluyan el ciclo escolar primario, se amplíe significativamente la educación preescolar y se logren índices más altos de conclusión del ciclo secundario por parte de los jóvenes de ambos sexos. Un objetivo importante en este ámbito debería ser el ofrecer una educación de calidad a todos los estratos de la población.

Principales desafíos relativos a las políticas

Los principales desafíos que enfrenta la región pueden estructurarse en torno a cuatro grandes ejes. El primero de ellos alude a las condiciones macroeconómicas, que son elementos fundamentales para el logro de los objetivos de desarrollo del Mileno. El segundo eje se refiere a los desafíos más importantes de las políticas sociales; el tercero agrupa temas que, si bien no pertenecen al área social, tienen particular relevancia para ella, como también para el desarrollo en general. El cuarto eje alude a los desafíos que la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio plantea a los países desarrollados, lo que se relaciona fundamentalmente con los recursos correspondientes a asistencia oficial para el desarrollo, alivio de la deuda y acceso a los mercados.

Desafíos macroeconómicos

- La reducción a la mitad de la pobreza extrema y el hambre hasta el año 2015 exige un crecimiento económico rápido y sostenido, de al menos un 2,9% por habitante en la próxima década. En cambio, los países más pobres y que han progresado menos en los últimos 14 años tienen que crecer a una tasa del 4,4% anual como promedio. Resulta esencial dar igual prioridad a la reducción de la volatilidad del crecimiento, dadas las asimetrías de sus efectos sociales.

- El crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para reducir la pobreza en la región. También es necesario reducir la desigualdad, lo que significa que en las políticas económicas se debe tomar en cuenta esta dimensión, específicamente en el diseño de medidas financieras y fiscales y en las políticas de ingresos. La reducción de las desigualdades en el acceso a los activos productivos es particularmente importante. No debe olvidarse tampoco que una estrategia de crecimiento con equidad implica poner a las políticas sociales en el centro del desarrollo.

- Se precisa un pacto fiscal que eleve el gasto público social y asegure la continuidad de los principales programas sociales. En algunos países ese mayor gasto podría financiarse con una mayor carga tributaria, complementada por un aumento de la asistencia oficial para el desarrollo, que incluya el alivio de la deuda externa. El pacto fiscal tal como ha sido caracterizado por la CEPAL cubre, además del financiamiento, otras áreas que se mencionan en diferentes partes del presente resumen.

Desafíos relativos a las políticas sociales

- Junto con reducir la pobreza y el hambre, es imprescindible invertir en capital humano mediante programas sociales. Entre otros, se debe otorgar alta prioridad en la canalización del gasto social a los programas de transferencias condicionadas para asegurar la asistencia escolar en el nivel primario y secundario, los programas de alimentación escolar (comedores), de nutrición y de atención médica primaria y preventiva, especialmente a embarazadas y a recién nacidos. Cabe agregar que los programas sociales más exitosos de la región, especialmente los de transferencias condicionadas, han sido los que otorgan a las mujeres un papel preponderante.
- En las políticas y programas de provisión gratuita o subsidiada de servicios de salud y educación y otros servicios sociales se debe dar prioridad a la reducción de las desigualdades geográficas, entre zonas urbanas y rurales, y especialmente a las que se basan en el origen étnico de la población.
- Es necesario continuar ampliando la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones, tanto en el sector público como en el privado. Es fundamental continuar el proceso de facilitación de su representación parlamentaria.
- La creación de instituciones sociales o su fortalecimiento son requisitos clave para garantizar la coordinación, la transparencia, la eficiencia y la rendición de cuentas en materia de gasto social. Ello supone la participación de la sociedad civil en el control del gasto público.

Desafíos relativos a otras áreas y temas de especial importancia

- Es necesario aumentar las inversiones en infraestructura —transporte, energía, comunicaciones y en agua y saneamiento— para que las zonas más rezagadas puedan salir de la trampa de la pobreza, mediante la generación de empleos y el fomento de la inversión privada y el comercio. De particular importancia son las inversiones en agua y saneamiento, en particular en las zonas rurales, por su sinergia con las acciones tendientes a reducir la morbimortalidad de la población, especialmente de los niños.
- Para reducir la pobreza en las zonas rurales es necesario elevar la producción y mejorar la eficiencia de las cadenas de comercialización, mediante el desarrollo de infraestructura, provisión de acceso a tecnologías y fomento de asociaciones de productores.
- Los países de la región deben enfrentar el desafío de aumentar y mejorar la incorporación de tecnologías de la información y comunicaciones (TIC), para lo cual es esencial una plataforma digital adecuada y recursos humanos capacitados para utilizarla. El proceso de adquisición, adaptación y desarrollo de estas tecnología impone un esfuerzo de inversión en capital, que a su vez requiere de un entorno habilitador en materia de seguridad legal. Dado el bajo nivel del ingreso y su desigual distribución en la región, un requisito fundamental del acceso generalizado a estas tecnologías es la creación de centros comunitarios en general, en especial utilizando las potencialidades que brindan los establecimientos escolares.
- También es necesario reducir la presión que se ejerce actualmente sobre los recursos energéticos, el agua, los bosques y las zonas protegidas, mediante impuestos y regulaciones adecuadas que consideren las externalidades negativas.
- La enorme vulnerabilidad de la región ante a los desastres naturales impone la necesidad de establecer sistemas de vigilancia y alerta temprana, sobre todo en los Estados insulares, y de reducir el número de habitantes que vive en tugurios y asentamientos precarios.

Los recursos externos y la asociación mundial para el desarrollo

- Es imperativo que se concluyan exitosamente las negociaciones de Doha para el desarrollo, lo que supone avanzar en la eliminación de los subsidios de los países desarrollados y ampliar el acceso de la región a sus mercados, especialmente de productos agrícolas. Asimismo, este acuerdo debería manifestarse en un trato especial y diferenciado que implique, por una parte, que las concesiones de acceso a mercados no sean obligatoriamente recíprocas y, por otra, que debe mantenerse cierta flexibilidad y discrecionalidad con respecto a las políticas de los países en desarrollo.

- Si bien la responsabilidad esencial del financiamiento del desarrollo corresponde a los propios países en desarrollo, conforme al principio de "responsabilidades comunes pero diferenciadas", los países desarrollados deberían al menos duplicar la asistencia oficial para el desarrollo, ya que para que sea posible cumplir con los objetivos del Milenio se ha estimado que los donantes deberían aportar entre el 0,44% y el 0,54% de su PNB, aporte que en el 2003 ascendió apenas al 0,25%. En el caso de América Latina y el Caribe se requerirán aumentos relativos del mismo orden.

- Se requiere elevar la asistencia oficial para el desarrollo a los países más pobres de la región, especialmente Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Suriname, a fin de complementar sus recursos internos. Como se señala en la Declaración del Milenio, también debe otorgarse prioridad a los pequeños Estados insulares y sin litoral.

- Además de la necesidad de incrementar y mejorar los niveles de asistencia, es necesario poner en marcha mecanismos e identificar fuentes innovadoras de financiamiento complementario del desarrollo y de la lucha contra el hambre y la pobreza, así como garantizar la estabilidad de dichos flujos externos. Un ejemplo de esto son las identificadas por Alemania, Brasil, Chile, España y Francia en el 2005, entre las que destacan los impuestos a las transacciones financieras, al comercio de armas y a las transacciones con origen y destino en los paraísos fiscales, las contribuciones de empresas socialmente responsables, la creación de un servicio financiero internacional y la emisión de derechos especiales de giro para financiar el desarrollo y realzar los beneficios de las remesas.

- Dado que la relación promedio de deuda/exportaciones es superior a 1,5, proporción que supera la de otras regiones en desarrollo, deberían adoptarse más medidas tendientes a aliviarla, especialmente en los países en los que el servicio de la deuda representa una fracción muy alta del PIB y de las exportaciones. Iniciativas tales como las de canje de deuda por educación cumplirían el doble propósito de aliviar la carga de los compromisos fiscales y dirigir los recursos a inversión en capital humano.

Anexo estadístico

Cuadro 1

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO Y CLASIFICACIÓN EN EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO 2002

País	Esperanza de vida al nacer	Tasa de alfabetismo de población de 15 años y más	Tasa bruta combinada de matrícula en primaria, secundaria y terciaria	PIB per cápita	Promedio simple por grupo/ clasificación IDH	Clasificación IDH	Población
	2002	Porcentaje 2002	Porcentaje 2001-2002	Dólares PPA 2002	Posición 2002	Grupo 2002	Porcentaje 2002
América Latina y el Caribe	**69,3**	**87,4**	**79,5**	**7 190**	**50**		**100,0**
Países con desarrollo humano medio bajo y bajo	**63,0**	**72,2**	**63,4**	**2 769**	**124**		**7,7**
Haití	49,4	51,9	52,0	1 610	153	Bajo	
Guatemala	65,7	69,9	56,0	4 080	121	Medio	
Nicaragua	69,4	76,7	65,0	2 470	118	Medio	
Honduras	68,8	80,0	62,0	2 600	115	Medio	
Bolivia	63,7	86,7	86,0	2 460	114	Medio	
Países con desarrollo humano medio	**69,7**	**86,2**	**79,1**	**4 893**	**95**		**11,2**
El Salvador	70,6	79,7	66,0	4 890	103	Medio	
Ecuador	70,7	91,0	72,0	3 580	100	Medio	
República Dominicana	66,7	84,4	77,0	6 640	98	Medio	
Paraguay	70,7	91,6	72,0	4 610	89	Medio	
Perú	69,7	85,0	88,0	5 010	85	Medio	
Países con desarrollo humano medio alto	**69,4**	**88,1**	**85,3**	**7 268**	**69**		**46,7**
Colombia	72,1	92,1	68,0	6 370	73	Medio	
Brasil	68,0	86,4	92,0	7 770	72	Medio	
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	73,6	93,1	71,0	5 380	68	Medio	
Panamá	74,6	92,3	73,0	6 170	61	Medio	
Países con desarrollo humano alto	**73,9**	**93,2**	**78,7**	**9 193**	**46**		**32,2**
México	73,3	90,5	74,0	8 970	53	Alto	
Cuba	76,7	96,9	78,0	5 259	52	Alto	
Uruguay	75,2	97,7	85,0	7 830	46	Alto	
Costa Rica	78,0	95,8	69,0	8 840	45	Alto	
Chile	76,0	95,7	79,0	9 820	43	Alto	
Argentina	74,1	97,0	94,0	10 880	34	Alto	
Países del Caribe	**72,1**	**92,1**	**72,7**	**6 713**	**71**		**2,2**
Anguila						...	
Antigua y Barbuda	73,9	85,8	69,0	10 920	55	Alto	
Antillas Neerlandesas						...	
Aruba						...	
Bahamas	67,1	95,5	74,0	17 280	51	Alto	
Barbados	77,1	99,7	88,0	15 290	29	Alto	
Belice	71,5	76,9	71,0	6 080	99	Medio	
Dominica	73,1	76,4	74,0	5 640	95	Medio	
Granada	65,3	94,4	65,0	7 280	93	Medio	
Guadalupe						...	
Guayana Francesa						...	
Guyana	63,2	96,5	75,0	4 260	104	Medio	
Islas Caimán						...	
Islas Turcas y Caicos						...	
Islas Vírgenes de los Estados Unidos						...	
Islas Vírgenes Británicas						...	
Jamaica	75,6	87,6	75,0	3 980	79	Medio	
Martinica						...	
Montserrat						...	
Puerto Rico						...	
Saint Kitts y Nevis	70,0	97,8	97,0	12 420	39	Alto	
San Vicente y las Granadinas	74,0	83,1	64,0	5 460	87	Medio	
Santa Lucía	72,4	94,8	74,0	5 300	71	Medio	
Suriname	71,0	94,0	74,0	6 590	67	Medio	
Trinidad y Tabago	71,4	98,5	64,0	9 430	54	Alto	

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 2004*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa Libros S.A., 2004.

