



WORLD TOURISM ORGANIZATION
ORGANISATION MONDIALE DU TOURISME
ORGANIZACION MUNDIAL DEL TURISMO
SWMIRNIA TИPOTKCAH OPAHИZACИЯ



OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

EL PROGRESO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE HACIA LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO. DESAFÍOS PARA LOGRARLOS CON IGUALDAD



NACIONES UNIDAS

Cita de la contratapa

Ban Ki-moon, Secretario General, palabras con ocasión del lanzamiento de Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2010, Nueva York, 23 de junio de 2010.

Los análisis, ideas y propuestas de política pública que se presentan en este informe se alimentan de un conjunto amplio de investigaciones y estudios realizados en los últimos años, y que han sido posibles gracias al apoyo de los países de América Latina y el Caribe y de diversas instituciones de cooperación y organismos de las Naciones Unidas, el Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ), el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), el Gobierno de la República de Corea, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Gobierno de Francia, la Cooperación Italiana, el Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido, el Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional, EuropeAid de la Comisión Europea, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Fundación W.K. Kellogg.

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.



OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

EL PROGRESO DE AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE HACIA LOS OBJETIVOS
DE DESARROLLO DEL MILENIO.
DESAFÍOS PARA LOGRARLOS
CON IGUALDAD



NACIONES UNIDAS

La coordinación de este documento estuvo a cargo de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Antonio Prado, Secretario Ejecutivo Adjunto y Arturo León, consultor.

En su elaboración se contó con la valiosa colaboración de los siguientes organismos y organizaciones del de las Naciones Unidas y los importantes aportes de sus respectivos equipos técnicos: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Organización Panamericana de la Salud (OPS), Organización Mundial del Turismo (OMT), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Programa Mundial de Alimentos (PMA), Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH).

En particular se agradece la colaboración de Amerigo Incalcaterra y Carmen Rosa Villa, Representantes regionales para América del Sur y para Centroamérica, respectivamente, de la OACNUDH, y Margarita Uprimny de la OACNUDH; Jean Maninat, Director Regional para las Américas de la OIT, Guillermo Miranda y Gerhard Reinecke de la OIT; José Graziano Da Silva, Subdirector General y Representante Regional para América Latina y el Caribe de la FAO, Salomón Salcedo, Jorge Ortega y Cristián Rodríguez de la FAO; Jorge Sequeira, Director de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO, Pablo Marambio y Astrid Hollander de la UNESCO; Mirta Roses, Directora de la OPS, Sofía Leticia Morales y Fátima Marinho de la OPS; Carlos Vogeler, Representante Regional para las Américas de la OMT; Heraldo Muñoz, Director Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, Niky Fabianic, Beat Rohr y Steffano Pettinato del PNUD; Margarita Astrálaga, Directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUMA y Mara Murillo del PNUMA; Serge Malé, Director Adjunto para las Américas del ACNUR; Bernt Aasen, Director Regional para América Latina y el Caribe del UNICEF y Bastiaan Van't Hoff del UNICEF; Marcela Suazo, Directora Regional de América Latina y el Caribe del UNFPA, Luis Mora y Juan José Calvo del UNFPA; Pedro Medrano, Director Regional para América Latina y el Caribe del PMA, Jaime Vallauré y Francisco Espejo del PMA; Cecilia Martínez Leal, Directora de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de ONU-Hábitat; Gladys Acosta, Directora Regional para América Latina y el Caribe del UNIFEM; César Núñez, Director Regional para América Latina de ONUSIDA, Anabella Arredondo, Marjolein Jacobs y Victoria Bendaud de ONUSIDA; María Noel Vaeza, Directora Regional para América Latina y el Caribe de la UNOPS, y Gérard Gómez, Jefe de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la OCAH.

En la redacción del documento participaron Jimena Arias, Hernán Blanco, Simone Cecchini, Ernesto Espíndola, Hugo Guzmán, Sebastián Herreros, Rodrigo Ibarra, Dirk Jaspers_Faijfer, Maren Jiménez, Arturo León, Xavier Mancero, Rodrigo Martínez, Gerardo Mendoza, Vivian Milosavljevic, Sonia Montaña, Nanno Mulder, Andrea Murden, Sylvan Roberts, Joseluis Samaniego, Marianne Schapper, Camilo Sembler, Ana Sojo, Osvaldo Sunkel, Daniel Titelman, Cecilia Vera y Jürgen Weller de la CEPAL.

También prestaron su colaboración en la preparación de las bases de datos y de la información Guiomar Bay, Filipa Correia, Fabiola Fernández, Claudio Moris, Rayén Quiroga, María de la Luz Ramírez, Magda Ruiz, Pauline Stockins, Daniel Taccari y Valeria Torres.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/G.2460

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2010. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

ÍNDICE

	<i>Página</i>
PRÓLOGO	xix
INTRODUCCIÓN	1
Capítulo I	
Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en la agenda de la igualdad para América Latina y el Caribe	5
A. El progreso regional en la década de 2000: hacia una agenda para la igualdad	5
B. Dimensiones de la igualdad y su vínculo con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.....	8
1. Las desigualdades sociales: el principal obstáculo para la superación sostenida de la pobreza.....	9
2. El hambre: la vulneración del derecho a la alimentación como consecuencia de las desigualdades	10
3. La generación de empleo productivo y trabajo decente para todos: una condición para alcanzar los demás Objetivos de Desarrollo del Milenio.....	10
4. La educación: un derecho y una condición para el desarrollo	12
5. Autonomía, participación y empoderamiento de las mujeres: requisitos para la igualdad de género.....	12
6. Tareas prioritarias para el cumplimiento del derecho a la salud.....	14
7. Modificar los patrones de producción y de consumo para lograr la sostenibilidad ambiental del desarrollo	16
8. Alianza mundial para el desarrollo: la distancia entre los compromisos y la realidad	18
Bibliografía.....	22
Capítulo II	
La erradicación de la pobreza extrema y del hambre: una tarea urgente	23
A. Progreso hacia la erradicación de la pobreza extrema	23
1. Introducción	24
2. Magnitud y evolución de la pobreza extrema y la pobreza total	25
3. Antecedentes sobre la pobreza en el Caribe	30
4. Factores detrás de la evolución de la pobreza	35
5. La pobreza en distintos grupos de la población.....	39
6. Logros y perspectivas de cumplimiento de la meta 1.A de los ODM	42
7. La crisis internacional y la pobreza en 2009	44
8. Los desafíos que permiten ingresar en una ruta sostenida de disminución de la pobreza	46
9. Conclusiones	48
B. Progreso hacia la erradicación del hambre	48
1. Introducción	49
2. Causas y consecuencias del hambre y la desnutrición en la región.....	51
3. Características del hambre y la desnutrición en la región y el progreso hacia su erradicación	54
4. Las propuestas de política	66
Bibliografía.....	69
Capítulo III	
Crear empleo productivo y trabajo decente para todos: objetivo fundamental del desarrollo	73
A. Introducción.....	73
B. Evolución de los indicadores para el seguimiento de la meta de empleo	75
1. La productividad del trabajo.....	77
2. La tasa de ocupación	79

3. Los trabajadores pobres e indigentes.....	81
4. Los trabajadores vulnerables	85
5. Los efectos de la crisis global.....	87
C. La situación de las mujeres y los jóvenes en el empleo.....	90
1. La difícil inserción laboral de las mujeres y los jóvenes	90
2. La participación laboral y el desempleo de las mujeres y los jóvenes.....	91
D. Indicadores complementarios y adicionales para el monitoreo de la meta de empleo en América Latina	95
1. Los trabajadores en sectores de baja productividad	97
2. La cobertura de la seguridad social	99
3. La relación entre el salario de las mujeres y el de los hombres.....	100
4. Análisis de la relación entre el empleo y la reducción de la pobreza	101
E. Políticas y recomendaciones para avanzar en el cumplimiento de la meta de empleo	103
1. Fomentar el crecimiento económico y la productividad.....	103
2. Abordar la heterogeneidad estructural.....	104
3. Promover y adaptar la educación y la capacitación.....	105
4. Creación de empresas y políticas de ingresos laborales	106
5. Promover la incorporación de grupos con problemas específicos de inserción laboral: jóvenes y mujeres	108
6. El seguro de desempleo y los sistemas de protección no contributivos	109
7. Mejorar la cobertura de la institucionalidad laboral.....	110
8. El diálogo social, el sindicalismo y la negociación colectiva.....	111
F. Conclusiones	113
Bibliografía.....	114

Capítulo IV

La educación: un derecho y una condición para el desarrollo.....	117
A. Introducción.....	117
B. La educación y los derechos: instrumentos para el desarrollo.....	118
1. Instrumentos y compromisos internacionales.....	118
2. Instrumentos y compromisos regionales	119
C. El seguimiento del segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio en la región	121
1. La tasa neta de matrícula en la educación primaria.....	122
2. La supervivencia al último grado de la educación primaria	124
3. Los jóvenes de 15 a 19 años de edad que culminaron la educación primaria.....	125
4. El analfabetismo juvenil.....	126
D. La situación regional: la educación primaria no es suficiente	128
1. Los umbrales educativos mínimos y la devaluación educativa	128
2. La pobreza, la desigualdad y la transmisión intergeneracional de las oportunidades educativas	130
3. La educación secundaria: un objetivo para la región.....	133
E. Cantidad, pero también calidad	138
1. La pertinencia y la relevancia del currículo.....	138
2. Las tecnologías de la información y de las comunicaciones	140
3. La formación inicial y la enseñanza preescolar	142
4. El aprendizaje a lo largo de la vida	144
5. La vinculación de la educación postsecundaria con el mercado laboral	144
F. El financiamiento de la educación.....	146
1. Eficiencia y eficacia	147
2. La política tributaria, los impuestos dirigidos y los incentivos tributarios	148
3. El aprovechamiento del bono demográfico	148
4. Los recursos externos	150
Bibliografía.....	151

Capítulo V

Igualdad de género: participación, autonomía y empoderamiento de las mujeres	153
A. Autonomía de las mujeres e igualdad de género	153
1. Introducción	154
2. Los indicadores utilizados	155
3. Los avances desde 2005	157
4. Las mujeres y la pobreza	157
5. Intensidad de la pobreza	159
6. La jefatura de hogar femenina.....	163
7. La distribución del ingreso	165
B. El trabajo de cuidado en el origen de la pobreza y su vínculo con la pobreza.....	169
1. Evolución del empleo y desempleo por sexo	170
2. Entre el cuidado, los servicios y la informalidad.....	172
3. La precariedad del empleo femenino	173
C. Más educación mejora la equidad	179
D. La participación de las mujeres en la política.....	183
E. La violencia contra la mujer en la relación de pareja	186
F. Del Consenso de Quito al Consenso de Brasilia.....	189
Bibliografía.....	191

Capítulo VI

El progreso de América Latina y el Caribe hacia el logro de los Objetivos de Salud del Milenio	193
A. Cuarto Objetivo: reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años	194
1. Introducción	194
2. Meta 4.A: reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años	195
3. Determinantes de la mortalidad infantil: ¿por qué hay una gran variabilidad de la mortalidad infantil en la región?	201
B. Quinto Objetivo: mejorar la salud materna	212
1. Meta 5.A: reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes.....	212
2. Meta 5.B: lograr, para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva	220
C. Sexto Objetivo: combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	230
1. Introducción	230
2. Meta 6.A: haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA	231
3. Meta 6.B: lograr, para el año 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten.....	240
4. Meta 6.C: haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves	246
D. Algunas conclusiones para las políticas de salud a partir de los logros registrados	254
Bibliografía.....	258

Capítulo VII

Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	263
A. Introducción.....	263
B. América Latina y el Caribe: síntesis de la tendencia en el cumplimiento del séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio	265
C. Panorama regional: estado de avance del cumplimiento de las metas.....	267
1. Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales: meta 7.A.....	268
2. La sostenibilidad del medio ambiente natural: metas 7.A y 7.B	270
3. La sostenibilidad del medio ambiente humano: metas 7.C y 7.D.....	282

D. El cambio climático y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.....	291
1. El cambio climático y la sostenibilidad ambiental	291
2. El cambio climático y el séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio.....	293
3. Implicaciones de Copenhague.....	293
E. Lineamientos para la acción y opciones de políticas para la sostenibilidad ambiental.....	295
1. Políticas institucionales y regulatorias	297
2. Políticas económicas para la adecuación de precios relativos	299
Bibliografía.....	302

Capítulo VIII

La inserción internacional de América Latina y el Caribe y el financiamiento

del desarrollo.....	303
A. Hacia un sistema comercial justo y equilibrado: la salida de la crisis y el panorama del comercio internacional	303
1. Evolución de los indicadores de acceso a los mercados.....	304
2. La crisis: su impacto y la recuperación con incertidumbre	313
3. Los nuevos desafíos para la inserción económica internacional de la región.....	319
B. Financiamiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la asistencia internacional para el desarrollo	326
1. Introducción	327
2. Evolución general de los flujos de la asistencia oficial para el desarrollo.....	329
3. Lógica de asignación de la asistencia oficial para el desarrollo: canalización hacia las economías de menores ingresos.....	331
4. América Latina y el Caribe como receptora de AOD.....	334
5. Cambios en la forma de asignación de la asistencia oficial para el desarrollo	337
6. El futuro del financiamiento para el desarrollo: qué se puede esperar y cuáles son los desafíos.....	341
C. Sostenibilidad y alivio de la deuda en América Latina y el Caribe	347
1. La deuda en América Latina y el Caribe	347
2. Programas de alivio de la deuda para países de bajos ingresos y muy endeudados de América Latina y el Caribe.....	348
D. Acceso a nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC).....	350
1. Universalización del acceso y transversalidad de las TIC.....	350
2. La evolución de la brecha digital.....	351
3. Políticas para la sociedad de la información	355
4. La integración de las TIC en las políticas públicas	356
5. Conclusiones	358
Anexo 1 - Listado de países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD).....	359
Anexo 2 - Países receptores de Asistencia para el desarrollo (AOD) según el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD)	359
Bibliografía.....	361

Capítulo IX

El progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los desafíos y las orientaciones de política para la región.....

A. Avance de América Latina y el Caribe hacia el cumplimiento de las metas: logros y retos	363
B. Principales desafíos y orientaciones de política	369
Bibliografía.....	385
Anexo estadístico.....	387

Cuadros

Cuadro I.1	América Latina y el Caribe: algunos indicadores económicos, sociales y fiscales.....	6
Cuadro II.1	El Caribe: población que vive con menos de 1 y de 2 dólares por día, valores de PPA (Banco Mundial) (indicador 1.1 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio)	31
Cuadro II.2	El Caribe: síntesis de indicadores de pobreza	32
Cuadro II.3	América Latina (18 países): características y clasificación de las etapas de la transición nutricional	53
Cuadro II.4	América Latina y el Caribe: proporción de población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria – subnutrición (indicador 1.9 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), 1990-1992 y 2004-2006.....	58
Cuadro II.5	Recomendaciones de política para la protección de la seguridad alimentaria y la erradicación de la desnutrición infantil	67
Cuadro III.1	América Latina y el Caribe (26 países): crecimiento del PIB por persona empleada (indicador 1.4 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), 1992-2008	78
Cuadro III.2	América Latina y el Caribe (18 países): relación empleo-población (indicador 1.5 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), alrededor de 1990, 2002 y 2008.....	80
Cuadro III.3	América Latina (18 países): proporción de la población ocupada que vive en la indigencia (indicador 1.6 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio) y en la pobreza, total nacional, urbano y rural, alrededor de 1990, 2002 y 2008.....	83
Cuadro III.4	América Latina y el Caribe (18 países): proporción de la población ocupada que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar (indicador 1.7 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio) según sexo, alrededor de 1990, 2002 y 2008.....	86
Cuadro III.5	América Latina y el Caribe (17 países): tasas de crecimiento del número de ocupados, del PIB y del PIB por ocupado, 2009	88
Cuadro III.6	América Latina y el Caribe (17 países): tasa de ocupación, 2008 y 2009.....	88
Cuadro III.7	América Latina y el Caribe (12 países): proporción de trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados en el empleo total, 2008 y 2009.....	89
Cuadro III.8	América Latina (18 países): indicadores complementarios y adicionales para el monitoreo de la meta 1.B, total nacional, alrededor de 1990, 2002 y 2008	97
Cuadro III.9	América Latina y el Caribe: estructura del empleo por sectores de productividad, 1990-2008	105
Cuadro IV.1	América Latina y el Caribe (41 países y territorios): educación obligatoria y duración oficial de los ciclos primario y secundario, 2007-2008.....	135
Cuadro V.1	Indicadores oficiales, complementarios y adicionales de la meta 1.A del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio y del tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio.....	156
Cuadro VI.1	Regiones del mundo: evolución de la tasa de mortalidad infantil (indicador 4.2 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), 1990-2009	196
Cuadro VI.2	América Latina (14 países): tasa de mortalidad infantil, según condición étnica y zona de residencia, censos a partir de 1990.....	206
Cuadro VI.3	América Latina y el Caribe (países seleccionados): tasa de mortalidad infantil, según intervalo intergenésico inferior a 24 meses, paridez y edad de la madre, alrededor de 2005.....	211

Cuadro VI.4	América Latina (países seleccionados): evaluación de la tendencia de la razón de mortalidad materna (indicador 5.1 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), 2001-2008.....	215
Cuadro VI.5	América Latina (12 países): distribución de las muertes maternas por grupos de causas, 2005	216
Cuadro VI.6	América Latina y el Caribe (países seleccionados): centros de cuidado obstétrico de emergencia, como porcentaje del número mínimo recomendado de instalaciones por las Naciones Unidas, según el tamaño de la población, alrededor de 2000.....	219
Cuadro VI.7	América Latina (países seleccionados): cobertura de atención prenatal (indicador 5.5 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio)	222
Cuadro VI.8	Regiones del mundo: evolución de la tasa de fecundidad de mujeres de 15 a 19 años (indicador 5.4 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), 1990-2006.....	223
Cuadro VI.9	América Latina (países seleccionados): tasa global de fecundidad y adolescentes de 15 a 19 años que son madres, por nivel educativo, alrededor de 2005	224
Cuadro VI.10	América Latina (países seleccionados): uso de métodos anticonceptivos por mujeres en edades reproductivas y en unión, según nivel educativo (indicador 5.3 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), alrededor de 1990 y alrededor de 2005	226
Cuadro VI.11	América Latina (países seleccionados): mujeres de 15 a 49 años en uniones con demanda insatisfecha de planificación familiar, según nivel educativo (indicador 5.6 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio)	227
Cuadro VI.12	América Latina y el Caribe: indicadores del paludismo en países endémicos, 2008.....	247
Cuadro VI.13	América Latina y el Caribe (países seleccionados): tasas de prevalencia y mortalidad por tuberculosis, todas las formas (indicador 6.9 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, prevalencia y mortalidad asociadas a la tuberculosis), 1990-2008.....	252
Cuadro VI.14	América Latina y el Caribe: programas de protección social en salud que contribuyen al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio	255
Cuadro VII.1	América Latina (8 países): presupuesto total ejecutado por ministerios y secretarías de medio ambiente	269
Cuadro VII.2	América Latina y el Caribe (9 países): gasto público e inversión ambiental como proporción del PIB.....	271
Cuadro VII.3	Extracción de agua dulce según regiones y sectores económicos, 1998-alrededor de 2002.....	276
Cuadro VII.4	Efectos del cambio climático que podrían incidir en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.....	292
Cuadro VII.5	Líneas de acción para avanzar en el séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio.....	295
Cuadro VIII.1	Países en desarrollo, países menos adelantados, América Latina y el Caribe y Haití: aranceles medios de nación más favorecida y preferenciales enfrentados en los países desarrollados, 2000 y 2007	307
Cuadro VIII.2	Estimación de las ayudas agrícolas en países desarrollados (indicador 8.8 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), 1990 y 2003-2008	309
Cuadro VIII.3	Ayuda para el comercio y asistencia oficial para el desarrollo asignable sectorialmente (indicador 8.9 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), 2002-2007	310
Cuadro VIII.4	Principales importadores mundiales de bienes, 2009.....	319
Cuadro VIII.5	América Latina y el Caribe (países seleccionados): posición de China como socio comercial, 2000 y 2008.....	321

Cuadro VIII.6	Desembolso de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) neta hacia los países en desarrollo (indicador 8.2 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), 1990-2008.....	330
Cuadro VIII.7	Crecimiento medio anual de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) neta hacia los países en desarrollo	330
Cuadro VIII.8	América Latina y el Caribe y mundo: estadísticas descriptivas del ingreso per cápita y de la pobreza	333
Cuadro VIII.9	Desembolsos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) neta hacia América Latina y el Caribe.....	334
Cuadro VIII.10	Desembolsos netos de asistencia para el desarrollo (AOD) hacia países de América Latina y el Caribe	335
Cuadro VIII.11	Asistencia oficial para el desarrollo por países donantes en 2008 y simulaciones de AOD en 2010.....	342
Cuadro VIII.12	América Latina y el Caribe: acceso a las TIC en comparación con otras regiones del mundo.....	352
Cuadro IX.1	América Latina y el Caribe: síntesis del progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio	365
Cuadro IX.2	América Latina (19 países): brechas de pobreza, carga tributaria efectiva y gasto público social.....	381

Gráficos

Gráfico II.1	América Latina: población en situación de pobreza extrema y pobreza total, 1990-2008	27
Gráfico II.2	América Latina (18 países): población en situación de pobreza extrema y pobreza total, alrededor de 2008	27
Gráfico II.3	América Latina (18 países): variación anual de los índices de pobreza extrema, 1990-2008	29
Gráfico II.4	América Latina (18 países): proporción del ingreso nacional que corresponde al quintil más pobre de la población, 1990-2008	30
Gráfico II.5	América Latina (países seleccionados): contribución del “efecto crecimiento” a la reducción de la pobreza, 1990-2008.....	36
Gráfico II.6	América Latina (18 países): índice de concentración de Gini, alrededor de 1990, 2002 y 2008.....	36
Gráfico II.7	América Latina (18 países): cociente entre tasas de pobreza extrema de distintos subgrupos de la población, alrededor de 1990, 2002 y 2008	39
Gráfico II.8	América Latina (18 países): pobreza infantil y niños en hogares con ingresos insuficientes (método monetario).....	41
Gráfico II.9	América Latina (17 países): avance en la reducción de la pobreza extrema y la pobreza total, entre 1990 y 2008	42
Gráfico II.10	América Latina (16 países): tasas de crecimiento del PIB per cápita necesarias para reducir el nivel de pobreza extrema de 1990 a la mitad en 2015.....	44
Gráfico II.11	América Latina: efecto esperado de la crisis económica sobre la pobreza extrema y la pobreza total	45
Gráfico II.12	América Latina y el Caribe (32 países): disponibilidad alimentaria	54
Gráfico II.13	América Latina y el Caribe (30 países): progreso en la reducción de la subnutrición y avance hacia 2015, 1990-1992 a 2004-2006	57
Gráfico II.14	América Latina y el Caribe (25 países): desnutrición crónica en niños menores de 5 años de edad, años inicial y final disponibles	59
Gráfico II.15	América Latina y el Caribe (19 países): prevalencia de desnutrición crónica en las regiones más y menos vulnerables de cada país, menores de 5 años de edad con desnutrición crónica moderada-grave	62

Gráfico II.16	América Latina y el Caribe (22 países): proporción de niños menores de 5 años con insuficiencia ponderal – desnutrición global (indicador 1.8 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), años inicial y final disponibles	63
Gráfico II.17	América Latina y el Caribe (22 países): progreso en la reducción de la desnutrición global en niños menores de 5 años de edad y avance hacia 2015.....	64
Gráfico III.1	América Latina y el Caribe: tendencias de los indicadores para el monitoreo de la meta de empleo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 1990-2008 y 1992-2008.....	76
Gráfico III.2	Producto interno bruto (PIB) por ocupado de 15 años y más, 1991-2008	79
Gráfico III.3	América Latina (16 países): incidencia de la pobreza entre los ocupados, alrededor de 1990, 2002 y 2008.....	84
Gráfico III.4	América Latina (13 países): incidencia de la pobreza entre los ocupados, áreas urbanas y rurales, alrededor de 1990 y 2008.....	84
Gráfico III.5	América Latina (18 países): tasas de participación laboral por grupos de edad y sexo, total nacional, alrededor de 1990 y 2008.....	92
Gráfico III.6	América Latina (18 países): tasa de desempleo, total nacional, según sexo y edad, 1990, 2002 y 2008	93
Gráfico III.7	América Latina (18 países): tasas de desempleo por grupos de edad, total nacional, alrededor de 1990 y 2008	94
Gráfico III.8	América Latina (18 países): tendencias de las remuneraciones reales en áreas urbanas, alrededor de 1990, 2002 y 2008.....	98
Gráfico III.9	América Latina (18 países): ocupados afiliados a la seguridad social, alrededor de 2008.....	100
Gráfico III.10	América Latina (18 países): ingresos salariales por grupos de edad y sexo e índice de paridad de género, total nacional, alrededor de 2008.....	101
Gráfico III.11	América Latina (16 países): variación anual de los componentes del ingreso laboral por persona en los hogares pobres, 1990-2008	102
Gráfico IV.1	América Latina y el Caribe (36 países y territorios): tasa neta ajustada de matriculación en la enseñanza primaria (indicador 2.1 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio) e índice de paridad de género, 2007-2008	123
Gráfico IV.2	América Latina y el Caribe (35 países y territorios): proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de enseñanza primaria (indicador 2.2 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), 1999-alrededor de 2007.....	125
Gráfico IV.3	América Latina (18 países): jóvenes de 15 a 19 años de edad que culminaron la educación primaria e índice de paridad de género	126
Gráfico IV.4	América Latina y el Caribe (31 países y territorios): tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años de edad, mujeres y hombres (indicador 2.3 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), alrededor de 2007.....	127
Gráfico IV.5	América Latina (18 países): años de estudio requeridos para tener una probabilidad de estar en la pobreza inferior al promedio e ingresos laborales mayores al promedio de los ocupados de 20 a 29 años de edad, alrededor de 2006.....	129
Gráfico IV.6	América Latina (18 países): jóvenes de 15 a 19 años que progresaron oportunamente en el sistema educativo, alrededor de 2008	130
Gráfico IV.7	América Latina (18 países): jóvenes de 25 a 29 años que completaron diversos niveles del sistema educativo, según clima educativo del hogar, alrededor de 1990 y 2006.....	131
Gráfico IV.8	América Latina y el Caribe (36 países y territorios): tasa neta de matrícula en el primer ciclo de enseñanza secundaria, 2007-2008	133
Gráfico IV.9	América Latina y el Caribe (36 países y territorios): tasa neta de matrícula en el ciclo de alta secundaria, 2007-2008.....	136

Gráfico IV.10	América Latina (18 países): jóvenes de 20 a 24 años que culminaron la educación secundaria, según nivel de ingreso per cápita y sexo, alrededor de 2008.....	137
Gráfico IV.11	América Latina (19 países): jóvenes de 20 a 24 años que culminaron la educación secundaria e índice de paridad de género, alrededor de 2008 y avances respecto de 1990.....	138
Gráfico IV.12	América Latina y el Caribe (países y territorios seleccionados): tasa neta de matrícula en el nivel preprimario, estimación de la tasa de matrícula en la educación inicial (0 a 3 años) y tasas de asistencia observadas en países con disponibilidad de información, alrededor de 2008.....	143
Gráfico IV.13	América Latina y el Caribe (36 países y territorios): gasto público en educación, 2006-2008.....	147
Gráfico IV.14	América Latina (19 países): año en que termina el bono demográfico.....	149
Gráfico V.1	América Latina (promedio simple de 15 países en zonas urbanas y de 14 países en zonas rurales): población sin ingresos propios por sexo y tramos de edad, alrededor de 2008.....	158
Gráfico V.2	América Latina (promedio simple): población de 15 años y más sin ingresos propios, zonas urbanas, 1994-2008.....	159
Gráfico V.3	América Latina (promedio simple de 14 países): composición del ingreso nacional, según sexo, en los quintiles de ingreso de los hogares, zonas urbanas, alrededor de 2008.....	160
Gráfico V.4	América Latina (promedio simple): proporción del ingreso nacional que corresponde a cada sexo, en los quintiles de ingreso de los hogares, zonas urbanas, alrededor de 1990-2008.....	161
Gráfico V.5	América Latina (11 países): coeficiente de la brecha de pobreza en hogares urbanos encabezados por mujeres y hombres, alrededor de 2008.....	161
Gráfico V.6	América Latina (promedio simple): coeficiente de la brecha de indigencia, zonas urbanas, alrededor de 1990-2008.....	162
Gráfico V.7	América Latina (promedio simple): coeficiente de la brecha de pobreza, zonas urbanas, alrededor de 1990-2008.....	162
Gráfico V.8	América Latina (promedio simple): índice de feminidad de la pobreza, zona urbana, alrededor de 1990 a 2008.....	163
Gráfico V.9	América Latina (14 países): hogares urbanos con jefatura femenina, alrededor de 2008.....	164
Gráfico V.10	América Latina (promedio simple): hogares urbanos con jefatura femenina, 1990 a 2008.....	164
Gráfico V.11	América Latina (promedio simple): mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola (indicador 3.2 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), 1990-2007.....	165
Gráfico V.12	El Caribe (promedio simple): mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola (indicador 3.2 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), 1990-2007.....	166
Gráfico V.13	América Latina y el Caribe (15 países): mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola (indicador 3.2 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), 1990 y 2007.....	167
Gráfico V.14	América Latina (promedio simple): ingreso medio laboral y salarial de las mujeres, comparado con el de los hombres, zonas urbanas.....	168
Gráfico V.15	América Latina (13 países): distribución de las principales corrientes de ingreso sobre el ingreso total, población urbana de 15 años y más, alrededor de 2007.....	169
Gráfico V.16	América Latina (promedio simple de 14 países): distribución de la población femenina de 15 años y más, según condición de pobreza, actividad, zona urbana, alrededor de 2008.....	170

Gráfico V.17	América Latina: tasa de participación y desempleo de hombres y mujeres en la actividad económica, zonas urbanas, alrededor de 2008	171
Gráfico V.18	América Latina: evolución de la tasa de participación económica y desocupación urbana, 1990-2008.....	171
Gráfico V.19	América Latina (promedio simple de 14 países): composición por sexo de los ocupados, según rama de actividad económica, zonas urbanas, alrededor de 1994 a 2008	172
Gráfico V.20	América Latina: población urbana ocupada en sectores de baja productividad del mercado del trabajo, 2008	173
Gráfico V.21	América Latina (promedio simple): población urbana ocupada en sectores de baja productividad del mercado del trabajo, 2008.....	174
Gráfico V.22	Tiempo dedicado al trabajo total, al trabajo doméstico no remunerado y al trabajo remunerado, según sexo, en horas diarias	175
Gráfico V.23	Tiempo dedicado al trabajo total, al trabajo doméstico no remunerado y al trabajo remunerado, según sexo, en horas semanales.....	176
Gráfico V.24	América Latina y el Caribe: relación entre el número de niñas y niños, según nivel de enseñanza (primaria, secundaria y superior) (indicador 3.1 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), 2007.....	180
Gráfico V.25	América Latina (promedio simple): tasa de participación de hombres y mujeres en la actividad económica, según número de años de instrucción, zonas urbanas, 1994-2008.....	181
Gráfico V.26	América Latina (promedio simple): ingreso medio de la población económicamente activa ocupada, según inserción laboral, zonas urbanas, alrededor de 1990 a 2008.....	182
Gráfico V.27	Mundo y regiones: escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales (indicador 3.3 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), 1990, 2005 y 2009.....	184
Gráfico V.28	América Latina y el Caribe: escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales (indicador 3.3 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), 2009	184
Gráfico V.29	América Latina (18 países): evolución de la proporción de mujeres alcaldesas, 1998 y 2009.....	186
Gráfico V.30	América Latina: violencia psicológica y situaciones de control por parte del esposo o compañero, mujeres de 15 a 49 años, alguna vez unidas	187
Gráfico V.31	América Latina: violencia física en mujeres de 15 a 49 años, por parte de una pareja, según nivel educacional	188
Gráfico V.32	América Latina: violencia sexual en mujeres de 15 a 49 años, por parte de una pareja íntima, según nivel educacional.....	188
Gráfico VI.1	América Latina (20 países): tasa de mortalidad infantil (indicador 4.2 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), 2009.....	196
Gráfico VI.2	América Latina (20 países): tasa de mortalidad infantil (indicador 4.2 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), 1990, 2009 y meta para 2015	199
Gráfico VI.3	El Caribe (17 países y territorios): tasa de mortalidad infantil (indicador 4.2 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), 2009	199
Gráfico VI.4	El Caribe (17 países y territorios): tasa de mortalidad infantil (indicador 4.2 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), 1990, 2009 y meta para 2015.....	200
Gráfico VI.5	América Latina (20 países) y el Caribe (17 países y territorios): progreso en la reducción de la tasa de mortalidad infantil (indicador 4.2 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), 1990-2009.....	200
Gráfico VI.6	América Latina y el Caribe (países seleccionados): diagramas de dispersión de la tasa de mortalidad infantil e indicadores socioeconómicos.....	201
Gráfico VI.7	América Latina y el Caribe (países seleccionados): tasa de mortalidad infantil, por nivel educativo de la madre, alrededor de 1990 y alrededor de 2005	204

Gráfico VI.8	América Latina (10 países): tasa de mortalidad infantil, según país y pueblo indígena, lengua, familia lingüística o territorio, censos de 2000	207
Gráfico VI.9	Las Américas: composición de las defunciones por grupo de edad en menores de 5 años, 1996-2006	208
Gráfico VI.10	América Latina y el Caribe: principales causas de mortalidad en niños menores de 5 años, alrededor de 2006	210
Gráfico VI.11	América Latina y el Caribe (26 países y territorios): razón de mortalidad materna (indicador 5.1 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), alrededor de 2005	214
Gráfico VI.12	América Latina y el Caribe (países seleccionados): atención calificada del parto, según quintiles de ingreso, alrededor de 2005	217
Gráfico VI.13	América Latina: estimaciones de la incidencia y prevalencia del VIH, 1990-2008	232
Gráfico VI.14	América Latina y el Caribe (países seleccionados): proporción de adultos de 15 a 49 años con VIH/SIDA, 2007	232
Gráfico VI.15	El Caribe: estimaciones de la incidencia y prevalencia del VIH, 1990-2008	233
Gráfico VI.16	América Latina y el Caribe (países seleccionados): proporción de población de 15 a 24 años que tiene conocimientos amplios y correctos sobre el VIH/SIDA (indicador 6.3 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio)	239
Gráfico VI.17	América Latina y el Caribe (países seleccionados): proporción de la población portadora del VIH con infección avanzada con acceso a medicamentos antirretrovirales (indicador 6.5 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), 2007	241
Gráfico VI.18	América Latina y el Caribe: mujeres embarazadas y niños menores de 15 años que viven con VIH, en tratamiento antirretroviral	241
Gráfico VI.19	Las Américas: tendencia de la tuberculosis notificada (indicador 6.9 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, incidencia asociada a la tuberculosis), 1987-2009	250
Gráfico VI.20	Las Américas: relación entre la incidencia notificada de tuberculosis (todas las formas) y el PIB per cápita, antes del tratamiento de observación directa y corta duración (DOTS) (1990) y posterior al tratamiento (2007)	251
Gráfico VI.21	Las Américas: tendencia de la tasa de tratamiento exitoso y de la detección de casos de tuberculosis, 1996-2008	253
Gráfico VI.22	Las Américas: pacientes notificados con tuberculosis que recibieron la prueba del VIH, 2003-2008	254
Gráfico VII.1	América Latina (8 países): presupuesto total ejecutado de ministerios o secretarías de medio ambiente respecto del PIB corriente, 1995, 2000 y 2005	269
Gráfico VII.2	América Latina (6 países): proporción de personal empleado en ministerios o secretarías de medio ambiente respecto del total de empleados públicos	270
Gráfico VII.3	América Latina y el Caribe (33 países y territorios): proporción de la superficie cubierta por bosques (indicador 7.1 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio) y tasas de variación, 1990-2005	271
Gráfico VII.4	América Latina y el Caribe (33 países y territorios): emisiones de CO ₂ per cápita (indicador 7.2 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), 1990 y 2006	274
Gráfico VII.5	América Latina y el Caribe (29 países y territorios): evolución del consumo de sustancias que agotan la capa de ozono (SAO) (indicador 7.3 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), 1990-2007	275
Gráfico VII.6	América Latina y el Caribe (33 países y territorios): proporción de áreas terrestres y marinas protegidas (indicador 7.6 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), 1990-2008	278

Gráfico VII.7	América Latina y el Caribe (33 países y territorios): proporción de especies en peligro de extinción (indicador 7.7 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), 2008.....	279
Gráfico VII.8	América Latina y el Caribe (países seleccionados): oferta total de energía, 1990-2008	280
Gráfico VII.9	América Latina y el Caribe (países seleccionados): consumo total de energía, 1990-2008	281
Gráfico VII.10	América Latina y el Caribe: intensidad energética del PIB, 1990-2008	281
Gráfico VII.11	América Latina y el Caribe (países seleccionados): población urbana con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable (indicador 7.8 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), 1990 y 2006.....	282
Gráfico VII.12	América Latina y el Caribe (países seleccionados): población rural con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable (indicador 7.8 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), 1990 y 2006.....	283
Gráfico VII.13	América Latina y el Caribe (países seleccionados): población urbana con acceso a servicios de saneamiento mejorados (indicador 7.9 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio)	283
Gráfico VII.14	América Latina y el Caribe (países seleccionados): población rural con acceso a servicios mejorados de saneamiento (indicador 7.9 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio)	284
Gráfico VII.15	América Latina y el Caribe (países seleccionados): proporción de la población urbana que habita en tugurios (indicador 7.10 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), 1990-2005.....	286
Gráfico VII.16	América Latina y el Caribe: consumo energético de biomasa per cápita, según regiones, 1990-2007.....	288
Gráfico VII.17	América Latina y el Caribe (ciudades seleccionadas): concentración anual media de MP10 respecto de las normas nacionales e internacionales, 2000-2004	289
Gráfico VII.18	América Latina y el Caribe: población urbana según quinquenios, 1950-2030.....	290
Gráfico VII.19	América Latina y el Caribe: ocurrencia de sucesos extremos y desastres de origen meteorológico, 1965-2007	291
Gráfico VIII.1	Proporción del valor de las importaciones de los países desarrollados procedentes de países y grupos de países seleccionados, admitidas libres de derechos aduaneros (sin incluir armamentos) (indicador 8.6 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), 1996-2007.....	305
Gráfico VIII.2	Proporción del valor de las importaciones de los países desarrollados procedentes de países y grupos de países seleccionados admitidas libres de derechos aduaneros (sin incluir armamentos y petróleo), 1996-2007	305
Gráfico VIII.3	Aranceles medios de nación más favorecida y preferenciales aplicados por los países desarrollados a los productos agrícolas y textiles, y a las prendas de vestir procedentes de países y grupos de países seleccionados (indicador 8.7 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), 1996-2007.....	307
Gráfico VIII.4	Asistencia agrícola proporcionada por los países de la OCDE	309
Gráfico VIII.5	Estados Unidos y Unión Europea: reducciones en los niveles máximos autorizados de los subsidios agrícolas internos distorsionantes, según el proyecto de modalidades de diciembre de 2008	310
Gráfico VIII.6	Compromisos de ayuda para el comercio, por categoría, 2002-2007.....	311
Gráfico VIII.7	América Latina y el Caribe y países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): limitaciones de oferta, 2008-2009	312
Gráfico VIII.8	Compromisos de ayuda para el comercio: distribución regional, 2002-2007	313
Gráfico VIII.9	Países y regiones seleccionados: evolución en el volumen y el precio de las exportaciones, julio de 2008-diciembre de 2009	314

Gráfico VIII.10	América Latina y el Caribe: evolución mensual del índice del valor de las exportaciones, según principales destinos.....	315
Gráfico VIII.11	Principales medidas discriminatorias en contra de intereses comerciales extranjeros adoptadas en el mundo, noviembre de 2008-15 de septiembre de 2009	316
Gráfico VIII.12	Participación de las industrias ambientalmente sensibles en las exportaciones, 1990 y 2007.....	323
Gráfico VIII.13	Evolución de la asistencia oficial para el desarrollo otorgada por los países del Comité de Asistencia para el Desarrollo (indicador 8.1 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), 1990-2008.....	329
Gráfico VIII.14	Participación de los países en el total de desembolsos netos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD), según nivel de ingreso	331
Gráfico VIII.15	Participación de las regiones en la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) neta total.....	332
Gráfico VIII.16	América Latina y el Caribe: asistencia oficial para el desarrollo (AOD) recibida, 1990-2008	334
Gráfico VIII.17	América Latina y el Caribe (20 países): relación entre el ingreso por habitante y la asistencia oficial para el desarrollo por habitante, 2004-2007	336
Gráfico VIII.18	América Latina y el Caribe: participación en los flujos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD), según ingresos de los países	337
Gráfico VIII.19	Países en desarrollo: compromisos de AOD por parte del total de donantes, por sector (indicador 8.2 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio)	338
Gráfico VIII.20	América Latina y el Caribe: distribución de la asistencia oficial para el desarrollo comprometida por los donantes, según sectores, 2002 y 2007.....	339
Gráfico VIII.21	Magnitud y evolución reciente de la ayuda destinada a fomentar la capacidad comercial de los países en desarrollo (indicador 8.9 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio)	340
Gráfico VIII.22	América Latina y el Caribe: indicadores de deuda externa, 1990-2008.....	347
Gráfico VIII.23	Países pobres muy endeudados (PPME) de América Latina y el Caribe: indicadores de deuda externa	349
Gráfico VIII.24	América Latina y el Caribe (42 países y territorios): líneas de teléfono fijo por cada 100 habitantes (indicador 8.14 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio)	353
Gráfico VIII.25	América Latina y el Caribe (42 países y territorios): abonados a teléfonos celulares por cada 100 habitantes (indicador 8.15 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio)	353
Gráfico VIII.26	América Latina y el Caribe (42 países y territorios): usuarios de Internet por cada 100 habitantes (indicador 8.16 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio)	354

Mapas

Mapa VI.1	Mesoamérica: hijos fallecidos de mujeres de 25 a 39 años, alrededor de 2000	204
Mapa VI.2	América del Sur: hijos fallecidos de mujeres de 25 a 39 años, alrededor de 2000.....	205

Recuadros

Recuadro II.1	Los ingresos en instrumentos internacionales, regionales y nacionales	24
Recuadro II.2	La línea de pobreza de “1 dólar por día”.....	25
Recuadro II.3	Las transferencias condicionadas	38
Recuadro II.4	El costo del hambre.....	53
Recuadro II.5	Haití: la dependencia alimentaria agravada por el terremoto	55
Recuadro II.6	Comparación de normas de referencia para la estimación de la prevalencia de desnutrición: NCHS/CDC/OMS frente a OMS	60
Recuadro II.7	Crisis y seguridad alimentaria y nutricional.....	65

Recuadro III.1	Indicadores de la meta 1.B de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes	74
Recuadro III.2	El concepto de trabajo decente.....	96
Recuadro III.3	El concepto y la medición de la informalidad	98
Recuadro III.4	Salario mínimo rural y pobreza.....	107
Recuadro III.5	El reconocimiento internacional de los derechos de los jóvenes y de las mujeres en materia de empleo.....	109
Recuadro III.6	Pacto mundial para el empleo: promover el trabajo y proteger a las personas.....	112
Recuadro IV.1	Clasificación internacional normalizada de la educación (CINE) de 1997	122
Recuadro IV.2	Programa de alfabetización Yo sí puedo.....	128
Recuadro IV.3	El Programa Abrazo del Paraguay	132
Recuadro IV.4	La extensión de la jornada escolar: el caso de Chile.....	140
Recuadro IV.5	Estrategias nacionales de incorporación de las tecnologías de la información y de las comunicaciones al sistema educativo de la región.....	141
Recuadro IV.6	Programas de formación profesional y mercado laboral en el Perú y El Salvador.....	145
Recuadro V.1	La crisis del cuidado en América Latina y el Caribe.....	178
Recuadro V.2	Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y Resultados para la Mujer en la Educación (PRIOME): educación con perspectiva de género en el Paraguay.....	182
Recuadro V.3	La institución de mecanismos de cuota que aseguren la participación femenina en los parlamentos	185
Recuadro V.4	La violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe.....	198
Recuadro V.5	Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe.....	190
Recuadro VI.1	El terremoto en Haití y el progreso hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.....	197
Recuadro VI.2	La reducción de desigualdades en materia de mortalidad infantil a nivel nacional: lecciones del Brasil	202
Recuadro VI.3	La iniciativa Rostros, Voces y Lugares.....	205
Recuadro VI.4	Ecuador: desafíos para mejorar la salud neonatal	208
Recuadro VI.5	La salud materna en el Caribe	217
Recuadro VI.6	El compromiso para reducir la mortalidad materna en la Argentina.....	219
Recuadro VI.7	Fortalecimiento de los sistemas de salud basados en atención primaria de salud	220
Recuadro VI.8	La educación sexual y la provisión de servicios de salud sexual y reproductiva a las y los adolescentes y jóvenes.....	225
Recuadro VI.9	La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) y los flujos de financiamiento de su programa de acción.....	228
Recuadro VI.10	Consecuencias del terremoto sobre el VIH en Haití	234
Recuadro VI.11	Hombres y mujeres jóvenes vulnerables al VIH	236
Recuadro VI.12	Impacto de las terapias combinadas contra el paludismo.....	248
Recuadro VI.13	Hacia la erradicación de la malaria en Suriname: una historia de éxitos	248
Recuadro VII.1	Cambios de la estructura de incentivos económicos del Brasil: primeros pasos en la Amazonía.....	272
Recuadro VII.2	El derecho al agua y al saneamiento	284
Recuadro VII.3	Los progresos de Costa Rica en el acceso al agua y el saneamiento.....	285
Recuadro VII.4	El derecho a la vivienda	286
Recuadro VII.5	Población, medio ambiente y emergencias humanitarias.....	294
Recuadro VII.6	La economía verde	300
Recuadro VIII.1	La importancia de concluir pronto la Ronda de Doha.....	317
Recuadro VIII.2	Mecanismos financieros innovadores contra el hambre y la pobreza	346
Recuadro VIII.3	Plan de Acción Regional eLAC 2010: estrategia para la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe	355

PRÓLOGO

Siguiendo las orientaciones del Secretario General y de la Asamblea General de las Naciones Unidas emanadas de la aprobación de la Declaración del Milenio en septiembre de 2000, todos los organismos del sistema de las Naciones Unidas presentes en América Latina y el Caribe han otorgado la mayor importancia a la necesidad de contribuir, desde sus respectivas perspectivas y mandatos, al avance de los países de la región hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para 2015.

Teniendo presente este objetivo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y los organismos especializados, fondos y programas de las Naciones Unidas se plantearon, en el marco de su Mecanismo de coordinación regional, la elaboración de diversas propuestas e informes que presentan una visión conjunta de los problemas que enfrentan los países para avanzar en la agenda del desarrollo, así como orientaciones de política y propuestas concretas para superarlos, tomando en cuenta las especificidades de los distintos países de la región.

La primera fase de este trabajo conjunto culminó con la elaboración de un primer informe regional titulado *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*, que fue dado a conocer en 2005 en el marco del sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrado en septiembre de ese año. A partir de entonces, y respondiendo a la valoración que se otorgó al documento por parte de las autoridades nacionales y de los organismos que lo adoptaron como marco conceptual para sus intervenciones operativas en el contexto del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo a nivel regional, el sistema de las Naciones Unidas en la región continuó impulsando las actividades de seguimiento de los ODM.

Con ese propósito, y a fin de examinar más en detalle los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente en la Declaración del Milenio, se inició la preparación de informes específicos relativos a cada uno de ellos. De esta manera, desde 2006 se han preparado cuatro documentos que abordan los Objetivos y metas relacionados con la equidad de género, el derecho a la salud, la sostenibilidad ambiental del desarrollo y la necesidad de generar empleo productivo y decente¹.

En el presente informe regional interinstitucional, cuya elaboración se inició en agosto de 2009, se realiza una segunda evaluación comprehensiva del progreso de América Latina y el Caribe hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La coordinación estuvo a cargo de la CEPAL y, al igual que en el informe de 2005, para su elaboración se contó con la estrecha colaboración de 17 organismos: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), Organización Mundial del Turismo (OMT), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Programa Mundial de Alimentos (PMA), Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH).

El trabajo conjunto y el intercambio mantenido a lo largo de todo el período de elaboración del documento permitió incorporar los aportes sustantivos de los organismos desde sus respectivos ámbitos de especialización y en cada uno de los capítulos, lo que contribuyó a hacer más evidentes las sinergias entre los distintos Objetivos de Desarrollo del Milenio. De esta manera, fue también posible incluir la información más reciente sobre los distintos indicadores del Milenio y establecer las bases de datos para evaluar el progreso y los rezagos de la región en relación con cada una de las metas.

¹ Estos informes interinstitucionales y demás publicaciones relativas a los distintos ODM pueden consultarse en la página web de la Comisión sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://www.eclac.org/mdg/>.

La preparación de este segundo informe coincidió con la elaboración por parte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe del documento *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, presentado en su trigésimo tercer período de sesiones, celebrado en Brasilia, del 30 de mayo al 1 de junio de 2010. En ese documento se sostiene la idea central de que la igualdad social y un dinamismo económico que transforme la estructura productiva no están reñidos entre sí y que el gran desafío para los países de la región es encontrar las sinergias entre ambas dimensiones fundamentales del desarrollo. Esta afirmación responde al convencimiento de que “la ecuación entre mercado, Estado y sociedad que ha prevalecido desde hace tres décadas se ha mostrado incapaz de responder a los desafíos globales de hoy y de mañana” (CEPAL, 2010b)². De igual manera, en el primer informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), titulado *Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*³, se sostiene que no basta con atacar la pobreza sino que es también preciso superar la desigualdad. En ambos informes se argumenta que la reducción de la desigualdad debe ser la prioridad de la región, a través de políticas que incidan sobre los mecanismos que la hacen persistente en el tiempo, incluyendo estrategias de redistribución, mejoramiento de la calidad y eficacia de la representación política, búsqueda de consensos, reformas fiscales y políticas para acabar con la desesperanza de quienes integran los grupos más desfavorecidos de la sociedad.

Precisamente, el consenso en torno a esta visión del desarrollo hacía necesario otorgar una importancia decisiva en el presente documento al tema de la igualdad en sus diferentes dimensiones: la igualdad de derechos como marco normativo para la igualdad de oportunidades, la reducción de brechas para el logro de igualdad efectiva y la consideración del bienestar de generaciones futuras mediante un desarrollo sostenible. Esto último se refiere a la dimensión de la igualdad intergeneracional que exige cambios estructurales en los patrones de producción y consumo y en las políticas públicas.

Con respecto a la primera dimensión, en el documento se hace un esfuerzo por incorporar explícitamente la perspectiva de derechos. A ello contribuyeron decisivamente los aportes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). Este enfoque de derechos, como se señala en el capítulo I, obliga a considerar desde el punto de vista de la igualdad la necesidad de garantizar a toda la población pisos mínimos en relación con cada una de las dimensiones del bienestar contempladas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Por otra parte, considerando que América Latina sigue siendo la región con la mayor desigualdad de ingresos del mundo, en el presente informe se señala la necesidad de avanzar hacia el cierre de las brechas resultantes de las desigualdades efectivas que existen en varias dimensiones en todos los países de la región y que se expresan en la exclusión de los pueblos indígenas, las segregaciones territoriales, la desigualdad entre los sexos y las desigualdades socioeconómicas en general, que no son solo una consecuencia sino también el principal mecanismo a través del cual estas se reproducen entre una generación y otra.

En el documento se analizan también las características del período, durante el cual se consiguió acelerar el progreso hacia el cumplimiento de las metas en la región. Este período cubre el sexenio 2003-2008 en el que América Latina logró un crecimiento económico elevado, una disminución moderada de la gran desigualdad en la distribución del ingreso y un aumento sostenido del gasto público social facilitado en la mayoría de los países por la mayor disponibilidad de recursos fiscales provenientes de los ingresos tributarios. Esto fue posible gracias a políticas macroeconómicas que, además de reducir los déficits fiscales, permitieron llevar a cabo programas sociales que contribuyeron, en mayor o menor medida, a acelerar el progreso hacia las metas del Milenio.

Este período de bonanza se vio interrumpido por la crisis global que estableció un escenario más complejo para seguir avanzando hacia las metas al mismo ritmo registrado en el ciclo previo a su irrupción. La rapidez del cambio de las condiciones externas desde 2008 y la distinta magnitud de sus efectos negativos en los países hace difícil prever escenarios para el mediano plazo, y torna inadecuado proyectar a 2015 las tendencias previas a la crisis. La región enfrentará en el próximo quinquenio circunstancias que tenderán a dificultar el progreso hacia las

² Véase [en línea] <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/39710/P39710.xml&xsl=/pses33/tpl/p9f.xsl&base=/pses33/tpl/top-bottom.xsl>.

³ Véase [en línea] <http://www.idhalc-actuarsobreelfuturo.org/site/index.php>.

metas debido a la menor liquidez internacional, el menor flujo de asistencia oficial para el desarrollo y la contracción de la demanda externa debido a los problemas que enfrentan los países desarrollados. La tarea de vislumbrar las posibilidades de que se alcancen las metas acordadas en 2000 y se pueda dar cumplimiento a los derechos contemplados en el compromiso mundial para el desarrollo representado en la Declaración del Milenio se ha hecho pues más compleja.

Por lo anterior, y dado que la información que se encontraba disponible al momento de elaborar este informe no incluye parte importante de los efectos de la crisis, especialmente los indicadores de pobreza extrema y hambre, es necesario examinar con cautela los progresos alcanzados hasta 2008. El mencionado escenario de mayor incertidumbre refuerza la necesidad de plantear una agenda para el desarrollo que, además de dar prioridad al tema de la igualdad, considere las condiciones para la inserción de la región en el comercio internacional basada en un desarrollo ambientalmente sostenible, para lo cual es todavía más necesario fortalecer la integración entre los países y avanzar decididamente hacia una cooperación Sur-Sur más efectiva.

Los Objetivos y metas del Milenio constituyen uno de los pilares para el desarrollo de la región. Hacer el seguimiento de su evolución y sus avances y proponer alternativas de políticas públicas para enfrentar las dificultades inherentes a este reto, es una tarea que las Naciones Unidas realiza con especial interés. Por ello, el informe de 2010 se presenta con enorme orgullo, con la convicción de que será un gran aporte para los países de la región.

Alicia Bárcena
Secretaría Ejecutiva
de la Comisión Económica
para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Coordinadora del Mecanismo de coordinación regional

Heraldo Muñoz
Administrador Auxiliar y Director Regional para
América Latina y el Caribe del Programa de las
Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Coordinador del Grupo Regional de las
Naciones Unidas para el Desarrollo

INTRODUCCIÓN

EL PROGRESO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE HACIA LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO: PRINCIPALES CONCLUSIONES

Del examen del progreso de América Latina y el Caribe hacia la consecución de las metas contempladas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) no es posible derivar una evaluación absolutamente optimista ni tampoco, como muchas veces ocurre, una totalmente pesimista. Se obtuvieron resultados positivos que indican que la región en su conjunto logró progresos importantes en algunas metas, aunque el avance sea desigual de un país a otro. En gran medida, estos resultados reflejan la paulatina apropiación y adecuación de los ODM a las realidades nacionales y los esfuerzos realizados por los gobiernos, facilitados por las condiciones favorables que se dieron en el período de bonanza previo a la crisis. Este logro de la región contrasta claramente con la insuficiencia del esfuerzo realizado por los países desarrollados para dar cumplimiento a los compromisos en materia de recursos destinados a la asistencia para el desarrollo.

Del mismo examen se desprenden también resultados que arrojan dudas acerca de la posibilidad de que la mayoría de los países logren cumplir varias metas. De hecho, algunos estarán lejos de alcanzarlas si se mantiene el ritmo de avance registrado hasta 2008. Además, aun cuando otros han logrado progresos importantes, hacia 2015 continuarán presentando grandes rezagos. Esto es evidente en lo que se refiere al muy elevado nivel de pobreza extrema que seguirán registrando los países de menor desarrollo de la región. Hasta 2008, el avance en la reducción de la pobreza logrado por algunos de los países de menor ingreso por habitante desde 1990 ha sido más lento que el alcanzado por los de mayor desarrollo relativo. También resulta preocupante constatar que cinco de los siete países de menor ingreso por habitante de América Latina progresaron a un ritmo insuficiente para alcanzar en 2015 el segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio: lograr la enseñanza primaria universal. Ambos resultados no quedan reflejados en el agregado regional debido a la alta gravitación en ellos de los dos países más poblados de América Latina: Brasil y México. Estos resultados tampoco se aprecian en las evaluaciones mundiales del progreso alcanzado por las distintas regiones, ya que estas esconden grandes diferencias entre los países que las integran.

Teniendo en cuenta el marco general de una agenda para el desarrollo con igualdad en la región —cuyo horizonte estratégico es “crecer para igualar e igualar para crecer” (CEPAL, 2010b)— las distintas dimensiones de la desigualdad cobran distinta importancia en los países de la región de acuerdo a su nivel de desarrollo. Por ello el diagnóstico de las situaciones de rezago y las propias orientaciones de política para superarlas que se señalan en el informe toman en consideración el nivel de ingreso por habitante de los países. En otras palabras, si bien esas dimensiones de la desigualdad están presentes en todos los países, en algunos el desafío de la inclusión social reclama con mayor urgencia avanzar en la garantía de pisos mínimos de bienestar para cumplir las metas del Milenio. Es el caso de los países de menor desarrollo, los que pese a los progresos logrados desde 1990, todavía presentan niveles muy elevados de pobreza extrema. Siendo igualmente importante la garantía de los derechos, en los países de desarrollo medio y alto de la región la superación de las desigualdades efectivas constituye una tarea impostergable para progresar hacia el logro pleno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En este caso, las desigualdades entre distintos grupos y estratos de la población se manifiestan claramente en el mercado de trabajo y en la educación, y su eliminación constituye un derecho y una condición necesaria para acceder a empleos de calidad. En razón de la importancia relativa de la superación de las distintas formas que asumen las desigualdades en los países, la evaluación del progreso hacia las metas del Milenio que se presenta en el documento así como la organización de la información estadística, se realiza a partir de una clasificación de los países en distintos grupos según su nivel de desarrollo relativo.

En base a este enfoque el informe presenta las siguientes conclusiones principales y orientaciones de política a partir del examen de las tendencias registradas, con sus logros y rezagos, en los distintos ODM en los países de América Latina y el Caribe¹:

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432 (SES.33/3)), Santiago de Chile, 2010.

- La importancia de una superación sostenida de la pobreza sobre la base de estrategias y políticas que apunten a la efectiva inclusión social de los grupos excluidos y vulnerables, más allá de la provisión de bienes y servicios para la satisfacción de necesidades básicas. Para ello, sin abandonar los necesarios programas sociales de atención a los estratos más rezagados y mejorando su eficiencia y eficacia, las políticas públicas deben adoptar una orientación universalista y solidaria (no contributiva) en los sistemas de protección y seguridad social. Este es un componente central de las políticas públicas orientadas a interrumpir los mecanismos mediante los cuales se reproduce la desigualdad entre generaciones. En este marco, también resulta fundamental —junto con la generación de empleo productivo y decente— promover el acceso a los niveles educativos que permiten situarse fuera del umbral de la pobreza y su culminación efectiva y, especialmente, garantizar la igualdad en la calidad de la educación y en sus sinergias positivas con las dinámicas y demandas emergentes del mercado laboral en la región.
- Dada su relevancia para superar de manera sostenida la pobreza y dar acceso a las redes de protección y seguridad social a la población, el empleo productivo y decente posee un lugar central en la promoción de una agenda de desarrollo con igualdad. Por una parte, en este ámbito se requiere promover estrategias de convergencia productiva que permitan reducir las disparidades en la calidad del empleo y en las remuneraciones entre los distintos estratos productivos de las economías latinoamericanas y caribeñas. Por otra parte, es fundamental avanzar en la generación de empleo decente, como condición previa de lo anterior, mediante la promoción del respeto efectivo de los derechos de participación y negociación colectiva vigentes en los acuerdos internacionales y el fortalecimiento de las instancias de diálogo social entre los actores del mundo del trabajo, de manera que los incrementos de productividad vayan asociados a beneficios para los trabajadores y a su protección social.
- Los países de la región deben desarrollar políticas y programas que permitan revertir, en los plazos más breves posibles, la pérdida de recursos del medio ambiente y el deterioro de los ecosistemas. Si bien el cambio climático es un fenómeno sumamente relevante que merece políticas específicas, el núcleo de la sostenibilidad ambiental del desarrollo se relaciona con la pérdida de biodiversidad asociada a algunas de las principales actividades económicas de la región. Por ello, en última instancia, es fundamental avanzar en la modificación estructural de los sistemas de producción y de consumo para poder transitar hacia una economía verde que logre revertir el deterioro de los ecosistemas y el agotamiento de los recursos no renovables. Todo esto requiere, además de la conciencia de los actores privados y de la sociedad civil, un Estado fortalecido con instrumentos de regulación efectivos y que incorpore en sus políticas y programas nacionales los principios del desarrollo sostenible.
- En el informe se destaca que la eliminación de las desigualdades basadas en el género posee especial relevancia para una agenda del desarrollo capaz de incorporar, además del principio de igualdad, el valor de la diferencia que permite establecer medidas de acción positiva para eliminar las inequidades y discriminaciones de género. Las políticas públicas en este ámbito deben apuntar en tres direcciones complementarias: i) la efectiva autonomía económica de las mujeres, velando por la no discriminación en el mercado laboral, tanto en el acceso al empleo como en su calidad y en las remuneraciones; ii) la garantía de su autonomía física, que, además de relacionarse con la eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres, se vincula estrechamente con el cumplimiento de la nueva meta 5.B sobre el acceso a la salud sexual y reproductiva, y iii) la promoción del empoderamiento de las mujeres mediante una mayor participación efectiva en distintas esferas de decisión, tanto en el sector privado como en los organismos públicos. En este ámbito, es clave que las leyes de cuotas sigan elevando la participación de las mujeres en los parlamentos nacionales.
- El acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) constituye un nuevo ámbito en que se manifiestan las desigualdades entre países y dentro de ellos. En la medida en que no todos logran acceder a estas nuevas herramientas, o lo hacen con evidentes diferencias de calidad, emerge una nueva forma de exclusión social: la brecha digital. Para lograr una difusión efectiva e igualitaria de

los beneficios económicos y sociales de las TIC en el marco de la sociedad del conocimiento se requiere de políticas que garanticen, además de su acceso universal, una equidad en la calidad y promoción de estas tecnologías, sobre todo en la educación y la gestión gubernamental (gobierno electrónico) en sus distintos niveles (central, regional, provincial y local).

- Por último, en el informe se subraya la importancia de la articulación de un pacto social en los países de la región para avanzar en esta nueva agenda de desarrollo y en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio con igualdad. Esta alianza entre actores sociales y políticos clave debería proveer las condiciones mínimas para un pacto fiscal por la equidad distributiva, que permita generar mayores recursos fiscales y, a partir de ahí, fortalecer la capacidad del Estado para garantizar el acceso universal a los umbrales básicos del bienestar y avanzar en el cierre de las brechas sociales. Por este motivo, en el capítulo IX del informe se consignan las diferencias que existen entre los países latinoamericanos para poder generar recursos suficientes a partir de este pacto fiscal y la necesidad de complementarlos con flujos provenientes de la asistencia oficial para el desarrollo en el caso de los países de menores ingresos.

ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO

La estructura de este segundo informe regional, al igual que la evaluación realizada en 2005, se basa en el orden establecido en la Declaración del Milenio para cada uno de los objetivos y sus respectivas metas. De esta manera, entre los capítulos II y VIII se abordan los distintos Objetivos de Desarrollo del Milenio y se dedica un capítulo especial (capítulo III) a la nueva meta sobre generación de empleo productivo y decente para todos, dada su centralidad para la promoción de un desarrollo con igualdad. Cabe señalar, además, que en el capítulo VI se presenta el conjunto de los ODM correspondientes al derecho a la salud (Objetivos cuarto, quinto y sexto).

En el capítulo I se hace referencia al contexto general en que se ha dado el progreso reciente de los países de América Latina y el Caribe hacia el logro de los ODM, así como a la vinculación de estos con las distintas dimensiones de la igualdad contenidas en la agenda de desarrollo propuesta recientemente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Por último, en el capítulo IX se ofrece una síntesis del progreso de la región hacia la consecución de las principales metas del Milenio y se presentan algunas orientaciones de políticas que podrían contribuir a avanzar decididamente en el logro de los ODM hacia 2015, en especial en el marco de la articulación de un pacto fiscal por la equidad redistributiva que permita resituar el valor de la igualdad en el centro de las políticas de desarrollo de los países de la región.

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para América Latina
y el Caribe (CEPAL)

Capítulo I

LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO EN LA AGENDA DE LA IGUALDAD PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**A. EL PROGRESO REGIONAL EN LA DÉCADA DE 2000: HACIA UNA AGENDA PARA LA IGUALDAD**

El progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio durante la última década se dio en un contexto excepcional debido al dinamismo económico que alcanzaron la mayoría de los países de América Latina y el Caribe y la región en su conjunto. En efecto, a partir de 2003 y finalizado ya el ciclo recesivo que afectó a la región desde fines de los años noventa, se inició un sexenio en que se crearon condiciones favorables para progresar más rápidamente hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Durante este período, que precedió a la crisis energética y alimentaria y a la posterior crisis financiera global, se pudo progresar más rápidamente en la reducción de la pobreza extrema y total en los países de la región. Entre 2003 y 2008 la incidencia de la pobreza se redujo 11 puntos porcentuales (del 44% al 33%) y la pobreza extrema disminuyó de alrededor del 19% al 13%, progreso que posibilitó un avance decisivo para que la región y varios países se situaran en trayectoria de alcanzar la meta 1.A del Milenio.

Durante el mencionado sexenio la tasa de crecimiento del PIB en América Latina y el Caribe fue notablemente elevada y relativamente sostenida: la tasa anual de crecimiento del 2,6% entre 1990 y 2002 se elevó al 4,9% entre 2003 y 2008 (véase el cuadro I.1). En términos de crecimiento económico es necesario retroceder hasta la década de 1970 para encontrar una fase de dinamismo económico similar. A diferencia del período 1990-2002, en los años previos a la crisis el crecimiento económico permitió una importante reducción del desempleo y un incremento de los ingresos reales de la población ocupada. Estos fueron, junto con la tendencia a la incorporación de las mujeres al mercado laboral y la reducción de la tasa de dependencia demográfica, los principales factores que contribuyeron a reducir la pobreza.

En este mismo período varios países latinoamericanos registraron una mejora en la distribución del ingreso. En 10 de 20 países el índice de concentración de Gini se redujo entre el 3% y el 10%, con la excepción de la República Bolivariana de Venezuela donde la reducción de la desigualdad medida por este indicador fue mayor (18%). Naturalmente, este factor contribuyó también a reducir la pobreza extrema y total en la medida que la mejora distributiva se acompañó de un incremento en la participación del ingreso del 20% de hogares más pobres en un contexto de aumento del empleo y los ingresos laborales en ese estrato. Con todo, es preciso calificar este progreso ya que la mitad de los países de la región no lograron un avance significativo en materia de desigualdad y solo tres de los siete países de menor desarrollo relativo registraron una disminución del índice de Gini. América Latina y el Caribe sigue siendo la región con peor distribución del ingreso.

También contribuyó a la disminución de la pobreza, aunque en menor medida, el aumento de las remesas desde el exterior en algunos países —sobre todo en México, El Salvador y la República Dominicana— y los ingresos provenientes de los programas de transferencias monetarias que en varios países mejoraron su cobertura y elevaron el monto de los beneficios¹.

Por otra parte, el propio dinamismo económico del sexenio permitió sostener la tendencia de crecimiento del gasto público social que se venía registrando desde el inicio de los años noventa. En efecto, en América Latina y el Caribe la tasa media anual de aumento del gasto social por habitante entre 2003 y 2008 fue del 6,1%, lo que se tradujo en un crecimiento del 43%. Esto se logró en la mayoría de los países gracias al aumento de los recursos fiscales provenientes del propio crecimiento y a la mayor prioridad otorgada a los sectores sociales dentro del gasto público.

¹ En el caso del Brasil, que ya cumplió el objetivo de erradicar la pobreza extrema, y de México, que está en camino de lograrlo, los respectivos programas (Bolsa Familia y Oportunidades) contribuyeron también a esos avances.