Cuadro 2

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVALUACIÓN DEL PROGRESO HACIA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO [a]

Objetivo 1.
Erradicar la extrema pobreza y el hambre

	Meta 1. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día						**Meta 2.** Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre					
	Indicador 1 Población en extrema pobreza según líneas nacionales [c]			**Indicador 2** Coeficiente de la brecha de extrema pobreza		**Indicador 3** Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población	**Indicador 4** Niños menores de 5 años con peso inferior al normal			**Indicador 5** Población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria		
País	Nivel 1990	Nivel 2004	Avance al 2004	Nivel 1990	Nivel 2002	Nivel 2002	Nivel 1981-1993	Nivel 1995-2002	Avance al 1995-2002	Nivel 1990-1992	Nivel 2000-2002	Avance al 2000-2002
América Latina y el Caribe	**22,5**	**18,6**	**34,2**	**9,8**	**8,1**	**4,3**	**10,3**	**7,5**	**55,0**	**13**	**10**	**47,8**
Países con desarrollo humano medio bajo y bajo	**46,5**	**39,7**	**29,3**	**20,9**	**19,4**	**5,5**	**23,0**	**16,4**	**57,4**	**32**	**28**	**24,8**
Haití		60,4	...				26,8	17,3	70,9	65	47	55,4
Guatemala	41,8	32,3	45,5	18,5	10,7	10,7	33,2	24,2	36,7	16	24	-100,0
Nicaragua	51,4	42,4	34,9	24,3	19,0	3,8	11,9	9,6	58,0	30	27	20,0
Honduras	60,6	53,8	22,5	31,5	26,6		20,6	16,6	19,5	23	22	8,7
Bolivia	39,5	37,0	12,7	9,7	19,5	2,2	13,2	7,6	80,2	28	21	50,0
Países con desarrollo humano medio	**26,7**	**22,2**	**33,3**	**7,7**	**10,3**	**4,3**	**11,7**	**8,8**	**50,7**	**27**	**13**	**107,0**
El Salvador	27,7	22,9	34,4	9,1	9,5	4,1	16,1	11,8	41,7	12	11	16,7
Ecuador [b]	26,2	17,9	63,6	9,2	6,9	5,1	16,5	14,8	-8,1	8	4	100,0
República Dominicana		21,4	...		9,2	3,4	10,4	5,3	102,2	27	25	14,8
Paraguay	35,0	33,3	9,5	3,6	15,4	3,8	3,7	5,0	-70,3	18	14	44,4
Perú	25,0	21,7	26,8		9,2	4,3	10,7	7,1	77,9	42	13	138,1
Países con desarrollo humano medio alto	**23,0**	**17,0**	**52,0**	**9,4**	**7,3**	**3,4**	**7,6**	**5,8**	**48,8**	**13**	**11**	**33,5**
Colombia	26,1	25,2	6,8	9,8	10,0	3,5	10,1	6,7	62,0	17	13	47,1
Brasil	23,4	14,2	78,3	9,7	5,8	3,2	7,0	5,7	30,6	12	9	50,0
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	14,6	22,7	-111,1	5,0	9,3	4,3	7,7	4,4	85,7	11	17	-109,1
Panamá	22,9	16,0	60,2	7,3	3,3	3,3	7,0	6,8	21,3	21	26	-47,6
Países con desarrollo humano alto	**15,1**	**12,2**	**38,0**	**5,2**	**4,8**	**5,6**	**9,9**	**6,4**	**70,3**	**5**	**4**	**36,4**
México	18,8	12,3	69,1	5,9	3,5	5,9	13,9	7,5	83,5	5	5	0,0
Cuba			...					4,1	...	8	3	125,0
Uruguay [b]	3,4	1,9	87,6	0,9	0,6	8,8	7,4	4,5	63,8	6	4	66,7
Costa Rica	9,8	7,5	47,7	4,8	3,9	4,2	2,8	5,1	-164,3	6	4	66,7
Chile	12,9	4,3	133,8	4,3	1,7	4,9	0,9	0,8	50,7	8	4	100,0
Argentina [b]	8,2	16,9	-212,1	1,6	7,5	5,1	1,9	5,4	-277,5	2	2	49,1
Países del Caribe			**...**				**8,8**	**7,5**	**27,9**	**15**	**10**	**58,3**
Anguila			...						...			...
Antigua y Barbuda			...				9,5		...			...
Antillas Neerlandesas			...						...			...
Aruba			...						...			...
Bahamas			...						...			...
Barbados			...				5,9		...			...
Belice			...				5,7	6,2				...
Dominica			...					5,0	...			...
Granada			...						...			...
Guadalupe			...						...			...
Guayana Francesa			...						...			...
Guyana			...				18,3	13,6	69,2	21	9	114,3
Islas Caimán			...						...			...
Islas Turcas y Caicos			...						...			...
Islas Vírgenes de los Estados Unidos			...						...			...
Islas Vírgenes Británicas			...						...			...
Jamaica			...				7,2	6,4	15,1	14	10	57,1
Martinica			...						...			...
Montserrat			...						...			...
Puerto Rico			...						...			...
Saint Kitts y Nevis			...						...			...
San Vicente y las Granadinas			...					19,5	...			...
Santa Lucía			...				13,8		...			...
Suriname			...					13,3	...	13	11	30,8
Trinidad y Tabago			...				6,7	5,9	2,7	13	12	15,4

Fuente: Véase el anexo de fuentes al final de esta sección.

[a] El orden de los indicadores corresponde a la enumeración oficial y la ausencia de alguno de ellos se debe a la falta de información. Salvo indicación contraria las cifras son porcentajes. Las fuentes, años y detalles correspondientes a cada uno de los indicadores se presentan al final del anexo.

[b] Las cifras para los indicadores 1, 2 y 3 corresponden a zonas urbanas.

[c] Los porcentajes de extrema pobreza del 2004 corresponden a una proyección de las estadísticas del 2001 o 2002 de cada país. Para mayores detalles, véase el capítulo II.

Cuadro 2 (continuación)

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVALUACIÓN DEL PROGRESO HACIA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO [a]

	Objetivo 2. Lograr la enseñanza primaria universal								
	Meta 3. Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria								
	Indicador 6 Tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria			**Indicador 7** Alumnos que culminan la educación primaria según CINE 1997			**Indicador 8** Tasa de alfabetización entre 15 y 24 años		
País	Nivel 1990	Nivel 2002	Avance al 2002	Nivel 1992	Nivel 2002	Avance al 2002	Nivel 1990	Nivel 2000-2004	Avance al 2000-2004
América Latina y el Caribe	**87,4**	**95,5**	**64,6**	**83,6**	**88,1**	**27,5**	**92,7**	**94,8**	**29,0**
Países con desarrollo humano medio bajo y bajo	**77,4**	**89,0**	**51,5**	**59,2**	**68,3**	**22,3**	**74,0**	**82,7**	**33,6**
Haití	22,1		...			...	54,8	66,2	25,2
Guatemala	64,0	87,3	64,6	52,2	60,8	18,0	73,4	80,1	25,2
Nicaragua	72,2	85,5	47,8	60,2	64,5	10,8	68,2	86,2	56,6
Honduras	89,9	87,4	-24,4	61,7	68,4	17,5	79,7	88,9	45,3
Bolivia	90,8	95,1	46,8	67,1	81,6	44,1	92,6	97,3	63,5
Países con desarrollo humano medio	**84,4**	**97,1**	**81,5**	**82,6**	**86,1**	**20,3**	**92,6**	**95,0**	**31,9**
El Salvador	72,8	90,4	64,8	69,0	74,3	17,1	83,8	88,9	31,5
Ecuador	97,8	99,5	78,2	89,8	90,8	9,8	95,5	96,4	20,0
República Dominicana	58,2	96,4	91,4	76,3	81,9	23,6	87,5	91,7	33,6
Paraguay	92,8	89,3	-48,4	78,3	80,8	11,5	95,6	96,3	15,9
Perú	87,8	99,7	97,9	85,4	89,4	27,4	94,5	96,6	38,2
Países con desarrollo humano medio alto	**83,0**	**94,7**	**68,9**	**83,5**	**88,3**	**29,5**	**92,8**	**95,1**	**32,5**
Colombia	68,1	87,4	60,5	85,6	89,7	28,5	94,9	97,2	45,1
Brasil	85,6	97,3	81,1	82,2	87,6	30,3	91,8	94,2	29,3
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	88,1	90,8	22,4	88,3	90,2	16,2	96,0	98,2	55,0
Panamá	91,5	99,6	95,4	89,3	91,5	20,6	95,3	97,0	36,2
Países con desarrollo humano alto	**97,0**	**97,8**	**24,9**	**89,7**	**93,8**	**39,5**	**96,4**	**97,4**	**29,0**
México	100 b/	99,4	...	86,7	92,6	44,4	95,2	96,6	29,2
Cuba	91,7	93,5	21,7			...	99,3	99,8	71,4
Uruguay	91,9	90,4	-19,3	96,2	96,3	2,6	98,7	99,1	30,8
Costa Rica	87,3	90,4	24,6	84,6	88,7	26,6	97,4	98,4	38,5
Chile	87,7	86,5	-10,0	95,5	97,0	33,3	98,1	99,0	47,4
Argentina	93,8	100,0	100,0	97,1	96,6	-17,2	98,2	98,6	22,2
Países del Caribe	**91,5**	**94,7**	**37,8**			**...**	**95,1**	**96,6**	**29,8**
Anguila		95,2	...			...			
Antigua y Barbuda			...			...			
Antillas Neerlandesas		88,4	...			...	97,5	98,3	32,0
Aruba		99,0	...			...			
Bahamas	89,6	86,4	-31,2			...	96,5		
Barbados	80,1	100,0	99,8			...	99,8	99,8	...
Belice	94,0	99,2	86,4			...	96,0	84,2	-295,0
Dominica		81,3	...			...			
Granada		84,2	...			...			
Guadalupe			...			...			
Guayana Francesa			...			...			
Guyana	88,9	99,2	93,1			...	99,8		
Islas Caimán			...			...			
Islas Turcas y Caicos		73,5	...			...			
Islas Vírgenes de los Estados Unidos			...			...			
Islas Vírgenes Británicas		93,7	...			...			
Jamaica	95,7	94,6	-26,3			...	91,2	94,5	37,5
Martinica			...			...		99,8	
Montserrat			...			...			
Puerto Rico			...			...	96,1	97,7	41,0
Saint Kitts y Nevis		100,0	...			...			
San Vicente y las Granadinas		90,0	...			...			
Santa Lucía	95,1	99,4	88,0			...			
Suriname	78,4	97,0	86,1			...			
Trinidad y Tabago	90,9	90,6	-3,5			...	99,6	99,8	50,0

[a] El orden de los indicadores corresponde a la enumeración oficial y la ausencia de alguno de ellos se debe a la falta de información. Salvo indicación contraria las cifras son porcentajes. Las fuentes, años y detalles correspondientes a cada uno de los indicadores se presentan al final del anexo.

[b] Para el indicador 6, la fuente informa un 100,3%, por lo cual no se puede calcular el avance hacia la meta.

Cuadro 2 (continuación)

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVALUACIÓN DEL PROGRESO HACIA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO [a]

Objetivo 3. Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer

Meta 4. Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin de año 2015

	Indicador 9 Relación entre niños y niñas matriculados en: Primaria			Secundaria			Terciaria			**Indicador 9** [b] Mujeres respecto de los hombres que culminan la educación primaria según CINE 1997			**Indicador 10** Indice de paridad de género entre las tasas de alfabetización			**Indicador 11** Porcentaje de mujeres que trabajan en el sector no agrícola como porcentaje del total de empleados en el sector no agrícola		**Indicador 12** Proporción de puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional	
País	Nivel 1990	Nivel 2002	Avance al 2002	Nivel 1990	Nivel 2002	Avance al 2001	Nivel 1990	Nivel 2001	Avance al 2001	Nivel 1992	Nivel 2002	Avance al 2002	Nivel 1990	Nivel 2002	Avance al 2002	Nivel 1990	Nivel 2001	Nivel 1990	Nivel 2003
América Latina y el Caribe	**1,01**	**1,00**	**100,0**	**1,08**	**1,07**	**100,0**	**0,97**	**1,17**	**100,0**	**1,01**	**1,03**	**100,0**	**1,06**	**1,01**	**100,0**	**37,7**	**41,9**	**8**	**14**
Países con desarrollo humano medio bajo y bajo	**0,95**	**0,99**	**81,1**	**1,05**	**1,06**	**100,0**	**0,90**	**1,18**	**100,0**	**0,90**	**1,01**	**100,0**	**1,60**	**0,98**	**100,0**	**39,0**	**41,5**	**9**	**13**
Haití	0,94		...	0,96		...			...			...	1,05	1,01	100,0				4
Guatemala	0,88	0,97	71,9		0,95	...			...	0,72	0,88	57,4	1,73	0,86	-10,0	36,8	39,2	7	9
Nicaragua	1,06	1,00	107,2	1,37	1,18	100,0	1,06	1,06	100,0	1,09	1,21	100,0	0,97	1,06	100,0			15	21
Honduras	1,05	1,02	100,0			...	0,77	1,28	100,0	1,06	1,13	100,0	0,89	1,05	100,0	48,1	51,7	10	6
Bolivia	0,91	1,00	100,0	0,85	0,98	87,5		0,55	...	0,89	0,98	81,2	2,88	0,98	100,0	35,2	36,4	9	19
Países con desarrollo humano medio	**0,99**	**1,00**	**71,2**	**1,05**	**1,04**	**100,0**	**0,78**	**1,29**	**100,0**	**0,96**	**1,02**	**100,0**	**1,76**	**0,99**	**101,1**	**33,0**	**36,0**	**7**	**15**
El Salvador	1,01	1,00	102,0	1,06	1,02	100,0	0,71	1,23	100,0	0,96	1,02	100,0	1,17	0,98	100,0	32,3	31,2	12	10
Ecuador	0,99	1,01	100,0		1,03	...			...	0,99	1,01	100,0	1,28	1,00	100,0	37,3	41,4	5	16
República Dominicana	1,02	0,95	-4,0		1,34	...			...	1,09	1,12	100,0	0,90	1,02	100,0	35,5	34,3	8	17
Paraguay	0,97	1,00	100,0	1,04	1,06	100,0	0,88	1,37	100,0	0,96	1,09	100,0	1,17	1,00	100,0	40,5	38,4	6	3
Perú	0,97	1,00	100,0		0,97	...		0,98	...	0,90	0,96	63,6	2,53	0,98	100,0	28,9	34,6	6	18
Países con desarrollo humano medio alto	**1,10**	**1,00**	**100,0**	**1,21**	**1,12**	**100,0**	**1,07**	**1,25**	**100,0**	**1,05**	**1,05**	**100,0**	**0,74**	**1,02**	**100,0**	**39,7**	**45,6**	**5**	**10**
Colombia	1,15	0,99	-1,0	1,13	1,10	100,0	1,07	1,10	100,0	1,03	1,04	100,0	0,78	1,01	100,0	39,9	49,1	5	12
Brasil	0,94		...		1,08	...	1,06	1,28	100,0	1,05	1,05	100,0	0,72	1,03	100,0	40,2	45,7	5	9
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	1,03	1,01	100,0	1,38	1,16	100,0		1,42	...	1,05	1,06	100,0	0,74	1,01	100,0	35,2	39,6	10	10
Panamá	0,96	0,99	82,0	1,07	1,11	100,0		1,67	...	1,01	1,01	100,0	1,21	0,99	100,0	44,3	41,7	8	10
Países con desarrollo humano alto	**0,99**	**1,01**	**100,0**	**1,03**	**1,04**	**100,0**	**0,82**	**0,98**	**88,4**	**0,98**	**1,01**	**100,0**	**1,18**	**1,00**	**100,0**	**36,0**	**38,6**	**12**	**22**
México	0,98	1,01	100,0	1,01	1,04	100,0	0,74	0,96	84,4	0,97	1,01	100,0	1,38	1,00	100,0	35,3	37,2	12	16
Cuba	0,97	0,99	55,7	1,14	1,00	102,2	1,41	1,25	100,0			...	1,09	1,00	100,0	37,1	37,9	34	36
Uruguay	0,99	1,00	100,0		1,10	...		1,78	...	1,01	1,01	100,0	0,53	1,01	100,0	41,9	46,5	6	12
Costa Rica	0,99	1,02	100,0	1,05	1,09	100,0		1,15	...	1,00	1,03	100,0	0,80	1,01	100,0	37,2	40,1	11	35
Chile	0,98	0,99	25,2	1,08	1,01	100,0		0,92	...	1,01	1,01	100,0	0,80	1,00	100,0	36,2	36,6		13
Argentina	1,04	1,00	100,0		1,06	...		1,48	...	1,01	1,02	100,0	0,81	1,00	100,0	37,3	42,9	6	31
Países del Caribe	**0,99**	**1,00**	**100,0**	**1,08**	**1,09**	**100,0**	**0,81**	**1,84**	**100,0**			**...**	**0,56**	**1,03**	**100,0**	**45,3**	**41,7**	**12**	**16**
Anguila		1,02	...		0,98	...			...			...			...				
Antigua y Barbuda			...			...			...			...			...				
Antillas Neerlandesas		1,05	...		1,12	...		1,48	...			...	0,85	1,00	100,0	43,1	48,0		
Aruba		0,99	...		1,09	...		1,48	...			...			...				
Bahamas	1,03	1,03	100,0		1,04	...			...			...	0,54		...	49,2	48,4	4	20
Barbados	1,00	1,00	100,0		1,00	...	1,26	2,55	100,0			...	1,00	1,00	100,0	45,5	46,6	4	11
Belice	0,98	1,02	100,0	1,15	1,05	100,0			...			...	0,73	1,01	100,0	37,4	41,0		7
Dominica		0,95	...		1,14	...			...			...			...			10	19
Granada		0,90	...			...			...			...			...				
Guadalupe			...			...			...			...			...				
Guayana Francesa			...			...			...			...			...				
Guyana	0,98	0,98	...	1,06	1,08	100,0			...			...	1,00		...			37	20
Islas Caimán			...			...			...			...			...				
Islas Turcas y Caicos		0,98	...		1,02	...			...			...			...				
Islas Vírgenes de los Estados Unidos			...			...			...			...			...				
Islas Vírgenes Británicas		0,98	...		1,17	...		2,34	...			...			...				
Jamaica	0,99	1,00	100,0	1,06	1,04	100,0	0,73	1,86	100,0			...	0,37	1,07	100,0	49,6	45,8	5	12
Martinica			...			...			...			...	0,55	1,00	100,0				
Montserrat			...			...			...			...			...				
Puerto Rico			...			...			...			...	0,65	1,01	100,0	46,5	39,0		
Saint Kitts y Nevis			...			...			...			...			...			7	13
San Vicente y las Granadinas	0,99	0,99	35,3	1,24	1,09	100,0			...			...			...			10	23
Santa Lucía	0,94	1,01	100,0	1,45	1,25	100,0	1,38	3,40	100,0			...			...				11
Suriname	1,00	1,02	100,0	1,15	1,38	...		1,69	...			...			...	39,1	33,9	8	18
Trinidad y Tabago	0,99	0,99	5,6	1,05	1,08	100,0	0,79	1,50	100,0			...		1,00	...	35,6	39,9	17	19

[a] El orden de los indicadores corresponde a la enumeración oficial y la ausencia de alguno de ellos se debe a la falta de información. Salvo indicación contraria las cifras son porcentajes. Las fuentes, años y detalles correspondientes a cada uno de los indicadores se presentan al final del anexo.

Cuadro 2 (continuación)

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVALUACIÓN DEL PROGRESO HACIA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO [a]

	Objetivo 4. Reducir la mortalidad infantil								**Objetivo 5.** Mejorar la salud materna	
	Meta 5. Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años								**Meta 6.** Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes	
	Indicador 13 Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años por cada 1.000 nacidos vivos			**Indicador 14** Tasa de mortalidad infantil por cada 1.000 nacidos vivos			**Indicador 15** Niños vacunados contra el sarampión		**Indicador 16** Tasa de mortalidad materna (100.000 nv)	**Indicador 17** Partos con asistencia de personal sanitario especializado
País	Nivel 1990	Nivel 2003	Avance al 2003	Nivel 1990	Nivel 2003	Avance al 2003	Nivel 1990	Nivel 2002	Nivel 2000	Nivel 2000
América Latina y el Caribe	**55,7**	**33,0**	**61,2**	**42,9**	**25,6**	**60,5**	**76**	**93**	**87**	**85**
Países con desarrollo humano medio bajo y bajo	**97,4**	**60,4**	**57,0**	**69,1**	**44,2**	**54,0**	**62**	**75**	**252**	**46**
Haití	133,5	97,0	40,9	89,1	61,1	47,1	31	53	523	24
Guatemala	85,0	47,6	66,1	61,0	38,1	56,4	68	75	153	41
Nicaragua	75,8	39,9	71,1	56,5	29,7	71,2	82	98	100	82
Honduras	66,8	44,1	51,0	48,3	31,6	52,0	90	97		
Bolivia	113,0	70,3	56,7	82,6	54,6	50,8	53	64	230	52
Países con desarrollo humano medio	**74,0**	**45,3**	**58,2**	**54,5**	**31,0**	**64,6**	**72**	**89**	**142**	**70**
El Salvador	64,1	34,4	69,5	47,1	25,9	67,5	98	93		
Ecuador	65,3	29,4	82,4	49,9	24,5	76,2	60	80	90	69
República Dominicana	70,7	47,6	49,1	50,4	34,1	48,5	96	82	77	96
Paraguay	55,8	44,8	29,5	45,0	36,7	27,7	69	82	152	86
Perú	85,7	55,2	53,4	61,8	32,9	70,0	64	95	185	59
Países con desarrollo humano medio alto	**54,9**	**31,6**	**63,6**	**43,0**	**25,5**	**61,1**	**77**	**95**	**58**	**94**
Colombia	52,3	32,7	56,2	38,3	25,2	51,1	82	89	105	86
Brasil	59,6	33,1	66,8	47,5	27,0	64,6	78	99	45	97
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	30,3	21,0	46,0	25,0	17,3	46,0	61	83	60	
Panamá	35,8	26,5	39,0	28,3	20,4	42,1	73	79	61	90
Países con desarrollo humano alto	**37,2**	**20,7**	**66,5**	**30,8**	**17,1**	**67,0**	**81**	**96**	**62**	**90**
México	44,3	24,3	67,8	36,3	20,1	66,9	75	96	79	85
Cuba	19,0	7,6	90,2	15,6	6,0	92,5	94	98	34	100
Costa Rica	18,6	12,2	51,8	16,0	10,4	51,8	90	94	36	96
Uruguay	25,0	15,3	58,1	21,4	13,0	58,7	97	92	11	
Chile	19,3	9,6	75,1	16,3	7,9	76,9	82	99	19	100
Argentina	30,0	17,3	63,4	25,8	14,8	63,6	93	97	35	98
Países del Caribe		**21,8**	**...**	**22,4**	**16,2**	**41,6**	**75**	**88**	**113**	**94**
Anguila			...			...				
Antigua y Barbuda			...			...	89	99	65	100
Antillas Neerlandesas		14,8	...	16,7	13,1	32,4				
Aruba			...			...				99
Bahamas		15,8	...	21,5	13,6	55,4	86	94		
Barbados		13,0	...	14,6	10,7	40,2	87	91	81	98
Belice		40,8	...	35,2	30,3	20,7	86	89	68	100
Dominica			...			...	88	98		100
Granada			...			...	85	96		100
Guadalupe		9,9	...	15,6	7,2	80,4				
Guayana Francesa		15,8	...	22,5	13,9	56,9				
Guyana		67,1	...	64,6	48,5	37,4	73	93	133	90
Islas Caimán			...			...				
Islas Turcas y Caicos			...			...				88
Islas Vírgenes de los Estados Unidos		10,9	...	15,6	9,4	59,2				
Islas Vírgenes Británicas			...			...				
Jamaica		20,9	...	21,9	14,8	48,5	74	86		
Martinica		8,9	...	9,8	7,1	41,4				
Montserrat			...			...				
Puerto Rico		11,9	...	12,7	9,8	34,0				
Saint Kitts y Nevis			...			...	99	99		
San Vicente y las Granadinas		30,5	...	32,3	25,3	32,6	96	99		
Santa Lucía		19,8	...	18,5	14,8	30,0	82	98	35	100
Suriname		30,6	...	34,9	25,3	41,3	65	69	153	91
Trinidad y Tabago		18,9	...	18,2	13,6	37,8	70	87		

[a] El orden de los indicadores corresponde a la enumeración oficial y la ausencia de alguno de ellos se debe a la falta de información. Salvo indicación contraria las cifras son porcentajes. Las fuentes, años y detalles correspondientes a cada uno de los indicadores se presentan al final del anexo.