Cuadro I.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ALGUNOS INDICADORES ECONÓMICOS, SOCIALES Y FISCALES

País o territorio	PIB por habitante (dólares a precios constantes de 2000)	Tasa media anual de crecimiento del PIB				Tasa de crecimiento del PIB ^a		Índice de concentración de Gini ^b		Tasas de variación anual del gasto público social por habitante (en porcentajes)	Ingresos tributarios del Gobierno Central incluidas las contribuciones al seguro social (en porcentajes del PIB) ^c	
		(en porcentajes)										
		2008	1990-2002	2003-2008	2009	2010	2002	2008	2003-2008	2000	2008	
América Latina y El Caribe^d	4 922	2,6	4,9	-1,9	5,2	0,55	0,52	6,1	19,8	22,6		
América Latina^d	4 909	2,6	4,9	-1,9	5,2	0,55	0,52	6,1	19,7	22,5		
Países con desarrollo humano medio bajo y bajo^b	1 122	2,7	3,8	0,7	0,5	0,58	0,57	4,2	13,7	16,1		
Haití	391	-0,1	0,9	2,9	-8,5	...	...	...	7,9	9,5
Nicaragua	897	3,1	3,7	-1,5	2,0	0,58	0,53	8,9	17,5	21,7		
Guatemala	1 699	3,9	4,1	0,6	2,0	0,54	0,59	1,5	10,9	11,6		
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^e	1 173	3,5	4,5	3,4	4,5	0,61	0,57	0,6	17,9	21,7		
Honduras	1 452	3,3	5,6	-2,1	2,5	0,59	0,58	5,9	14,3	15,9		
Países con desarrollo humano medio^b	2 408	3,4	4,6	0,1	4,3	0,54	0,53	4,6	11,8	15,0		
El Salvador	2 677	4,2	3,1	-3,5	1,5	0,53	...	2,8	12,4	14,6		
Paraguay	1 521	1,6	4,6	0,0	7,0	0,57	0,53	0,2	12,0	13,7		
República Dominicana	3 688	5,7	5,7	3,5	6,0	0,54	0,55	6,7	11,3	15,0		
Ecuador	1 745	2,3	5,1	0,4	2,5	0,51	0,50	8,5	11,6	16,5		
Países con desarrollo humano medio alto^b	4 385	2,9	6,4	0,0	4,0	0,55	0,52	6,2	17,8	20,4		
Perú	2 924	3,8	7,0	0,9	6,7	0,51	0,48	2,5	14,1	17,4		
Colombia ^e	2 983	2,7	5,3	0,4	3,7	0,57	0,58	5,2	14,9	18,4		
Brasil ^e	4 448	2,4	4,1	-0,2	7,6	0,61	0,59	6,0	30,4	35,5		
Panamá	5 688	4,4	8,4	2,4	5,0	0,57	0,52	7,1	16,0	16,5		
Venezuela (República Bolivariana de)	5 884	1,2	7,0	-3,3	-3,0	0,50	0,41	10,2	13,6	14,2		
Países con desarrollo humano alto^b	6 821	2,6	6,1	-0,7	4,7	0,53	0,49	7,4	20,1	22,1		
Costa Rica ^e	5 189	4,7	5,9	-1,1	4,0	0,49	0,47	3,3	18,9	23,1		
México	7 092	2,9	3,1	-6,5	4,1	0,51	0,52	5,3	11,0	9,4		
Cuba	4 363	-0,8	7,3	1,4	1,9	...	...	15,4	27,5	25,2
Uruguay	8 161	1,2	7,3	2,9	7,0	...	0,45	6,3	22,5	23,3		
Argentina ^e	9 885	2,0	8,5	0,9	6,8	0,58	0,52	11,4	21,5	30,6		
Chile	6 235	5,8	4,7	-1,5	4,3	0,55	0,52	2,5	18,9	20,9		
Países del Caribe^d	6 095	2,4	4,3	-2,2	0,9	...	...	3,5	22,7	27,2
Anguila	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Antigua y Barbuda	11 601	3,0	6,4	-10,9	-6,5	...	...	...	15,8	21,3
Antillas Neerlandesas	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Aruba	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Bahamas	18 340	2,1	1,2	-3,9	-0,5	...	...	...	15,5	15,5
Barbados	7 712	0,7	2,9	-3,6	1,0	...	...	...	31,1	34,1
Belize	3 950	4,7	4,4	0,0	1,5	...	...	...	23,9	21,2
Dominica	4 843	1,3	4,4	-0,8	-0,7	...	...	...	24,9	28,9
Granada	4 765	3,3	2,7	-7,7	-1,8	...	...	...	22,7	23,7
Guadalupe	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Guayana Francesa	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Guyana	902	4,4	2,0	3,3	4,3	...	...	...	29,1	32,0
Islas Caimán	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Islas Turcas y Caicos	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Islas Vírgenes Británicas	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Islas Vírgenes de los Estados Unidos	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Jamaica	3 713	0,8	1,6	-3,0	0,5	...	...	-0,3	22,6	26,5
Martinica	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Montserrat	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Puerto Rico	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Saint Kitts y Nevis	8 560	3,8	4,3	-8,0	-1,3	...	...	...	21,2	27,0
San Vicente y las Granadinas	4 445	3,1	5,1	-1,2	-1,0	...	...	...	24,0	28,1
Santa Lucía	4 996	1,9	3,8	-3,8	1,3	...	...	...	22,5	27,1
Suriname	...	...	...	3,5	2,4	...	...	...	34,1	22,8
Trinidad y Tabago	10 964	4,7	8,1	-0,9	2,0	...	...	11,2	25,3	33,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT [en línea] <http://www.eclac.cl/estadisticas/>.

^a Las cifras para 2010 son proyecciones.

^b Promedio simple.

^c Las cifras correspondientes a los países del Caribe no incluyen contribuciones sociales.

^d Promedio ponderado.

^e Años fiscales. Las cifras no incluyen contribuciones a la seguridad social.

Como característica positiva de este período cabe destacar el aumento generalizado de la presión tributaria en la región, que permitió también elevar los recursos destinados al gasto social. En efecto, en todos los países latinoamericanos —con excepción de México y Cuba— los ingresos tributarios del gobierno central (incluidas las contribuciones al seguro social) se elevaron como porcentaje del PIB, pasando del 19,8% al 22,6% entre 2000 y 2008. Este aumento en un contexto de crecimiento económico dio lugar a un incremento muy importante de los recursos públicos². En la subregión del Caribe la carga tributaria aumentó, en promedio, del 15,8% al 21,3%. En efecto, en 8 de 12 países y territorios la presión tributaria aumentó entre 3 y 8 puntos porcentuales (véase el cuadro I.1).

En este contexto de evolución notablemente positiva de los principales agregados económicos de la región, muchos países pudieron acelerar el progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En el último capítulo del presente informe se ofrece una síntesis del avance de la región hacia el cumplimiento de las principales metas del Milenio. Con todo, es preciso señalar algunos elementos que permiten destacar diferencias entre los países de la región que de alguna manera tienden a mantener el rezago relativo de los de menor desarrollo, lo que deja entrever la persistencia de los problemas estructurales que han caracterizado el desarrollo de América Latina y el Caribe.

En primer lugar, cabe señalar el menor dinamismo económico que registraron en general los países de menor desarrollo relativo. En ellos, con excepción de Honduras y la República Dominicana, la tasa media anual de crecimiento del PIB fue inferior al promedio regional, y claramente menor que la registrada en los países de mayor ingreso por habitante. En efecto, Haití, Nicaragua, Guatemala, el Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador y Paraguay se expandieron a una tasa inferior al 4,9% anual registrado en la región (véase el cuadro I.1). Ello explica en gran medida el hecho de que estos países —que son los de mayor nivel de pobreza extrema— sean precisamente los que no avanzaron hasta 2008 a un ritmo suficiente para poder cumplir en 2015 la meta 1.A. De hecho, el crecimiento por habitante registrado por estos países durante el sexenio 2003-2008 sigue siendo bastante inferior al requerido para alcanzar dicha meta.

En segundo lugar, aunque el aumento de la carga tributaria permitió disponer de mayores recursos fiscales y, por esa vía, elevar el gasto público social en la mayoría de los países, la estructura tributaria de la región siguió presentando importantes déficits de eficiencia y, sobre todo, marcados problemas de equidad. En efecto, por regla general, solo una tercera parte de los ingresos tributarios recaudados provienen de impuestos directos, patrón que se mantuvo durante el período de incremento de la carga tributaria entre 2003 y 2008. Por ello, se torna necesario avanzar hacia una estructura tributaria no solo más eficiente —con mayor control de la evasión y la elusión— sino fundamentalmente con un mayor carácter progresivo, es decir es preciso incrementar el peso relativo de los impuestos a las personas (en especial a la renta) y a las empresas (CEPAL, 2010a).

Un tercer elemento que permite destacar diferencias de logro en el marco del sexenio 2003-2008 es el hecho de que en varios países buena parte del gasto público social incluye la seguridad social, por lo cual su expansión tiende a beneficiar a los sectores de mayores ingresos que acceden al empleo formal y, por ende, a la cobertura de seguridad social. De hecho, durante el reciente período de dinamismo económico no se modificó sustantivamente el peso del sector informal en el empleo, por lo que resulta fundamental avanzar hacia sistemas de protección y seguridad social que incorporen un pilar solidario, no contributivo, para reducir así las desigualdades entre los distintos estratos de la población.

A ello se suma el escenario de incertidumbre y las dificultades que deberán enfrentar los países en el próximo quinquenio como consecuencia de la reciente crisis financiera global que, si bien no revierte las tendencias positivas antes descritas, plantea una inflexión en esa tendencia. En efecto, aun cuando el escenario de los próximos años no es tan negativo si se atiende a las proyecciones de crecimiento —impulsadas por la demanda de productos básicos, especialmente desde los países asiáticos, si bien han surgido incertidumbres en relación con el nivel de precios a raíz de la crisis— es bien sabido que existe una clara asimetría en la recuperación de los indicadores económicos respecto de los indicadores sociales, que probablemente tardarán mucho más en recuperar los niveles

² Esto permitió reducir el déficit fiscal en muchos países y varios de ellos estuvieron en mejores condiciones para enfrentar la crisis cuyos efectos se empezaron a sentir ya a mediados de 2008.

previos a la crisis³. Al respecto es posible advertir que, por efecto de la crisis, se agudizaron los problemas de empleo en la región (mayor desempleo abierto, mayor informalización y menor cobertura de los sistemas de seguridad social) y se restringió en muchos casos el presupuesto fiscal, lo que dificultó el fortalecimiento de las políticas sociales. Además, disminuyeron las remesas desde el exterior y los recursos globales disponibles para la asistencia oficial para el desarrollo, lo que afectó a la región en su conjunto, pero sobre todo a los países más pobres.

Pese a esos efectos negativos, esta crisis global generada fuera de la región se enfrentó en mejores condiciones ya que algunos de los países contaban con una situación fiscal más holgada, un manejo macroeconómico menos procíclico, tasas de inflación más bajas y una red de protección social que, en algunos casos, permitió paliar al menos los efectos más adversos de la caída del empleo y los ingresos.

El examen más pormenorizado de los logros del período 2003-2008 deja entrever las brechas de desigualdad como un problema central de la región, por lo que resulta pertinente examinar las distintas dimensiones de la igualdad en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con el propósito de continuar el esfuerzo de adecuarlos a la realidad de la región. La identificación de las principales desigualdades en relación con cada uno de los Objetivos permite dar una mirada más adecuada a la región respecto a su cumplimiento y precisar las áreas en que la acción pública podría ayudar a avanzar en la agenda de crecimiento con igualdad y la garantía de los derechos humanos. A este respecto cabe recordar que la mayoría de los países de la región han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, por consiguiente, deben cumplir las obligaciones en él establecidas. Por otra parte, la Declaración del Milenio sitúa esos Objetivos en el contexto de los derechos humanos y los principios de libertad e igualdad. Por consiguiente, cada Objetivo, meta e indicador de desarrollo debe interpretarse en el contexto de los derechos humanos.

B. DIMENSIONES DE LA IGUALDAD Y SU VÍNCULO CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

El examen del progreso de América Latina y el Caribe hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se enmarca en propuestas impulsadas por organismos de las Naciones Unidas para el desarrollo de la región. En ese sentido, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha destacado el valor de la igualdad como elemento central que parte del reconocimiento de que “la ecuación entre mercado, Estado y sociedad que ha prevalecido desde hace tres décadas se ha mostrado incapaz de responder a los desafíos globales de hoy y de mañana” (CEPAL, 2010a). En efecto, aunque la región ha atravesado períodos de cierto dinamismo económico y ha logrado avances graduales en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población —como ocurrió en el sexenio previo a la crisis global— persisten acusadas brechas en el ejercicio de derechos, los niveles de bienestar y el reconocimiento de la necesidad de un equilibrio entre la igualdad de oportunidades y el respeto de las diferencias, particularmente de aquellas que emanan de las diferencias culturales y de género.

Tomando en consideración lo anterior, esta segunda evaluación del progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio se inscribe dentro de una nueva propuesta de desarrollo para la región que plantea la necesidad de conciliar igualdad social y dinamismo económico, lo que supone otorgar al Estado un mayor papel como articulador entre el mercado y la sociedad⁴. De esta manera se trata de responder a la recomendación, expresamente señalada en la Declaración del Milenio, de adaptar los Objetivos y las metas propuestas a las particularidades de América Latina y el Caribe y contribuir así a que los gobiernos integren los Objetivos señalados en dicha Declaración en sus legislaciones, políticas públicas y programas de los países⁵.

³ Las proyecciones más recientes elaboradas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) prevén para 2010 un crecimiento medio regional del 5,2%.

⁴ La primera evaluación la realizó la CEPAL en 2005 con la colaboración de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas con representación regional. Véase Naciones Unidas (2005).

⁵ Véase la resolución 55/2, aprobada por la Asamblea General en su quincuagésimo quinto período de sesiones, Declaración del Milenio.

El propósito de este primer capítulo es, por lo tanto, mostrar el vínculo entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y las distintas dimensiones de la igualdad que plantea la CEPAL para una nueva agenda de desarrollo. Esto se sustenta en la consideración de que el cumplimiento de cada uno de esos Objetivos, en mayor o menor medida, implica atender tres dimensiones básicas de la igualdad: la igualdad de derechos —en tanto que marco normativo para la igualdad de oportunidades—, la reducción de brechas para el logro de igualdad efectiva y la consideración del bienestar de generaciones futuras mediante un desarrollo sostenible. Estas tres dimensiones constituyen los pilares de un desarrollo social y ambientalmente sostenible.

En el enfoque del desarrollo que se adopta en este documento se destaca que el sistema económico debe estar subordinado a objetivos sociales amplios e integrales que permitan conciliar el dinamismo de la economía y los flujos comerciales bajo un patrón ambientalmente sostenible con niveles satisfactorios de bienestar y cohesión social para el conjunto de la población. En este sentido, el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Declaración del Milenio constituyen un piso mínimo para avanzar en un plazo determinado hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El cumplimiento de esos Objetivos, sin embargo, no asegura necesariamente la satisfacción de las distintas dimensiones de la igualdad, componente fundamental de la nueva agenda del desarrollo recientemente propuesta por la CEPAL. Los principios contenidos en la Declaración del Milenio requieren profundizar el examen de las áreas estratégicas que contiene la promoción de la igualdad, precisamente en la región que continúa presentando los mayores niveles de desigualdad del mundo. Es necesario, por lo tanto, examinar los distintos Objetivos de Desarrollo del Milenio desde la mirada de la igualdad de derechos, el logro de igualdad efectiva y el bienestar de las futuras generaciones. Esto permitirá señalar cuáles son los desafíos en relación con cada uno de los Objetivos, sus interrelaciones y las principales áreas de políticas.

1. Las desigualdades sociales: el principal obstáculo para la superación sostenida de la pobreza

El **primer Objetivo de Desarrollo del Milenio** plantea la necesidad de avanzar de forma integral, eficaz y eficiente, en los plazos más breves posibles, en la resolución de aquellas necesidades básicas de la población asociadas a las situaciones más extremas de pobreza y hambre. La meta 1.A asociada a este Objetivo —reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día— ocupa un lugar central en los propósitos que guiaron la Declaración del Milenio, puesto que constituye el trasfondo de las demás metas y, como tal, su evolución sintetiza buena parte de los progresos que puedan o no haberse logrado en el conjunto de los demás Objetivos. El cumplimiento de esta meta guarda relación con la satisfacción de las necesidades básicas de la población, en particular el derecho a la alimentación.

La igualdad de derechos como marco normativo básico implica, sin embargo, un piso mínimo de bienestar para el conjunto de la población, el cual no queda asegurado por el mero cumplimiento de la meta 1.A, ya que esta no garantiza la satisfacción del conjunto de las necesidades básicas. Por ello, el desafío principal para América Latina y el Caribe es **la superación sostenida de la pobreza total**, cuya causa principal radica en la gran desigualdad en la distribución del patrimonio y del ingreso, ámbito en el cual se expresa con mayor nitidez la necesidad de “reducir las brechas en materia de logros efectivos” (CEPAL, 2010a), poniendo especial énfasis en los grupos marginados, su empoderamiento y participación. Esto solo puede lograrse atendiendo integralmente las carencias y rezagos contemplados en los demás Objetivos de Desarrollo del Milenio, particularmente los referidos al logro de acceso igualitario de la población a educación de calidad, empleo productivo y trabajo decente. De ahí que en el presente informe, al igual que en el de 2005, la adaptación a la región de la meta 1.A, no solo implica erradicar la pobreza extrema sino también, al menos para algunos países, reducir la pobreza total a la mitad para 2015.

Por otra parte, el progreso alcanzado en materia de reducción de la pobreza en numerosos países de la región durante el sexenio previo a la crisis ha dejado más en evidencia las carencias que tradicionalmente han afectado a grupos específicos de la población, como las mujeres jefas de hogar, los niños, los pueblos indígenas y las poblaciones que residen en los territorios de menor desarrollo relativo. Por lo tanto, la acción del Estado y las

políticas públicas deben conciliar los principios de universalidad y de solidaridad con las políticas y programas especialmente dirigidos a atender a esos grupos rezagados⁶.

2. El hambre: la vulneración del derecho a la alimentación como consecuencia de las desigualdades

Junto con la pobreza, el primer Objetivo señala la necesidad de **erradicar el hambre** en la región. El establecimiento de una meta específica sobre hambre se basa en la consideración de que si bien el progreso hacia la erradicación de la pobreza extrema contribuye centralmente a la lucha contra el hambre, se reconoce que los esfuerzos en materia de pobreza no garantizan por sí solos —y sobre todo dentro de un plazo razonable— el cumplimiento del derecho a la alimentación. El hambre es el resultado de la inseguridad alimentaria y nutricional, y se expresa, por una parte, en el consumo insuficiente de alimentos para satisfacer los requerimientos energéticos y, por otra, en la desnutrición. De ahí que el progreso hacia su erradicación deba examinarse tanto en relación con la subnutrición asociada a la insuficiencia de alimentos para el conjunto de la población, como en su manifestación en la población infantil, expresada tanto en la insuficiencia ponderal en niños y niñas menores de 5 años como en la desnutrición crónica (baja talla con respecto a la edad). En síntesis, esta consideración implica reconocer que existen políticas específicas destinadas a evitar el hambre en la población a fin de garantizar el derecho a la alimentación. La erradicación del hambre es el resultado del cumplimiento efectivo del **derecho a la alimentación**, contemplado en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ello torna obligatorio, entonces, que los países desarrollen medidas concretas y eficaces para garantizar ese derecho sin discriminación alguna, de manera que los alimentos estén disponibles y sean accesibles y aceptables para la población.

Además de que el hambre implica el no cumplimiento de uno de los derechos más básicos de las personas, es preciso subrayar que en el caso de América Latina y el Caribe la existencia de población que no tiene acceso suficiente y oportuno a una alimentación adecuada y padece, por lo tanto, inseguridad alimentaria, no encuentra su causa fundamental en la disponibilidad global de alimentos en relación con los requerimientos nutricionales de la población, sino en la incapacidad de satisfacer las necesidades alimentarias a través del mercado, lo que deriva en gran parte de la desigualdad en la distribución del ingreso. Ello se traduce en desnutrición crónica, particularmente en niños y niñas prácticamente desde su nacimiento, con las consiguientes inequidades en la educación, lo que a su vez tiende a reproducir la desigualdad distributiva.

En el caso del hambre las desigualdades tienen una expresión muy clara en términos de segregación territorial de la población y las diferencias de acceso a los alimentos. Los antecedentes sobre desnutrición crónica indican la existencia de grandes diferencias entre distintas regiones y zonas dentro de los países, que pueden llegar a ser tanto o más pronunciadas que las que existen entre países. En este sentido se manifiesta muy claramente la necesidad de que las políticas dirigidas a reducir las desigualdades efectivas tomen en consideración las especificidades que adoptan las distintas carencias en las regiones y territorios de los países. Si bien el principio orientador de las políticas puede ser similar, se deben tener en cuenta las especificidades territoriales de la falta de acceso a los alimentos. Ello constituye parte esencial para garantizar un acceso equitativo de la población a los recursos alimentarios disponibles y avanzar en la senda de la igualdad en los países de la región.

3. La generación de empleo productivo y trabajo decente para todos: una condición para alcanzar los demás Objetivos de Desarrollo del Milenio

En la medida en que la mayor parte del ingreso familiar proviene de las retribuciones que obtienen las personas en el mercado laboral, la insuficiencia de ingresos de los hogares y la pobreza encuentra su causa principal en la incapacidad de las economías para generar suficientes empleos de calidad. Por ello el avance hacia la consecución

⁶ El principio de universalidad se refiere a la necesidad de garantizar a todos los ciudadanos determinadas protecciones o beneficios fundamentales que se consideren necesarios para que participen plenamente de la sociedad en que viven, según el nivel de desarrollo de esta, en tanto que el principio de solidaridad supone una participación en el financiamiento y en el acceso a la protección social que sea diferenciada según las capacidades y los niveles de riesgo de las personas.

de las metas 1.A y 1.C del primer Objetivo (erradicar la pobreza extrema y el hambre) guardan estrecha relación con el **empleo**⁷. Esta nueva meta, que dada su importancia debería ser un Objetivo, incluye dos dimensiones principales de la igualdad. La primera se refiere al cumplimiento pleno de la titularidad de los derechos, en la medida en que el empleo representa un derecho humano que desempeña un papel central como eje de integración social y un espacio privilegiado de participación y de sentido de la vida personal. La segunda se refiere a las múltiples brechas que surgen de la enorme heterogeneidad estructural de las economías latinoamericanas y caribeñas como resultado de “las elevadas diferencias de productividad que existen entre sectores, dentro de los sectores y entre empresas en los países, muy superiores a las que existen en los países desarrollados” (CEPAL, 2010b).

Estas brechas expresan la falta de igualdad efectiva y se manifiestan principalmente en tres ámbitos fundamentales: pronunciadas diferencias salariales (principal fuente de la desigualdad de ingreso en la región), diferencias de acceso a la cobertura de seguridad social y claras deficiencias en cuanto al respeto de los derechos de los trabajadores y las posibilidades de representación pública de sus intereses. Estas diferencias de productividad entre sectores o estratos productivos no solo son muy marcadas, sino que han tendido a mantenerse en el tiempo, al igual que el porcentaje de población ocupada en cada uno de los estratos⁸.

La propia naturaleza de los problemas de desigualdad y de brechas en materia de empleo indica que la solución pasa por la superación de la heterogeneidad estructural de las economías de la región, para lo cual es necesario poner en práctica políticas públicas con resultados que solo pueden alcanzarse en plazos relativamente largos. Esta es una de las razones por las cuales —a diferencia de la mayoría de las demás metas que contemplan los Objetivos de Desarrollo del Milenio— no se establecieron metas cuantitativas.

El progreso en materia de empleo implica desarrollar políticas públicas en cuatro ámbitos principales. En primer lugar, políticas dirigidas al cierre de brechas de productividad interna y externa que tienen que ver con el desarrollo industrial, la innovación tecnológica y el apoyo, financiamiento y fomento de los sectores menos productivos. Este ámbito de política ha cobrado una mayor relevancia debido a la imperiosa necesidad de avanzar hacia el cierre de la brecha energética y el cambio hacia modelos de producción y de consumo ambientalmente sostenibles y con menor emisión de carbono.

Un segundo ámbito se refiere a las políticas macroeconómicas de fomento del crecimiento para la generación de más y mejores empleos que permitan incorporar la creciente oferta de fuerza de trabajo (ahora con mayores capacidades) y atender así la creciente demanda de puestos de trabajo por parte de mujeres y jóvenes, a los que más han afectado los problemas de desempleo y de empleos de baja calidad, particularmente en los períodos de crisis globales como la actual.

En relación con los anteriores, y como tercer ámbito, es necesario construir o fortalecer las redes de protección social. Además de contemplar un pilar solidario, estas redes o sistemas deben incluir en su componente contributivo un sistema de pensiones sostenible en el tiempo, seguros de desempleo con financiamiento compartido entre empleadores y trabajadores, y seguros de salud que atiendan adecuadamente los principales riesgos de la población económicamente activa. Este ámbito de la protección social incluye también las políticas orientadas a compatibilizar la creciente inserción de la mujer en el empleo con los requerimientos de la economía del cuidado. Estas políticas son fundamentales para atender la necesidad de autonomía económica de las mujeres y el hecho de que su participación en el mercado de trabajo sea actualmente uno de los principales mecanismos para mantener a muchos hogares fuera de la pobreza, dado el creciente aporte de las mujeres a los ingresos del hogar.

⁷ La generación de empleo productivo y trabajo decente para todos no formaba parte de los objetivos ni de las metas contenidas en la Declaración del Milenio aprobada en 2000 por 189 Estados Miembros de las Naciones Unidas, pese a su importancia para el cumplimiento de la mayoría de los objetivos establecidos en la misma. En 2008 se otorgó al empleo una importancia mayor y se incluyó en la meta 1.B del primer Objetivo, pero no se establecieron metas cuantitativas para los cuatro indicadores oficiales propuestos.

⁸ Entre 1990 y 2008 el porcentaje de empleo como promedio de la región en el sector de alta productividad (minería, electricidad y sector financiero) se mantuvo en torno al 8%; en el de mediana productividad (industria y transporte) se redujo 3 puntos porcentuales y en el de menor productividad (agricultura, construcción, comercio y servicios comunales y personales) aumentó del 69% al 72% (CEPAL, 2010b).

El cuarto ámbito de políticas se refiere al mejoramiento de las calificaciones para el trabajo y la participación ciudadana y a la generación de capacidades con el triple propósito de elevar los niveles educativos de la población para la superación de la pobreza en el largo plazo, adecuar los logros y contenidos educativos a las crecientes exigencias de calificación asociadas al desarrollo tecnológico, y evitar que la educación siga siendo una de las vías a través de la cual se reproducen en el tiempo las desigualdades cuyo origen se encuentra precisamente en las elevadas brechas de acceso a una educación de calidad entre distintos grupos sociales.

4. La educación: un derecho y una condición para el desarrollo

Todo lo anterior indica que la adecuación a América Latina y el Caribe del **segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio (lograr la enseñanza primaria universal)** implica atender una diversidad mucho mayor y más compleja de problemas que el logro de un piso educativo mínimo. En el capítulo III del presente informe se abordan varios problemas relacionados con la igualdad en materia de educación y se destaca la necesidad de adoptar un enfoque de derechos en ese ámbito. En efecto, entender la educación como un derecho no solo implica progresar hacia su exigibilidad jurídica para todas las personas sin discriminación, sino que también inscribe la educación en el contexto de otros derechos sociales —en particular, el derecho a la salud y el trabajo decente— con los cuales se encuentra fuertemente relacionada. Además de contribuir al mejoramiento de factores clave para el desarrollo económico y la distribución de las oportunidades del bienestar social, posibilita la construcción de ciudadanía, la promoción de valores democráticos y, en definitiva, el fortalecimiento de la cohesión social.

En materia de igualdad efectiva en el ámbito de la educación, la visión adoptada por la CEPAL y el conjunto de los organismos de las Naciones Unidas con representación regional hace hincapié en la necesidad de universalizar la culminación del ciclo alto de educación secundaria. En la medida en que América Latina y el Caribe ha alcanzado casi la universalización del acceso a la educación primaria, el mecanismo de transmisión de las desigualdades intergeneracionales se ha desplazado hacia la educación secundaria y, naturalmente, hacia la educación superior, y se estima que el término de la educación secundaria constituye una condición básica (o capital educacional mínimo) para acceder a empleos que permiten a las personas mantenerse fuera de la pobreza durante su vida activa.

Por último, cabe señalar que el aumento del requisito de término de la educación básica (primaria) al de conclusión de la educación secundaria responde a una adecuación del segundo Objetivo pertinente para muchos países de la región. Sin embargo, el propio proceso de devaluación educativa que acompaña la masificación de cada ciclo hace que en algunos países incluso el término del ciclo alto de educación secundaria sea actualmente insuficiente para acceder a empleos con retribuciones que permitan situarse fuera de la pobreza. Mientras en varios países se está lejos de alcanzar la universalización de la conclusión de la educación primaria, en otros la baja calidad de la educación y las desigualdades sociales que se dan en ese plano, tanto en el ciclo primario como en el secundario, han pasado a ser un escollo principal para progresar hacia una mayor igualdad efectiva.

5. Autonomía, participación y empoderamiento de las mujeres: requisitos para la igualdad de género

El **tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio** sobre la promoción de la **igualdad de género y el empoderamiento de la mujer** es la esfera donde existe una mayor distancia entre la formulación del Objetivo y la correspondiente meta que establece eliminar las desigualdades de género en los tres niveles de enseñanza para 2015. Los Estados se han comprometido a garantizar los derechos de las mujeres más allá del campo de la educación. Estos derechos se incluyen en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Este es el único Objetivo que plantea expresamente el logro de igualdad en una dimensión central para el ejercicio pleno de los derechos: la igualdad entre los sexos. Dado que el progreso hacia ese Objetivo prácticamente cruza todas los ODM, en su consecución están presentes las dimensiones de igualdad que se han venido señalando en los párrafos anteriores. El no cumplimiento de la igualdad de derechos en relación con este Objetivo se plasma en desigualdades efectivas con mayor claridad que en los demás Objetivos.

Por lo anterior, el presente informe recoge un conjunto mucho más amplio de metas que se inscriben en una perspectiva de igualdad de género anclada en el concepto de autonomía de las mujeres en la vida privada y pública, como objetivo fundamental para garantizar el ejercicio de los derechos humanos. Para abordar la compleja interacción de los factores que provocan desigualdades de género se ha adoptado una perspectiva que contempla tres pilares: la capacidad de las mujeres para generar ingresos propios y controlar activos y recursos (**autonomía económica**), el control sobre su cuerpo (**autonomía física**) y su plena participación en las decisiones que afectan a sus vidas y a su colectividad, es decir, la **autonomía en la toma de decisiones**.

En relación con el primer pilar de la igualdad de género, el aspecto principal a destacar es que el acceso paritario entre los sexos a la educación en todos sus niveles, tal como se plantea en la meta 3.A (eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015), es una condición para el logro de la autonomía económica de las mujeres. Sin embargo, su logro no asegura mejores posibilidades de acceder a empleos de calidad y a las mismas remuneraciones que los hombres. El acceso paritario de hombres y mujeres a la educación superior tampoco les asegura iguales posibilidades de ocupar cargos directivos altos en el ámbito privado y público, lo que restringe su capacidad de participar en la toma de decisiones y dificulta la ruptura de los mecanismos que reproducen la desigualdad entre los sexos en el empleo.

Si bien en la mayoría de los países de la región las mujeres han logrado mayor acceso que los hombres a la educación media y, particularmente, a la educación superior, se sigue registrando —aunque cada vez en menor medida— una mayor presencia de mujeres que de hombres en las profesiones y oficios que estas han desempeñado tradicionalmente. Todo lo anterior exige políticas de acción afirmativa destinadas a facilitar la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y cumplir así de manera estricta el principio de igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres⁹.

Una tendencia que ha contribuido a la desigualdad de género en relación con la autonomía económica es el aumento relativo de la incidencia de la pobreza entre las mujeres en comparación con los hombres. La brecha en detrimento de las mujeres ha aumentado a medida que se ha reducido el porcentaje de población en situación de pobreza. El fenómeno del aumento de la jefatura de hogar femenina guarda estrecha relación con ello. En efecto, si se mira específicamente la dimensión de género en la pobreza aparece una paradoja reveladora: a pesar de la disminución sustantiva y sostenida de la pobreza en los últimos 15 años —hasta el inicio de la crisis global—, los hogares con jefatura femenina siguen siendo más pobres que aquellos que están encabezados por hombres.

Para lograr la igualdad de género no solo es preciso cumplir los derechos consagrados en múltiples tratados internacionales, sino también desarrollar políticas públicas. Dos son de particular importancia: las tendientes a eliminar los estereotipos en relación con los papeles masculino y femenino en todos los ámbitos de la enseñanza, y las destinadas a crear las condiciones y mecanismos de reemplazo del trabajo no remunerado, evitando tanto la doble jornada como el desincentivo para la búsqueda de empleo y el ingreso de las mujeres al mercado de trabajo.

La dimensión de autonomía física incluye el derecho a no estar expuestas a la violencia física, sexual y psicológica de que son víctimas principalmente las mujeres, así como los aspectos relacionados con el derecho a la salud sexual y reproductiva. Aunque de manera más indirecta que en la dimensión anterior, la falta de cumplimiento de la igualdad de derechos en ambos aspectos, también manifiesta la desigualdad de género. La falta de autonomía física es muchas veces consecuencia de la carencia de autonomía económica, como es muy evidente en el caso de la violencia física contra la mujer, que ocurre con mayor frecuencia entre las que no disponen de ingresos propios y dependen de una pareja para su subsistencia.

⁹ El principio de igualar las remuneraciones de hombres y mujeres se reconoce en el Tratado de Versalles, de 1919, y en el Preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1940. Posteriormente, este principio se reconoció también en otros tratados internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Convenio núm. 100 de la OIT y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Por su parte, la falta de acceso a la salud sexual y reproductiva refleja más claramente la desigualdad efectiva en la sociedad. Esta se expresa en brechas de acceso al cuidado prenatal y posnatal, conocimiento y uso de anticonceptivos modernos y diferencias en cuanto a necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar entre las mujeres que pertenecen a distintos estratos socioeconómicos. El reconocimiento de la importancia de esta dimensión, tanto para lograr el acceso a la salud materna como para el fomento de la autonomía física de las mujeres, llevó en 2008 a incluir en los Objetivos de Desarrollo del Milenio una meta específica de acceso universal a la salud sexual y reproductiva (meta 5.B).

El tercer pilar a que se refiere el objetivo de la igualdad entre los sexos resulta crucial precisamente porque es el empoderamiento de la mujer lo que abre las posibilidades de alcanzar esa igualdad a través de su participación en la toma de decisiones en ámbitos decisivos de representación, tanto en la esfera pública como en la privada. El señalamiento de la importancia de la participación paritaria de las mujeres en el ámbito público —poder ejecutivo, parlamentos, partidos políticos, gobiernos locales y vecinales— surge del hecho de que pese a su aumento, la todavía baja participación de las mujeres constituye por sí misma un factor que reproduce las desigualdades de género. En efecto, la escasa participación de las mujeres en esos ámbitos inhibe la expresión de sus intereses y la adopción de legislaciones y políticas dirigidas a revertir las desigualdades existentes en todas las esferas. De ahí que la **igualdad efectiva de género** encuentra su expresión más clara en la participación paritaria en los parlamentos. Sin embargo, la presencia masculina mayoritaria en ese ámbito “revela el desafío de seguir generando mecanismos para reducir los arraigados obstáculos que impiden el liderazgo político de las mujeres, que a todas luces no llegan a representar la mitad de la participación política de los hombres” (CEPAL, 2010c). Las leyes de cuotas han sido el principal mecanismo para lograr el empoderamiento de las mujeres en la esfera pública al haber aumentado su participación en los parlamentos. Esto ha tenido también un efecto positivo en el plano simbólico ya que esa mayor participación en las altas esferas públicas ha contribuido a eliminar los prejuicios y estereotipos.

Aunque con razón frente a la necesidad de empoderamiento de las mujeres se ha puesto énfasis en la participación en el ámbito público, se debe tener presente que su acceso a los cargos directivos en empresas y organizaciones privadas desempeña un papel importante en la medida en que en ese ámbito también se pueden lograr cambios favorables a su desempeño en empleos remunerados fuera del hogar, tanto evitando la discriminación salarial como favoreciendo el cumplimiento efectivo de la legislación sobre permisos prenatales y posnatales y las facilidades para el cuidado de los niños en el lugar de trabajo¹⁰.

6. Tareas prioritarias para el cumplimiento del derecho a la salud

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio cuarto, quinto y sexto (reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años, mejorar la salud materna y combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades) abordan el **derecho a la salud**. Este es un derecho social cuya base jurídica se expresa en diversas obligaciones que los Estados deben cumplir de conformidad con los instrumentos internacionales que han ratificado. En América Latina y el Caribe buena parte del incumplimiento del derecho a la salud encuentra su raíz en las inequidades que existen en ese ámbito y que, además de innecesarias e injustas, son evitables. En lo que respecta a la satisfacción de esta necesidad básica, existe por regla general, quizás más que en otros casos, una mayor distancia entre la igualdad jurídica y la desigualdad social, es decir, entre la titularidad formal de derechos y la ineficacia de las políticas públicas para garantizar su efectividad.