Cuadro 2 (continuación)

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVALUACIÓN DEL PROGRESO HACIA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO [a]

	Objetivo 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades			
	Meta 7.	**Meta 8.** Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia de paludismo y otras enfermedades graves		
	Indicador 18a Tasa de prevalencia del VIH/SIDA en la población entre 15 a 24 años	**Indicador 21a** Tasa de prevalencia del paludismo por cada 100.000 habitantes	**Indicador 23a** Tasa de prevalencia de la tuberculosis por cada 100.000 habitantes	**Indicador 23b** Tasa de mortalidad de la tuberculosis por cada 100.000 habitantes
País	Nivel 2004	Nivel 2000	Nivel 2002	Nivel 2002
América Latina y el Caribe	**0,7**	**222**	**91**	**9**
Países con desarrollo humano medio bajo y bajo	**1,8**	**333**	**206**	**24**
Haití	5,6	15	392	51
Guatemala	1,1	386	108	12
Nicaragua	0,2	402	83	9
Honduras	1,8	541	98	8
Bolivia	0,1	378	312	34
Países con desarrollo humano medio	**0,7**	**282**	**190**	**21**
El Salvador	0,7	11	83	9
Ecuador	0,3	728	210	27
República Dominicana	1,7	6	125	15
Paraguay	0,5	124	109	13
Perú	0,5	258	246	24
Países con desarrollo humano medio alto	**0,7**	**299**	**85**	**7**
Colombia	0,7	250	69	7
Brasil	0,7	344	94	8
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	0,7	94	54	5
Panamá	0,9	36	50	4
Países con desarrollo humano alto	**0,4**	**7**	**43**	**5**
México	0,3	8	44	5
Cuba	0,1		14	1
Uruguay	0,3		37	3
Costa Rica	0,6	42	19	2
Chile	0,3		20	2
Argentina	0,7	1	61	6
Países del Caribe	**2,0**	**1421**	**29**	**3**
Anguila			39	4
Antigua y Barbuda			8	1
Antillas Neerlandesas			18	2
Aruba				
Bahamas	3,0		60	6
Barbados	1,5		20	3
Belice	2,4	657	55	4
Dominica			23	3
Granada			8	1
Guadalupe				
Guayana Francesa		2073		
Guyana	2,5	3074	157	18
Islas Caimán				1
Islas Turcas y Caicos				3
Islas Vírgenes de los Estados Unidos				2
Islas Vírgenes Británicas				3
Jamaica	1,2		9	1
Martinica				
Montserrat			14	2
Puerto Rico			9	1
Saint Kitts y Nevis				1
San Vicente y las Granadinas			41	5
Santa Lucía			21	2
Suriname	1,7	2954	103	12
Trinidad y Tabago	3,2	1	19	2

[a] El orden de los indicadores corresponde a la enumeración oficial y la ausencia de alguno de ellos se debe a la falta de información. Salvo indicación contraria las cifras son porcentajes. Las fuentes, años y detalles correspondientes a cada uno de los indicadores se presentan al final del anexo.

Cuadro 2 (continuación)

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVALUACIÓN DEL PROGRESO HACIA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO [a]

	Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente										
	Meta 9. Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente										
	Indicador 25 Proporción de la superficie cubierta por bosques		**Indicador 26** Áreas protegidas como porcentaje de la superficie total	**Indicador 27** Uso de energía (equivalente en kilogramos de petróleo) por cada dólar del PIB		**Indicador 28a** Clorofluorocarburos que agotan la capa de ozono, consumo en toneladas de PAO		**Indicador 28e** Emisiones de dióxido de carbono (CO2). Toneladas métricas por cada 1.000 personas		**Indicador 29** Consumo Per capita de Biomasa (Leña + Productos de caña + Otros Primarios)	
País	Nivel 1990	Nivel 2000	Nivel 1997	Nivel 1990	Nivel 2000	Nivel 1990	Nivel 2000	Nivel 1990	Nivel 2000	Nivel 1990	Nivel 2001
América Latina y el Caribe	**49,7**	**47,4**	**10**	**0,18**	**0,19**	**81,1**	**101,6**	**5868**	**3072**	**0,07**	**0,06**
Países con desarrollo humano medio bajo y bajo	**47,2**	**44,5**	**16**	**0,18**	**0,20**	**2,7**	**3,8**	**188**	**148**	**0,20**	**0,16**
Haití	5,7	3,2		0,12	0,17	0,1	0,2		169	0,11	0,11
Guatemala	31,2	26,3	20	0,16	0,18	0,6	0,9	357	265	0,30	0,27
Nicaragua	36,7	27,0	13	0,29		0,7	0,7	87	35	0,22	0,22
Honduras	53,4	48,1	10	0,23	0,21	0,5	0,7	115	122	0,25	0,16
Bolivia	50,4	48,9	16	0,22	0,27	0,8	1,3	76	77	0,09	0,02
Países con desarrollo humano medio	**52,4**	**49,7**	**12**	**0,16**	**0,15**	**5,0**	**8,0**	**594**	**221**	**0,11**	**0,08**
El Salvador	9,3	5,8		0,15	0,16	0,5	1,1	423	117	0,17	0,16
Ecuador	43,1	38,1	55	0,36	0,22	1,6	2,1	604	207	0,05	0,03
República Dominicana	28,4	28,4	25	0,17	0,18	1,4	3,0	274	486	0,08	0,06
Paraguay	61,9	58,8	3	0,17	0,18	0,5	0,7	240	116	0,27	0,18
Perú	53,0	50,9	5	0,13	0,11	1,0	1,1	801	189	0,11	0,07
Países con desarrollo humano medio alto	**63,9**	**61,2**	**11**	**0,17**	**0,20**	**10,3**	**11,8**	**6809**	**4890**	**0,06**	**0,04**
Colombia	49,6	47,8	8	0,14	0,13	1,6	1,4	2000	1200	0,10	0,04
Brasil	66,3	63,6	6	0,15	0,16	1,4	1,8	8500	6200	0,05	0,04
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	58,6	56,1	61	0,42	0,45	6,0	6,5	3300	2500		
Panamá	45,6	38,6	20	0,15	0,16	1,3	2,1	252	180	0,13	0,13
Países con desarrollo humano alto	**20,9**	**19,4**	**7**	**0,19**	**0,17**	**15,8**	**17,7**	**7450**	**2081**	**0,08**	**0,07**
México	32,2	28,9	8	0,21	0,18	4,5	4,3	12000	2200	0,07	0,06
Cuba	18,9	21,4	17			3,0	2,8	778	504		
Uruguay	4,5	7,4		0,11	0,11	1,3	1,6	416	102	0,10	0,09
Costa Rica	41,6	38,5	24	0,12	0,11	0,9	1,4	267	145	0,16	0,01
Chile	21,0	20,7	19	0,20	0,19	2,7	3,9	662	470	0,14	0,18
Argentina	13,7	12,7	3	0,17	0,15	3,4	3,7	2100	3300		
Países del Caribe	**45,9**	**42,1**	**9**	**0,55**	**0,63**	**47,3**	**60,3**	**225**	**46**	**0,09**	**0,10**
Anguila											
Antigua y Barbuda	20,5	20,5	15			4,8	4,9	421	3		
Antillas Neerlandesas			10								
Aruba											
Bahamas	84,1	84,1	11			7,6	5,9	66	66		
Barbados	4,7	4,7				4,2	4,4	21	12		
Belice	74,7	59,1	40			1,7	3,3	16	28		
Dominica	66,7	61,3	23			0,8	1,3	1	1		
Granada	14,7	14,7	2			1,4	2,6	4	4	0,04	0,05
Guadalupe											
Guayana Francesa											
Guyana	80,8	78,5				1,5	2,1	19	20	0,28	0,29
Islas Caimán											
Islas Turcas y Caicos											
Islas Vírgenes de los Estados Unidos											
Islas Vírgenes Británicas											
Jamaica	35,0	30,0	9	0,36	0,47	3,4	4,2	424	49	0,03	0,04
Martinica											
Montserrat											
Puerto Rico											
Saint Kitts y Nevis	11,1	11,1	10			1,6	2,4	6	3		
San Vicente y las Granadinas	17,9	15,4	21			0,7	1,4	2	7		
Santa Lucía	23,0	14,8	18			1,2	2,3	11	3		
Suriname	90,5	90,5	5			4,5	5,0			0,08	0,09
Trinidad y Tabago	54,8	50,5	4	0,73	0,78	13,9	20,5	138	79		

[a] El orden de los indicadores corresponde a la enumeración oficial y la ausencia de alguno de ellos se debe a la falta de información. Salvo indicación contraria las cifras son porcentajes. Las fuentes, años y detalles correspondientes a cada uno de los indicadores se presentan al final del anexo.

Cuadro 2 (continuación)

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVALUACIÓN DEL PROGRESO HACIA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO [a]

	Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente													
	Meta 10. Reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento												**Meta 11**	
	Indicador 30 Acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua. Zona Urbana			**Indicador 30** Acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua. Zona Rural			**Indicador 31** Acceso a mejores servicios de saneamiento. Zona Urbana			**Indicador 31** Acceso a mejores servicios de saneamiento. Zona Rural			**Indicador 32** Población que vive en tugurios en zonas urbanas	
País	Nivel 1990	Nivel 2002	Avance al 2002	Nivel 1990	Nivel 2002	Avance al 2002	Nivel 1990	Nivel 2002	Avance al 2002	Nivel 1990	Nivel 2002	Avance al 2002	Nivel 1990	Nivel 2001
América Latina y el Caribe	**93**	**95**	**61,7**	**58**	**69**	**52,4**	**82**	**84**	**21,7**	**35**	**44**	**28,7**	**35**	**32**
Países con desarrollo humano medio bajo y bajo	**88**	**96**	**128,0**	**57**	**76**	**86,9**	**58**	**68**	**50,2**	**24**	**41**	**44,5**	**66**	**61**
Haití	77	91	121,7	43	59	56,1	27	52	68,5	11	23	27,0	85	86
Guatemala	88	99	183,3	69	92	148,4	71	72	6,9	35	52	52,3	66	62
Nicaragua	92	93	25,0	42	65	79,3	64	78	77,8	27	51	65,8	81	81
Honduras	89	99	181,8	78	82	36,4	77	89	104,3	31	52	60,9	24	18
Bolivia	91	95	88,9	48	68	76,9	49	58	35,3	13	23	23,0	70	61
Países con desarrollo humano medio	**87**	**91**	**57,9**	**51**	**71**	**83,1**	**68**	**75**	**44,3**	**29**	**44**	**43,7**	**51**	**49**
El Salvador	88	91	50,0	47	68	79,2	70	78	53,3	33	40	20,9	45	35
Ecuador	81	92	115,8	54	77	100,0	73	80	51,9	36	59	71,9	28	26
República Dominicana	97	98	66,7	72	85	92,9	60	67	35,0	33	43	29,9	56	38
Paraguay	80	100	100,0	46	62	59,3	71	94	158,6	46	58	44,4	37	25
Perú	88	87	-16,7	42	66	82,8	68	72	25,0	15	33	42,4	60	68
Países con desarrollo humano medio alto	**94**	**97**	**87,2**	**60**	**61**	**5,0**	**84**	**85**	**13,9**	**40**	**39**	**-2,7**	**41**	**35**
Colombia	98	99	100,0	78	71	-63,6	95	96	40,0	52	54	8,3	26	22
Brasil	93	96	85,7	55	58	13,3	82	83	11,1	37	35	-6,3	45	37
Venezuela (Rep. Bolivariana de)		85	...		70	...		71	...		48	...	41	41
Panamá	99	99	0,0			...			...			...	31	31
Países con desarrollo humano alto	**93**	**97**	**117,7**	**54**	**71**	**74,8**	**87**	**92**	**74,8**	**33**	**49**	**46,0**	**21**	**20**
México	90	97	140,0	54	72	78,3	84	90	75,0	20	39	47,5	23	20
Cuba	95	95	0,0			...	99	99	0,0	95	95	0,0	2	2
Uruguay	98	98	0,0			...	95	95	0,0		85	...	7	7
Costa Rica	100	100	100,0			...		89	...	97	97	0,0	12	13
Chile	98	100	100,0	49	59	39,2	91	96	111,1	52	64	50,0	4	9
Argentina	97	97	0,0	73		...			...			...	31	33
Países del Caribe	**96**	**96**	**11,5**	**89**	**89**	**8,2**	**93**	**95**	**62,6**	**77**	**79**	**14,5**	**14**	**14**
Anguila			...			...	99	99	0,0			...	41	41
Antigua y Barbuda	95	95	0,0		89	...	98	98	0,0			...	7	7
Antillas Neerlandesas			...			...			...			...	1	1
Aruba			...			...			...			...	2	2
Bahamas	98	98	0,0			...	100	100	100,0	100	100	100,0	2	2
Barbados	100	100	100,0	100	100	100,0	99	99	0,0	100	100	100,0	1	1
Belice	100	100	100,0			...			...			...	54	62
Dominica	100	100	100,0			...		86	...		75	...	17	14
Granada	97	97	0,0			...	96	96	0,0	97	97	0,0	7	7
Guadalupe			...			...			...		61	...		
Guayana Francesa			...			...			...			...		
Guyana			...			...			...			...	5	5
Islas Caimán			...			...			...			...		
Islas Turcas y Caicos			...			...			...			...		
Islas Vírgenes de los Estados Unidos			...			...			...			...		
Islas Vírgenes Británicas			...			...			...			...	3	3
Jamaica	97	98	66,7	86	87	14,3	85	90	66,7	64	68	22,2	29	36
Martinica			...			...			...			...		
Montserrat			...			...			...			...	11	9
Puerto Rico			...			...			...			...	2	2
Saint Kitts y Nevis	99	99	0,0	99	99	0,0	96	96	0,0	96	96	0,0	5	5
San Vicente y las Granadinas			...			...			...	96	96	0,0	5	5
Santa Lucía	98	98	0,0	98	98	0,0			...			...	12	12
Suriname	98	98	0,0			...	99	99	0,0		76	...	7	7
Trinidad y Tabago	93	92	-28,6	89	88	-18,2	100	100	100,0	100	100	100,0	35	32

[a] El orden de los indicadores corresponde a la enumeración oficial y la ausencia de alguno de ellos se debe a la falta de información. Salvo indicación contraria las cifras son porcentajes. Las fuentes, años y detalles correspondientes a cada uno de los indicadores se presentan al final del anexo.

Cuadro 2 (conclusión)

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVALUACIÓN DEL PROGRESO HACIA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO [a]

	Objetivo 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo											
	Meta 16. En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo						**Meta 18.** En cooperación con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnogías de la información y de las comunicaciones					
	Indicador 45a. Tasa de desempleo de jóvenes de 15 a 24 años. Ambos sexos		**Indicador 45b.** Tasa de desempleo de jóvenes de 15 a 24 años. Hombres		**Indicador 45c.** Tasa de desempleo de jóvenes de 15 a 24 años. Mujeres		**Indicador 47b.** Líneas de teléfono y abonados a teléfonos celulares por 100 habitantes		**Indicador 48b.** Computadoras personales en uso por 100 habitantes		**Indicador 48d.** Internet, usuarios por 100 habitantes	
País	Nivel 1990	Nivel 2000	Nivel 1990	Nivel 2000	Nivel 1990	Nivel 2000	Nivel 1990	Nivel 2002	Nivel 1998	Nivel 2002	Nivel 1996	Nivel 2002
América Latina y el Caribe	**17,9**	**23,2**	**16,0**	**20,6**	**20,4**	**26,8**	**6,4**	**36,2**	**0,6**	**6,8**	**0,3**	**8,2**
Países con desarrollo humano medio bajo y bajo	**7,0**	**8,7**	**5,2**	**7,0**	**11,7**	**11,7**	**1,8**	**10,6**	**1,0**	**1,9**	**0,1**	**2,5**
Haití							0,7	2,1			0,0	1,0
Guatemala							2,1	16,3	0,8	1,4	0,0	3,3
Nicaragua	11,1	9,1	8,6	7,0	16,7	13,6	1,3	6,0	1,9	2,8	0,1	1,7
Honduras							1,7	8,4	0,8	1,4	0,0	2,5
Bolivia	4,5	8,5	3,1	7,0	8,7	10,4	2,8	15,8	0,8	2,3	0,2	3,2
Países con desarrollo humano medio	**15,1**	**13,6**	**12,1**	**12,7**	**18,9**	**15,1**	**3,4**	**18,3**	**2,4**	**3,9**	**0,2**	**6,2**
El Salvador		12,8					2,4	23,6		2,5	0,1	4,7
Ecuador	13,5	13,5	11,1	10,5	17,3	18,1	4,8	17,0	1,9	3,1	0,1	4,2
República Dominicana		23,1		16,2		34,3	4,8	25,7			0,1	3,6
Paraguay	15,7		15,0		16,5		2,7	25,5	1,0	3,5	0,0	1,7
Perú	15,8	13,6	12,6	13,7	19,7	13,6	2,6	13,7	3,0	4,3	0,3	9,4
Países con desarrollo humano medio alto	**24,4**	**31,9**	**22,2**	**28,4**	**26,8**	**36,1**	**6,7**	**35,9**	**3,1**	**6,9**	**0,4**	**7,3**
Colombia	27,1	36,3	23,4	31,9	31,4	40,7	6,9	24,9	3,2	4,9	0,3	4,6
Brasil	6,7		6,7		6,8		6,5	38,5	3,0	7,5	0,5	8,2
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	19,4	24,3	20,0	22,4	17,9	28,3	7,7	37,1	3,9	6,1	0,3	5,1
Panamá		29,0		24,7		36,6	9,3	29,4	2,7	3,8	0,2	
Países con desarrollo humano alto	**13,4**	**23,6**	**12,4**	**20,2**	**15,0**	**28,4**	**7,2**	**36,8**	**4,2**	**8,5**	**0,3**	**11,8**
México		4,4		4,2		4,7	6,6	35,4	3,7	8,2	0,2	9,9
Cuba							3,2	5,2	0,6	3,2	0,0	
Uruguay	24,9	30,7	22,6	26,6	28,1	36,4	13,4	43,8	9,1		1,9	
Costa Rica	8,3	11,0	7,6	9,1	10,0	14,5	10,1	30,5	7,8	19,7	0,9	19,3
Chile	13,1	19,8	13,4	17,6	12,4	24,0	6,7	56,8	6,3	11,9	0,7	23,8
Argentina	13,0	25,9	11,5	21,9	15,6	31,0	9,3	41,6	5,5	8,2	0,2	11,2
Países del Caribe	**31,3**	**20,4**	**32,5**	**22,9**	**28,6**	**16,4**	**18,1**	**55,2**	**6,3**	**8,7**	**0,4**	**16,7**
Anguila								69,0				
Antigua y Barbuda							25,3	80,4			2,9	12,8
Antillas Neerlandesas		27,2		24,9		30,0	24,7				0,2	
Aruba							28,2	85,0			2,7	
Bahamas							28,1	59,9			1,8	19,2
Barbados	30,7	19,1	21,8	16,8	40,5	22,1	28,1	67,9	7,5	10,4	0,4	11,2
Belice							9,2	28,9	8,8	12,7	0,9	10,9
Dominica							16,4	39,8		9,0	1,1	16,0
Granada							17,8	39,2	10,8	13,2	0,3	14,2
Guadalupe	29,5		21,1		40,4		30,6	116,6	19,1	25,5	0,0	
Guayana Francesa							26,5	74,9	13,2	16,6	0,4	
Guyana							2,0	17,8	2,4	2,7	0,1	14,2
Islas Caimán							47,0	122,9				
Islas Turcas y Caicos												
Islas Vírgenes de los Estados Unidos												
Islas Vírgenes Británicas							41,8					18,2
Jamaica							4,5	43,5	3,9	5,4	0,6	22,8
Martinica							33,9	118,4	10,6	13,9		
Montserrat							32,7					
Puerto Rico	31,3	20,5	33,3	23,3	27,6	16,0	28,5	63,0			0,3	17,6
Saint Kitts y Nevis							23,8	53,4	11,3	19,2	2,0	21,3
San Vicente y las Granadinas							12,4	29,2	8,9	12,0	0,5	6,0
Santa Lucía							12,9	33,4	13,3	15,0	0,7	
Suriname	36,6		29,0		46,2		9,2	37,4			0,2	4,2
Trinidad y Tabago	36,4		33,1		42,5		14,1	43,7	4,7	8,0	0,4	10,6

[a] El orden de los indicadores corresponde a la enumeración oficial y la ausencia de alguno de ellos se debe a la falta de información. Salvo indicación contraria las cifras son porcentajes. Las fuentes, años y detalles correspondientes a cada uno de los indicadores se presentan al final del anexo.

Fuentes del cuadro 2 del anexo estadístico

Criterios de ponderación de promedios por grupos

Los promedios para América Latina y el Caribe y para los grupos de países se calcularon ponderando las poblaciones o subpoblaciones de cada país estimadas por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL para el año en que está disponible el indicador. Al mismo tiempo, para medir el progreso hacia el logro de los objetivos del conjunto de países, se contabilizaron los que disponían de datos para el año base y final y se utilizaron los indicadores que poseen una meta cuantitativa explícita. El cálculo corresponde al porcentaje de progreso entre el año base y el de evaluación, suponiendo que el 100% es el valor meta del indicador.

Fuentes

Indicadores 1, 2 y 3

Calculados por la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL, sobre la base de encuestas de hogares de los países. La población en extrema pobreza correspondiente al 2004 es una proyección. Las denominaciones, los años exactos y las coberturas geográficas de las encuestas de base son las siguientes:

Argentina: "Encuesta Permanente de Hogares", con una cobertura para 28 aglomerados urbanos, 1990 y 2002.

Bolivia: "Encuesta Integrada de Hogares" 1990, estimación a partir de una cobertura para las ocho ciudades principales más la ciudad de El Alto. Para el año 2002 se utilizó la "Encuesta de Hogares" con cobertura nacional.

Brasil: "Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios (PNAD)" de cobertura nacional para 1990 y 2001.

Chile: "Encuesta CASEN" de cobertura nacional para 1990 y 2003.

Colombia: "Encuesta Nacional de Hogares", encuesta con cobertura urbana, y su símil, con cobertura rural, para 1991. "Encuesta Continua de Hogares", 2002, de cobertura nacional.

Costa Rica: "Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples" de cobertura nacional para 1990 y 2002.

Ecuador: "Encuesta Periódica de Empleo y Desempleo en el Área Urbana", 1990 y, para el año 2002, la "Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo en el Área Urbana (ENEMDU)".

El Salvador: "Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples", de cobertura nacional 1995 y 2001.

Guatemala: "Encuesta Nacional Socio-Demográfica" de cobertura nacional para 1989 y "Encuesta Nacional sobre Empleo e Ingresos", 2002, también de cobertura nacional.

Honduras: "Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples" 1990 y "Encuesta Permanente de Hogares", 2002, ambas de cobertura nacional.

México: "Encuesta Nacional de Ingreso - Gasto de los Hogares", 1989 y 2002, de cobertura nacional.

Nicaragua: "Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida", 1993 y 2001, de cobertura nacional.

Panamá: "Encuesta de Hogares", 1991 y 2002, de cobertura nacional.

Paraguay: "Encuesta de Hogares (Mano de Obra)", 1989, estimación a partir del Área Metropolitana de Asunción y "Encuesta Integrada de Hogares", 2000, de cobertura nacional.

Perú: "Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)", 1997 y 2001, de cobertura nacional.

República Dominicana: "Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo", 2002, de cobertura nacional.

Uruguay: "Encuesta Continua de Hogares", 1990 y 2002, con cobertura para el área urbana.

Venezuela (República Bolivariana de): "Encuesta de Hogares por Muestreo", 1990 y 2002, de cobertura nacional.