Por lo anterior, parte importante del progreso hacia la igualdad efectiva en el acceso a la salud y el cumplimiento cabal de ese derecho exige políticas destinadas a cerrar las brechas entre los distintos grupos de la población. Estas brechas pueden provenir de situaciones de segregación territorial, exclusión social de grupos específicos de la población —como los pueblos indígenas— o desigualdades socioeconómicas. El cierre de las brechas en el acceso a la salud se ha hecho más complejo al haber aumentado el gasto de bolsillo, tornando más

¹⁰ La presencia de mujeres en cargos directivos en las empresas puede incidir en el cambio de la “cultura organizacional” y evitar el incumplimiento de las legislaciones que, por ejemplo, supeditan la prestación de facilidades para el cuidado de menores en el lugar de trabajo a la existencia de un número mínimo de trabajadoras en la empresa, lo que desalienta su contratación.

importantes las desigualdades de ingreso. Además, para prestar servicios básicos de salud se precisan cada vez más recursos y una gran capacidad del Estado para su gestión.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio relacionados con la salud solo recogen **los contenidos más básicos de ese derecho**, en la medida en que su cumplimiento se relaciona con diferentes dimensiones del bienestar de la población. En efecto, el goce de la salud —entendida como un estado de bienestar físico, mental y social de las personas, y no meramente como ausencia de enfermedad— está sujeto al cumplimiento del derecho a una alimentación adecuada, el acceso al saneamiento, el agua y la vivienda, y, en general, a un entorno saludable, por lo que se relaciona estrechamente con el resto de los Objetivos.

Desde el punto de vista del examen de la desigualdad resulta necesario distinguir entre los Objetivos y las metas que contemplan el cumplimiento del derecho a la salud, tal como está formulado en la Declaración del Milenio. Para cumplir el derecho básico a la vida asociado a las metas de reducción de la mortalidad infantil y materna y el combate del VIH/SIDA y otras enfermedades, el Estado debe establecer políticas que aseguren “pisos mínimos” y acceso a los servicios básicos. En los países que presentan tasas elevadas de mortalidad y morbilidad, esas políticas permiten cerrar brechas mediante la incorporación a esos servicios de grupos excluidos como consecuencia de las distintas expresiones que adopta la desigualdad.

En cambio, la nueva meta 5.B (lograr, para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva) se refiere al cumplimiento de un derecho con dimensiones en las que intervienen no solo las diferencias de acceso de la población a anticonceptivos modernos y a la atención prenatal y posnatal de calidad, sino también elementos subjetivos reflejados en la no satisfacción de las necesidades en materia de planificación familiar. Las intervenciones del Estado para lograr la igualdad efectiva entrañan en este caso una complejidad mayor ya que entran en juego también elementos valóricos y culturales.

En lo que se refiere a la mortalidad infantil, la intervención del Estado para evitar la muerte de niños por causas evitables en los países de menor grado de desarrollo y con tasas de mortalidad elevadas, requiere de programas masivos que aborden las denominadas causas exógenas, en la medida en que las muertes tienden a concentrarse en la etapa posneonatal. Sin embargo, dentro del abanico de políticas destinadas a evitar la muerte por esas causas es preciso distinguir entre aquellas que involucran inversiones de mayor costo —infraestructura de servicios básicos, cobertura de agua potable y saneamiento, ampliación de redes de atención primaria de salud— o con resultados a más largo plazo —por ejemplo, las destinadas a elevar el nivel educativo de las madres, factor de alta incidencia en la mortalidad infantil— de aquellas que requieren inversiones que demandan menos recursos y que la mayoría de los países han puesto en práctica, como los programas de vacunación de amplia cobertura, las terapias de rehidratación oral y las campañas de educación a través de los medios que pueden tener resultados en plazos relativamente más cortos. Cabe destacar al respecto que en el primer tipo de intervenciones la ayuda oficial para el desarrollo (AOD) debe jugar un papel importante, lo cual se inscribe dentro de las orientaciones generales que se plantean en este documento sobre las formas de canalizar hacia los países de ingreso medio y bajo de la región los recursos provenientes de la AOD.

A medida que se reduce la mortalidad infantil cobran mayor peso, sin embargo, las causas endógenas. La acción pública en este caso debe dirigirse al núcleo más duro de la mortalidad que típicamente se produce en los países con mayores niveles de desarrollo. En estos casos se trata de mortalidad infantil neonatal, sobre todo durante los primeros seis días de vida. Para prevenir estas muertes se necesitan intervenciones de mayor costo y complejidad. Sin embargo, el cumplimiento del derecho a la vida exige que en los países de menor desarrollo el Estado adopte políticas que aborden ambos tipos de causas. El avance de los programas de salud materno-infantil basados principalmente en la atención primaria y los controles de salud del niño sano deben formar parte también de la estrategia para lograr una rápida reducción de la mortalidad infantil.

Por otra parte, cabe destacar la vinculación que existe entre la meta de reducción de la mortalidad infantil y la del acceso universal a la salud sexual y reproductiva. En efecto, varios de los factores de riesgo de la mortalidad infantil —especialmente durante el período perinatal y neonatal— se relacionan directamente con la salud sexual y reproductiva de la madre. Los niños cuya madre es adolescente o mayor de 40 años, o cuyo nacimiento está poco distanciado del anterior, tienen mayores probabilidades de morir. Estos factores de riesgo son más frecuentes cuando

la fecundidad es elevada o el acceso a servicios de planificación familiar es escaso. En este sentido, el acceso a anticonceptivos modernos y todas las medidas destinadas a satisfacer las necesidades en materia de planificación familiar contribuyen a progresar más rápidamente en la reducción de la mortalidad infantil.

La mortalidad materna y la morbilidad asociada a sus factores determinantes constituyen graves problemas de salud pública que manifiestan algunas de las más profundas desigualdades en las condiciones de vida. En efecto, las mujeres de los grupos socioeconómicos bajos son las más afectadas debido al limitado acceso a servicios de salud integral y de calidad, y a las deficiencias de las políticas de salud sexual y reproductiva. Cabe destacar no solo el tema del acceso sino también el de la calidad de los servicios, pues si bien la mayoría de los países de la región presentan una cobertura muy alta de partos asistidos por personal calificado (cercana al 90% o mayor), esto no ha supuesto en todos los casos una garantía de reducción de la mortalidad materna. Por ello, además de aumentar la cobertura, es preciso elevar la calidad y efectividad de la atención de los servicios de salud.

En relación con la lucha contra el VIH/SIDA, las desigualdades no solo se expresan en brechas de acceso a los servicios de tratamiento, prevención y atención a la población, sino también en la discriminación y estigmatización de los afectados por esa enfermedad, en especial los homosexuales, trabajadores sexuales, personas transgénero, toxicómanos, inmigrantes y personas privadas de libertad. La complejidad en este caso proviene de la necesidad de implementar estrategias que combinen intervenciones biomédicas con otras destinadas a generar cambios de conducta en la población. De ahí que para lograr la igualdad efectiva en este ámbito sea preciso no solo aumentar los recursos económicos, sino también reforzar el compromiso político y ampliar la información sobre la población en riesgo e infectada y los mecanismos de transmisión de la enfermedad.

7. Modificar los patrones de producción y de consumo para lograr la sostenibilidad ambiental del desarrollo

El **séptimo Objetivo** de Desarrollo del Milenio busca **garantizar la sostenibilidad del medio ambiente**. En efecto, hoy más que nunca —producto del cambio climático y la degradación sistemática de los ecosistemas y la biodiversidad— resulta imposible concebir una estrategia de desarrollo económico y social inclusiva sin contemplar, al mismo tiempo, la puesta en práctica de políticas públicas y programas que permitan responder de manera efectiva a las necesidades humanas presentes sin destruir la capacidad del medio ambiente para atender estas necesidades en el largo plazo. Se trata, por tanto, de situar **la solidaridad con las generaciones futuras** en el centro de la agenda de la igualdad, promoviendo para ello modificaciones sustantivas en los patrones de producción y consumo vigentes, así como una mayor regulación de las actividades que degradan el medio ambiente.

Si bien esta es una preocupación mundial, en América Latina y el Caribe existen ciertas especificidades y urgencias. En efecto, las economías de la región se caracterizan por su estrecho vínculo con el medio ambiente, ya que las actividades productivas que priman en la región son intensivas en el uso de recursos naturales y, por tanto, se ven afectadas por la degradación de los ecosistemas y la biodiversidad, particularmente cuando no se adoptan las prácticas de gestión adecuadas. Además, a la creciente demanda de recursos naturales y energía se agrega hoy una mayor incertidumbre sobre su disponibilidad debido, en particular, a los efectos del cambio climático. Las fuentes de energías fósiles, ampliamente utilizadas en la región, suelen generar problemas ambientales y contribuyen, si bien marginalmente respecto de otras regiones, al cambio climático. Por ello, el tránsito hacia economías con menos emisiones de carbono y menor uso de energías fósiles constituye un pilar fundamental para el desarrollo sostenible.

Por lo anterior, la sostenibilidad medioambiental del desarrollo ya no puede considerarse una aspiración relegada al futuro, solo abordable una vez cubiertas las necesidades básicas de la población. Por el contrario, el paradigma del desarrollo sostenible debe ocupar un lugar central en la agenda del desarrollo con igualdad, pues no solo se trata del valor intrínseco de los ecosistemas y la biodiversidad, sino también de su relevancia para los demás componentes del bienestar humano. En ese marco debe considerarse la inclusión de la sostenibilidad ambiental en la Declaración del Milenio, con sus respectivas metas referidas a la incorporación de los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales, la reducción de la pérdida de la biodiversidad, la disminución de la población sin acceso a agua potable y saneamiento, y la mejora de la vida de los habitantes de barrios marginales

(tugurios). Se trata de metas que guardan estrechas sinergias con el resto de los Objetivos de Desarrollo, en especial con la superación de la pobreza extrema en el caso de las últimas metas mencionadas.

Desde una mirada de igualdad de derechos, la promoción del desarrollo sostenible enfatiza el cumplimiento de determinados derechos fundamentales para la promoción de una calidad de vida en entornos saludables, en especial para aquellos grupos más vulnerables y rezagados que tienden a habitar en condiciones de segregación territorial y sin acceso a servicios básicos. Se contempla, además, la necesidad de mejorar los sistemas de rendición de cuentas y garantizar el acceso a información sobre cuestiones ambientales para el conjunto de la población. Entre los derechos directamente vinculados con el séptimo Objetivo se encuentran: el derecho a la salud ambiental, el derecho al agua y al saneamiento, y el derecho a la vivienda (todos ellos derivados del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y además contemplados en numerosas constituciones y leyes nacionales). De esta manera, la ampliación y mejora de los servicios de agua potable y saneamiento básico, así como la mejora de la calidad de vida en los barrios marginados, supone una acción efectiva del Estado para garantizar el cumplimiento de estos derechos.

Estos desafíos ligados al desarrollo de políticas de inclusión social resultan especialmente relevantes en América Latina y el Caribe, ya que esta región presenta los niveles más altos de urbanización del mundo en desarrollo, pero a la vez una marcada segregación territorial que expresa, y al mismo tiempo reproduce, las desigualdades sociales. En efecto, buena parte de las ciudades de la región —en especial las grandes urbes— se caracterizan por una segregación residencial cuyo rasgo distintivo es la concentración de los pobres en las periferias urbanas, con carencias en el acceso a servicios básicos y, además, marcadas dificultades de conectividad con el resto de la ciudad, en especial como consecuencia de los costos del transporte (CEPAL, 2010b). Por ende, se precisa desarrollar políticas de convergencia territorial que promuevan la inclusión social de grupos pobres y marginados mediante esquemas más adecuados de gestión urbanoterritorial y el mejoramiento en la provisión de servicios básicos para el conjunto de la población.

Por otra parte, si bien el deterioro de los ecosistemas perjudica al conjunto de la población —no solo a corto plazo sino también a largo plazo al socavar las posibilidades de desarrollo de las futuras generaciones—, existen importantes desigualdades sociales en ese ámbito. En efecto, los más pobres son quienes más sufren la degradación ambiental, pues la carencia de recursos ha llevado a que, en varios países de la región, se ocupen progresivamente tierras marginales donde, además de establecerse asentamientos urbanos precarios, se intensifican procesos de degradación del suelo y desertificación. Además, debido a la escasez de acceso a servicios de agua potable y saneamiento básico, no solo se incrementan las infecciones y enfermedades, sino que también se generan dificultades para el desarrollo de otras dimensiones del bienestar humano como el acceso a la educación y el empoderamiento de la mujer.

En síntesis, el séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio expresa las distintas dimensiones de la igualdad que se han venido mencionando y, además, subraya la importancia de considerar, en el marco de una agenda de la igualdad, una mirada de más largo plazo destinada a resguardar para las generaciones futuras las condiciones medioambientales necesarias para un desarrollo económico y social inclusivo. Para ello resulta fundamental avanzar hacia una incorporación efectiva de los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales, fortaleciendo las capacidades políticas y los recursos de las instituciones creadas para este fin y, sobre todo, transitar hacia un modelo de desarrollo que, además de incluir los costos externos de la degradación ambiental y los beneficios externos de las actividades que no perjudican los ecosistemas, se base en patrones de producción y de consumo con menor contenido de emisiones de carbono y que promueven los denominados “emprendimientos verdes”.

Se trata, en suma, de un área estratégica para una agenda de desarrollo con igualdad en los países de la región, pues “este tránsito puede tener efectos importantes desde el punto de vista de la igualdad y la convergencia productiva en la medida en que implique la provisión de servicios públicos de mejor calidad y que son fundamentales para el bienestar de los estratos menos favorecidos” (CEPAL, 2010b).

8. Alianza mundial para el desarrollo: la distancia entre los compromisos y la realidad

El octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio establece las condiciones generales para fomentar una **alianza mundial para el desarrollo**. Para ello se especifican, por una parte, una serie de compromisos de los países desarrollados para apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo y, por otra, se identifican algunos elementos destinados a corregir las asimetrías del comercio internacional, favoreciendo así la inserción plena y sustentable de los países de menor desarrollo en los circuitos comerciales y financieros.

De esta manera, el octavo Objetivo trata de **corregir las desigualdades entre los países** mediante la elaboración de un sistema comercial abierto y justo, con reglas claras y previsibles para todos, y una mayor asistencia oficial para el desarrollo en los países más pobres, y fomentar el acceso de los países menos desarrollados a las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones que hoy resultan indispensables para una incorporación plena en la sociedad del conocimiento. Para lograrlo es necesario corregir tanto la brecha digital externa (desigualdades en el acceso a las tecnologías entre los países de distinto nivel de desarrollo) como la interna (desigualdades entre los distintos grupos de la población dentro de un mismo país).

En materia de **acceso a los mercados**, pese a haber mejorado considerablemente su acceso a los principales mercados por la vía de acuerdos comerciales, América Latina y el Caribe enfrenta aún importantes restricciones internas que le impiden insertarse de mejor manera en las corrientes del comercio internacional. Entre ellas cabe destacar la información insuficiente sobre oportunidades comerciales, formalidades excesivas para exportar o importar, financiamiento inadecuado para las pymes y desafíos de logística e infraestructura. La iniciativa de ayuda para el comercio (*Aid-for-Trade*), surgida en 2005 en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio, está encaminada precisamente a superar esas restricciones.

La persistencia en los países desarrollados de elevados niveles de protección arancelaria en sectores de especial interés exportador para América Latina y el Caribe, en particular el agrícola, establece **un núcleo de desigualdad en el acceso al comercio internacional**. Asimismo, barreras no arancelarias como normas de origen o estándares sanitarios y técnicos estrictos pueden impedir el aprovechamiento de las preferencias arancelarias disponibles para las exportaciones de la región, lo cual también la sitúa en condición de desventaja. De hecho, si bien las ayudas concedidas por los países desarrollados a sus sectores agrícolas han descendido durante los últimos años, se mantienen en niveles elevados, tanto en términos absolutos como en relación con la asistencia oficial para el desarrollo otorgada por dichos países. Estos subsidios continúan distorsionando las condiciones de competencia en los mercados internacionales en un sector de especial importancia para América Latina y el Caribe debido a su gran peso en los ingresos de exportación.

Los aranceles preferenciales aplicados por los países desarrollados a las importaciones procedentes de los países en desarrollo responden en gran medida a los intereses comerciales de los propios países desarrollados. En el caso de los productos agrícolas, el perfil exportador de los países en desarrollo corresponde principalmente a los denominados productos tropicales, que en general no compiten intensamente con la producción agrícola de los países desarrollados. Ello explica sus bajos niveles arancelarios de nación más favorecida y preferencial. Por el contrario, el perfil exportador de América Latina y el Caribe corresponde en mayor medida a una agricultura de clima templado, que es más competitiva con la producción de los países industrializados, lo que explica los mayores niveles arancelarios —tanto de nación más favorecida como preferenciales— que enfrenta la región en estos países.

La superación de estos núcleos de desigualdad es de suma importancia ya que, pese a la fuerte caída experimentada en 2009 como producto de la crisis, el comercio internacional continuará siendo una fuente de oportunidades para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible de la región en el mediano y largo plazo, sobre todo si esta logra mejorar la calidad de su inserción internacional. No obstante los avances registrados en materia de acceso a los mercados, la región aún debe transitar desde un patrón en que predomina el comercio interindustrial, basado en exportaciones de recursos naturales con bajo nivel de procesamiento, hacia uno de creciente inserción en las cadenas globales de valor de tipo intraindustrial. Para lograrlo, el principal reto sigue siendo avanzar hacia una mayor diversificación productiva y exportadora, fortaleciendo los vínculos entre el desarrollo exportador y productivo e incorporando más conocimiento y tecnología a las exportaciones. Asimismo, la

región debería acercarse de manera mucho más proactiva y coordinada a Asia, donde se prevé que se concentre el mayor dinamismo económico mundial en las próximas décadas. A lo anterior se agrega la urgencia de incorporar la temática de la sostenibilidad ambiental, incluido el cambio climático, en las agendas nacionales y regionales de crecimiento, competitividad e innovación.

Por último, la crisis financiera y económica, que tuvo su epicentro en los Estados Unidos, se transmitió a la economía real de América Latina y el Caribe por varias vías que dificultaron el acceso de la región a los mercados internacionales. Por una parte, hacia finales de 2008 y el primer semestre de 2009 el valor de las exportaciones de la región cayó a una tasa anualizada de aproximadamente el 25%, principalmente debido a la baja de los precios de los productos básicos exportados. Por otra parte, como consecuencia de la misma crisis, un número importante de países —tanto desarrollados como en desarrollo— han adoptado medidas con un impacto restrictivo en el comercio, reflejo del surgimiento de señales proteccionistas.

En suma, con la irrupción de la crisis y el aumento de las presiones proteccionistas desde fines de 2008, se ahondó el desfase entre la realidad y la meta de crear un sistema comercial internacional basado en normas, previsible y no discriminatorio. Pese a la incipiente recuperación de la economía mundial, esta brecha podría seguir ampliándose en los próximos meses, en la medida en que persistan altas tasas de desempleo en los países industrializados y que estos busquen abordar los problemas de competitividad asociados al combate al cambio climático por la vía de acciones unilaterales con un enfoque punitivo. Todo ello sería altamente perjudicial para los países en desarrollo, incluidos los de la región. Una pronta conclusión de la Ronda de Doha podría contribuir de manera importante a revertir esta tendencia negativa y fomentar un acceso más equitativo al comercio internacional.

La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) —flujo de financiamiento en forma de donaciones o préstamos en condiciones favorables cuyo **objetivo solidario es ayudar a enfrentar los problemas y atender las necesidades de los países en desarrollo, reduciendo así las disparidades e inequidades mundiales**— se mantiene muy por debajo de la meta acordada. Ya en 1970, una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas propuso dedicar el 0,7% del ingreso nacional bruto de los donantes a AOD. Este compromiso fue ratificado en varias ocasiones, en particular en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey (México) en 2002. Sin embargo, actualmente esta no alcanza la mitad de esa cifra. A pesar de una leve tendencia al alza impulsada por la Conferencia de Monterrey, aún no se han movilizado los recursos financieros necesarios para dar cumplimiento a dicho compromiso.

Además, en la lógica que ha seguido la asignación de AOD por parte de los países donantes y de las instituciones multilaterales en las últimas dos décadas, resalta la canalización de una mayor proporción de esta hacia las economías de ingresos bajos —incluidos los países menos desarrollados— en detrimento de las economías de renta media. Esta tendencia se ha acentuado desde finales de los años noventa. Así, la participación relativa de América Latina y el Caribe como receptora de AOD cayó de un 9% del total en 1990 a un 7% en 2008.

Consideraciones de mayor equidad y de eficiencia en la asignación de la AOD indican que el ingreso por habitante de los países no debería constituir el principal y único criterio de asignación. Si la AOD debe asignarse a los países en función de la magnitud relativa y absoluta de sus poblaciones con carencias extremas y además orientarse hacia inversiones productivas y no solo a la ayuda asistencial, varios países de la región deberían participar en mucha mayor medida en sus flujos¹¹.

Por todo lo anterior, resultaría natural que la AOD se asignara de acuerdo con una lógica de necesidades específicas de los países (tanto de los de ingreso medio-alto como de los de ingreso medio-bajo) y, entre estos, hacia los sectores más afectados.

Pero no solo es importante el volumen de AOD recibido, sino también la forma que esta adopta. En algunos casos una importante proporción de la AOD recibida por los países ha adoptado la forma de acciones relativas a su

¹¹ Los países latinoamericanos de ingreso medio-bajo muestran una incidencia de pobreza que varía entre un 15% y un 35%, e incluso algunos de ingreso medio-alto registran tasas de pobreza elevadas, cercanas al 20%.

deuda externa (condonaciones, entre otras) y no de fondos frescos dirigidos a otros sectores. La contracara de esto es el menor peso de la AOD en forma de servicios sociales e infraestructura social.

Si bien naturalmente la AOD dirigida a los sectores sociales y la dirigida directamente a los sectores vinculados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio son fundamentales en la consecución de dichos objetivos, no debe pasarse por alto la relevancia de la asistencia dirigida a los sectores productivos y a aquellos con mayor capacidad de creación de empleo. Los recursos de asistencia deberían asignarse de acuerdo con una estrategia que tenga como finalidad, no solo potenciar los sectores sociales sino también los sectores que generan un impacto multiplicador mayor. En este sentido, por ejemplo, la ayuda para el comercio está destinada a elevar las capacidades de los países para que puedan sacar el mayor provecho de los fondos disponibles y lograr un impacto no solo en el corto plazo sino en el mediano y largo plazo.

Para avanzar en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio no basta con aumentar los recursos sino que además se requiere mejorar su eficiencia y eficacia. Para esto es necesario equilibrar la canalización de la AOD hacia sectores productivos y sociales y fortalecer la institucionalidad para coordinar esfuerzos e intereses y lograr los objetivos planteados en la agenda contenida en la Declaración del Milenio.

En materia de **sostenibilidad y alivio de la deuda** (meta 8.D), la dinámica del endeudamiento externo de los países de América Latina muestra una evolución positiva desde 2002 llegando a representar, en promedio, cerca de un 32% del ingreso nacional bruto en 2008 (la cifra más baja registrada desde 1990). Además, tanto la evolución del servicio de la deuda como el pago de intereses, ambos medidos como proporción de las exportaciones, alcanzaron también sus niveles más bajos en 2008. En la subregión del Caribe la evolución de la deuda externa total también marcó un punto de inflexión en los primeros años de la pasada década, aunque la deuda total en relación con el ingreso nacional bruto volvió a niveles similares a los de la segunda mitad de los años noventa (en torno a un 67%). El servicio de la deuda muestra una dinámica más irregular en los últimos años, promediando un 12% de las exportaciones entre 2000 y 2008, mientras que el pago de intereses —más estable— promedia un 5% de las exportaciones en el mismo período.

Cabe considerar además que solo cinco países de la región (el Estado Plurinacional de Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua), se han acogido a la iniciativa conjunta del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional para los países pobres muy endeudados (PPME). Esta iniciativa surgió en 1996 con el fin de lograr la sostenibilidad a largo plazo de la deuda externa y asegurar la reducción de la pobreza en los países más pobres y con mayores niveles de deuda, con la condición de que llevaran a cabo importantes programas de ajuste macroeconómico y reformas estructurales. A excepción de Haití —que en 2006 logró reunir las condiciones exigidas para acceder a los beneficios de los programas de alivio de la deuda—, los otros cuatro alcanzaron el “punto de decisión” en 2000¹². Así, en el contexto de los indicadores relativos a los niveles de endeudamiento, estos países, al igual que el resto de la región, también muestran una evolución favorable. En efecto, exceptuando a Haití, la deuda total en relación con el ingreso nacional bruto se redujo sustancialmente desde el momento en el que los países accedieron al programa, especialmente en los casos de Guyana y Honduras. Algo similar se observa en el pago del servicio de la deuda en relación con las exportaciones.

Si bien es cierto que los programas de alivio han contribuido a mejorar las condiciones de deuda externa de los países que se han acogido a ellos, este no es el único factor que explica su evolución. Cabe mencionar que en el período 2002-2008 la región en general observó elevadas tasas de crecimiento y acumulación de reservas, que se acompañaron con políticas macroeconómicas internas que mejoraron la posición deudora de los países tanto en el ámbito interno como externo.

¹² Para alcanzar el punto de decisión, un país debe contar con una trayectoria en materia de estabilidad económica, haber preparado un documento provisional de estrategia de lucha contra la pobreza y haber liquidado cualquier pago atrasado de la deuda. En este punto, funcionarios del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional realizan un análisis préstamo por préstamo de la sostenibilidad de la deuda para determinar el nivel de endeudamiento del país y la cantidad necesaria de alivio de la deuda que este debe recibir.

Por último, el **acceso a nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)** (meta 8.F) se refiere a la medida en que los países se benefician de esas tecnologías y a las condiciones particulares en que estos avanzan hacia la sociedad de la información, es decir, los progresos, dificultades y desafíos que presentan en el proceso de incorporación plena a esta sociedad a partir de la difusión de los beneficios productivos y sociales vinculados al acceso y la utilización de las tecnologías características de la llamada revolución digital.

El grado de desarrollo de la infraestructura de información y comunicaciones de un país condiciona transversalmente la realización de todas las actividades que implican el intercambio y manejo de información, desde las orientadas a la producción hasta aquellas de carácter social, centradas en la mejora de la calidad de vida de la población y la formación de capital humano. De hecho, las TIC tienen un fuerte impacto en el sector productivo, educativo y de salud, entre otros, por lo que el acceso y uso de estas tecnologías puede brindar no solo nuevas oportunidades de empleo, sino también de interacción e integración social. Es decir, las TIC están llamadas a hacer un aporte al desarrollo económico y social de los países de la región, contribuyendo de manera transversal al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a la superación de la pobreza y las desigualdades.

En la medida en que no todos acceden equitativamente a las TIC y que estas tecnologías se hacen más relevantes en todos los ámbitos de la sociedad, emerge una **nueva forma de exclusión social** que se materializa en la denominada brecha digital. Esta brecha debe reducirse pues el acceso a la infraestructura de las TIC es una condición elemental para la utilización de la información e innovación disponibles en la sociedad contemporánea, de manera que un acceso heterogéneo y desigual provoca desigualdades dentro de las sociedades y entre ellas, afectando así las posibilidades de un desarrollo equitativo. En suma, **la brecha digital no solo expresa desigualdades económicas, territoriales, sociales y culturales, sino que las acentúa.**

Para lograr una difusión efectiva de los beneficios económicos y sociales asociados a las TIC es necesario que la población pueda tener un acceso a ellas (brechas de acceso), que la calidad de ese acceso se logre en condiciones equitativas (brechas de calidad) y que se haga un uso eficiente de las tecnologías, incorporándolas tanto a las actividades productivas como sociales, por ejemplo, en el marco de la gestión de las políticas públicas (brechas de uso). Es importante subrayar esta multidimensionalidad porque la brecha digital está en permanente desplazamiento, configurándose como un blanco móvil: aquellos que ya logran acceso a una tecnología son los primeros en alcanzar la siguiente innovación, desplazando hacia adelante constantemente la frontera de la brecha.

Esto resulta particularmente relevante para los países de América Latina y el Caribe, pues si bien se observa que durante las últimas décadas se ha acortado la brecha respecto de los países desarrollados en cuanto acceso a líneas telefónicas, telefonía móvil y conectividad a Internet, al mismo tiempo la brecha referida a nuevas tecnologías con mayor calidad de transmisión, como Internet de banda ancha, se ha expandido.

En el capítulo II se examinan los progresos registrados en la región en materia de pobreza extrema y hambre (metas 1.A y 1.C del primer Objetivo) para luego abordar en el capítulo III la nueva meta 1.B sobre generación de empleo productivo y trabajo decente para todos.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010a), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432 (SES.33/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2010b), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. Síntesis* (LC/G.2433(SES.33/4)), Santiago de Chile.
- _____ (2010c), *¿Qué Estado para qué igualdad?* (LC/G.2450(CRM.11/3)), documento presentado en la undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Brasilia, 13 a 16 de julio.
- _____ (2010d), *La cooperación internacional en el nuevo contexto mundial: reflexiones desde América Latina y el Caribe. Nota de la Secretaría* (LC/G.2440(SES.33/11)), Santiago de Chile.
- Naciones Unidas (2005), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), J.L. Machinea, A. León y A. Bárcena (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Capítulo II

**LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA Y DEL HAMBRE:
UNA TAREA URGENTE**

A. PROGRESO HACIA LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA

Objetivo	Meta	Indicadores
Objetivo 1 Erradicar la pobreza extrema y el hambre	Meta 1.A Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día	1.1 Porcentaje de la población con ingresos inferiores a 1 dólar por día a paridad del poder adquisitivo (PPA) 1.2 Coeficiente de la brecha de pobreza 1.3 Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población

Hasta fines de 2008, América Latina logró un 85% de avance hacia el cumplimiento de la meta 1.A del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio. Pese al escenario de incertidumbre y volatilidad que ha caracterizado a la región desde entonces, se vislumbra factible que el conjunto de los países latinoamericanos logre la meta propuesta. De hecho, tres países (el Brasil, Chile y el Perú) ya la alcanzaron.

La posibilidad de reducir la pobreza total a la mitad en la región parece, en cambio, más lejana, ya que transcurridos 18 de los 25 años (el 72% del tiempo) se había logrado solo un 63% del progreso requerido para alcanzar esta meta en 2015.

No obstante, el progreso registrado y las posibilidades de reducir la pobreza extrema a la mitad son muy disímiles entre los países latinoamericanos y al menos cuatro de ellos (tres de los cuales se encuentran entre los de menor ingreso por habitante) no lograrían la meta. Además, un número mayor de países (el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Paraguay) registrarían un nivel muy elevado de pobreza extrema (cercano o superior al 20%), aun si alcanzaran la meta 1.A del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio y redujeran a la mitad el nivel de 1990.

Asimismo, en todos los países hay grupos de la población que se están quedando rezagados en el proceso de reducción de la pobreza, particularmente los niños, las mujeres y la población perteneciente a pueblos indígenas, acentuándose con ello las grandes desigualdades que caracterizan a América Latina.

Es indispensable y urgente que la región haga mayores esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de los más pobres. Para ello, se recomienda que las políticas de combate a la pobreza extrema no se restrinjan al ámbito de las transferencias monetarias, sino que también atiendan las carencias y rezagos en las múltiples dimensiones que abarcan los demás Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular las políticas tendientes a lograr la meta de empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos.

1. Introducción

La meta 1.A del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, “reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día”, busca dar cuenta de las privaciones extremas que afectan la capacidad básica de las personas para desenvolverse adecuadamente en la sociedad. Dicha meta ocupa un lugar central en el conjunto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, por cuanto la pobreza extrema guarda estrecha relación con carencias como la desnutrición, la mortalidad, la falta de educación y de acceso a agua y saneamiento, entre otras, que se encuentran reflejadas en las demás metas¹. Asimismo, las metas formuladas en el octavo Objetivo dan lugar a políticas que conducirían a aliviar la incidencia de la pobreza extrema a través de una mayor participación de la región en la asistencia oficial para el desarrollo y un acceso mayor y más equitativo a los mercados internacionales.

En el texto se aborda en primer lugar la descripción de la trayectoria pasada en materia de reducción de la pobreza extrema y de la pobreza total, tanto a nivel agregado como de los países. Se comprueba que América Latina en su conjunto registraba hasta 2008 un grado de avance adecuado para la consecución de la meta 1.A, aun cuando varios países se encontraban lejos de alcanzar ese objetivo. La reducción de la pobreza se vio beneficiada por distintos factores, algunos de los cuales se exploran brevemente. Asimismo, se ilustra que la evolución de la pobreza no ha beneficiado a toda la población por igual, ya que han quedado rezagados los niños, las mujeres y la población perteneciente a los pueblos indígenas.

Posteriormente, se analizan las perspectivas futuras de cumplimiento de la meta 1.A de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El contexto actual provee un escenario particularmente adverso para este propósito, debido a la gran incertidumbre que supone haber atravesado la crisis financiera y encontrarse en un proceso de recuperación del crecimiento y el empleo, cuyos efectos en los próximos años es difícil de prever. Si bien el año 2009 terminó con expectativas más bien positivas, de una salida de la crisis más rápida que lo esperado, la experiencia de crisis anteriores muestra que la recuperación de los indicadores sociales —en especial la incidencia de la pobreza— suele estar rezagada respecto de la economía, por lo que no cabría esperar que se retome prontamente el ritmo de avance registrado en la segunda mitad de la década de 2000. Se concluye que la región puede alcanzar la meta de manera agregada, pero no todos los países pueden encontrarse en la misma situación. Por otra parte, reducir a la mitad la pobreza total no parece posible a nivel regional, aunque unos pocos países sí lo habrán logrado.

Finalmente, cabe reconocer que el análisis no abarca a la región en su totalidad, puesto que no incorpora a la mayoría de los países del Caribe. Debido a que el contenido de esta sección se basa fundamentalmente en el procesamiento de los datos de las encuestas de hogares, la falta de disponibilidad de estos datos en dichos países representa una limitación importante. En la sección 3 se presentan estimaciones de pobreza para algunos países de esa subregión. Aunque no son comparables con las utilizadas por la CEPAL para los países latinoamericanos, los antecedentes disponibles permiten dar un panorama de la magnitud y, en algunos casos, de la evolución de la pobreza en los países del Caribe.

Recuadro II.1

LOS INGRESOS EN INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, REGIONALES Y NACIONALES

Varios derechos económicos y sociales están directamente vinculados a la seguridad de los ingresos, como el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a una remuneración justa e igual por trabajo del mismo valor y el derecho a la seguridad social. Todos estos derechos pueden encontrarse en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en muchos tratados internacionales y regionales de derechos humanos y constituciones nacionales. Algunos tratados hablan de la discriminación en cuanto a los ingresos (como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer), mientras que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prohíbe el trabajo forzoso, que a menudo va asociado a la condición de pobreza extrema.

Fuente: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH).

¹ Tal como se señala más adelante, en este informe se considera más apropiado utilizar una medida de la pobreza extrema y la pobreza total basada en el costo de adquirir canastas básicas específicas para cada país, en lugar de la línea de “1 dólar por día” (véase el recuadro II.2).

2. Magnitud y evolución de la pobreza extrema y la pobreza total

La “pobreza extrema” o “indigencia” se entiende en este informe como la situación en que no se dispone de los recursos que permitan satisfacer al menos las necesidades básicas de alimentación. En otras palabras, se considera como “pobres extremos” a las personas que residen en hogares cuyos ingresos no alcanzan para adquirir una canasta básica de alimentos, incluso si los destinaran en su totalidad a dicho fin. A su vez, se entiende como “pobreza total” la situación en que los ingresos son inferiores al valor de una canasta básica de bienes y servicios, tanto alimentarios como no alimentarios.

Si bien este indicador comparte su esencia con el empleado oficialmente para monitorear la primera meta del Milenio, no coincide necesariamente en su forma de calcularlo. La diferencia fundamental radica en que el umbral de suficiencia en el indicador oficial está definido en términos de un valor en dólares, idéntico para todos los países en términos de paridad del poder de compra (véase el recuadro II.2). En cambio, las canastas básicas que dan lugar a las líneas utilizadas por la CEPAL son específicas para cada país y respetan las estructuras de consumo prevalecientes en ellos.