Indicador 4

Naciones Unidas, base de datos de indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio [en línea] http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi_goals.aspx; Encuestas de Demografía y Salud de Opinion Research Corporation-ORC Macro [en línea] http://www.measuredhs.com/; Banco Mundial, base de datos World Development Indicators (WDI) [en línea] http://www.worldbank.org/data/onlinedatabases/onlinedatabases.html, y UNICEF Global DataBase on Child Malnutrition [en línea] http://www.childinfo.org/eddb/malnutrition/index.htm.

Indicador 5

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2004 [en línea] http://www.fao.org/documents/ show_cdr.asp?url_file=/ docrep/007/y5650s/y5650s00.htm.

Indicador 6

Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), Base de datos disponible en www.uis.unesco.org.

Indicadores 7 y 9b

UNESCO, con metodología de seguimiento de cohortes, con datos de 18 encuestas de hogares e igual número de países. Las denominaciones, años y coberturas de las encuestas son los mismos que los de los indicadores 1, 2 y 3, a excepción de Chile, donde se utilizó la encuesta CASEN 2000, y República Dominicana, donde se utilizó la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo del año 1997, de cobertura nacional.

Indicadores 8, 9 y 10

Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), www.uis.unesco.org, también disponible en Naciones Unidas, base de datos de indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/mi_goals.asp.

Indicadores 11, 21, 23b, 28a, 28e, 30, 31, 32, 45a, 45b, 45c, 47b, 48b y 48d

Naciones Unidas, base de datos de indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/mi_goals.asp. Los datos de población rural con acceso a agua potable del DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) indican que en Colombia en 1993 la cobertura era de 41% y en 2003 de 66%. La fuente de Naciones Unidas indica que en 1990 la cobertura era de 78% y en 2002 de 71% como se indica en el gráfico. Por otro lado, los datos de población rural con acceso a saneamiento básico del DANE indican que en Colombia en 1993 la cobertura era de 51% y en 2003 de 58%. La fuente de Naciones Unidas indica que en 1990 la

cobertura era de 52% y en 2002 de 54% como se indica en el gráfico. La medición del DANE corresponde a hogares, mientras que la de Naciones Unidas corresponde personas en el mismo período.

Indicador 12

Unión Interparlamentaria, Women in National Parliaments (www.ipu.org/wmn-e/world.htm).

Indicadores 13 y 14

Naciones Unidas, World Population Prospects. The 2004 Revision (http://esa.un.org).

Indicador 15

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), The State of the World's Children, disponible en Naciones Unidas, base de datos de indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/mi_goals.asp.

Indicadores 16 y 17

Organización Panamericana de la Salud (OPS), Iniciativa Regional de Datos Básicos de Salud: 1995-2005 http://www.paho.org/spanish/dd/ais/coredata.htm.

Indicador 18a

Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), Informe 2004 sobre la epidemia mundial de SIDA, julio del 2004 (http://www.unaids.org).

Indicador 19, 20, 22 y 24

Estos indicadores han sido excluidos del anexo por presentar información no comparable entre los países o con el resto de los indicadores del cuadro.

Indicador 23a

Organización Mundial de la Salud (OMS), disponible en Naciones Unidas, base de datos de indicadores de objetivos de desarrollo del Milenio http://unstats.un.org/unsd/mispa/mi_series_resultsd.aspx?rowID=617&fID=r15&cgID=&action=print.

Indicador 25

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Naciones Unidas-Hábitat), Human Settlements Statistical Database versión 4 (HSDB4-99), disponible en http://www.unhabitat.org/programmes/guo/documents/tables2.pdf.

Indicador 26

Naciones Unidas, base de datos de indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/mi_goals.asp e Instituto de los Recursos Mundiales (WRI), 2003 http://newsroom.wri.org/.

Indicador 27

Banco Mundial, base de datos World Development Indicators (WDI) [en línea] http://www.worldbank.org/data/onlinedatabases/onlinedatabases.html.

Indicador 29

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), cálculos realizados para el proyecto Evaluación de la sostenibilidad en América Latina y el Caribe (ESALC), y Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) http://www.olade.org.ec/php/index.php?arb=ARB0000168.

Indicadores 33 al 44

Estos indicadores han sido excluidos del anexo por presentar información no comparable entre los países o con el resto de los indicadores del cuadro.

Bibliografía

Abramo, Laís (2003), *Desigualdades e descriminação de gênero e raça no mercado de trabalho brasileiro*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), agosto.

ABS (Algemeen Bureau voor Statistiek) (2004), *Suriname: Draft MDG Baseline Report 2004*, septiembre.

ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2002), "Draft guidelines: a human rights approach to poverty reduction strategies" [en línea] http://www.unhchr.ch/development/povertyfinal.html, septiembre.

Altomonte, Hugo, Manlio Coviello y Wolfgang Lutz (2003), "Energías renovables y eficiencia energética en América Latina y el Caribe. Restricciones y perspectivas", *serie Recursos naturales e infraestructura*, Nº 65 (LC/L.1977-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.03.II.G.135.

Álvarez, Elena y Jorge Máttar (coords.) (2004), *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios de siglo XXI* (LC/L.2091; LC/MEX/G.7), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México, abril.

Argentina/PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2003), *Objetivos del milenio, Argentina. La oportunidad para su reencuentro*, Buenos Aires, octubre.

Arteaga, O. (2002), "Desempeño e incentivos en la gestión de recursos humanos en salud", inédito.

Banco Mundial (2004), *Global Economic Prospects 2005: Trade, Regionalism and Development*, Washington, D.C, noviembre.

____(2003a), *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*, David Ferranti y otros (eds.), Washington, D.C.

____(2003b), *Gender Equality and the Millennium Development Goals*, Washington, D.C.

____(2001), *Global Economic Prospects 2002: Making Trade Work for the Poor*, Washington, D.C.
Barcena, Alicia y otros (2002), Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. De Monterrey a Johannesburgo (LC/R.2098/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
Barié, Cletus Gregor (2003), *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*, México, D.F., Instituto Indigenista Interamericano (III), Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas/Editorial Abya-Yala.
Barreiro, Line y otros (2004), "Sistemas electorales y representación femenina en América Latina", *serie Mujer y desarrollo*, Nº 54 (LC/L.2077-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.04.II.G.20.
Behrman, Jere, Alejandro Gaviria y Miguel Székely (2003), *Who's In and Who's Out. Social Exclusion in Latin America*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
Bello, Alvaro (2004), "Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas", *Libros de la CEPAL*, Nº 79 (LC/G.2230-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.04.II.G.113.
Bello, Álvaro y Martin Hopenhayn (2001), "Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe", *serie Políticas sociales*, Nº 47 (LC/L.1546-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.87.
Benn, Denis (2004), "The Millennium Development Goals in the Caribbean: conceptual issues and methodological challenges", documento presentado a la conferencia "Framework for Caribbean Investigation and Analysis", Puerto España, 24 y 25 de mayo.
Bergsj, P. (2001), "What is the evidence for the role of antenatal care strategies in the reduction of maternal mortality and morbility? Safe motherhood strategies: a review of the evidence", *Studies in Heath Services Organization and Policy*, N° 17, V. De Brouwere y E. Van Lerberghe (eds).
Bertranou, Fabio (2003), *Tendencias en indicadores de empleo y protección social de adultos mayores en América Latina*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
Bhalla, A.S. y Frederic Lapeyre (1999), *Poverty and Exclusion in a Global World*, Londres, Macmillan Press.
BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2005), *Remesas en el 2004. Transformar el mercado laboral. Promover la democracia financiera*, Washington, D.C., Fondo Multilateral de Inversión (FOMIN).
____(2004), *Los objetivos de desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe, retos, acciones y compromisos*, Washington, D.C., enero.
____(2003a), *Formación de consenso político: Conferencia Internacional de Brasilia sobre los objetivos de desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C.
____(2003b), "Las metas del Milenio y las necesidades de inversión en América Latina y el Caribe", documento presentado a la Conferencia internacional financiación de los servicios de agua y saneamiento: opciones y condicionantes, Washington, D.C., 10 y 11 de noviembre.
____(1997), *Pueblos indígenas y desarrollo sostenible: el papel del Banco Interamericano de Desarrollo*, Washington, D.C., Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario, Departamento de Desarrollo Sostenible.
Birdsall, Nancy y Miguel Székely (2003), *Bootstraps, not Band-Aids: Poverty, Equity and Social Policy*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.
Brasil/PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004), *Objetivos de desenvolvimento do milenio: relatório nacional de acompanhamento*, Brasilia, septiembre.
Bravo, Rosa (2004), "Las metas del Milenio y la igualdad de género: el caso de Perú", *serie Mujer y desarrollo*, Nº 55 (LC/L.2126-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.04.II.G.53.
Bruneforth, Michael, Albert Motivans y Yanghong Zhang (2003), "Investing in the future: financing the expansion of educational opportunity in Latin America and the Caribbean", *UIS Working Paper*, Nº 1, Montreal, Instituto de Estadística de la UNESCO.
Bull, Alberto (comp.) (2003), "Congestión de tránsito: el problema y cómo enfrentarlo", *serie Cuadernos de la CEPAL*, Nº 87 (LC/G.2199-E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), julio. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.03.II.G.88.

Busso, M., M. Cicowiez y L. Gasparini (2004), "Ethnicity and MDGs in Latin America", Centro Latinoamericano de Documentación Económica y Social (CLADES)/Universidad Nacional de La Plata, 1º de septiembre, inédito.

Cáceres, L.R. (1998), *Décadas perdidas: oportunidades para el presente*, Washington, D.C., mayo.

Cárcamo-Díaz, Rodrigo (2004), "Hacia el desarrollo en las economías sin costa marítima", *serie Macroeconomía del desarrollo*, Nº 29 (LC/R.2116/Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.

Carlson, Beverley (2003), "The education and human capital chapter", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

____(2002), "Educación y mercado del trabajo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, Nº 77 (LC/G.2180-P/I), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.

____(2000), "¿Cómo lograr una educación de calidad: qué nos enseñan las escuelas? ¿Qué podemos aprender de las escuelas básicas del Programa P900 de Chile?", *serie Desarrollo productivo*, Nº 64 (LC/L.1279-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.99.II.G.60.

Cecchini, Simone (2005), "Oportunidades digitales, equidad y pobreza en América Latina", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005a), *Panorama social de América Latina, 2004* (LC/G.2259-P), Santiago de Chile, en prensa.

____(2005b), "Benchmarking the Plan of Action of the World Summit on the Information Society (WSIS) in Latin America and the Caribbean (version 3.0)" (LC/W.14) [en línea] http://www.itu.int/wsis/docs2/pc2/contributions/co9.pdf.

____(2004a), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago de Chile, junio.

____(2004b), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2004* (LC/G.2265-P/E), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.04.11.G.147.

____(2004c), "América Latina: tablas de mortalidad, 1950-2025", *Boletín demográfico*, Nº 74 (LC/G.2257-P), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, julio. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E/S.04.II.G.94.

____(2004d), *Población, envejecimiento y desarrollo* (LC/G.2235(SES.30/16)), junio.

____(2004e), "Conmemoración del décimo aniversario de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo: acciones emprendidas para la implementación del Programa de Acción en América Latina y el Caribe", *serie Población y desarrollo*, Nº 55 (LC/L.2064/Rev.1-P), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL/Fondo de Población de las Naciones Unidas, junio.

____(2003a), *Panorama social de América Latina, 2002-2003* (LC/G.2209-P/E), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.03.II.G.185.

____(2003b), *Las personas mayores en América Latina y el Caribe: diagnóstico sobre la situación y las políticas; síntesis* (LC/L.1973), Santiago de Chile, noviembre.

____(2002a), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), Santiago de Chile, abril.

____(2002b), *Panorama social de América Latina, 2001-2002* (LC/G.2183-P), Santiago de Chile, noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.02.II.G.65.

____(2001), "El espacio regional. Hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe", *Libros de la CEPAL*, Nº 60 (LC/G.2116/Rev.1-P/E), Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.68.

____(2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P/E), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.00.II.G.81.

____(2000b), *Panorama social de América Latina, 1999-2000* (LC/G.2068-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.00.II.G.18.

____(2000c), "Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe. Problemas oportunidades y desafíos", *Libros de la CEPAL*, Nº 59 (LC/G.2113-P/E), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.00.II.G.131.

____(2000d), *Un tema del desarrollo: la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres* (LC/MEX/L.428), México, D.F., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

____(1998a), "El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos", *Libros de la CEPAL*, Nº 47 (LC/G.2024/E), Santiago de Chile, abril.

____(1998b), *Panorama social de América Latina, 1997* (LC-G.1982-P/E), Santiago de Chile, febrero. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.98.II.G.3.

____(1998c), *Report on the Second Workshop on Private Participation in Water Supply and Sanitation Utilities in the Americas* (LC/R.1868/I), Santiago de Chile, noviembre.

____(1997), *Panorama social de América Latina, 1996* **(**LC/G.1946-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.97.II.G.4.

____(1996) *Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo* (LC/G.1920; LC/DEM/G.159), Santiago de Chile, febrero.

____(1995), *Panorama social de América Latina, 1995* (LC/G.1886-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.95.II.G.17.

____(1991), *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta* (LC/G.1653-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: 91.II.G.10.

CEPAL/IPEA/PNUD (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto de Investigación Económica Aplicada/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2003), "Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe", *Libros de la CEPAL*, Nº 70 (LC/G.2188-P), Santiago de Chile, febrero. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.02.II.G.125.

CEPAL/OLADE/GTZ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Latinoamericana de Energía/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica) (2003), "Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe", *Cuadernos de la CEPAL*, Nº 89 (LC/G.2214-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.03.II.G.160.

CEPAL/PNUD (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2001), *El financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/G.2146(CONF.90/4)), Santiago de Chile, octubre.

CEPAL/PNUMA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2002), "La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades", *Libros de la CEPAL*, Nº 68 (LC/G.2145/Rev.1-P/E), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.02.II.G.48.

CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2004), *Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe* (LC/G.2249(SES.30/14)), Santiago de Chile, junio.

____(1992), "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad", *Libros de la CEPAL*, Nº 33 (LC/G.1702-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.92.II.G.6.

CEPAL/UNICEF/SECIB (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Secretaría de Cooperación Iberoamericana) (2001), *Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica* (LC/G.2144), Santiago de Chile.

Clarke, George, Katrina Kosec y Scott Wallsten (2004), "Has private participation in water and sewerage improved coverage? Empirical evidence from Latin America", *World Bank Policy Research Working Paper*, Nº 3445, Washington, D.C., Banco Mundial.

Cline, William R. (2004), *Trade Policy and Global Poverty*, Washington, D.C., Center for Global Development/Institute for International Economics.

Colombia/Naciones Unidas (2005), "Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio-2015", *documento Conpes*, Nº 91, Bogotá, D.C.

Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (1990), "Declaración mundial sobre educación para todos: satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje: una visión para el decenio de 1990", Jomtien, Tailandia, 5 al 9 de marzo.

Costa Rica/Naciones Unidas (2004), *Objetivos de desarrollo del Milenio: informe sobre el avance del país en su cumplimiento*, San José, Consejo Social, diciembre.

Chile, Ministerio de Planificación (2004), "Los objetivos de desarrollo del Milenio. Primer informe del Gobierno de Chile", Santiago de Chile, diciembre, inédito.

Dutra, S., B. Lanvin y F. Paua (eds.) (2003), *The Global Information Technology Report: Readiness for the Networked World*, Nueva York, Oxford University Press.

Eguren, Lorenzo (2004), "El mercado de carbono en América Latina y el Caribe: balance y perspectivas" *serie Medio ambiente y desarrollo*, Nº 83 **(**LC/L.2085-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.

El Salvador/PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004), *El Salvador. Primer informe de país: avance de los objetivos de desarrollo del Milenio*, San Salvador, mayo.

Escaith, Hubert (2001), "Las pequeñas economías de América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, Nº 74 (LC/G.2135-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Espinach, Carlos y Alejandro Esquivel (1995), *Finanzas y desarrollo sostenible*, San José, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), abril.

Fernández, Ana María (1999), "Orden simbólico. ¿Orden político?", *Revista zona erógena*, Buenos Aires, mayo.

Finger, J. Michael y Ludger Schuknecht (1999), "Market access advances and retreats: the Uruguay Round and beyond", *World Bank Policy Research Working Paper*, Nº 2232, Washington, D.C., Banco Mundial, noviembre.

FMI (Fondo Monetario Internacional)/Banco Mundial (2005), *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative. Statistical Update*, Washington, D.C., 11 de abril.

Gacitúa, Estanislao, Carlos Sojo y Shelton H. Davis (eds.) (2000), *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Gasparini, Leonardo y otros (2004), "Ethnicity and MDGs in Latin America", La Plata, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata, 23 de noviembre.

Grupo Técnico sobre mecanismos de financiación innovadores (2004a), "Acción contra el Hambre y la Pobreza. Informe", documento presentado en la Cumbre de líderes mundiales sobre la acción contra el hambre y la pobreza, Nueva York, septiembre.

Grupo Técnico sobre mecanismos de financiación innovadores (2004b), "Declaración de Nueva York sobre la Acción contra el hambre y la pobreza", aprobada en la Cumbre de líderes mundiales sobre la acción contra el hambre y la pobreza, Nueva York, septiembre.

Guatemala/PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2002), *Primer informe sobre las metas del Milenio para Guatemala*, Ciudad de Guatemala, noviembre.

Guyana/Naciones Unidas (2003), *Report on Progress 2003 Towards the Achievement of the Millennium Development Goals: Guyana*, Georgetown.

Guzmán, José Miguel (2002), "Envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe", *serie Población y desarrollo*, Nº 28 (LC/L.1737-P/E), abril, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.02.II.G.49.

Haití/PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004), *Rapport national sur les objectifs du millénaire pour le développement*, Puerto Príncipe.

Hobcraft, J.N. (1993), "Women's education, child welfare and child survival: a review of the evidence", *Health Transition Review*, vol. 3, Nº 2.

Honduras/PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2003), *Informe sobre las metas del Milenio, Honduras*, Tegucigalpa, diciembre.

Hunte, D. (2004), "Millennium Development Goals for Trinidad and Tobago", agosto, inédito.

IFPRI (Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias) (2003), *How Much Does it Hurt? Measuring the Impact of Agricultural Trade Policies on Developing Nations*, Washington, D.C.

____(2002), *Government Spending, Growth and Poverty Reduction in Central America. Concept Note*, Washington, D.C.

ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (2004), *Panorama de la gestión pública* (LC/IP/L.243), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (2002), "Encuesta nacional sobre uso del tiempo", México, D.F.

Jamaica/PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004), *Millennium Development Goals: Jamaica*, Kingston.

Jordan, Bill (1996), *A Theory of Poverty and Social Exclusion*, Cambridge, Polity Press.

Josiah Macy Jr. Foundation (1995), "Servicio social y comunitario en el entrenamiento médico y la práctica profesional", Nueva York.

Jouralev, Andrei (2004), "Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI", *serie Recursos naturales e infraestructura*, Nº 74 (LC/L.2169-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.

Labarca, Guillermo (1996), *Inversión en la infancia: evidencias y argumentos para políticas efectivas* (LC/L.956), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC).

León, Arturo y otros (2004), "Pobreza, hambre y seguridad alimentaria en Centroamérica y Panamá", *serie Políticas sociales*, Nº 88 (LC/L.2134-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa Mundial de Alimentos (CEPAL/PMA). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.03.II.G.63.

Lucioni, Luis (2004), "La inversión para la provisión de servicios públicos y su financiamiento en América Latina y el Caribe: evolución reciente, situación actual y políticas", *serie Macroeconomía del desarrollo*, Nº 31 (LC/L.2213-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.04.II.G.135.

Lustig Nora, Omar Arias y Jaime Rigoloni (2002), *Reducción de la pobreza y crecimiento económico: la doble causalidad*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Machinea, José Luis (2004a), "Institucionalización de la política social para la reducción de la pobreza" [en línea] México, D.F., 28 de septiembre http://www.eclac.cl/noticias/discursos/ 6/20346/Conferencia-JLM-MÉXICO28sept.pdf.

____(2004b), *CEPAL: prioridades para América Latina y el Caribe en los próximos años* (LC/L.2147), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.

Mankiw, Gregory, David Romer y David Weil (1992), "A contribution to the empirics of economic growth", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, Nº 2, The MIT Press.

Martner, Ricardo y Varinia Tromben (2005), "Opciones para enfrentar el sesgo anti-inversión pública", *serie Gestión pública*, Nº 49, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.

McMahon, Walter (2000), *The Impact of Human Capital on Non-Market Outcomes and Feedbacks on Economic Development*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

México/Naciones Unidas (2005), *Los objetivos de desarrollo del Milenio en México: informe de avance 2005. Resumen ejecutivo*, México, D.F, Gabinete de Desarrollo Humano y Social, abril.

Muñoz Izquierdo, C. (2003), *Desarrollo de una propuesta para la construcción de indicadores del impacto social de la educación en América Latina y el Caribe*, México, D.F., Proyecto Regional de Indicadores Educativos (PRIE).

Naciones Unidas (2004a), *Aplicación de la Declaración del Milenio. Informe del Secretario General* (A/59/282), Nueva York, agosto.

____(2004b), "Progress towards the Millennium Development Goals, 1990-2004" (ST/ESA/STAT/ MILLENNIUMINDICATORS2004/WWW) [en línea], diciembre http://millenniumindicators.un.org/ unsd/mi/mi_coverfinal.htm.

____(2004c), *Seguimiento de los programas de población, centrados en la población, el desarrollo y el VIH/SIDA, con especial referencia a la pobreza. Informe del Secretario General* (E/CN.9/2005/4), Nueva York, diciembre.

____(2003a), *Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals: Definitions, Rationale, Concepts and Sources* (ST/ESA/STAT/SER.F/95), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.03.XVII.18.

____(2003b), *World Urbanization Prospects: The 2003 Revision* (ST/ESA/SER.A/237), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.04.XIII.6.

____(2001), *Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio. Informe del Secretario General* (A/56/326), Nueva York, septiembre.

____(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), Nueva York, diciembre.

____(1998), *Manual para elaborar informes estadísticos nacionales sobre la mujer y el hombre* (ST/ESA/STAT/SER.K/14), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: 97.XVII.10.

____(1994), *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 5 al 13 de septiembre)* (A/CONF.171/13/), Nueva York.

____(1993), "Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer" (A/RES/48/104).

Naciones Unidas-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2003), *Guía para el monitoreo de la Meta 11: para el año 2020 haber mejorado sustancialmente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de asentamientos precarios*, Nairobi, mayo.

Nicaragua/Naciones Unidas (2002), *Nicaragua: primer reporte de seguimiento a las metas de la Cumbre del Milenio*, Managua, octubre.

Ocampo, José Antonio (2004), *Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Grupo Editorial Norma.

Ocampo, José Antonio y Juan Martin (coords.) (2004), *América Latina y el Caribe en la era global*, Bogotá, D.C, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega, mayo.

Ocampo, José Antonio, Reynaldo Bajraj y Juan Martin (coords.) (2001), *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega.

OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2004), "Agricultural Policies in OECD Countries: At a Glance" [en línea] París http://www.oecd.org/document.

____(2003), "Agricultural Policies in OECD Countries: Evaluation and Monitoring" [en línea] París http://www.oecd.org/document.

____(2002), "Aid Targeting the Objectives of the Rio Conventions 1998-2000. A contribution by the DAC Secretariat for the information of participants at the World Summit for Sustainable Development in Johannesburg" [en línea] París http://www.gm-unccd.org/FIELD/Analyses/OECDaid2.pdf, agosto.

OEA (Organización de los Estados Americanos) (1994), Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará) [en línea] http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2004), *Panorama laboral 2004. América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

OMS (Organización Mundial de la Salud) (2004), *Global Tuberculosis Control: Surveillance, Planning, Financing, WHO Report 2004* (WHO/HTM/TB/2004.331), Ginebra.

____(2003), *Un marco ampliado de DOTS para el control eficaz de la tuberculosis* (WHO/CDS/TB/2002.297), Ginebra.

ONUSIDA/OMS (Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA/Organización Mundial de la Salud) (2004), *Situación de la epidemia de SIDA*, Ginebra, diciembre.