De acuerdo con las estimaciones más recientes de la CEPAL, correspondientes a 2008, la pobreza extrema en América Latina abarcaba a un 12,9% de la población, cifra que equivale a alrededor de 71 millones de personas. Este grupo forma parte de un conjunto más amplio de población pobre, cuyos ingresos son insuficientes para adquirir una canasta básica que incluye tanto productos alimenticios como no alimenticios, y que representa al 33% de la población de la región, es decir, 180 millones de personas (véase el gráfico II.1).

La magnitud de la pobreza extrema, al igual que la pobreza total, presenta diferencias muy pronunciadas entre los países latinoamericanos. Las menores tasas se registran en Chile, Costa Rica y el Uruguay, donde son inferiores al 6%. Niveles medio-bajos de pobreza extrema, de hasta un 15%, se presentan en la Argentina, el Brasil, el Ecuador, México, Panamá, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela. Por su parte, el grupo de países con niveles de pobreza extrema media-alta incluye a Colombia, El Salvador, Guatemala y la República Dominicana, con tasas de pobreza extrema de entre un 19% y un 29%. Los países con las tasas más altas, que superan el 30%, son el Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras, Nicaragua y el Paraguay (véase el gráfico II.2).

Recuadro II.2

LA LÍNEA DE POBREZA DE “1 DÓLAR POR DÍA”

La meta 1.A del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio está formulada en términos de una línea de pobreza extrema que equivale a “1 dólar por día”. Dicho umbral representa un estándar internacional mínimo de pobreza, desarrollado por el Banco Mundial a los efectos de disponer de una medida de pobreza absoluta comparable entre las distintas regiones y países en desarrollo. El valor utilizado corresponde al promedio de las líneas nacionales de pobreza adoptadas por los países con los menores niveles de ingreso per cápita del mundo.

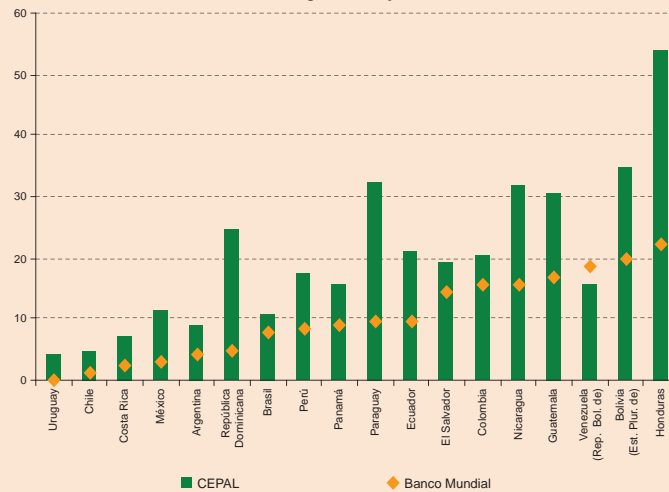
Con el fin de equalizar el poder adquisitivo de los ingresos, la moneda local se expresa en términos de su equivalencia de poder adquisitivo mediante el uso de dólares de “paridad del poder adquisitivo” (PPA). En 1991 se estimó una línea internacional de pobreza equivalente a 1 dólar PPA por día a precios de 1985, razón por lo cual la línea se dio a conocer como “1 dólar por día”. En 2000, la línea fue recalculada a precios de 1993 y se fijó en 1,08 dólares PPA. Posteriormente, sobre la base de los nuevos índices de PPA generados por el Programa de Comparación Internacional de 2005, se determinó un nuevo umbral de 1,25 dólares PPA diarios.

En este informe se opta por utilizar líneas de pobreza nacionales estimadas por la CEPAL, en lugar de las líneas internacionales. Ello se fundamenta, en primer lugar, en que las líneas de indigencia desarrolladas por la 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. Por otra parte, el uso de índices de paridad del poder adquisitivo para la medición de la pobreza ha sido objeto de numerosas críticas en los últimos años (véase Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo del PNUD, boletín “Poverty In Focus”, septiembre de 2004). Más aún, el Programa de Comparación Internacional de 2005 no generó índices de PPA para los países de Centroamérica y el Caribe, lo que no permite calcular líneas de pobreza para dichos países.

Recuadro II.2 (conclusión)

En particular, cabe destacar que las mediciones de la CEPAL se basan en estándares de pobreza propios de la región, que son más elevados que los correspondientes a los países más pobres del mundo. En consecuencia, las cifras del Banco Mundial tienden a ser menores. Cabe advertir que las diferencias metodológicas producen asimismo ordenamientos distintos de los países según sus niveles de pobreza.

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EXTREMA, BANCO MUNDIAL^a Y CEPAL^b, ALREDEDOR DE 2005
(En porcentajes)



^a Los datos corresponden a 2002 para Guatemala, a 2003 para Chile, Colombia, El Salvador y la República Bolivariana de Venezuela, y a 2004 para México y Nicaragua. Los valores para la Argentina y el Uruguay son totales urbanos.

^b Indica el porcentaje de población bajo la línea de indigencia. Los datos corresponden a 2002 para Guatemala, a 2003 para Chile y Honduras, y a 2004 para El Salvador y el Estado Plurinacional de Bolivia. Los valores para la Argentina y el Uruguay son totales urbanos.

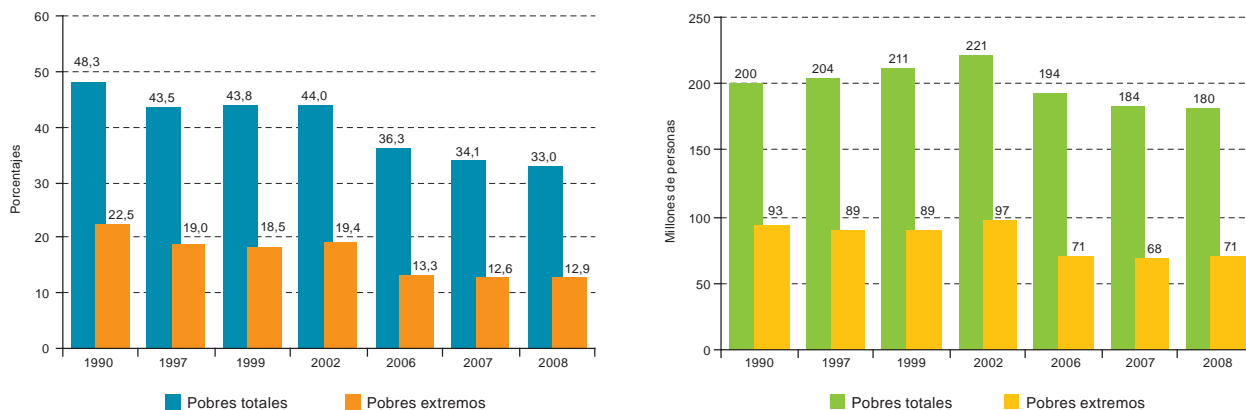
Pese a las diferencias entre ambos métodos, la evaluación del progreso hacia la consecución de la meta 1.A del Milenio es similar. Si se compara el avance hasta 2005 según ambos grupos de cifras para un agregado regional compuesto por un número similar de países, los datos del Banco Mundial dan lugar a un porcentaje de avance en línea con las cifras estimadas por la CEPAL. Cabe advertir que la afinidad de los resultados a nivel regional no necesariamente se mantiene a nivel de cada país, donde pueden existir diferencias importantes.

AMÉRICA LATINA: AVANCE HACIA LA CONSECUCCIÓN DE LA META 1.A DEL MILENIO SEGÚN DATOS DEL BANCO MUNDIAL Y DE LA CEPAL

	Incidencia en 1990	Incidencia en 2005	Meta	Avance, 2005 (en porcentajes)
Datos del Banco Mundial				
1,25 dólares por día	11,3	8,2	5,7	55
2,5 dólares por día	28,3	23,0	14,2	38
Datos del Banco Mundial para países considerados en las mediciones de la CEPAL				
1,25 dólares por día	11,0	7,1	5,5	71
2,5 dólares por día	27,3	21,1	13,7	46
Datos de la CEPAL				
Indigencia	22,5	15,4	11,3	63
Pobreza	48,3	39,8	24,2	35

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Shaohua Shen y Martin Ravallion, "The developing world is poorer than we thought, but not less successful in the fight against poverty", *Policy Research Working Paper*, N° 4703, Washington, D.C., Banco Mundial, 2008; Banco Mundial, *Global Purchasing Power Parities and Real Expenditures. 2005 International Comparison Program*, Washington D.C., 2008, Banco Mundial, PovcalNet [en línea] <http://research.worldbank.org/PovcalNet/povDuplic.html>.

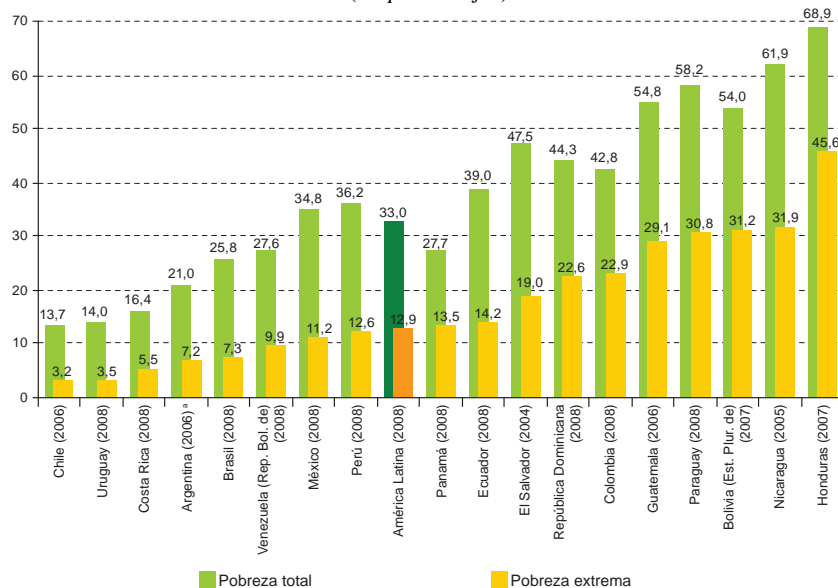
Gráfico II.1
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EXTREMA Y POBREZA TOTAL, 1990-2008^a
(En porcentajes y millones de personas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Estimación correspondiente a 19 países de América Latina, incluido Haití.

Gráfico II.2
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EXTREMA Y POBREZA TOTAL, ALREDEDOR DE 2008
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Área urbana.

A nivel regional, los porcentajes de pobreza extrema y de pobreza total se encuentran muy por debajo de los registrados en 1990, cuando prácticamente la mitad de los latinoamericanos no tenía ingresos suficientes para cubrir las necesidades básicas, en tanto que en 2008 una de cada tres personas se encontraba en esa situación. Asimismo, el número de personas indigentes o extremadamente pobres en 2008 era alrededor de 22 millones inferior al registrado en 1990. Se trata de disminuciones muy significativas de la pobreza si se considera que en estos 18 años la población de América Latina aumentó en casi 130 millones de personas.

La reducción de la pobreza entre 1990 y 2008 se dio, sobre todo, en la última parte de dicho período, específicamente en el sexenio comprendido entre 2003 y 2008. En 2002, la indigencia alcanzaba el 19,4% y la pobreza total llegaba al 44%, valores que representan solo 3,1 y 4,3 puntos porcentuales menos, respectivamente, de lo registrado a inicios de la década de 1990 (véase el gráfico II.1). Si bien en el período mencionado se sucedieron distintos momentos de expansión y contracción económica, el resultado final es que la pobreza extrema se redujo a un ritmo de apenas 0,26 puntos porcentuales por año, mientras que la pobreza total disminuyó a un ritmo de 0,36 puntos por año.

Contrariamente, entre 2003 y 2008, la pobreza se redujo a un ritmo mucho mayor que en los años previos. Al final de dicho período, las tasas de pobreza extrema y de pobreza total se encontraban 6,4 y 11 puntos porcentuales por debajo de lo registrado en 2002, lo que equivale a una reducción de 1,08 y 1,83 puntos porcentuales por año, respectivamente. Al expresar estas cifras en términos de variación porcentual de las tasas, queda en evidencia que el logro en materia de indigencia fue mayor, puesto que disminuyó a un ritmo del 6,6% al año, mientras que la pobreza se redujo a razón del 4,7% anual. El progreso hacia la primera meta del Milenio durante el sexenio fue rápido y, como se verá, no respondió solo a la aceleración del ritmo de crecimiento económico en la región a partir de 2003.

Este período se caracterizó también por una reducción en el número total de personas pobres e indigentes, en 21 millones y 26 millones, respectivamente. Este hecho marca una diferencia clara con los períodos anteriores, durante los cuales el número de personas en situación de pobreza e indigencia aumentó en forma constante.

El descenso de la pobreza entre 1990 y 2008 se vio favorecido por cuatro elementos que operaron con intensidades diferentes en distintos períodos: el crecimiento económico, las mejoras distributivas, la fuerte expansión del gasto social y el efecto demográfico de disminución de la fecundidad, de la dependencia y del tamaño medio de los hogares (CEPAL, 2009a). Algunos de estos factores se abordan con mayor detalle en la sección siguiente.

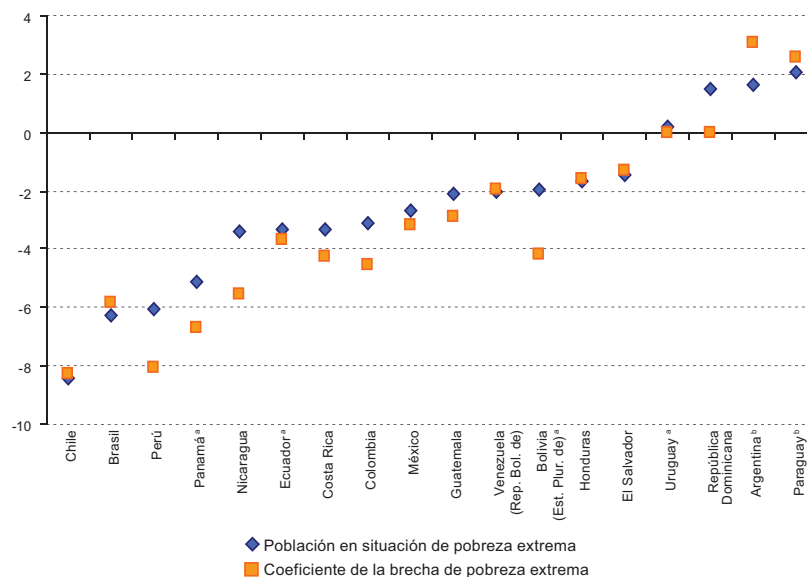
Cabe destacar que el año 2008 fue el único en que la indigencia y la pobreza tuvieron una evolución contrapuesta. Esta se originó, principalmente, en el incremento acelerado del precio de los alimentos ocurrido entre 2007 y 2008, que implicó un encarecimiento pronunciado de la canasta básica de alimentos.

De acuerdo con las simulaciones efectuadas por la CEPAL, el impacto del alza del precio de los alimentos en la pobreza fue significativo. El incremento del costo de los alimentos, acumulado desde fines de 2006 hasta fines de 2008, produjo en este último año aumentos del número de pobres e indigentes superiores en 11 millones de personas a los que se habrían registrado en caso de que los alimentos se hubiesen encarecido al mismo ritmo que los demás bienes. Esto significa que la tasa de indigencia proyectada para 2008 hubiera mostrado una disminución de casi 1 punto porcentual respecto de la de 2007, en lugar de un aumento de 0,3 puntos porcentuales (CEPAL, 2008a).

La reducción de la pobreza extrema entre 1990 y 2008 se manifiesta no solo cuando se emplea el indicador del porcentaje de personas en dicha situación, sino también cuando se utiliza el índice de brecha. Este indicador provee una visión más completa sobre las condiciones de la pobreza extrema al incorporar en su formulación no solamente el porcentaje de personas indigentes, sino también la brecha entre el ingreso medio de los indigentes y la línea de indigencia (o el costo de la canasta básica de alimentos). Así, toma en consideración cuán pobres son los extremadamente pobres.

En la mayoría de países, la reducción porcentual de este indicador fue igual o mayor a la que experimentó la tasa de indigencia. Es decir, junto con haberse reducido la proporción de personas con ingresos inferiores a la línea, aumentó el ingreso medio de los pobres extremos (véase el gráfico II.3). En promedio, el ingreso de los hogares en extrema pobreza se acercó al necesario para cubrir las necesidades alimentarias de sus miembros.

Gráfico II.3
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): VARIACIÓN ANUAL DE LOS ÍNDICES DE
POBREZA EXTREMA, 1990-2008
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

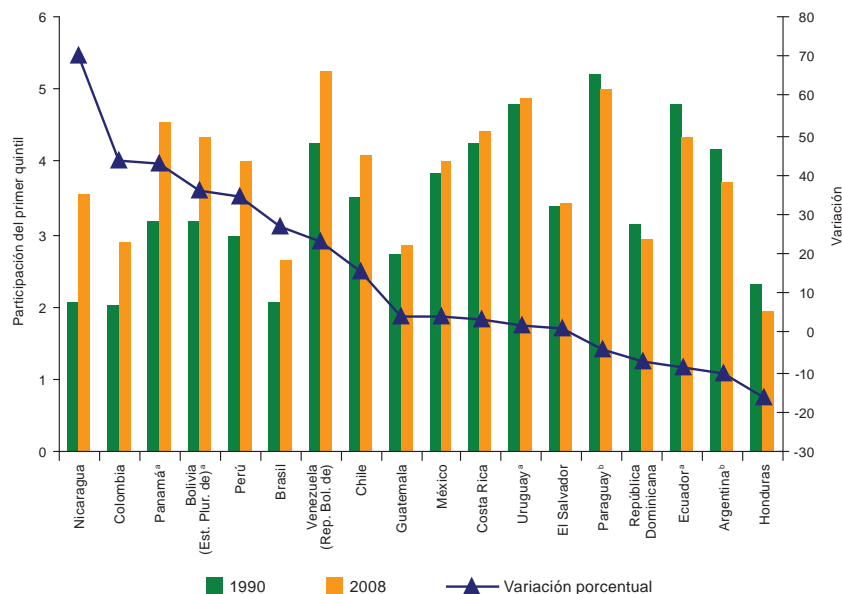
^a Área urbana.

^b Área metropolitana.

De manera complementaria, la evolución de la participación en el ingreso del quintil más pobre (el indicador 1.3 para el seguimiento de la meta 1.A del Milenio) muestra que la brecha de recursos entre este grupo y el resto de la sociedad ha tendido a disminuir en la mayoría de países de la región². Los países donde esto no sucedió son los mismos en los que la pobreza extrema aumentó durante el período analizado, además del Ecuador y Honduras, donde la reducción de la pobreza no parece haber beneficiado a los de menores recursos. Si bien los cambios registrados son de pequeña magnitud en la mayoría de los países, su signo apunta hacia una reducción de la pobreza con disminución de la desigualdad, hecho que se corrobora más adelante con otros indicadores (véase el gráfico II.4).

² El indicador 1.3 es Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población.

Gráfico II.4
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PROPORCIÓN DEL INGRESO NACIONAL QUE
 CORRESPONDE AL QUINTIL MÁS POBRE DE LA POBLACIÓN, 1990-2008**
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Área urbana.

^b Área metropolitana.

3. Antecedentes sobre la pobreza en el Caribe

El seguimiento de la meta 1.A de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el Caribe desde una perspectiva comparativa entre los países y territorios que lo integran presenta dificultades debido a la escasa información que existe en la subregión sobre la magnitud y evolución de la pobreza. No obstante los esfuerzos que se vienen realizando para cerrar esa brecha de información, la evaluación del progreso hacia el cumplimiento del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio todavía constituye un desafío importante en el Caribe.

Las estimaciones sobre la pobreza extrema que forman parte de la base de datos oficial (véase el cuadro II.1) abarcan un número reducido de países (Guyana, Jamaica, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago). Estos cinco países concentran, sin embargo, poco más del 75% de la población regional y gran parte de la población extremadamente pobre del Caribe³.

La escasa información sobre pobreza en la subregión, sumada a la heterogeneidad de fuentes y metodologías de medición, pone serios obstáculos a la posibilidad de comparar y analizar la evolución de la pobreza, tanto entre los países como dentro de cada uno. A diferencia de los países latinoamericanos, en los del Caribe no es posible señalar los avances en materia de pobreza extrema desde 1990 hasta un año reciente y, por lo tanto, evaluar las posibilidades de alcanzar la meta 1.A de los ODM en 2015. Pese a lo expuesto, se dispone de antecedentes

³ Sobre la base de las estimaciones de pobreza basadas en líneas nacionales que aparecen en el cuadro II.2, se puede estimar que alrededor del año 2000 esos cinco países concentraban aproximadamente el 88% de la pobreza extrema y más del 80% de la pobreza total del Caribe. No es posible hacer una estimación similar basada en las líneas de 1 y 2 dólares PPA por día dado que no se dispone de las tasas de indigencia y de pobreza para los restantes países y territorios de la subregión.

dispersos sobre la incidencia de pobreza basada en líneas nacionales⁴. En el cuadro II.2 se ha intentado reunir estos antecedentes, entre los que se incluyen los que aparecen en la tabla 3.1.1 del informe preliminar sobre el progreso hacia el logro de las metas del Milenio en el Caribe (2010), indicándose en cada caso a qué año se refieren las cifras, la mayoría de las cuales corresponden a esfuerzos de estimaciones que han realizado diversos países e instituciones de la subregión con vistas a fortalecer la capacidad de seguimiento de los ODM⁵. En ese sentido, corresponde analizar dichos valores con cautela.

Cuadro II.1
**EL CARIBE: POBLACIÓN QUE VIVE CON MENOS DE 1 Y DE 2 DÓLARES POR DÍA, VALORES DE PPA
(BANCO MUNDIAL) (INDICADOR 1.1 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO)**
(En porcentajes de la población total)

	Población que vive con menos de 1 dólar por día ^a								
	1990	1992	1993	1995	1996	1998	1999	2002	2004
Guyana ^b	...	...	5,80	...	...	7,70	...	...	...
Jamaica ^b	0,20	...	3,80	...	1,70	...	1,30	0,40	0,20
Santa Lucía ^b	...	...	...	20,90	...	...	...	...	...
Suriname ^b	...	...	...	...	...	...	15,50	...	...
Trinidad y Tabago ^b	...	4,20	...	...	...	...	...	...	...
América Latina y el Caribe ^c	11,30	...	10,10	...	10,90	...	10,90	10,70	...
	Población que vive con menos de 2 dólares por día ^d								
	1990	1992	1993	1995	1996	1998	1999	2002	2004
Guyana ^b	...	24,20	...	...	...	24,10	...	...	...
Jamaica ^b	15,60	...	23,40	...	16,10	...	11,50	15,00	11,80
Santa Lucía ^b	...	...	...	52,50	...	...	...	...	...
Suriname ^b	...	...	...	...	...	...	34,30	...	...
Trinidad y Tabago ^b	...	20,70	...	...	...	...	...	...	...
América Latina y el Caribe ^c	28,30	...	27,40	...	28,80	...	28,50	28,30	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT), [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de Banco Mundial, PovcalNet.

^a La línea de pobreza de 1 dólar del Banco Mundial por defecto es de 1,25 dólares por día y de 38 dólares por mes (1,25 dólares = 38 dólares*12/365 en PPA de 2005).

^b Basado en un PPA estimado.

^c Incluye a 23 países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana, Santa Lucía, Trinidad y Tabago y Uruguay.

^d La línea de pobreza de 2 dólares ha sido calculada sobre la base de los datos del Banco Mundial de la siguiente forma: 2,50 dólares = 76 dólares*12/365 en PPA de 2005.

Por otra parte, las diferencias significativas de valores que se obtienen entre el porcentaje de población con ingresos inferiores a 1 dólar por día y el porcentaje de personas en extrema pobreza según líneas nacionales, permiten comprender lo inadecuado que resulta también para el Caribe ceñirse únicamente a la definición de pobreza extrema a partir del indicador oficial. Si se consideran los valores de la base oficial (véase el cuadro II.1), en 1993 Guyana registra un porcentaje de población con ingresos inferiores a 1 dólar equivalente al 5,8%, cifra que contrasta fuertemente con la tasa de indigencia que se obtiene a partir de las líneas nacionales, en donde para el mismo año se registró un 29% de la población viviendo en condiciones de extrema pobreza. En Suriname, uno de los países con mayor proporción de población pobre del Caribe, en 1993 más de la mitad de la población total se encontraba bajo la línea de indigencia y, sin embargo, según el indicador oficial, en 1999 solo un 15% de la población vivía con ingresos inferiores a 1 dólar.

⁴ El Banco Mundial, en su ejercicio para 2005, no estimó índices de PPA para los países de Centroamérica y el Caribe, lo que no permite calcular líneas de pobreza comparables internacionalmente para dichos países.

⁵ Véase CEPAL (2010a).

Considerando lo señalado respecto de la difícil comparabilidad de las estimaciones sobre la magnitud de la pobreza entre países del Caribe (y haciendo uso de los datos basados en líneas nacionales), cabe destacar que los que presentan las más altas tasas de pobreza en los años más recientes para los que se dispuso de antecedentes son Suriname (un 65,9% según datos correspondientes a 1999), Dominica (un 39% en 2002), Guyana (un 35% en 1999) y Belice (un 33,5% en 2003) (véase el cuadro II.2). En cuanto a los progresos, Guyana redujo su incidencia de pobreza del 43% en 1993 al 35% en 1999.

Cuadro II.2
EL CARIBE: SÍNTESIS DE INDICADORES DE POBREZA

País o territorio	Población total (en miles, a mitad de año)		PIB per cápita (PPP US\$ 2007)	Año de estimación de indicador	Tasa de pobreza (en porcentajes de personas)	Tasa de indigencia (en porcentajes de personas)	Brecha de pobreza (en porcentajes de la línea de pobreza)	Proporción del consumo/ingreso nacional que corresponde al 20% más pobre de la población
	2005	2010						
Anguila	12	13	...	2002	21,0	2,0	6,9	6,5
Antigua y Barbuda	83	88	18 691	1990	12,9	...	...	...
				1997	...	...	...	12,0
				2005-2006	18,3	3,7	6,6	4,5
Antillas Neerlandesas	186	199	...	...	...	...	...	...
Aruba	103	103	...	...	...	...	...	...
Bahamas	323	343	20 253	1993	...	...	...	3,5
				2001	9,3	...	...	...
Barbados	292	297	17 956	1997	13,9	1,0	2,3	...
Belice	276	306	6 734	1996	33,0	...	...	...
				2000	33,0	...	8,7	...
				2002	...	10,8	...	...
				2003	33,5	...	11,1	...
				2009	43,0 ^a	16,0 ^a	...	...
Dominica	68	67	7 893	2002	39,0	15,0	10,2	7,6
Granada	105	105	7 344	1999	32,1	12,9	15,3	...
Guyana	739	731	2 782	1993	43,0	29,0	16,2	4,4
				1998	...	...	...	4,5
				1999	35,0	19,0	12,4	...
Islas Caimán	...	...	...	2007	1,9	...	0,4	5,8
Islas Turcas y Caicos	24	26	...	1999	25,9	...	5,7	...
Islas Vírgenes Británicas	22	23	...	2002	...	...	...	10,0
				2003	22,0	1,0	4,1	...
Islas Vírgenes de los Estados Unidos	111	111	...	...	...	...	...	...
Jamaica	2 682	2 756	6 079	1990	28,4	...	...	6,0
				2000	18,7	...	...	6,7
				2005	12,7	...	...	...
				2007	9,9	...	...	6,8

Cuadro II.2 (conclusión)

País o territorio	Población total (en miles, a mitad de año)		PIB per cápita (PPP US\$ 2007)	Año de estimación de indicador	Tasa de pobreza (en porcentajes de personas)	Tasa de indigencia (en porcentajes de personas)	Brecha de pobreza (en porcentajes de la línea de pobreza)	Proporción del consumo/ingreso nacional que corresponde al 20% más pobre de la población
	2005	2010						
Montserrat	6	6	...	...	...	...	...	...
Saint Kitts y Nevis	49	52	14 481	2000	30,5 Saint Kitts	11,0	8,2	...
				2007	23,7 Saint Kitts	1,4	6,4	...
	49	52	14 481	2000	32,0 Nevis	17,0	2,8	...
				2007	15,9 Nevis	0,0	2,7	6,3 Saint Kitts y Nevis
San Vicente y las Granadinas	119	122	7 691	1996	37,5	25,7	12,6	...
Santa Lucía	161	171	9 786	1995	25,1	7,1	8,6	5,2
				2005	28,8	1,6	9,0	...
				2007	...	...	...	5,7
Suriname	452	465	7 813	1993	76,5	63,1	...	...
				1999	65,9	...	28,2	3,0
Trinidad y Tabago	1 324	1 348	23 507	1992	21,0	11,2	7,3	5,5
				1997	24,0	...	...	...
				2005	16,7	...	...	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Desarrollo del Caribe (CARIBANK), *Economic Growth, Poverty and Income Inequality*, septiembre de 2008; Banco del Desarrollo del Caribe (CARIBANK)/Kairi Consultants Limited, *Country Poverty Assessment St. Kitts y Nevis 2007/08. Living Conditions in a Caribbean Smalls Island Developing State. Volume I: Living Conditions in St. Kitts and Nevis*, 2009; CARIBANK, *The Caiman Islands National Assessment of Living Conditions (2006/07). Volume I: Main Report*, septiembre de 2008; CARIBANK, *Living Conditions in Antigua and Barbuda: Poverty in a Services Economy in Transition. Volume I: Main Report*, 2007; CARIBANK, *Trade Adjustment and Poverty in Saint Lucia 2005/06. Volume I: Main Report*, junio de 2007; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina*, 2009 (LC/G.2423-P), Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.135; CEPAL, sede subregional para el Caribe, *Gender Equality, Poverty and Achievement of the Millennium Development Goals (MDGs) in the Caribbean Subregion*, 2009; Gobierno de Guyana, *Guyana. Millennium Development Goals*, 2007; Gobierno de Jamaica, *National Report of Jamaica on Millennium Development Goals for the UN Economic and Social Council Annual Ministry Review. Geneva, July 2009*, Instituto de Planificación de Jamaica y Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Exterior, 2009; Gobierno de Suriname, *Millennium Development Goals. Baseline Report 2005*; Naciones Unidas, Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>; Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331), Santiago de Chile, junio de 2005; Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) *Saint Lucia, Millennium Development Goals. A Plan of Action for Localising and Achieving the Millennium Development Goals (MDGs)*, 2008; OECS/PNUD, *British Virgin Islands, Millennium Development Goals. A Plan of Action for Localising and Achieving the Millennium Development Goals (MDGs)*, 2008; OECS/PNUD, *Dominica, Millennium Development Goals. A Plan of Action for Localising and Achieving the Millennium Development Goals (MDGs)*, 2006; OECS/PNUD, *Saint Kitts and Nevis. Millennium Development Goals. A Plan of Action for Localising and Achieving the Millennium Development Goals (MDGs)*, 2006; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 2009*; PNUD/Ministerio de Desarrollo Social de Belice, *First Millennium Development Goals Report. Belize 2004*, julio de 2005; CEPAL, “2010 Report of Progress of Caribbean countries toward Millennium Development Goals with related issues and policy recommendations”, documento preparado en el marco del proyecto “Strengthening the Capacity of National Statistical Offices in the Caribbean Small Island Developing States to fulfill the Millennium Development Goals and other Internationally Agreed Development Goals” (ROA-1062 8036 6875), 2010, inédito.

^a Esta cifra ha sido tomada del informe preliminar sobre el progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el Caribe (CEPAL, 2010a).

De acuerdo con la última información proveniente del informe nacional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Jamaica (Gobierno de Jamaica, 2009), este país habría logrado la meta 1.A de los ODM. En efecto, sobre la base de líneas nacionales de pobreza, en dicho informe se señala que en 1990 el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza era del 28,4%, cifra que se redujo al 18,7% en 2000 y al 9,9% en 2007.

En cuanto a Suriname, en seis años redujo la pobreza en 10 puntos porcentuales, del 76,5% en 1993 al 65,9% en 1999. Estas estimaciones están basadas en líneas nacionales de pobreza. Algunos antecedentes más recientes provenientes del último informe sobre los Objetivos del Milenio elaborado por el Gobierno de la República de Suriname (2009) indican que entre 2000 y 2008 la pobreza extrema (sobre la base de la línea de 1 dólar por persona por día) aumentó 7,1 puntos porcentuales (del 44,2% al 51,3%). Estas últimas cifras son más cercanas a las incluidas en el informe de 2005, donde se señala que en 1999 la pobreza extrema era del 65,9% (véase el cuadro II.2). Sin embargo, se apartan notoriamente del porcentaje de pobreza extrema que reporta la base oficial de indicadores del Milenio de las Naciones Unidas, y que se eleva al 15,5%⁶. Debido a estas discrepancias, las cifras correspondientes a 2000 y 2008 no han sido incorporadas en el cuadro II.2.

Por su parte, Trinidad y Tabago presenta una menor disminución de la pobreza: entre 1992 y 2005 se redujo en algo más de 4 puntos porcentuales, del 21% al 16,7% (véase el cuadro II.2).

No obstante los altos niveles de pobreza que se registran en los países del Caribe, cabe señalar que ello no se traduce necesariamente en un mayor nivel de profundidad de la pobreza ni en una menor proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población. Haciendo uso de este último indicador, el Caribe presenta menores niveles de desigualdad respecto de América Latina: mientras que en esta la participación del quintil más pobre en el consumo nacional no supera el 6%, en el Caribe se observa un promedio aproximado del 6%, en donde el rango fluctúa entre el 3% y el 10%. Guyana, en ese sentido, es el país más afectado, ya que concentra las más altas tasas de pobreza e indigencia, junto con una mayor profundidad de la pobreza y la menor proporción de participación del quintil más pobre en el consumo nacional.

El tipo de economías dominantes en el Caribe (pequeñas, abiertas y, por ende, muy sujetas a las crisis y los choques externos), con alta dependencia respecto de los países desarrollados en lo que a comercio, turismo y remesas se refiere, contribuye a la gran vulnerabilidad de los países de esa subregión. A su vez, la constante exposición a desastres naturales que sufre el Caribe constituye un importante factor que constantemente pone en riesgo los logros en materia de reducción de la pobreza, ya que la población con menos recursos es la más afectada por esos desastres.

La mayor cantidad de pobres se concentra entre los habitantes de las zonas rurales, así como entre los niños y las mujeres. La vulnerabilidad de las condiciones de vida de estos grupos hace que en gran parte de los países del Caribe ellos sean la principal cara de la pobreza, como ocurre en Belice, donde los habitantes de las zonas rurales tienen casi el doble de probabilidades de ser pobres que los de zonas urbanas (un 44,2% frente a un 23,7%) (PNUD/Ministerio de Desarrollo Social de Belice, 2005). En 2006, más del 50% de los niños de Dominica de entre 5 y 14 años vivían en condiciones de pobreza (OECD/PNUD, 2006a), al igual que en Saint Kitts y Nevis, en donde la pobreza se concentra mayormente entre los jóvenes (62%) y las mujeres (59%) (OECD/PNUD, 2006b). Lo mismo ocurre en Jamaica, país en el que casi la mitad de los pobres eran menores de 18 años y un 66% de los hogares encabezados por mujeres se encontraban bajo la línea de la pobreza (Gobierno de Jamaica, 2004).

Esto último permite reseñar brevemente un tema que cobra mucha importancia en los países caribeños: el hecho de que los progresos que se materialicen en igualdad de género y empoderamiento de la mujer contribuirían a reducir los niveles de pobreza. Este planteamiento —y esfuerzo por adaptar y transversalizar el tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio—, responde a la idea de la feminización de la pobreza, argumento que contempla como un factor importante de pobreza en los países la prevalencia de hogares encabezados por mujeres, pues, al ser estas más vulnerables, presentan mayores probabilidades de ser objeto, junto a su familia, de un empeoramiento de su calidad de vida, y debido a ello se aumenta la tasa de pobreza nacional (CEPAL, 2009b). El hecho de que las mujeres sean más vulnerables se puede explicar, en parte, por las desigualdades de que son víctimas, principalmente en lo que a empleo se refiere, ya que obtienen menores salarios en comparación con la misma labor que realiza un hombre, registran mayores tasas de desempleo y son más propensas a tener un empleo precario.

⁶ De lo expuesto se desprende que, no obstante la diversidad de estimaciones de pobreza para ese país, los antecedentes disponibles indican que tras un período de reducción de la pobreza, esta habría aumentado a partir de 2000.

En ese sentido, debido a la desigualdad que afecta a las mujeres, y relacionando ese factor con la prevalencia de mujeres jefas de hogar, es que para los países del Caribe avanzar en la igualdad de género, especialmente en el mercado laboral y en la ocupación de puestos de poder, significa también avanzar en la reducción de la pobreza de todo el país en general, y de los niños y las mujeres en particular.

4. Factores detrás de la evolución de la pobreza

a) Crecimiento y distribución

La reducción de la pobreza extrema y la pobreza total en América Latina puede analizarse desde dos enfoques distintos. Uno de ellos consiste en distinguir cuánto del cambio en la tasa de pobreza proviene de una variación en el nivel de los ingresos y cuánto deriva de una variación en su distribución. El segundo enfoque evalúa el papel de las distintas fuentes que componen el ingreso de los hogares y pone especial énfasis en los factores del mercado laboral que explican la variación de los ingresos del trabajo.

La variación de las tasas de pobreza e indigencia proviene ya sea de un cambio en el ingreso medio de las personas (“efecto crecimiento”) o de un cambio en la forma en que se distribuye este ingreso (“efecto distribución”)⁷. Esta descomposición permite examinar, por ejemplo, si un aumento de los ingresos que dio lugar a una disminución de la pobreza es parte de una tendencia generalizada a todos los grupos de ingreso, o fue algo que benefició con mayor intensidad a los grupos pobres.

Este tipo de análisis permite comprobar que la reducción de las tasas de pobreza ocurrida entre 1990 y 2008 tuvo en el efecto crecimiento su principal factor explicativo. Alrededor de un 85% del cambio en la tasa de pobreza se origina en un incremento del ingreso medio de los hogares, de modo que un porcentaje muy menor respondió a cambios positivos en la distribución del ingreso.

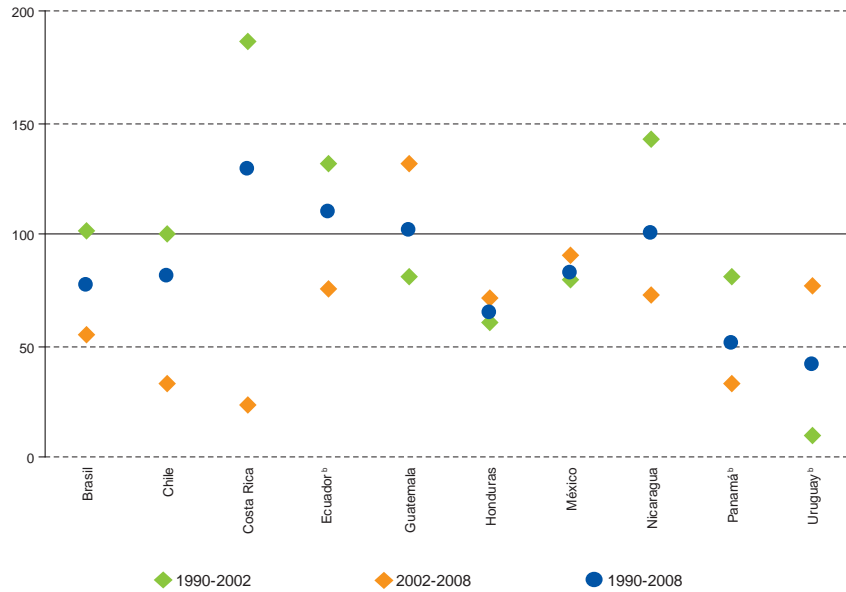
Sin embargo, los subperíodos 1990-2002 y 2002-2008 presentan diferencias en cuanto a la contribución de los efectos crecimiento y distribución. En el primero de ellos, el efecto crecimiento no solo predominó sobre el efecto distribución, sino que este último tuvo un efecto adverso en algunos países, lo que tendió a aumentar la pobreza. Aun cuando entre 2002 y 2008 el factor predominante en la reducción de la pobreza fue también el efecto crecimiento, este cedió parte de su influencia a la redistribución, que contribuyó favorablemente a la disminución de la pobreza en la mayoría de los países (véase el gráfico II.5).

En efecto, pese a que la desigualdad distributiva de la región se ha caracterizado tradicionalmente por una marcada rigidez, entre 2002 y 2008 mostró una tendencia a la disminución. El índice de Gini, uno de los indicadores más utilizados para medir la desigualdad, se redujo en promedio un 5% en el período mencionado. El indicador presentó caídas importantes en varios países, entre los que se destacan la República Bolivariana de Venezuela (-18%), la Argentina (-10%), el Perú (-9%), el Estado Plurinacional de Bolivia, Nicaragua, Panamá y el Paraguay (-8%). Los únicos países que presentaron incrementos en la concentración del ingreso en este período fueron Colombia, Guatemala y la República Dominicana (véase el gráfico II.6)⁸.

⁷ Formalmente, la tasa de pobreza está determinada en su totalidad por tres elementos: la línea de pobreza, el ingreso medio y la forma de la distribución de los ingresos. Por tanto, manteniendo constante la línea de pobreza en términos reales, cualquier cambio en el indicador de pobreza puede analizarse a partir de las variaciones del ingreso medio y de la distribución del ingreso. Sobre la base de Datt y Ravallion (1992), se calcula la tasa de pobreza tomando la distribución del ingreso del año inicial y el nivel de ingreso medio del año final. La diferencia entre este indicador y la tasa de pobreza observada en el año inicial es el “efecto crecimiento”. Por otra parte, se calcula la tasa de pobreza que corresponde al ingreso medio del año inicial, pero con una distribución del ingreso igual a la del año final. La diferencia entre este indicador y la tasa de pobreza inicial es el “efecto distribución”. Debido a que los efectos dependen del año elegido como base para la comparación, se promedian los efectos calculados intercambiando los años inicial y final.

⁸ Cabe destacar que las cifras de distribución del ingreso para Colombia corresponden a 2005 y las de Guatemala a 2006, por lo que pueden no ser representativas del período 2002-2008.

Gráfico II.5
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): CONTRIBUCIÓN DEL “EFECTO CRECIMIENTO”
 A LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA, 1990-2008^a**
 (En porcentajes)

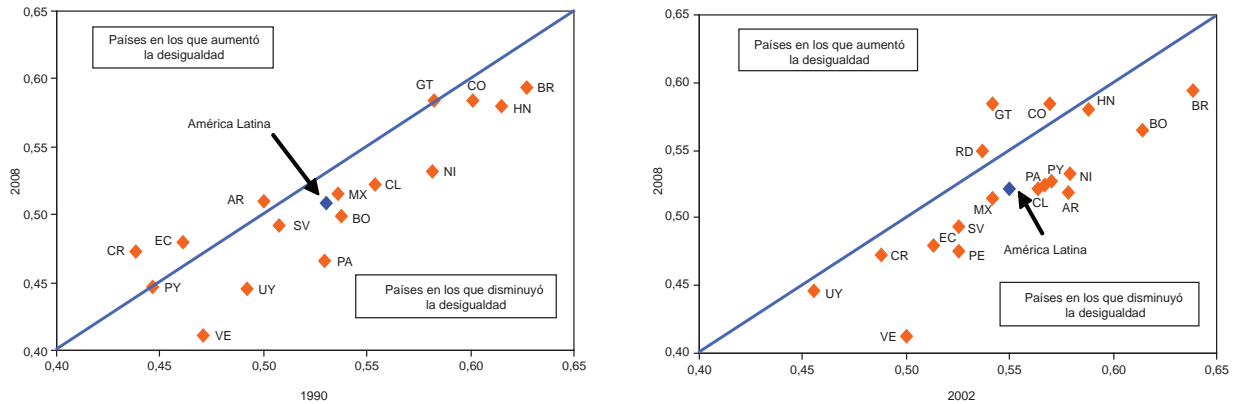


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a El año de la encuesta utilizada difiere de un país a otro. El período 1990 corresponde a la encuesta disponible más cercana a dicho año, el período 2002 a la encuesta más reciente disponible entre 2000 y 2002, y el período 2008 a la más reciente disponible entre 2004 y 2008.

^b Área urbana.

Gráfico II.6
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN DE GINI, ALREDEDOR DE 1990, 2002 Y 2008^a
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a El año de la encuesta utilizada difiere de un país a otro. El período 1990 corresponde a la encuesta disponible más cercana a dicho año, el período 2002 a la encuesta más reciente disponible entre 2000 y 2002 y el período 2008 a las encuestas disponibles entre 2004 y 2008. Las coberturas geográficas varían según la disponibilidad de información. En la comparación entre 1990 y 2008 se utilizan datos del Gran Buenos Aires para la Argentina, del Área Metropolitana de Asunción para el Paraguay y del área urbana para el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Panamá y el Uruguay. La comparación entre 2002 y 2008 se basa en datos del área urbana de la Argentina, el Ecuador y el Uruguay. El dato para América Latina corresponde al promedio simple de los índices de Gini de cada país.

La evolución hacia una mejor distribución del ingreso también se manifiesta en la comparación con 1990, con una reducción media del índice de Gini del 4%. En este caso, las mayores disminuciones se encuentran en Nicaragua, Panamá (área urbana), la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay, mientras que la Argentina (datos del Gran Buenos Aires), Costa Rica y el Ecuador exhiben retrocesos.

b) Fuentes del ingreso: ingresos del trabajo y transferencias

Desde una perspectiva complementaria, es conveniente analizar con mayor detenimiento los ingresos laborales, puesto que estos representan la mayor parte de los recursos monetarios que reciben los hogares, independientemente de si el hogar es pobre o no. Para ello, resulta útil expresar estos ingresos como el producto del ingreso laboral por ocupado, la tasa de empleo (número de ocupados sobre número de personas activas económicamente) y el porcentaje de personas económicamente activas entre los miembros de cada hogar⁹.

Este enfoque provee elementos adicionales para explicar por qué la pobreza se redujo rápidamente en el período 2002-2008 y no así en el período 1990-2002, cuando el ingreso laboral por ocupado cayó en la generalidad de los países, excepto en los que lograron las mayores reducciones de pobreza, mientras que la tasa de empleo tuvo una variación generalmente nula o negativa. Más bien, fue el crecimiento del porcentaje de población activa el que permitió que los ingresos laborales por persona se incrementaran, o al menos no cayeran tanto, en el período.

En cambio, el último sexenio (2003-2008) se caracterizó por un marcado aumento del ingreso laboral por ocupado, que además estuvo acompañado por una reducción del desempleo. El porcentaje de población activa no tuvo en este período variaciones significativas, y en muchos casos estas presentaron signo negativo, incluso en los países que lograron las mayores reducciones de pobreza.

En la evaluación del período completo 1990-2008 se destaca que la reducción de la tasa de dependencia demográfica (o “bono demográfico”) jugó un papel positivo en prácticamente todos los países, al permitir la disminución del número de personas que dependen de los recursos generados por las que se encuentran en edad de trabajar. Asimismo, en casi todos los países se produjo un aumento importante de la tasa de actividad, independientemente del resultado logrado en términos de reducción de la pobreza¹⁰.

Otra fuente de ingresos de gran relevancia para las condiciones de vida de los pobres son las transferencias. En los países con mayor reducción de la pobreza en el período analizado, como el Brasil, Chile, el Ecuador y Panamá, esta fuente representó alrededor de un 20% del incremento del ingreso total. Las transferencias monetarias están compuestas, entre otros elementos, por subsidios y pensiones, ayudas familiares del país y del exterior (remesas) y programas públicos de superación de la pobreza. Aun cuando las encuestas tienen una capacidad limitada para cuantificar la importancia de los cambios en cada una de estas fuentes de ingreso de los hogares en la reducción de la pobreza, su efecto es bastante heterogéneo en la región y, naturalmente, depende de las características de cada país. Una de las herramientas que más atención ha suscitado son los programas de transferencias condicionadas (PTC), que se analizan en el recuadro II.3.

⁹ La evolución de estos factores a nivel agregado se analiza en más detalle en el capítulo siguiente.

¹⁰ El grado de avance en la transición demográfica, que explica, en parte, la evolución de los niveles de pobreza en el período evaluado, no se ha dado en igual medida entre los distintos países y tampoco dentro de cada uno. Así como los países con mayores tasas de pobreza extrema son también los que presentan las mayores tasas de dependencia demográfica, las poblaciones rurales y los pueblos indígenas se encuentran rezagados en el avance de la transición. El logro del acceso universal a la salud reproductiva, tal como se plantea en la nueva meta 5.B de los ODM, contribuiría al descenso de la fecundidad en esas poblaciones, permitiendo que los beneficios de transiciones demográficas más avanzadas también las alcancen.

Recuadro II.3
LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

Las transferencias condicionadas se han convertido en instrumentos centrales de las políticas de reducción de la pobreza en América Latina. Estos programas, que en 2009 atendían a más de 22 millones de familias en 17 países de la región, a un costo medio equivalente al 0,25% del PIB, han evidenciado un buen desempeño en focalización y un alto nivel de progresividad. Distintas evaluaciones de impacto han mostrado que estos programas constituyen una modalidad eficaz para aliviar la pobreza en el corto plazo (principalmente mediante la reducción de la brecha o distancia entre el ingreso medio de los pobres y el umbral de pobreza), promover el acceso y la utilización de los servicios de educación y salud, y fomentar una mayor autonomía de las mujeres más pobres, contribuyendo no solo a la reducción de la pobreza, sino también a avanzar en otros objetivos de desarrollo, incluidos los establecidos en la Declaración del Milenio.

Estos programas fueron concebidos inicialmente como dispositivos para quebrar la reproducción de la pobreza entre las generaciones. Dado que las estrategias utilizadas por los más pobres para afrontar los choques económicos pueden llevar al desahorro en capital humano y perpetuar la pobreza, se consideró que la inversión en capital humano (especialmente en educación, salud y alimentación) podría evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza. Esta orientación, seguida por la primera generación de programas de transferencias condicionadas, difiere en alguna medida de las iniciativas más recientes, donde se han empleado las transferencias para vincular a las familias más pobres con la oferta pública general y para el alivio y la reducción de la pobreza presente.

En general, los programas de transferencias condicionadas implementados en la región comparten las siguientes características: i) la vinculación entre objetivos de alivio de pobreza en el corto plazo y desarrollo del capital humano en el largo plazo (con énfasis variable en uno u otro objetivo, dependiendo de los países), ii) un enfoque multidimensional que requiere de la coordinación de diversos actores y sectores institucionales, iii) la definición de la familia como unidad de intervención y el otorgamiento de un papel central a las mujeres beneficiarias y iv) una relación de corresponsabilidad entre los beneficiarios y los programas, con diferencias entre los países en el monitoreo y en la aplicación de sanciones por incumplimiento de las condiciones.

No obstante los resultados positivos que evidencian los programas de transferencias condicionadas en la reducción de la pobreza extrema en el corto plazo y en la promoción del acceso a servicios, todavía es temprano para establecer si los efectos de estas intervenciones en el capital humano (o en las capacidades) serán suficientes para evitar la reproducción de la pobreza. De hecho, las pocas evaluaciones realizadas sobre los efectos de los programas en el aprendizaje de los niños no han mostrado resultados concluyentes, a lo que deben agregarse las dinámicas de depreciación de los retornos educativos que se verifican ante incrementos de los niveles de escolarización de la población. Al mismo tiempo, persisten interrogantes relativas a la capacidad de estos dispositivos para atender el otro eslabón de la reproducción de la pobreza, que refiere a la vinculación de los más pobres con el mercado de trabajo.

Se debe notar que no todos los problemas que afectan a los más pobres pueden resolverse a través de las transferencias condicionadas, y que estos programas no pueden reemplazar a la política social. En rigor, se requieren mejores análisis ex ante, que den cuenta de las especificidades locales y que permitan superar las tensiones derivadas de los distintos objetivos de los programas, así como entre estos y las modalidades de intervención empleadas. Los *trade-offs* que se enfrentan en el diseño y la implementación de estos programas son múltiples, siendo uno de los más importantes el que se verifica entre cobertura e impacto en el bienestar. Esta tensión no es menor, puesto que los gobiernos están naturalmente inclinados a maximizar la cobertura de los programas al menor costo, lo cual se agrava por el hecho de que el gasto en programas de asistencia social históricamente ha sido residual en la región.

En un plano general, la principal interrogante refiere al papel que pueden tener estos instrumentos en el marco de políticas tendientes a universalizar un conjunto de derechos para toda la población. En este sentido, las transferencias condicionadas pueden tener un papel importante, vinculando a los más pobres a los servicios y las redes sociales institucionales para que accedan a las garantías sociales básicas, complementando así la acción del Estado. De cualquier modo, esto requiere fortalecer la integración y la coordinación de las transferencias condicionadas con los programas tradicionales de seguro social y con los otros sectores y actores implicados en las políticas sociales, y sobre todo, mejorar la calidad de las prestaciones entregadas por las instituciones sectoriales.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de *Panorama social de América Latina, 2009* (LC/G.2423-P), Santiago de Chile, 2009. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.135; E. Cohen y R. Franco, *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, México, D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), 2006; A. De Janvry y E. Sadoulet, “Conditional cash transfer programs: are they really magic bullets?” [en línea] <http://are.berkeley.edu/~sadoulet/papers/ARE-CCTPrograms.pdf>; “When to use a CCT versus a CT approach?”, ponencia en la tercera Conferencia internacional sobre transferencias condicionadas en efectivo, Estambul, 26 a 30 de junio de 2006; P. Villatoro, “Las transferencias condicionadas en América Latina. Luces y sombras”, documento presentado en el seminario internacional Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas, Brasilia, 20 y 21 de noviembre de 2007; E. Valencia Lomelí, “Conditional cash transfers as social policy in Latin America: an assessment of their contributions and limitations”, *Annual Review of Sociology*, N° 34, 2008; y A. León, “Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina. Dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del Milenio” (LC/R.2147), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2008.

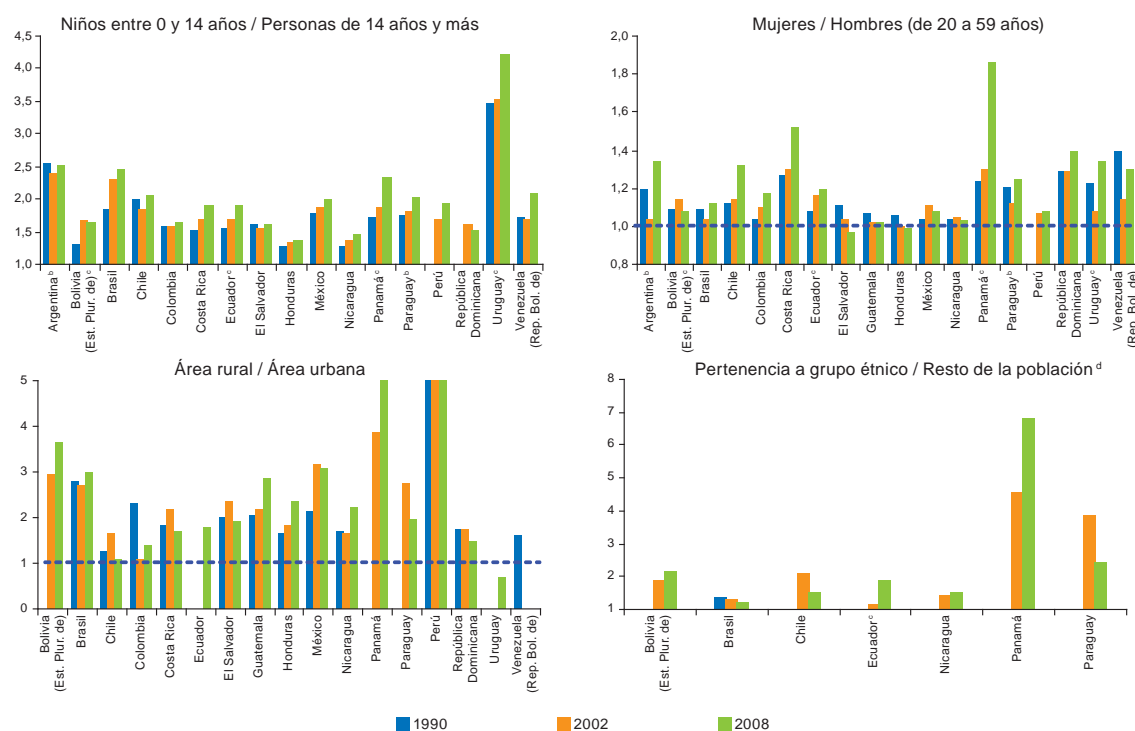
5. La pobreza en distintos grupos de la población

La exposición de las personas a una situación de pobreza difiere según sus características personales o las del lugar en que habitan. Por ello, es conveniente complementar los análisis agregados a nivel nacional con una desagregación que considere el lugar de residencia de la población, su edad (en particular, si es niño o niña), su sexo y su origen étnico o racial.

Estas dimensiones son relevantes no solo porque ilustran las disparidades que afectan a ciertos subgrupos de población en cuanto a la incidencia de la pobreza, sino porque comúnmente se consideran en el diseño de políticas y programas de combate a la pobreza.

Uno de los rasgos más determinantes de la pobreza es la condición de ser niño. En promedio, la incidencia de la pobreza extrema entre los niños menores de 15 años en la región es alrededor del doble de la que se registra entre los mayores de esa edad. Aun cuando todos los países comparten esta característica, existen importantes diferencias en cuanto a su extensión, ya que mientras en el Uruguay el cociente de tasas de pobreza supera el valor de 4, en Honduras y Nicaragua no excede de 1,4 (véase el gráfico II.7).

Gráfico II.7
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COCIENTE ENTRE TASAS DE POBREZA EXTREMA DE DISTINTOS SUBGRUPOS DE LA POBLACIÓN, ALREDEDOR DE 1990, 2002 Y 2008^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 El año de la encuesta utilizada difiere de un país a otro. El período 1990 corresponde a la encuesta disponible más cerca de dicho año, el período 2002 a las encuestas más recientes disponibles entre 2000 y 2002, y el período 2008 a las encuestas disponibles entre 2004 y 2008.

^b Área Metropolitana.

^c Área urbana.

^d Identificada a partir de la información de las encuestas de hogares conforme a las siguientes categorías: Estado Plurinacional de Bolivia, “quechua, aimara, guaraní, chiquitano, mojeño y otro”; Brasil, “indígena o piel negra”; Chile, “aimara, rapa nui, quechua, mapuche, atacameño, coya, kawashkar, yagán, diaguita”; el Ecuador, “indígenas, negros y mulatos”; Nicaragua (2001), “mestizo costeño, criollo, creole/negro, miskito, mayagna (sumu), rama, otro”; Nicaragua (2005), “indígena”; Panamá, “indígena”, y el Paraguay, idioma hablado es exclusivamente guaraní.

En la lectura de estos resultados no puede dejar de considerarse el hecho de que la diferencia en la incidencia de la pobreza entre dos subgrupos tiende a disminuir a medida que aumenta la extensión de la pobreza en un país. Esto se debe a que cuanto mayor es la tasa de pobreza, menos margen existe para que el perfil de los hogares pobres difiera notablemente del perfil de los hogares que no son pobres. Por tanto, no es de extrañar que los países con menor grado de infantilización de la pobreza sean justamente los que presentan mayores tasas de pobreza¹¹. No obstante, este no es el único factor, ya que países con tasas de pobreza similares pueden presentar distintos grados de infantilización de la pobreza. De hecho, aun cuando Chile y el Uruguay tienen tasas de pobreza extrema similares, en el primer país la extensión de la pobreza infantil supera en 2,1 veces a la de los adultos y en el segundo la supera en 4,2 veces.

Entre 1990 y 2008, la pobreza infantil se redujo en un grado menor que la del resto de la población. El cociente entre las tasas de pobreza de los niños y los adultos aumentó en todos los países de la región (la excepción es El Salvador, donde se mantuvo constante), presentándose los mayores incrementos en el Brasil, Panamá y el Uruguay. El hecho de que los hogares en que habitan niños sean principalmente los que no cuentan con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas debería constituir una de las preocupaciones centrales de la política pública. Los esfuerzos deberían destinarse a garantizar el cumplimiento de los derechos de la niñez, proveyendo en este caso el acceso a los bienes y servicios básicos que no es atendible por la vía de los recursos propios del hogar. En otras palabras, en la medida en que se han logrado progresos en la disminución de la pobreza extrema en la región, se ha hecho más evidente que las políticas de combate a la pobreza deben buscar sinergias con las otras metas del Milenio dirigidas a proteger a la infancia y a mejorar las condiciones de vida de los hogares que siguen formando parte de los estratos más rezagados.

La evidencia indica, no obstante, que la región aún debe recorrer un largo trecho para lograr el cumplimiento de los derechos de la niñez. En un estudio de la CEPAL y el UNICEF (CEPAL/UNICEF, 2010) se evaluó la situación de la pobreza infantil mediante el uso de indicadores de privación en seis dimensiones del bienestar vinculadas con derechos fundamentales específicos de los niños: la nutrición, el acceso al agua potable, el acceso al saneamiento, las condiciones de la vivienda, el acceso a la educación y el acceso a la información. Para cada uno de estos indicadores se seleccionaron umbrales correspondientes a privaciones severas y moderadas-severas, y posteriormente se construyó un índice sintético que reflejaba el número de niños extremadamente pobres (una o más privaciones severas) y de niños en situación de pobreza (una o más privaciones moderadas o severas).

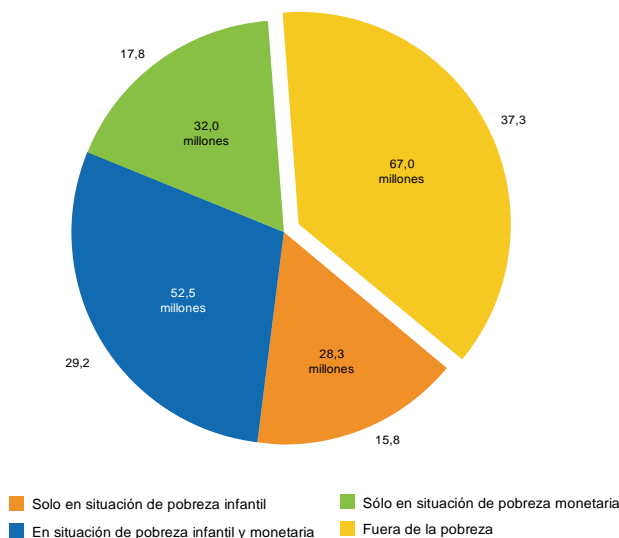
Los resultados indican que uno de cada cinco niños de América Latina es extremadamente pobre (más de 32 millones de niños) y casi la mitad son pobres, ya sea por vivir privaciones moderadas o severas¹². La pobreza infantil afecta a 80,9 millones de niños en la región. Al igual que en el caso de la extrema pobreza monetaria (o indigencia), existe una marcada heterogeneidad entre países, con niveles de privación respecto de al menos una necesidad básica severa que varían entre el 8% y el 42%.

Cabe destacar que los niños que no satisfacen al menos una necesidad básica, no necesariamente son los mismos que viven en hogares con ingresos bajo la línea de pobreza, y a la inversa. En promedio, el 29% de los niños de América Latina son pobres de acuerdo con ambos métodos de medición, un 16% son pobres exclusivamente según los indicadores de privación, un 18% son pobres exclusivamente por insuficiencia de ingresos, mientras que el 37% no es pobre bajo ambos métodos (véase el gráfico II.8) (Espíndola y Rico, 2010).

¹¹ En esos países, el número de niños que viven en hogares pobres o extremadamente pobres es mayor en relación con la población total. De allí la necesidad y la urgencia de orientar más recursos al combate de la pobreza en los países en que, además, las tasas de fecundidad en los estratos de bajos ingresos son muy elevadas.

¹² La niñez comprende las edades entre 0 y 17 años, de acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño (1990).

Gráfico II.8
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES); POBREZA INFANTIL Y NIÑOS EN HOGARES
 CON INGRESOS INSUFICIENTES (MÉTODO MONETARIO)^a**
 (En porcentajes y millones de niños)



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 Incluye a los niños extremadamente pobres y a los que pertenecen a hogares en situación de indigencia.

Por otra parte, la pobreza afecta en mayor medida a las mujeres que a los hombres. La mayoría de los países de la región presenta un índice de feminidad de la pobreza superior a 1,0. Los valores más altos de este índice se presentan en la Argentina, Chile, Costa Rica, Panamá, la República Bolivariana de Venezuela, la República Dominicana y el Uruguay, donde la tasa de pobreza entre las mujeres equivale a 1,3 veces o más la de los hombres. Asimismo, varios países han sufrido un agravamiento de las brechas entre hombres y mujeres, destacándose Panamá, que actualmente presenta el mayor índice de feminidad de la pobreza extrema de la región.

Es importante destacar que las diferencias en la exposición de mujeres y hombres a la pobreza no alcanzan a ser captadas en toda su magnitud en estas cifras. El método que habitualmente se emplea para medir la pobreza utiliza el ingreso per cápita del hogar como el indicador de bienestar de las personas y, por tanto, no toma en cuenta la asignación de recursos en el hogar, que es precisamente uno de los ámbitos donde se presentan las mayores disparidades de género¹³. Por otra parte, el método no permite cuantificar el aporte de las mujeres a la superación de la pobreza, al no considerar como parte de los recursos del hogar el trabajo no remunerado en actividades domésticas, con el que se suple la compra de bienes y servicios en el mercado, tema abordado con mayor detalle en el capítulo V.

Una de las regularidades más conocidas de la pobreza es que afecta en mayor medida e intensidad a la población que reside en las áreas rurales. La tasa de indigencia rural excede en promedio en 2,8 veces a la urbana y la brecha entre ambas áreas varía notablemente de un país a otro. En un extremo se sitúan el Uruguay, único país en que la pobreza extrema es menor en las áreas rurales que en las urbanas, y Chile, que se caracteriza por incidencias similares en ambas áreas. En el otro extremo, las áreas rurales de Panamá y el Perú tienen tasas de indigencia que superan en más de 6 veces a las de las áreas urbanas. Estas brechas variaron entre 1990 y 2008 con distinto signo: seis países registraron un incremento y cinco una disminución. El progreso hacia el logro de la meta 1.A del Milenio no ha asegurado la reducción de la desigualdad en las condiciones de vida entre las áreas urbanas y rurales de los países.

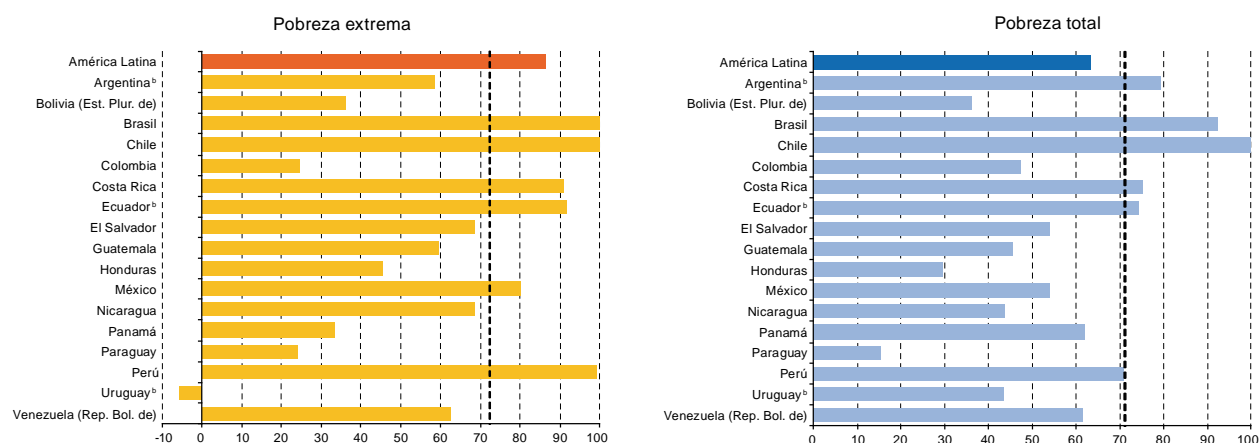
¹³ Esta consideración también se aplica a la pobreza infantil.

La pertenencia de la población a pueblos indígenas es una condición altamente correlacionada con la posibilidad de ser pobre. En los siete países con información disponible, la tasa de pobreza de los grupos indígenas o afrodescendientes puede exceder entre 1,2 y 6,8 veces a la del resto de la población. Si bien en las encuestas de hogares no existe información en torno a 1990 respecto de la situación de la pobreza de los pueblos indígenas, la comparación de las cifras más recientes con las registradas en torno a 2002 muestra que la brecha entre ambos grupos se ha acrecentado en la mayoría de los países analizados, mientras que se ha reducido en el Brasil, Chile y el Paraguay.

6. Logros y perspectivas de cumplimiento de la meta 1.A de los ODM

En virtud de los antecedentes desplegados, hasta 2008 América Latina se encontraba bien encaminada para cumplir la meta 1.A. El porcentaje de personas indigentes en la región (12,9%) está a menos de 2 puntos porcentuales de distancia de la meta (11,3%). En otros términos, la región había recorrido un 85% del camino, para lo cual necesitó un 72% del tiempo previsto (véase el gráfico II.9).

Gráfico II.9
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): AVANCE EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA Y LA POBREZA TOTAL, ENTRE 1990 Y 2008^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 El porcentaje de avance se calcula dividiendo la reducción (o el 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 hasta 2008 (72%). Las cifras reflejan una proyección a 2008 para los países cuya encuesta más reciente es anterior a dicho año.

^b Áreas urbanas.

La reducción de la pobreza extrema es un desafío que los países de la región han encarado con niveles de éxito muy distintos. Por una parte, el Brasil y Chile son los únicos que en 2008 habían alcanzado la meta 1.A, y el Perú prácticamente lo había conseguido¹⁴. Costa Rica, el Ecuador (área urbana) y México también lograron un ritmo de progreso importante, del 72% o más¹⁵. Por el contrario, no son pocos los países en que el progreso ha sido insuficiente. Entre ellos, se destacan Colombia, el Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras, Panamá y el Paraguay, cuyos niveles de progreso son inferiores al 50%. El Uruguay constituye un caso especial, ya que si bien su incidencia de la pobreza extrema en 2008 es mayor que la de 1990, está solamente 1,8 puntos porcentuales por encima de la meta.

¹⁴ Con el fin de homogeneizar los períodos de comparación, se utilizan proyecciones de las tasas de pobreza extrema al año 2008 en los países cuya encuesta más reciente es anterior a ese año. Dichas proyecciones asumen una variación en el ingreso medio de los hogares similar al crecimiento del PIB per cápita y en algunos casos introducen ciertos cambios distributivos.

¹⁵ En el caso de tres países, la evaluación de avance se basa en información de áreas urbanas. Si bien en la Argentina y el Uruguay no cabe esperar mayores diferencias entre el grado de avance a nivel nacional y el urbano, en el Ecuador podrían presentarse variaciones significativas, por el mayor peso relativo que tiene la población rural en dicho país.

En el informe regional sobre los ODM de 2005 (Naciones Unidas, 2005) se planteó la posibilidad de utilizar una meta más ambiciosa, y probablemente más pertinente, para los países que han alcanzado niveles bajos de pobreza extrema, que consiste en reducir a la mitad el porcentaje de población en situación de pobreza total. Este indicador se considera especialmente relevante en el contexto de América Latina, puesto que ocupa un lugar predominante en los debates sobre el bienestar social en la región.

El grado de avance (63%) hacia esta meta más exigente es inferior al progreso en materia de pobreza extrema. Atender a este desafío requeriría que la tasa de pobreza a nivel regional descendiera hasta el 24%, es decir prácticamente 9 puntos porcentuales respecto de la situación que prevalecía en 2008 (véase el gráfico II.9).

En este caso, los países en mejor situación para lograr esta meta son prácticamente los mismos mencionados anteriormente, aun cuando sus porcentajes de avance suelen ser inferiores a los alcanzados en materia de pobreza extrema: Chile, que alcanzó la meta, el Brasil, que se encuentra muy cerca de lograrlo, y Costa Rica, el Ecuador y el Perú, con porcentajes de avance superiores al del tiempo transcurrido. A ellos se suma la Argentina que, pese a tener un avance escaso en materia de extrema pobreza, ha recorrido un 80% del camino hacia la reducción a la mitad de la pobreza total.

Como forma de evaluar las posibilidades de que los países de la región alcancen el objetivo propuesto, se han efectuado simulaciones para determinar la tasa de crecimiento de los ingresos por persona requerida para dicho fin¹⁶. De acuerdo con ellas, los países se pueden clasificar, a grandes rasgos, en tres grupos.

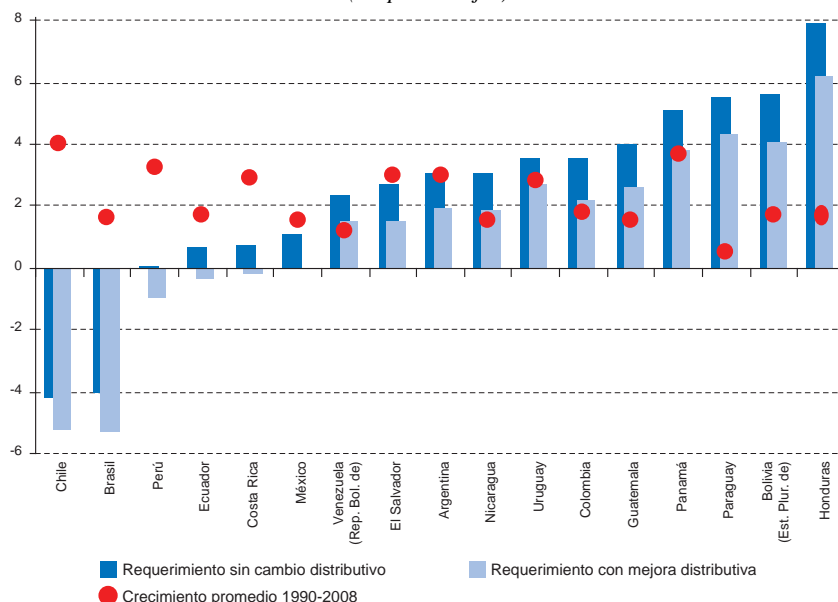
El primer grupo, formado por el Brasil, Chile, Costa Rica, el Ecuador, México y el Perú, tiene altas posibilidades de tener en 2015 un porcentaje de pobreza extrema igual o inferior a la mitad del registrado en 1990. Estos países, que son precisamente los que registran las mayores tasas de avance, requieren un crecimiento per cápita anual del 1% o menos para alcanzar dicha meta. Aun cuando las tasas de crecimiento que arroja la simulación son mayores para la Argentina y el Uruguay, cabría considerarlos como parte del grupo de alta factibilidad de cumplimiento, ya que sus niveles de pobreza extrema exceden la meta en menos de dos puntos porcentuales.

El segundo conjunto de países, integrado por Colombia, El Salvador, Nicaragua, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela, requiere de mayores esfuerzos en términos de crecimiento para alcanzar la meta, pero estos ritmos de crecimiento del ingreso parecen factibles de acuerdo con el desempeño en los años previos. En algunos de los países mencionados la tasa de crecimiento requerida supera al promedio histórico. No obstante, si el crecimiento económico se logra con una mejora en la distribución del ingreso, equivalente a una reducción del índice de Gini en torno al 5%, el logro de la meta también resulta posible.

Por último, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras y el Paraguay se encuentran en la situación más desfavorable en la región, puesto que requieren tasas de crecimiento per cápita superiores al 4% anual. Al igual que en los demás países, el crecimiento económico requerido para alcanzar la meta sería menor si fuera acompañado por una mejor distribución del ingreso. No obstante, incluso con una disminución del 5% en el índice de Gini, como la que se simula en el gráfico II.10, estos países cuentan con escasas posibilidades de elevar los ingresos de la población al ritmo requerido.

¹⁶ La simulación se basa en una abstracción similar a la utilizada para calcular los efectos “crecimiento” y “distribución”; es decir, que la tasa de pobreza está determinada enteramente por el nivel y la forma de la distribución de los ingresos. Tanto la tasa de crecimiento requerida como los cambios distributivos son el resultado de diversas políticas económicas, sociales y ambientales que puedan adoptar los países, y, por tanto, no deben ser interpretados como ajenas a estas.

Gráfico II.10
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA NECESARIAS PARA REDUCIR EL NIVEL DE POBREZA EXTREMA DE 1990 A LA MITAD EN 2015
(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.

7. La crisis internacional y la pobreza en 2009

Durante las dos últimas décadas, la región ha atravesado tres períodos de caída generalizada del producto interno por habitante. En 1995 tuvo lugar la “crisis mexicana”, durante la cual el producto por habitante disminuyó un 1,2%. Una nueva reducción, también del 1,2%, se registró en 1999, a consecuencia de los efectos de la crisis asiática. El PIB per cápita de la región se contrajo nuevamente en 2001 y 2002, en un 1,1% y un 1,8%, respectivamente, en el contexto de dificultades financieras a nivel internacional (correspondientes a las denominadas “crisis punto.com” y “crisis turca”), a las que se sumó la crisis argentina. Lo acontecido en esos episodios mostró que las crisis afectan en mayor medida a los hogares pobres y vulnerables que al resto¹⁷.

La segunda mitad de 2008 se caracterizó por la irrupción de la crisis financiera internacional, que marcó la interrupción de la fase de crecimiento iniciada en 2003 en la región y que fue la más larga e intensa desde la década de 1970. El impacto se reflejó en los sistemas financieros de todo el mundo y afectó de forma significativa a los mercados de bienes y de trabajo, de manera especialmente marcada desde septiembre de 2008. La crisis financiera se trasladó rápido a las variables reales y se internacionalizó debido, sobre todo, a la contracción del crédito, la destrucción de riqueza, la disminución del comercio mundial y el deterioro de las expectativas sobre la evolución de la actividad económica.

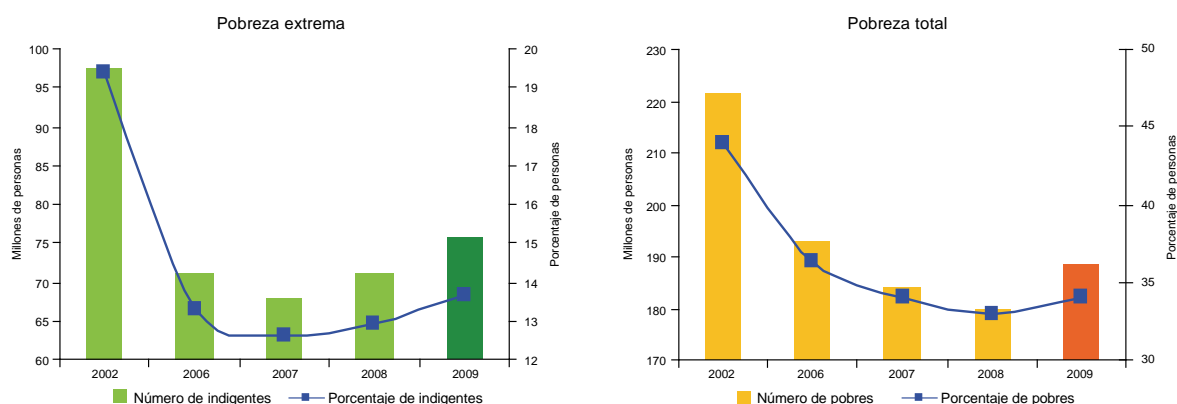
América Latina y el Caribe no se sustrajo a los efectos negativos de estos acontecimientos y el PIB de la región comenzó a desacelerarse en el tercer trimestre de 2008, registrando variaciones negativas ya al inicio de 2009. Aunque en el segundo semestre comenzaron a observarse claros signos de recuperación, para ese año se

¹⁷ Se denomina “vulnerables a la pobreza” a las personas que tienen ingresos apenas superiores a la línea de pobreza (hasta 1,5 veces el valor de dicho umbral), por lo que una pérdida marginal en su capacidad de generación de recursos podría dejarlas en situación de pobreza.

estima una caída del nivel de actividad regional del 1,7%, lo que significaría un descenso en términos per cápita de alrededor del 2,8% (CEPAL, 2009c).

Algunas simulaciones que dan cuenta de la evolución probable de la situación de la indigencia y la pobreza en 2009, basadas en datos de las encuestas de hogares, indican que entre 2008 y 2009 la pobreza a nivel regional podría haber aumentado entre 1,1 y 1,5 puntos porcentuales, con un incremento de la indigencia de entre 0,7 y 0,9 puntos porcentuales (CEPAL, 2009a). Esto habría implicado un aumento del número de personas pobres que estaría entre 9 y 11 millones de personas, de las cuales, algo más de la mitad se encontraría en situación de pobreza extrema (véase el gráfico II.11).

Gráfico II.11
AMÉRICA LATINA: EFECTO ESPERADO DE LA CRISIS ECONÓMICA SOBRE LA POBREZA EXTREMA Y LA POBREZA TOTAL
(En millones y porcentajes de personas)



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.

Estos resultados implican asimismo una mayor dificultad para alcanzar la meta 1.A del Milenio, ya que, de acuerdo con las proyecciones señaladas, el porcentaje de avance hacia esa meta se retrotraería al 78%, que es prácticamente igual al porcentaje de tiempo transcurrido entre 1990 y fines de 2009 (76%). Si bien a nivel agregado el retroceso no resulta tan significativo, varios países han visto drásticamente reducidas sus posibilidades de alcanzar la meta (véase el estudio de Sánchez y Vos (2009) acerca del impacto de la crisis sobre las posibilidades de alcanzar distintas metas). Incluso aquellos con mejores perspectivas deberán redoblar los esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de quienes poseen recursos insuficientes.

Las previsiones apuntan a que la región vuelva a crecer en 2010 a tasas en muchos casos similares a las del período anterior a la crisis. A nivel agregado, se espera que la región crezca un 4,3%, con un crecimiento mayor en los países de América del Sur que en las demás subregiones. No obstante, el escenario futuro no está exento de riesgos y existen dudas acerca de si esta recuperación va a transformarse en una reanudación de un crecimiento sostenido. El escenario poscrisis presenta algunas diferencias con el que la región enfrentó entre 2003 y 2008, tales como una desaceleración de la demanda agregada de los países desarrollados y posibles restricciones al acceso a los recursos del mercado internacional de capitales. Estos y otros factores hacen esencial que los países encaren el desafío de retomar la senda de crecimiento mediante el fortalecimiento del financiamiento y la coordinación de sus políticas (CEPAL, 2009b).

8. Los desafíos que permiten ingresar en una ruta sostenida de disminución de la pobreza

Lograr una disminución sostenida de la pobreza es el resultado de un conjunto de factores que incluyen el tipo y ritmo del desarrollo económico, el funcionamiento del mercado laboral, las transformaciones demográficas y en la familia y las políticas públicas, particularmente las que se vinculan a los sistemas de protección y promoción social. En el período 2002-2008, la región se caracterizó por alcanzar resultados favorables en dichos ámbitos: altas tasas de crecimiento económico, un mercado laboral más incluyente, países que se vieron beneficiados por el bono demográfico y una expansión del gasto social que permitió fortalecer sistemas de protección y promoción social¹⁸. A pesar de estos logros, persisten elementos que representan lastres negativos en el combate a la pobreza. En primer lugar, si bien hubo una expansión del empleo, esta fue inferior al crecimiento del PIB. En parte, ello se explica por un modo de crecimiento que se apoyó mucho en el auge de los productos básicos, que permeó menos de lo deseable a la estructura y dinámica de demanda de empleo.

A su vez, la buena noticia de mercados laborales más incluyentes debe matizarse con tres características persistentes: la creación de puestos laborales formales aumentó, pero a un ritmo muy lento y no en todos los países; las distancias salariales entre trabajadores calificados y no calificados disminuyeron levemente, pero siguen siendo muy elevadas, y el desempleo se redujo, pero se mantuvieron las brechas entre sectores de mayor y menor calificación y con una alta incidencia entre los jóvenes.

Por otra parte, se han producido algunas transformaciones familiares que amplían las brechas entre las familias de menores recursos y las de mayores ingresos. Si bien la incorporación de la mujer al mercado laboral es clara en todos los quintiles de ingreso familiar, las mujeres de menores recursos no han logrado insertarse en el mercado laboral al ritmo que lo están haciendo los sectores de mayores ingresos familiares. Tanto las tasas de participación como las tasas de empleo de las mujeres por quintiles ponen en evidencia esta realidad.

Además, la dinámica demográfica que contribuyó a la reducción de la pobreza está llegando a su fin para buena parte de la región. Aunque las tasas de dependencia no aumentarán en el futuro cercano, su caída dejará de operar como un factor gravitante y “casi automático” de disminución o contención de la pobreza. Asimismo resulta preocupante constatar que la caída pronunciada de la dependencia y la fecundidad producida desde 1980 fue un factor escasamente aprovechado para la disminución de la pobreza, que solo se pudo concretar de manera más evidente en los años recientes.

Finalmente, si bien el incremento del gasto social constituye un elemento positivo, se debe tener presente que una parte significativa de este gasto se orientó al sistema de jubilaciones contributivas, que son las transferencias monetarias que presentan menores niveles de progresividad, cuando no directamente regresividad.

Además de los elementos que matizan los logros del período 2002-2008, cabe mencionar otros que ensombrecen cualquier mirada autocomplaciente. La disminución de la pobreza estuvo acompañada de una preocupante infantilización y feminización de los grupos por ella afectados. Ello implica una hipoteca intertemporal en el combate a la pobreza, ya que en estas dos poblaciones se encuentran los motores de su reproducción intergeneracional. Asimismo, el breve lapso de combate vigoroso y de baja de la pobreza implica que muchos de los “egresados” de esa situación son recientes. Por ello, carecen, en general, del mayor stock de recursos y de sistemas de aseguramiento propios de quienes han vivido fuera de las situaciones de privación extrema. Por este motivo, ante choques externos o biográficos, estas familias y personas corren más riesgos de retornar a la situación de pobreza previa.

Frente a estas someras puntualizaciones, cabe indicar algunas claves de política necesarias para producir una transformación permanente de los mecanismos de reproducción de la pobreza y la vulnerabilidad, y que no se restringen a las políticas sociales y de empleo, sino que tocan también y principalmente el corazón mismo de la política económica.

¹⁸ Como se destacó anteriormente, en este sexenio también se registró en algunos países una disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso, que contribuyó a la baja de las tasas de pobreza. No obstante, la región sigue siendo altamente desigual en materia distributiva y los progresos recientes solo permiten, en algunos casos, recuperar el deterioro distributivo de los años ochenta.

En el ámbito de la macroeconomía, se debe apuntar a mantener los logros de los años noventa (esencialmente baja inflación y balances fiscales razonables), pero disminuyendo la volatilidad del crecimiento y acercándolo a la frontera del PIB potencial. Esto puede conseguirse, en parte, con una mayor voluntad de los gobiernos de regular los flujos de capitales y la apreciación en la tasa de cambio, que afecta negativamente las tasas de actividad y las exportaciones. En este mismo sentido, se requiere avanzar desde la actual responsabilidad fiscal con tonos de neutralidad frente al ciclo hacia una política macro claramente anticíclica (Ffrench-Davis, 2005, 2008).

En materia de política industrial y desarrollo productivo, América Latina se encuentra lejos de la frontera internacional de productividad y presenta enormes disparidades de productividad entre sectores y agentes productivos. El Estado debe trabajar en ese doble frente, favoreciendo la inversión en innovación tecnológica e infraestructura y mejorando las condiciones de acceso a la tecnología y al mercado de capitales de las pequeñas y medianas empresas (Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2009). Esto debería derivar en mejoras directas de la calidad del empleo en los sectores que más empleo producen en la región.

La institucionalidad del mercado laboral y la arquitectura de protección social también deben ser repensadas en forma radical. Un hogar en donde el o la principal aportante de ingresos pierde su empleo en los dos quintiles más pobres de la región, pierde no solo su principal fuente de recursos, sino también, muchas veces, el acceso a otros beneficios sociales de base contributiva (cobertura de salud, desempleo y prestaciones monetarias para la familia, entre otros)¹⁹. Como estos sectores en general carecen de ahorros, carecen también de dicha forma básica de aseguramiento. La pérdida del empleo implica además, en muchos casos, el cierre del acceso a créditos de consumo privado. Cuando estos sectores están adquiriendo a crédito bienes de capital básicos para las familias (una vivienda o un medio de locomoción), también tienden a perder esa inversión previa. Asimismo, y en parte porque pierden dichos aseguramientos y el acceso a fuentes monetarias, tienden a suprimir las consultas médicas o la adquisición de medicamentos, a movilizar a los niños y jóvenes como fuentes de ingresos en estrategias de supervivencia familiar, con su consiguiente alejamiento del sistema educativo formal, y a asumir deudas en mercados informales de crédito en condiciones de usura. Si el problema central de la región es su tipo y ritmo de crecimiento y su impacto sobre el empleo, el segundo es que los sectores de menores ingresos carecen de una red de protección social básica frente a choques externos o biográficos, porque la red existente depende de la formalidad, o de la capacidad de bolsillo, o de programas en extremo focalizados y de baja cobertura y a menudo de baja calidad (Huber, 2006).

Más empleo de calidad es una de las rutas para mejorar esta situación, pero la otra, necesaria y fundamental, es la construcción de una red de protección social que incluya al menos tres componentes: un sistema de transferencias de ingresos no contributivos que complemente los ingresos laborales y suavice los choques exógenos o biográficos, un sistema de salud en donde al menos un paquete básico garantizado de prestaciones no dependa ni de la formalidad ni de la capacidad de bolsillo y la expansión de un sistema de cuidados básicos para la primera infancia y la tercera edad (preescolar, vivienda social para jubilados y pensionistas) que libere fuerza de trabajo femenina y garantice prestaciones básicas a la población dependiente (Filgueira, 2005).

Finalmente, el tercer elemento clave para la superación de la pobreza en el largo plazo se encuentra en el capital humano de la población y, por tanto, requiere de una importante reforma del sistema educativo. A pesar de los importantes esfuerzos fiscales y reformistas de los años noventa, los sistemas educativos de la región tienden a reproducir las desigualdades de origen a un grado claramente superior que los países desarrollados y que muchos países en desarrollo. Para ello es necesario no solo incrementar la cobertura y el gasto educativo, sino orientarlo de manera que contribuya efectivamente a superar las desigualdades de origen tanto cuanto sea posible.

Aun cuando ninguno de estos cambios ocurre de la noche a la mañana, permiten orientar la acción pública en la dirección correcta para el mediano y largo plazo: hacia el cierre de brechas y el camino a la igualdad. Para avanzar en esta ruta se requiere de un pacto fiscal y social que permita rediseñar el sistema impositivo incrementando la carga tributaria en forma progresiva y posibilite, al mismo tiempo, la construcción de una

¹⁹ Otros casos son cuando muere el miembro aportante o se produce una separación en el núcleo familiar. Estos son todos eventos que se han incrementado e incrementarán en el futuro, dado el envejecimiento de la población y el aumento de la separación de parejas con hijos.

arquitectura de protección y promoción social que evite el modelo “contributivista” estratificado y el “residualismo” privatista focalizado (CEPAL, 2010b).

9. Conclusiones

América Latina ha registrado un progreso adecuado hacia la consecución de la meta 1.A del Milenio. No obstante, el positivo balance regional proviene de los avances registrados en un número limitado de países, sobre todo en los más poblados y que gravitan fuertemente en los resultados agregados de la región. Existen otros que no han logrado avances importantes y que no cabe esperar que consigan reducir la pobreza extrema significativamente hasta el año 2015. Entre ellos se encuentran los países de menor ingreso por habitante de América Latina.

Así como los avances regionales ocultan las disparidades entre países, los avances nacionales ocultan las disparidades entre distintos subgrupos. El hecho de ser niño, mujer o pertenecer a pueblos indígenas aumenta notablemente las probabilidades de ser pobre. Más aún, las brechas entre estos grupos y el resto de la población han venido acrecentándose, ya que ellos no se han visto beneficiados por la reducción de la pobreza al mismo ritmo que el promedio.

Por tanto, se requiere de un mayor esfuerzo por lograr una disminución significativa de la pobreza extrema. Si bien el contexto económico se vislumbra menos favorable que el que enfrentó la región entre 2003 y 2008, los avances alcanzados en algunos países muestran que es posible avanzar en la mejora de las condiciones de vida de los que sufren más privaciones.

Por otra parte, la reducción significativa de la pobreza extrema en la región requiere de políticas que no se restrinjan al ámbito de las transferencias monetarias. 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 a las carencias y los rezagos en las múltiples dimensiones que cubren los demás Objetivos de Desarrollo del Milenio. Así, corregir las grandes disparidades de acceso a los bienes y servicios y velar por la protección de los grupos con mayores carencias en materia de nutrición, salud y educación, especialmente la infancia, 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 en la reproducción intergeneracional de la pobreza. Estas son condiciones necesarias para superar la pobreza extrema sobre bases sostenibles y evitar la exclusión social (CEPAL, 2010b).

B. PROGRESO HACIA LA ERRADICACIÓN DEL HAMBRE

Objetivo	Meta	Indicadores
Objetivo 1	Meta 1.C	
Erradicar la pobreza extrema y el hambre	Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padece hambre	<p>1.8 Proporción de niños menores de 5 años con insuficiencia ponderal</p> <p>1.9 Proporción de población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria</p>

La meta 1.C sobre el hambre que estableció la Declaración del Milenio no solo es parte de los ODM, sino que también ha sido reiterada en varios foros y documentos, consagrando así la importancia que tiene este problema para los países y la urgencia que demanda su solución. El hambre es la resultante de la inseguridad alimentaria y nutricional, que se expresa, por un lado, en el consumo insuficiente de alimentos para satisfacer los requerimientos energéticos, y por otro, en la desnutrición. De allí que el progreso hacia su erradicación deba examinarse tanto en relación con la subnutrición asociada a la insuficiencia de alimentos para el conjunto de la población, como en su manifestación entre la población infantil, expresada como bajo peso y baja talla de niños y niñas menores de 5 años de edad.

En materia de hambre, América Latina y el Caribe se caracteriza por presentar una alta heterogeneidad entre países y marcadas desigualdades entre grupos poblacionales en su interior. Así, aun cuando en los últimos años la producción alimentaria ha sido excedentaria en todos los países, según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), hacia el trienio 2004-2006, el 8,6% de la población regional sufría subnutrición, proporción que se habría visto incrementada de manera importante a raíz del alza de precios de los alimentos. Por su parte, el progreso hacia la meta también presenta diferencias entre los países: mientras la región en su conjunto registró un avance hasta 2005 levemente inferior al correspondiente al tiempo transcurrido para el logro de la meta, 15 de 30 países lograron avances superiores al promedio, 10 registraron avances insuficientes o nulos y en 5 países hubo un retroceso en materia de disponibilidad agregada de alimentos entre 1990-1992 y en el trienio 2004-2006, último período para el que se dispone de antecedentes.

En cuanto a la desnutrición, los últimos estudios nacionales estiman en 7,5 millones el número de niños y niñas menores de 5 años de edad que tienen baja talla para la edad y en 4 millones los que tienen bajo peso para la edad. Los hijos e hijas de madres con baja escolaridad, de origen indígena o afrodescendiente y que viven en zonas rurales y urbanas marginales de los países andinos y centroamericanos son los más vulnerables.

Entre las políticas que han demostrado una mayor eficacia para proteger a la población de la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria se encuentran: la promoción de la lactancia materna, la fortificación y suplementación alimentaria, la elevación del nivel de educación de las madres, el control sanitario durante los dos primeros años de vida y el saneamiento básico.

1. Introducción

La meta 1.C del primer Objetivo indica “reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre”. Sin embargo, alcanzar una adecuada alimentación para todos no solo es una meta de los ODM, sino que también formó parte de los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, además de ser un derecho consagrado en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Así, en distintas instancias, el aseguramiento de una alimentación de calidad ha sido una preocupación reiterada en distintos foros y documentos que la consagran como una prioridad para los países.

El hambre es la resultante de la inseguridad alimentaria y nutricional, que se expresa, por una parte, en el consumo insuficiente de alimentos para satisfacer los requerimientos energéticos, y por la otra, en la desnutrición. Si una causa importante de dicha inseguridad es la extrema pobreza, una consecuencia directa es la desnutrición infantil.

Así, los dos indicadores definidos para analizar el avance de esta meta se relacionan justamente con el consumo de alimentos (el porcentaje de población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria, o subnutrición, estimado por la FAO) y la desnutrición infantil (la proporción de niños y niñas menores de 5 años con un peso inferior al normal)²⁰.

²⁰ La cantidad de energía requerida depende de la edad, las características antropométricas y la actividad de las personas. A partir de la información de la FAO, el requerimiento mínimo en los países de la región se ubica en torno a 1.800 kcal/día por persona. (FAO, 2004b; CEPAL, 2004, págs. 88-90).

América Latina y el Caribe se caracteriza por presentar una alta heterogeneidad entre países y desigualdades muy pronunciadas dentro de cada uno en sus indicadores de seguridad alimentaria y nutricional (SAN). Así, mientras la disponibilidad de alimentos para consumo humano supera en más del 40% los requerimientos de la población, alrededor del período 2004-2006 existían 45 millones de personas (un 8,6% de la población regional) que no tenían acceso suficiente, cifra que se habría incrementado de manera importante por efecto de la crisis (FAO, 2009e). Entre los factores que explicarían esa magnitud del problema del hambre en la región y sus fluctuaciones se destaca el que el incremento de la oferta agregada de alimentos se ha dado con persistencia de la desigualdad, así como por la recurrencia de desastres naturales, principalmente en Centroamérica y el Caribe, y el impacto de las políticas sociales y económicas, sobre todo en algunos países de Centroamérica y América del Sur.

En cuanto a la desnutrición, en torno a 2004, la baja talla para la edad afectaba a 7,5 millones de niños y niñas menores de 5 años (13,7%) según el patrón de referencia del Centro Nacional de Estadísticas de la Salud, los Centros para el Control de Enfermedades y la Organización Mundial de la Salud (NCHS/CDC/OMS), mientras que alcanza a 9 millones con el nuevo patrón de la OMS (16,8%). En tanto, 4 millones sufren de bajo peso para la edad (6,2%) según el patrón del NCHS (2,3% según la OMS) convirtiendo a dicho indicador en una característica regional, particularmente en Centroamérica y América del Sur. Pero no todos los países sufren en igual medida: mientras casi la mitad de los menores guatemaltecos tienen cortedad de talla (desnutrición crónica) y casi un cuarto de los guatemaltecos y haitianos presentan bajo peso (desnutrición global), la primera se considera prácticamente erradicada en Chile y la segunda está erradicada en Antigua y Barbuda, Chile y Granada²¹. En los países, la heterogeneidad es aún mayor y son más vulnerables los niños y niñas que viven en pobreza extrema, con madre analfabeta, de origen indígena y que habitan en zonas rurales de Centroamérica y los países andinos, aun cuando en términos de tamaño la población desnutrida registra un marcado crecimiento entre los sectores marginales de las grandes ciudades.

Las consecuencias derivadas de la situación regional no solo afectan a quienes sufren la desnutrición, sino a la sociedad en su conjunto, dados los elevados costos que entrañan para la economía de los países. Así, la desnutrición habría generado en las últimas décadas un costo cercano a los 10.540 millones de dólares en los países andinos y el Paraguay y de 6.660 millones de dólares en Centroamérica y la República Dominicana. Más del 90% de estos costos se deben a la pérdida de capital humano por la mayor probabilidad de muerte y la menor escolaridad que logran quienes han sufrido desnutrición infantil (Martínez y Fernández, 2007; Martínez, 2008).

Una mirada complementaria sobre la seguridad alimentaria y nutricional es la alta prevalencia de enfermedades asociadas al “hambre oculta”, derivada del déficit de micronutrientes. El problema más frecuente es la anemia por carencia de hierro, que afecta a uno de cada tres niños menores de 5 años y supera el 50% en varios países de la región. Los déficits de vitamina A y de yodo también constituyen factores de riesgo para diversos tipos de enfermedades, algunas de ellas limitantes tanto física como mentalmente, convirtiéndose en un problema de salud pública, en tanto un 85% de los hogares de la región todavía no tiene acceso al consumo de sal yodada, siendo que su distribución presenta una muy buena relación costo-efectividad (UNICEF, 2008).

Otra característica del estado nutricional de la población regional es el progresivo aumento del sobrepeso y la obesidad, lo que hasta hace algunos años era considerado un problema exclusivo de países con altos ingresos²². Acorde con el patrón de referencia NCHS, la prevalencia del sobrepeso en la región llega al 5% de los menores de 5 años, mientras que según el nuevo patrón OMS este afecta al 7,3% de la población menor de 5 años en la región.

²¹ La erradicación se da cuando la prevalencia de desnutrición alcanza un valor inferior a -2 desviaciones estándar por debajo del promedio del patrón de referencia. Esto se debe a que dicho patrón está estandarizado y un valor como el indicado equivale al que en términos probabilísticos se encuentra en la población utilizada para su elaboración.

²² El combate a la obesidad en edades tempranas mediante campañas educativas y la distribución de dietas adecuadas a través de los programas de alimentación escolar constituye también una inversión cada vez más necesaria que se suma a la urgencia de combatir el hambre y la desnutrición en los países de menor ingreso por habitante en la región.

2. Causas y consecuencias del hambre y la desnutrición en la región

La seguridad alimentaria se logra cuando toda la población, y en todo momento, tiene acceso físico, social y económico a alimentos seguros y nutritivos que satisfacen sus necesidades dietéticas y preferencias alimentarias, para una vida activa y saludable (Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996). La vulnerabilidad alimentaria, en cambio, responde a una situación en que hay “probabilidad de que se produzca una disminución aguda del acceso a alimentos, o a su consumo, en relación a un valor crítico que define niveles mínimos de bienestar humano” (PMA, 2002). Así, la vulnerabilidad tiene dos componentes: el riesgo, atribuible a las condiciones (variables) que presenta el entorno (natural, social y económico), y la capacidad de respuesta, resultante de la disponibilidad (individual y colectiva) de activos y recursos para prevenir o mitigar dicho riesgo.

Ya sea por aumentar el riesgo o disminuir la capacidad de respuesta, entre las causas basales que afectan la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad se encuentran tres tipos de factores: i) factores medioambientales, que definen el entorno en que vive un sujeto y su familia, incluidos los riesgos propios del medio ambiente natural y sus ciclos (como las inundaciones, sequías, heladas, terremotos y otros) y los producidos por el mismo ser humano (como la contaminación de las aguas, el aire y los alimentos, y la expansión de la frontera agrícola, entre otros); ii) factores del ámbito socio-cultural-económico, con elementos asociados a la pobreza y la equidad, la escolaridad y las pautas culturales, el nivel de empleo y de salarios, el capital social y la participación en redes de apoyo, y iii) factores político-institucionales que incluyen a las políticas y los programas gubernamentales orientados en forma específica a resolver los problemas alimentarios y nutricionales de la población, junto a la cobertura de protección social y de las políticas sectoriales (Martínez y Fernández, 2006).

En un segundo nivel se destacan dos grandes dimensiones intervinientes. Por una parte, los factores productivos, incluidos los que se asocian directamente con la producción de alimentos y el acceso, el nivel de aprovechamiento que se haga de los recursos naturales y el grado en que los procesos mitigan o aumentan los riesgos medioambientales. Por otra parte, hay factores biomédicos individuales que limitan la capacidad de utilización biológica de los alimentos que se consumen (independientemente de su cantidad y calidad) (Martínez y Fernández, 2006).

Visto lo anterior, existe una relación alta entre la subnutrición, generada por la inseguridad alimentaria, y la desnutrición infantil, aun cuando esta también puede ser consecuencia secundaria de patologías que limiten la capacidad propia de la persona de asimilar de manera adecuada los alimentos consumidos. En la región, los más vulnerables son los menores de 3 años de edad y las mujeres embarazadas que viven en zonas rurales de Centroamérica y de los países andinos y pertenecen mayoritariamente a pueblos indígenas, sobre todo cuando se trata de madres analfabetas.

La Alianza Panamericana por la Nutrición y el Desarrollo para el logro de los Objetivos de Desarrollo de Milenio subraya la importancia de abordar la desnutrición con un enfoque en determinantes sociales de la salud en el desarrollo de intervenciones estructurales para la reducción de la desnutrición²³. Entre estos factores se destacan: la seguridad alimentaria, las condiciones del ambiente físico y social, la educación, el acceso a la información, el estado de salud de la madre y del niño, el acceso a servicios de salud, la planificación familiar, el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales, los ingresos económicos de la familia y las condiciones laborales.

Las consecuencias del hambre se pueden manifestar a lo largo de todo el ciclo vital e incluso pueden transmitirse de una generación a otra. Entre ellas se destacan los efectos en la salud (dificultades en el desarrollo neurológico, mayor probabilidad de enfermarse de diarreas, infecciones respiratorias agudas, neumonía, anemia, sarampión y malaria, y de morir por estas causas, así como de VIH/SIDA (Pelletier, 1993 citado por Habicht, 2008)), en la educación (menor rendimiento y asistencia, mayor deserción escolar) y en la economía (costos y gastos públicos y privados derivados de atenciones de salud y repetición escolar, y menor productividad). Estos efectos conllevan mayores problemas de inserción social y un incremento o profundización del flagelo de la pobreza e

²³ Alianza formada en julio de 2008 por 13 organismos de las Naciones Unidas y la CEPAL con el propósito de “proponer e implementar programas integrales, intersectoriales, coordinados y sostenibles” en el proceso de alcanzar los ODM.

indigencia en la población, reproduciendo el círculo vicioso al aumentar con ello la vulnerabilidad a la desnutrición y generando importantes costos económicos para los países.

El grado en que dichas causas y consecuencias se presentan en cada país se asocia de manera importante con sus características de transición demográfica, epidemiológica y nutricional. La transición demográfica es un proceso evolutivo caracterizado por un descenso importante de la tasa de natalidad y la mortalidad en los menores de 5 años y un aumento en las expectativas de vida, normalmente desfasados temporalmente. Ello determina el aumento de la población y un cambio significativo de la pirámide poblacional, con un incremento en la proporción de adultos y adultos mayores. La transición epidemiológica refleja los cambios a largo plazo que presentan los patrones de mortalidad, enfermedad o invalidez que derivan de las transformaciones demográficas y socioeconómicas. La transición nutricional se refiere a los cambios en el perfil nutricional de las poblaciones como consecuencia de variaciones en la dieta y en los niveles de actividad física, pasando de una mayor prevalencia de la desnutrición a un aumento del sobrepeso y la obesidad. Así, la composición etaria, el perfil epidemiológico y las actividades de la población determinan de manera importante sus requerimientos nutricionales y la cantidad de consumo energético.

Un elemento importante a tener presente es la forma en que la desnutrición y sus consecuencias se presentan a lo largo del ciclo de vida de las personas, destacándose que en las primeras etapas “se juega gran parte del partido”, desde la vida intrauterina e incluso a partir de la situación de la madre antes del embarazo. El estado nutricional de la madre a menudo determina el peso de nacimiento, la salud y el pronóstico vital del recién nacido. Uno de los principales determinantes del retraso de crecimiento intrauterino es la estatura de la madre que, a su vez, es el reflejo de su estatus nutricional durante su propia niñez, su condición nutricional previa a la concepción y su ganancia, o no, de peso durante el embarazo (Martínez y Fernández, 2006; Black y otros, 2008; Bhutta y otros, 2008).

La evidencia científica indica que la mayor proporción del retardo de crecimiento observado en niños de países en desarrollo tiene su origen en los primeros dos o tres años de vida. Algunos análisis basados en los datos de las encuestas de demografía y salud del Estado Plurinacional de Bolivia (1998), Colombia (2000) y el Perú (2000), así como los datos existentes para el Ecuador (Martínez, 2005), permiten concluir que los primeros dos años de vida son clave para controlar el proceso de la desnutrición²⁴. Las intervenciones posteriores que se realizan con el propósito de mejorar el déficit de estatura solo resultan parcialmente exitosas dado que el resultado final es consecuencia de los efectos acumulativos sobre el ciclo de vida, sobre todo si el niño permanece viviendo en ambientes deprivados (Martínez y Fernández, 2006).

Por su parte, la desnutrición iniciada al principio del ciclo presenta consecuencias incluso al final. Durante la vida adulta se manifiestan las características fisiológicas que comenzaron a prefigurarse en las etapas previas del desarrollo. De este modo, la vida adulta de quien fuera un niño desnutrido se desarrollará con mayor o menor dificultad, dependiendo de la forma cómo se haya corregido el déficit de ingesta en su infancia o de cómo estas carencias se hayan mantenido a lo largo del ciclo²⁵.

Cabe tener presente que un importante factor protector de la desnutrición en los primeros meses de vida es la lactancia materna, una intervención sencilla y de gran impacto ante la crisis financiera global, las enfermedades prevalentes de la infancia y el control del embarazo no deseado de manera natural (Black y otros, 2008; Bryce y otros, 2008), pero que se presenta de manera muy deficitaria en la región. En promedio, solo alrededor del 40% tendría lactancia materna exclusiva (LME) durante los primeros seis meses de vida (UNICEF, 2008).

²⁴ Las encuestas de demografía y salud son la principal fuente de información sobre población, salud y nutrición de niños, niñas y madres en países en desarrollo.

²⁵ En los estudios de Barker (2004), entre las consecuencias a destacar están las enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT) de la edad adulta, como la diabetes tipo 2, la hipertensión, la enfermedad coronaria, y los accidentes cerebrovasculares, que se asociarían directamente a déficits nutricionales en los primeros años de vida.

Cuadro II.3
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): CARACTERÍSTICAS Y CLASIFICACIÓN DE LAS ETAPAS
 DE LA TRANSICIÓN NUTRICIONAL**

Característica	Etapas		
	Pretransición	Transición	Postransición
Dieta (prevalente)	Cereales Tubérculos Vegetales Frutas	Aumento del consumo de azúcar, grasas y alimentos procesados	Contenido alto de grasa y azúcar Contenido bajo de fibra
Estado nutricional	Predominan las deficiencias nutricionales y la desnutrición	Coexisten las deficiencias nutricionales y la obesidad	Predomina la obesidad y las hiperlipidemias
Países	Estado Plurinacional de Bolivia Haití Guatemala Honduras Nicaragua	Paraguay El Salvador Panamá México Brasil Colombia Ecuador Perú	Costa Rica Chile Cuba Uruguay Argentina

Fuente: C. Albala y otros, *Bases, prioridades y desafíos de la promoción de salud*, Santiago de Chile, Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos (INTA), Universidad de Chile, 2004.

Recuadro II.4
EL COSTO DEL HAMBRE

Atendiendo a la relevancia social y económica del problema del hambre y la desnutrición infantil en la región, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la CEPAL acordaron en 2005 llevar adelante un proyecto conjunto para el análisis del impacto económico y social del hambre en América Latina. Sobre la base de un modelo teórico y metodológico especialmente diseñado, en 2007 se publicaron los resultados para los países centroamericanos y la República Dominicana. Un segundo estudio se publicó en 2009 con resultados para el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Paraguay y el Perú.

Las estimaciones realizadas en este estudio se basan en información oficial de atenciones de salud, resultados educativos, productividad y costos para el año de análisis (2004 y 2005, respectivamente). Sin embargo, dado el carácter intertemporal del estudio, estas estimaciones se basan en registros del período 1940-2004 y 1941-2005, así como en proyecciones hasta los años 2068 y 2069, respectivamente.

Entre los resultados obtenidos, cabe destacar que la desnutrición en la región durante las últimas décadas habría generado que, al año 2004, en Centroamérica y la República Dominicana se perdieran 1,7 millones de personas (6%) de la población en edad de trabajar (PET = 15 a 64 años) por muertes asociadas a la desnutrición. Esto equivale a 2.500 millones de horas de trabajo en un año, un 6,5% de las horas trabajadas por la población económicamente activa (PEA).

Para el año 2005, en el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Paraguay y el Perú la desnutrición se tradujo en la muerte de dos millones de personas en edad de trabajar (un 5,9% de la PET), equivalentes a 3.100 millones de horas de trabajo en 2005 (un 5,3% de la PEA).

Así, la desnutrición que ha afectado a la región en las últimas décadas habría generado un costo de 6.659 millones de dólares en Centroamérica y la República Dominicana y de 4.331 millones de dólares entre los cuatro países sudamericanos indicados, los que equivalen al 6,4% y el 3,3% del PIB agregado, respectivamente, en los años de análisis. Más del 90% de dichos costos corresponden a la menor productividad generada por una merma en la escolaridad y la mayor probabilidad de muerte de los desnutridos.

De no atacarse la desnutrición ahora, su permanencia seguirá incrementando los costos a través de las nuevas generaciones. En tanto que si se lograra erradicarla al año 2015, se generarían ahorros por 2.271 millones de dólares en Centroamérica y la República Dominicana y por 1.708 millones si ello se logra en el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Paraguay y el Perú. Si se alcanzara la meta de disminuir la prevalencia de desnutrición de 1990 a la mitad para 2015, dichos ahorros serían de 1.019 millones de dólares y 516 millones de dólares, respectivamente.

Resulta evidente que erradicar la desnutrición infantil no es un gasto sino una inversión rentable, un buen negocio con el que toda la población se beneficia, particularmente el sector productivo. Por ello, el análisis de las intervenciones no solo debería considerar los costos operacionales de invertir, sino también sus beneficios y los costos de no hacerlo.

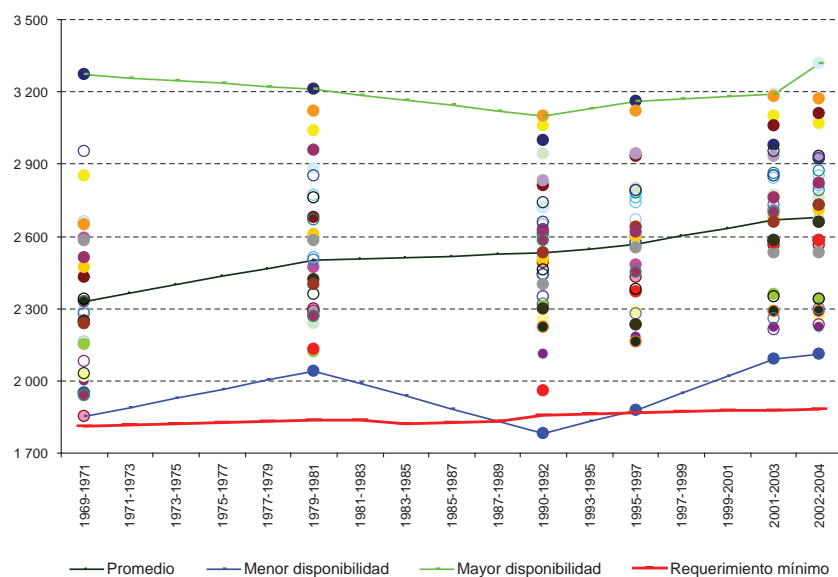
Fuente: R. Martínez y A. Fernández, “El costo del hambre: impacto social y económico de la desnutrición infantil en Centroamérica y República Dominicana”, *documentos de proyecto*, N° 144 (LC/W.144), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa Mundial de Alimentos (PMA), 2007 y “El costo del hambre: impacto social y económico de la desnutrición infantil en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, Paraguay y el Perú”, *documentos de proyecto*, N° 260 (LC/W.260), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa Mundial de Alimentos (PMA), 2009.

3. Características del hambre y la desnutrición en la región y el progreso hacia su erradicación

a) Disponibilidad y acceso a los alimentos

En las últimas décadas ha habido importantes avances en materia de producción, lo que ha resultado en un significativo aumento de la disponibilidad de alimentos a nivel mundial. En los últimos 40 años, prácticamente todos los países de la región han contado con alimentos suficientes y los únicos que habrían experimentado falencias son Haití y Nicaragua en la década de 1990 (véase el gráfico II.12). Más aún, según la información más reciente (FAO, 2009c), actualmente se cuenta con alimentos suficientes para cubrir más del 140% del requerimiento mínimo de energía. No obstante, la distribución de este suministro en la población es muy desigual, convirtiendo la desigualdad de acceso a los alimentos en una característica propia del hambre que prevalece en la región.

Gráfico II.12
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (32 PAÍSES): DISPONIBILIDAD ALIMENTARIA^a
(En kilocalorías/persona/día)



Fuente: R. Martínez y otros, "Inseguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe", *documentos de proyectos*, N° 274 (LC/W.274), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2009, sobre la base de hojas de balance de alimentos de la FAO.

^a El promedio regional corresponde al promedio ponderado por la población de cada país.

Al analizar la situación actual de los países, se observa que 5 (la Argentina, el Brasil, Cuba, Dominica y México) cuentan con una oferta igual o superior a 3.000 kcal/persona/día, 16 países disponen de entre 2.500 y 2.999 kcal/persona/día (las Bahamas, Barbados, Belice, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guyana, Jamaica, el Paraguay, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago y el Uruguay) y 10 países cuentan con entre 2.100 y 2.499 kcal/persona/día (el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Granada, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, el Perú, la República Bolivariana de Venezuela y la República Dominicana). Haití es el único país con una oferta inferior a 2.100 kcal/persona/día.

De acuerdo con la Base de datos estadísticos de la FAO (FAOSTAT), durante el período 2003-2005, la mayor proporción de la energía alimentaria en los países de la región la aportaron los alimentos de origen vegetal, con más del 50% de aporte, y los cereales son los que concentran la mayor parte en la dieta. Cabe destacar que la variabilidad es bastante grande, ya que en Haití los cereales contribuían con el 49% de la energía, mientras que en el Paraguay y la República Dominicana su aporte era del 29% (Martínez y otros, 2009).

Recuadro II.5

HAITÍ: LA DEPENDENCIA ALIMENTARIA AGRAVADA POR EL TERREMOTO

El arroz, el frijol y el maíz constituyen los alimentos más importantes en la dieta de los hogares haitianos de ingresos medios y bajos. De hecho, la mitad o más de las necesidades alimentarias son cubiertas con importaciones (se estima que aproximadamente el 80% del arroz y alrededor del 50% del frijol y el maíz se compran en el exterior).

Algunas cifras de la FAO sobre las necesidades de importación indicaban que la ayuda alimentaria contribuiría de forma importante a cubrir las necesidades de 2009, lo que elevaría la participación de esta ayuda del 15% al 25% de las importaciones entre 2008 y 2009. No obstante este aumento, se espera que el déficit alcance las 178.000 toneladas, lo que equivale a un déficit del 27% sobre las necesidades de importación de cereales requeridas por la población.

ESTIMACIÓN DE LAS NECESIDADES DE IMPORTACIÓN DE CEREALES EN HAITÍ, 2009*(En miles de toneladas)*

Mes	Importaciones efectivas 2008			Situación de las importaciones 2009			Necesidades de importación en 2009 [B]	Déficit en 2009 [B]-[A]
	Compras comerciales	Ayuda alimentaria	Total	Compras comerciales	Ayuda alimentaria	Total [A]		
Junio/julio	501,3	91,9	593,2	359,7	116,1	475,8	654	178,2

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), “Perspectivas de cosechas y situación alimentaria”, julio de 2009 [en línea] <http://www.fao.org/docrep/011/ai481s/ai481s00.htm>.

Ante esta situación, es evidente que los principales factores de riesgo para Haití en materia de seguridad alimentaria son los movimientos de los mercados internacionales de granos básicos y del tipo de cambio, además de los problemas climáticos que regularmente afectan a la zona.

Respecto de la producción interna, las perspectivas son menos negativas que hace un año, ya que se espera que la cosecha correspondiente a la temporada primaveral supere en un 25% la cosecha del año pasado. Además, la inflación anual ha mostrado valores negativos en los últimos meses y se prevé que la tasa de desempleo no aumente en lo que resta del año, por lo que se estima que la población en situación de inseguridad alimentaria rondará los dos millones de personas.

Durante el presente año, la ayuda internacional ha sido la principal fuente de recursos financieros y técnicos para la superación de la crisis alimentaria y la recuperación económica. Ejemplo de esto es la condonación de 1.400 millones de dólares, por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) y países acreedores, los 324 millones de dólares comprometidos por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (que se entregarán en un período de dos años) y el apoyo de la FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Banco Mundial para mejorar el acceso y la disponibilidad de alimentos.

Cabe destacar que las estimaciones de 2009 aquí indicadas se vieron muy afectadas por los efectos del terremoto ocurrido el 12 de enero de 2010. En el informe realizado por la Coordinación Nacional de la Seguridad Alimentaria de Haití se destacan los siguientes factores de vulnerabilidad a tener en cuenta en relación con la seguridad alimentaria de las familias: limitaciones en el acceso a semillas para plantaciones, reducción de la reserva de alimentos, alzas en los costos de productos por incrementos en el transporte resultantes de la caída de los sistemas viales, aumento en el precio de productos alimenticios y baja de las importaciones. Todo lo anterior agudiza la precaria situación de las familias que carecen de capacidad para generar ingresos.

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe*, Santiago, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 2009; Coordinación Nacional de la Seguridad Alimentaria de Haití, “Evaluation rapide d’urgence de la sécurité alimentaire post-seisme”, 2010.

b) Subnutrición: nivel y avance hacia el logro de la meta

En el informe de la FAO (2008a) se indica que a nivel mundial entre los años 2003-2005 y 2007 cerca de 75 millones de personas se sumaron al grupo de quienes no acceden a los requerimientos nutricionales mínimos (subnutridos), incrementando las cifras de personas que padecen “hambre crónica”. A su vez, se estimó que cerca de 1.020 millones de personas en el mundo sufren de subnutrición, lo que muestra que la situación se ha deteriorado en los últimos diez años, particularmente con la crisis iniciada en 2008 (FAO, 2009d).

En América Latina y el Caribe, no obstante el nivel de oferta excedentario antes señalado, la inseguridad alimentaria ha evolucionado en forma errática. De acuerdo con la FAO, en el trienio 1990-1992, 52,6 millones de personas (el 12% de la población) de la región no tenían acceso a los requerimientos calóricos mínimos (sufrían de subnutrición). Hacia el período 2001-2003, la proporción había bajado al 9,9% de la población, pero la cantidad se mantenía en torno a los 52 millones de personas. En los años siguientes, los avances fueron significativos, llegando a 8,6% en el trienio 2004-2006, bajando así a 40 millones la cantidad de subnutridos, lo que configuraba un escenario bastante auspicioso para el logro de la meta. Sin embargo, como se verá más adelante, dichos guarismos se habrían incrementado de manera importante por efecto de la crisis (FAO, 2008a). Entre los factores causantes de este comportamiento se destacan: el incremento de la oferta agregada, pero manteniéndose la desigualdad de acceso, la recurrencia de desastres naturales, principalmente en Centroamérica y el Caribe, y el impacto que han tenido ciertas políticas sociales y económicas de algunos países de Centroamérica y América del Sur en su objetivo de revertir las situaciones críticas (Martínez y otros, 2009).

Las últimas estimaciones de la FAO sobre subnutrición en la región, hechas para el trienio 2004-2006, indican que el avance del conjunto de la región alcanza un 55% desde inicios de la década pasada y es ligeramente inferior al esperado dado el tiempo transcurrido, pero con diferencias muy grandes entre países. Como se muestra en el gráfico II.13, entre los 30 países analizados es posible distinguir cuatro grupos:

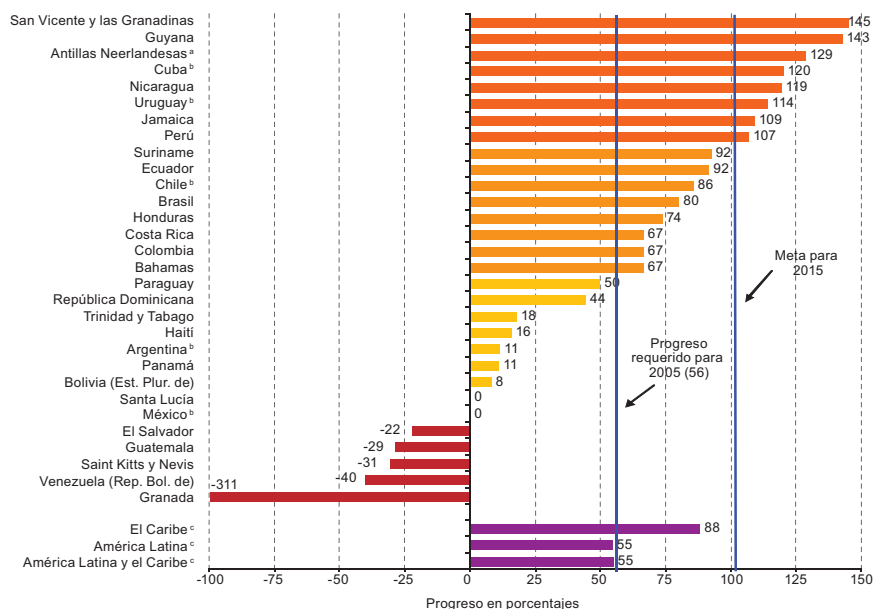
- los que ya alcanzaron la meta propuesta para 2015 (las Antillas Neerlandesas, Cuba, Guyana, Jamaica, Nicaragua, el Perú, San Vicente y las Granadinas y el Uruguay);
- los que tienen un avance superior al esperado para el tiempo transcurrido y que, de no ocurrir variaciones significativas en la tendencia de cambio observada, probablemente alcancen la meta (las Bahamas, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Honduras y Suriname);
- los que presentan avances inferiores a la proporción de tiempo transcurrido (la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Haití, Panamá, el Paraguay, la República Dominicana y Trinidad y Tabago);
- los que no exhiben avances o han experimentado un deterioro en materia de subnutrición (El Salvador, Granada, Guatemala, México, la República Bolivariana de Venezuela, Saint Kitts y Nevis y Santa Lucía).

Cabe tener presente que los avances indicados nada dicen en relación con el peso que tiene la subnutrición en los países, pues aun cuando algunos muestran adelantos importantes, todavía mantienen índices altos, como es el caso de Haití (58%), seguido a bastante distancia por el Estado Plurinacional de Bolivia, la República Dominicana y Nicaragua (22%). Mientras que los dos primeros muestran avances muy bajos, Nicaragua, aun cuando ya habría superado la meta, mantiene una tasa alta (21%).

Por otra parte, seis países (la Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, México y el Uruguay) presentan niveles de subnutrición inferiores al 5%, con lo cual, independientemente de los avances o retrocesos relativos, se podría considerar que ya alcanzaron el Objetivo²⁶.

²⁶ La FAO ha adoptado la convención de no indicar la estimación puntual de subnutrición para los países con un valor inferior al 5%, sino informar solo que tienen un valor inferior (<5). Esto dificulta la estimación de los promedios regionales y el avance hacia la meta, por lo que se ha estimado un valor para el período 1998-2000 sobre la base de las hojas de balance de la FAO.

Gráfico II.13
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (30 PAÍSES): PROGRESO EN LA REDUCCIÓN DE LA SUBNUTRICIÓN
 Y AVANCE HACIA 2015, 1990-1992 A 2004-2006**
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de FAO, “El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo”, varios años [fecha de consulta: 23 de noviembre de 2009].

^a Estimado sobre la base de información correspondiente al trienio 2001-2003.

^b Información de CEPAL, *Panorama social de América Latina*, (LC/G.2402-P), Santiago de Chile, 2008.

^c Promedio ponderado por la población.

Al contrastar los resultados con la meta propuesta en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación del año 1996, de “... erradicar el hambre de todos los países, con el objetivo inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015” (FAO, 2001), se puede concluir que los avances llegan solo al 22%, destacándose que únicamente Guyana, Jamaica y Nicaragua habrían logrado la meta (FAO, 2008b)²⁷.

Finalmente, cabe destacar que los datos utilizados en las estimaciones del presente documento datan del trienio 2004-2006, por lo que no reflejan los cambios producidos por la crisis de los últimos años. De acuerdo con las últimas estimaciones de la FAO, la situación actual de precios de los alimentos habría significado un incremento del 12,8% de la subnutrición en la región. Así, “el repunte de la inseguridad alimentaria que se ha producido en 2009 pone en relieve la urgencia de encarar las causas profundas del hambre con rapidez y eficacia” (FAO 2009c).

²⁷ Nótese que la meta establecida en 1996 por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación para el año 2015 es más exigente (erradicar el hambre) que la que fijó la Declaración del Milenio de 2000 para el mismo año (reducir a la mitad el porcentaje de subnutridos).

Cuadro II.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PROPORCIÓN DE POBLACIÓN POR DEBAJO DEL NIVEL MÍNIMO DE CONSUMO DE ENERGÍA ALIMENTARIA – SUBNUTRICIÓN (INDICADOR 1.9 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), 1990-1992 Y 2004-2006

	Subnutrición		Subnutrición		Tendencias en meta	
	1990-1992		2004-2006		CMA	ODM
	Millones de personas	Porcentaje respecto de población total	Millones de personas	Porcentaje respecto de población total		
Mundo	845,3	16	872,9	13	▲	▼
Países en desarrollo	826,2	20	857,7	16	▲	▼
América latina y el Caribe	52,6	12	45,3	8	▼	▼
México y Centroamérica	9,3	8	9	6	▼	▼
México	NS	<5	NS	<5		
Costa Rica	NS	<5	NS	<5		
El Salvador	0,5	9	0,7	10	▲	▲
Guatemala	1,3	14	2,1	16	▲	▲
Honduras	1	19	0,8	12	▼	▼
Nicaragua	2,2	52	1,2	21	▼	▼
Panamá	0,4	18	0,6	17	▲	▼
El Caribe	7,5	26	7,8	23	▲	▼
Cuba	0,6	5	NS	<5		
República Dominicana	2	27	2	21	◀▶	▼
Haití	4,5	63	5,4	58	▲	▼
Jamaica	0,3	11	0,1	5	▼	▼
Trinidad y Tabago	0,1	11	0,1	10	◀▶	▼
América del Sur	35,8	12	28,5	8	▼	▼
Argentina	NS	<5	NS	<5		
Estado Plurinacional de Bolivia	1,6	24	2,1	23	▲	▼
Brasil	15,8	10	11,9	6	▼	▼
Chile	0,9	7	NS	<5		
Colombia	5,2	15	4,3	10	▼	▼
Ecuador	2,5	24	1,7	13	▼	▼
Guyana	0,1	18	0	6	▼	▼
Paraguay	0,7	16	0,7	12	◀▶	▼
Perú	6,1	28	3,6	13	▼	▼
Suriname	0	11	0	7	◀▶	▼
Uruguay	0,2	5	NS	<5		
República Bolivariana de Venezuela	2,1	10	3,1	12	▲	▲

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de FAO, *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2009*, Santiago de Chile, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 2009.

Nota: NS - cifras estadísticamente no significativas.

c) **Desnutrición infantil: perfil regional**

La desnutrición en niños y niñas menores de 5 años de edad presenta características variadas que trazan una realidad cualitativamente heterogénea y cuantitativamente desigual.

Los primeros indicadores de desnutrición de una persona se pueden obtener en la vida intrauterina, a través del control del embarazo. Sin embargo, en la región las estimaciones empiezan a ser comparables recién a partir del

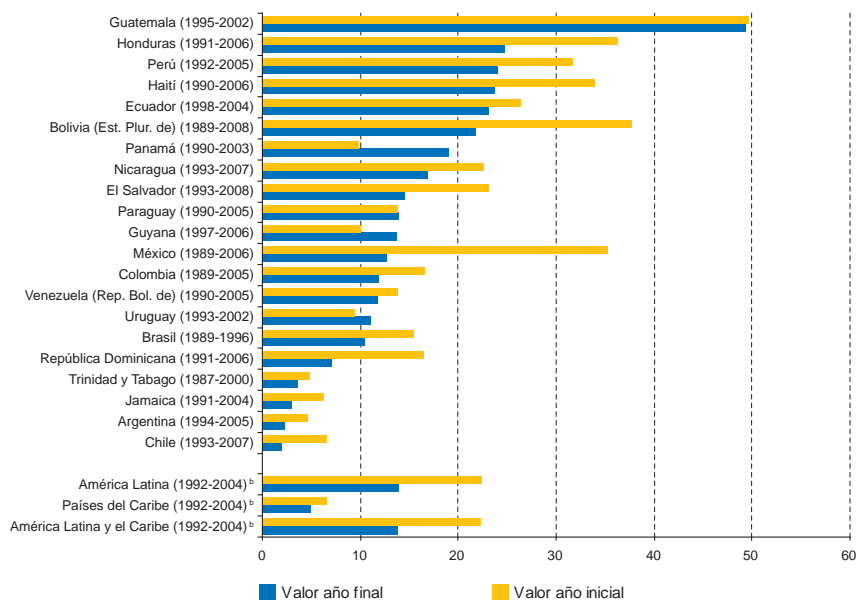
control de bajo peso al nacer por restricción de crecimiento intrauterino (BPN-RCIU). Según estimaciones basadas en datos del UNICEF, esta situación se presenta en entre el 5% y el 25% de los nacimientos registrados en los distintos países, siendo Haití, el más afectado, seguido por Trinidad y Tabago, Guyana y Suriname, con prevalencias entre el 13% y el 19%²⁸. En tanto, la menor prevalencia de BPN-RCIU se daría en Antigua y Barbuda y Cuba, con menos del 5%.

Durante los dos primeros años de vida se presenta la fase de mayor crecimiento de la desnutrición en los menores, a partir de lo cual la prevalencia de los distintos indicadores tiende a estabilizarse, pero con valores diferentes en los distintos indicadores que conforman el perfil nutricional de la región.

Una característica de la región es la alta prevalencia de la desnutrición crónica. Según el patrón de referencia de la OMS, aproximadamente 9 millones de niños y niñas tienen cortedad de talla (7,5 millones según norma NCHS). Esta situación se destaca particularmente en Centroamérica y los países andinos, identificándose que afecta a la mitad de los guatemaltecos y a entre un cuarto y un tercio de los hondureños, ecuatorianos, bolivianos, peruanos y haitianos, mientras que en Chile no supera el 3%, seguido de Jamaica y Trinidad y Tabago, con prevalencias inferiores al 6%.

Esto último ha llevado a plantear la conveniencia de utilizar la cortedad de talla como un indicador complementario de la evaluación y el seguimiento de la desnutrición infantil en la región.

Gráfico II.14
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (25 PAÍSES): DESNUTRICIÓN CRÓNICA EN NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS DE EDAD, AÑOS INICIAL Y FINAL DISPONIBLES^a
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de “Global database on Child Growth and Malnutrition” [en línea] <http://www.who.int/nutgrowthdb/database/en/> [fecha de consulta: abril de 2009]; Stat compiler DHS [en línea] <http://www.statcompiler.com>, e informes oficiales de cada país de Encuesta de condiciones de vida, Encuestas de demografía y salud; y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS).

^a Se refiere a las cifras de desnutrición crónica disponibles más cercanas a 1990 y más recientes, respectivamente, según normas antigua (NCHS).

^b Promedios ponderados de los países.

²⁸ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Base de datos mundial bajo peso al nacer [en línea] http://www.childinfo.org/low_birthweight_profiles.php.

Recuadro II.6

COMPARACIÓN DE NORMAS DE REFERENCIA PARA LA ESTIMACIÓN DE LA PREVALENCIA DE DESNUTRICIÓN: NCHS/CDC/OMS FRENTE A OMS

En 1975, a solicitud de la Organización Mundial de la Salud (OMS), un grupo de expertos recomendó el uso de datos de referencia para la utilización de indicadores antropométricos en encuestas de nutrición y actividades de vigilancia. Sobre la base de los criterios esbozados, se tomaron datos del Centro Nacional de Estadísticas de la Salud de los Estados Unidos (NCHS) para ser usados como referencia internacional, papel que ha cumplido durante varias décadas. Distintos estudios hacen referencia a las limitaciones de dicho patrón de referencia, en particular se destaca que la muestra en que está basado corresponde a lactantes de descendencia europea y con residencia en los Estados Unidos (De Onís y otros, 2006).

El 1996 se esbozó el nuevo marco de referencia de la OMS, cuyo principal cambio fue pasar de un enfoque descriptivo, de cómo crecen los niños, a uno normativo o de potencial, de cómo deberían crecer. La muestra para la referencia fue tomada considerando tres factores principales: “1) nutrición óptima, lactancia materna y alimentación complementaria, siguiendo las recomendaciones de la OMS; 2) un medio ambiente favorable, en términos de saneamiento ambiental y ausencia de exposición al humo del tabaco; y 3) cuidado adecuado a la salud, incluidas vacunas completas y cuidado pediátrico rutinario” (OPS, 2008).

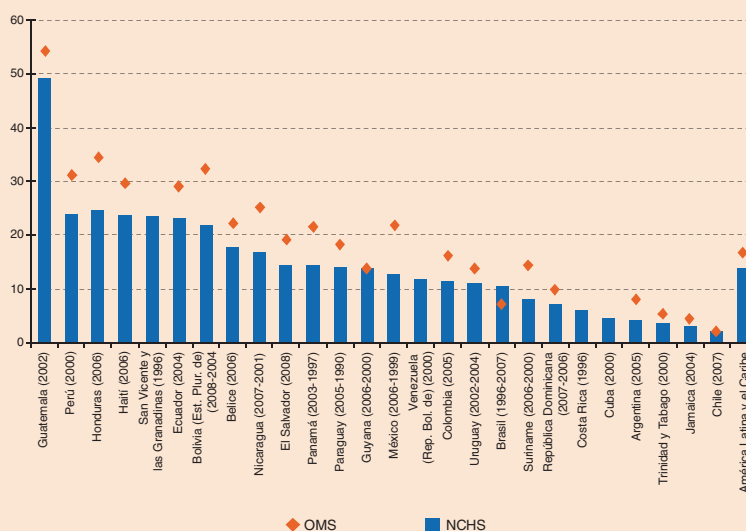
Los nuevos estándares de crecimiento fueron desarrollados a partir de un estudio de referencia multicéntrica sobre el crecimiento de los lactantes (MGRS) que consintió en un seguimiento longitudinal de niños y niñas desde el nacimiento hasta los 24 meses de edad y un estudio transversal de niños desde 18 meses hasta 71 meses en seis países (el Brasil, los Estados Unidos, Ghana, India, Noruega y Omán) (De Onís y otros, 2004).

En el estudio de la Organización Panamericana de Salud (OPS, 2008) se comparan las mediciones de desnutrición con ambas normas. El análisis de los datos referentes a toda la población menor de 5 años muestra que con la nueva norma OMS es mayor la prevalencia de la desnutrición crónica y del sobrepeso que las estimaciones hechas con el patrón NCHS, en tanto es menor la prevalencia de la desnutrición global, aunque esta es mayor en los primeros meses de vida de niños y niñas.

El estudio concluye que el cambio de norma implica un desafío para las políticas conducentes a reducir la desnutrición en el mundo. Los nuevos datos muestran que ha existido una subestimación de la desnutrición crónica, lo que amplía la brecha con la desnutrición global, así como de la pérdida de peso durante los primeros 6 meses de vida.

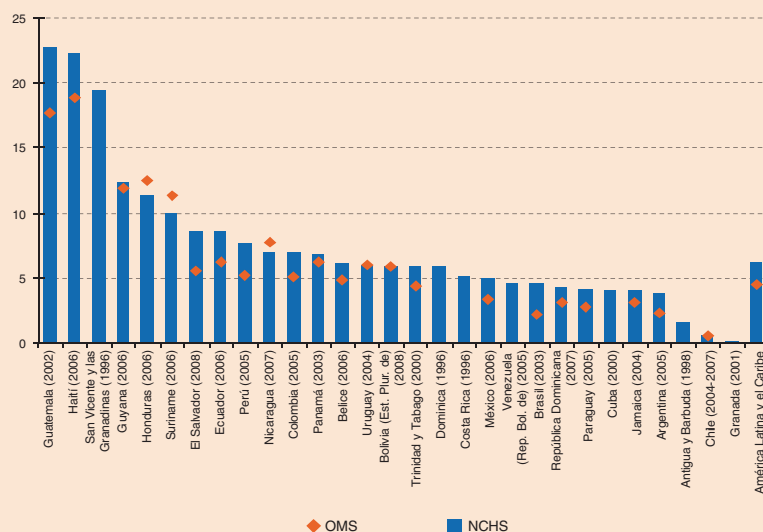
Los países de la región no han cambiado sus mediciones hacia la utilización de la nueva norma, sino que existen países que hacen ambas estimaciones, mientras que otros mantienen el uso de la norma de referencia NCHS con el fin de hacer comparaciones con años anteriores y así medir el avance en la reducción de la desnutrición. Por tal motivo, en el presente informe se utiliza la norma NCHS como patrón de referencia para evaluar los avances en desnutrición.

AMERICA LATINA Y EL CARIBE (25 PAÍSES): PREVALENCIA DE BAJA TALLA PARA LA EDAD (DESNUTRICIÓN CRÓNICA) EN NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS, SEGÚN NORMAS ANTIGUAS (NCHS) Y ACTUALES (OMS), 1996-2008



Recuadro II.6 (conclusión)

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (29 PAÍSES): PREVALENCIA DE BAJO PESO PARA LA EDAD (DESNUTRICIÓN GLOBAL) EN NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS, SEGÚN NORMAS ANTIGUAS (NCHS) Y ACTUALES (OMS), 1996-2006



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos procedentes del Banco Mundial, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Macro, Demographic and Health Survey (DHS); Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados, el Comité Permanente de Nutrición e informes nacionales.

Los antecedentes sobre desnutrición crónica indican la existencia de grandes diferencias entre distintas regiones y zonas dentro de los países, las que pueden llegar