ONUSIDA/UNICEF/USAID (Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) (2004), *Children on the Brink 2004*, Nueva York.

OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2004a), *Los objetivos de desarrollo del Milenio y las metas de salud* (CD45/8), documento presentado al cuadragésimo quinto Consejo Directivo, Washington, D.C., 27 de septiembre al 1º de octubre.

____(2004b), *Evaluación decenal de la iniciativa regional de datos básicos en salud* (CD45/14), documento presentado al cuadragésimo quinto Consejo Directivo, Washington, D.C., 27 de septiembre al 1º de octubre.

____(2004c), *Iniciativa regional de datos básicos de salud y perfiles de país* (IRDBS) [en línea] http://www.paho.org/Spanish/SHA/coredata/tabulator/newsqlTabulador.asp.

____(2004d), "Situación de la mortalidad infantil en las Américas, 1990-2002: monitoreando el progreso hacia los ODM", *Boletín epidemiológico de OPS*, vol. 25, Nº 2.

____(2003a), *Atención primaria de salud en las Américas: las enseñanzas extraídas a lo largo de 25 años y los retos futuros* (CD44/9), documento presentado al cuadragésimo cuarto Consejo Directivo, Washington, D.C., 22 al 26 de septiembre.

____(2003b), *Género, salud y desarrollo en las Américas 2003*, Washington, D.C., octubre.

____(2002a), *Indicadores básicos de Centroamérica y República Dominicana* (OPS/SHA/02.02), Washington, D.C.

____(2002b), "Guía de monitoreo de acceso equitativo a servicios de salud", documento técnico (HSP/HSO OPS/OMS), Washington, D.C.

____(2002c), *Ampliación de la protección social en materia de salud: iniciativa conjunta de la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Internacional del Trabajo* (CSP26.R19), vigésima sexta Conferencia Sanitaria Panamericana, Washington, D.C., 23 al 27 de septiembre.

____(2002d), *La salud en las Américas. Edición de 2002*, Washington, D.C.

____(2001a), *Síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA) en las Américas* (CD43/6), documento presentado al cuadragésimo tercer Consejo Directivo, Washington, D.C., 24 al 28 de septiembre.

____(2001b), "Informe regional sobre la evaluación 2000 en la región de las Américas: agua potable y saneamiento, estado actual y perspectivas" [en línea] http://www.cepis.ops-oms.org.

____(2000a), "La calidad y la reforma del sector de la salud en América Latina y el Caribe", *Revista panamericana de salud pública*, Washington, D.C.

____(2000b), "Las funciones esenciales de la salud pública: un tema emergente en las reformas del sector de la salud", *Revista panamericana de salud pública*, Washington, D.C.

OPS/OMS (Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud) (2002), "Perfiles de los sistemas de salud" [en línea] http://www.lachsr.org.

____(1998), "El servicio social de medicina en América Latina: situación actual y perspectivas", s*erie Desarrollo de recursos humanos*, Nº 18.

OPS/OMS/OSDI (Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud/Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional) (2003), "Exclusión en salud en países de América Latina y el Caribe", *serie Extensión de la protección social en salud*, Nº 1, Washington, D.C.

____(2001-2004), "Estudios de caracterización de la exclusión en salud" [en línea] http://www.lachsr.org/extension/esp/index.html.

OPS/USAID (Organización Panamericana de la Salud/Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) (2004), "Regional maternal mortality reduction initiative", *Final Report. PAHO-USAID-Quality Assurance Project*, octubre.

Orozco, Manuel (2004), "Remesas a América Latina y el Caribe: temas y perspectivas en materia de desarrollo", Organización de los Estados Americanos (OEA).

Ortiz, M. (2002), "¿De qué mueren las mujeres?", *Agenda salud. ISIS Internacional*, N° 28, octubre-diciembre.

Panamá/PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2003), *Objetivos de desarrollo del Milenio: primer informe de Panamá*, Ciudad de Panamá, Gabinete Social, enero.

Paraguay/PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2003), *Objetivos de desarrollo del Milenio: informe de Paraguay*, Asunción, octubre.

Peña, Humberto y Miguel Solanes (2003), "La gobernabilidad efectiva del agua en las Américas, un tema crítico", documento presentado en el tercer Foro Mundial del Agua (Kyoto, 16 al 23 de marzo) [en línea] http://www.eclac.org/DRNI/proyectos/samtac/DrSam00203.pdf.

Pereira de Melo, Hildete (2004), "Gênero e pobreza no Brasil", documento preparado para el proyecto Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe, Río de Janeiro, Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres (SPM)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Perú/PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004), *Hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio en el Perú: un compromiso del país para acabar con la pobreza, la desigualdad y la exclusión. Informe 2004*, Lima, Oficina del Coordinador Residente (OCR), noviembre.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004a), *Informe sobre desarrollo humano 2004*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa Libros S.A.

____(2004b), *Regional Report on the Achievement of the Millennium Development Goals in the Caribbean Community*, Mona, Universidad de las Indias Occidentales.

____(2000), *Informe sobre desarrollo humano, 2000*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa Libros S.A.

PNUD/INE/UDAPE (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Instituto Nacional de Estadística/Unidad de Análisis de Políticas Económicas) (2002), *Progreso de los objetivos de desarrollo del Milenio: Bolivia 2002*. *Segundo informe*, La Paz.

PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2004), *Global Environment Outlook Scenario Framework: Background Paper for UNEP´s Third Global Environment Outlook Report (GEO-3)*, Nairobi.

____(2003), *GEO América Latina y el Caribe: perspectivas del medio ambiente 2003*, México, D.F., Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ORPALC).

PNUMA/Banco Mundial/Universidad de Costa Rica (2004), *Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el desarrollo sostenible: indicadores de seguimiento. ILAC 2004*, San José.

Power, Chris y Tessa Parsons (2000), "Nutritional and other influences in childhood as predictors of adult obesity", *Proceedings of the Nutrition Society*, vol. 59, Nº 2, mayo.

Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas (2005), *Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los objetivos de desarrollo del Milenio*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

____(2004), "A Global Plan to Achieve the Millennium Development Goals", septiembre, borrador.

Quiroga, R. (2000), *Regulación de recursos humanos de salud en Chile*, Santiago de Chile, Ministerio de Salud (MINSAL).

Reardon, Thomas y Julio Berdegué (comps.) (2002), "Supermarket and agrifood systems: Latin American challenges", *Development Policy Review*, vol. 20, Nº 4, septiembre.

República Dominicana/Naciones Unidas (2003), *Objetivos de desarrollo del Milenio: informe de avance de la República Dominicana*, diciembre, inédito.

Rico, María Nieves (1996), "Formación de los recursos humanos femeninos: prioridad del crecimiento y de la equidad", *serie Mujer y desarrollo*, Nº 15 (LC/L.947), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.

Rodríguez, Jorge (2003), "Pobreza, ingresos y género: usando los censos de la ronda 2000", documento presentado a la Reunión de expertos sobre pobreza y género, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 12 y 13 de agosto, inédito.

Rodrik, Dani (2004), "Estrategias de desarrollo para el nuevo siglo", *El desarrollo económico en los albores del siglo XXI*, José Antonio Ocampo (ed.), Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega.

Roses, Mirta (2004), "Un llamamiento a cerrar las brechas", *Perspectivas de salud*, vol. 9, Nº 2, Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Ruttan, Vernon W. (2002), "Productivity growth in world agriculture: sources and constraints", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, Nº 4.

Sánchez, Consuelo (2003), "Identidad, género y autonomía. Las mujeres indígenas en el debate", *Memoria: revista mensual de política y cultura*, Nº 174, México, D.F., agosto.

Schultz, T.P. (1988), "Educational investments and returns", *Handbook of Development Economics*, vol. 1, H. Chenery y T.N. Srinivasan (eds.), Amsterdam, North Holland.

Secretaría del Commonwealth (1997), *A Future for Small States. Overcoming Vulnerability*, Londres, Commonwealth Advisory Group of Experts.

Sen, Amartya (1984), "Poor, relatively speaking", *Resources, Values and Development*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

Serna, B. (2000), "Honduras: crecimiento económico y educación", México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México, marzo.

Simioni, Daniela (2003) "Ciudad y desastres naturales. Planificación y vulnerabilidad urbana", La ciudad inclusiva, *serie Cuadernos de la CEPAL*, Nº 88 (LC/G.2210-P), Marcello Balbo, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (comps.), Santiago de Chile, noviembre, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Solanes, Miguel (2003), "Regulación de servicios de infraestructura y productividad", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

Tejo, Pedro (2003), "Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe", *Libros de la CEPAL*, Nº 74 (LC/G.2202-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.03.II.G.99.

Umaña, Alvaro (2002), "Canjes de deuda para la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible: una propuesta del PNUD", San José, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), abril, inédito.

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2004a), *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2005. El imperativo de la calidad*, París.

____(2004b), *La conclusión universal de la educación primaria en América Latina: ¿estamos realmente tan cerca? Informe Regional sobre los objetivos de desarrollo del Milenio vinculados a la educación*, Santiago de Chile, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), octubre.

____(2004c), *Educación para Todos en América Latina: un objetivo a nuestro alcance. Informe Regional de Monitoreo EPT 2003*, Santiago de Chile.

____(2004d), *Coordinación intersectorial de políticas y programas de la primera infancia: experiencias en América Latina*, Santiago de Chile, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), octubre.

____(2000), *Marco de Acción de Dakar: Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes*, Dakar, Foro Mundial sobre educación, abril.

____(1996), *La educación encierra un tesoro. Informe de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI presidida por Jacques Delors*, Santiago de Chile.

UNESCO/OCDE (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2003), *Habilidades de lectura para el mundo del mañana: nuevos resultados de PISA 2000*, Montreal, Instituto de Estadística de la UNESCO.

UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2004), *Estado de la población mundial 2004. El Consenso de El Cairo, diez años después: población, salud reproductiva y acciones mundiales para eliminar la pobreza*, Nueva York.

____(2003), *Estado de la población mundial 2003. Valorizar a 1,000 millones de adolescentes: inversiones en su salud y sus derechos*, Nueva York.

____(2002), *Maternal Mortality Update to 2002. A Focus on Emergency Obstetric Care*, Nueva York.

UNFPA/EAT (Fondo de Población de las Naciones Unidas/Equipo de Apoyo Técnico) (2004a), "Pobreza, salud sexual y reproductiva y derechos humanos", México, D.F., diciembre.

____(2004b), "Reformas del sector salud y salud sexual y reproductiva en Latinoamérica y el Caribe. Tendencias e interrelaciones. Una revisión", México, D.F., abril.

____(2004c), "Evaluación regional sobre los avances de Cairo+10", México, D.F., inédito.

____(2001), *Diagnóstico sobre salud sexual y reproductiva de adolescentes en América Latina el Caribe*, México, D.F.

Uruguay/PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2003), *Objetivos de desarrollo del Milenio en Uruguay. Documento base para la discusión nacional*, Montevideo, septiembre.

Venezuela (República Bolivariana de)/Naciones Unidas (2004), *República Bolivariana de Venezuela, cumpliendo las metas del Milenio*, Caracas, Gabinete Social.

WRI (Instituto de los Recursos Mundiales) (2003), *World Resources 2002-2004: Decisions for the Earth: Balance, Voice, and Power*, Washington, D.C., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)/Banco Mundial [en línea], http://pdf.wri.org/wr2002fulltxt_230-283_datatables.pdf.

____(2000) *World Resources 2000-2001: People and Ecosystems: The Fraying Web of Life*, Washington, D.C., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)/Banco Mundial.

____(1992), *World Resources 1992-1993*, Nueva York, Oxford University Press.

Yepes, Guillermo (1990), *Management and Operational Practices of Municipal and Regional Water and Sewerage Companies in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., Banco Mundial.

Abreviaturas y siglas

AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía – División de Población de la CEPAL
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIPD	Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo
EDS	encuestas de demografía y salud
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
Naciones Unidas-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OLADE	Organización Latinoamericana de Energía
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OREALC	Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPME	países pobres muy endeudados
TIC	tecnologías de la información y de las comunicaciones
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNCTAD	Conferencia de las Naciones sobre Comercio y Desarrollo
VIH/SIDA	virus de inmunodeficiencia humana/ síndrome de inmunodeficiencia adquirida
WIDER	Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo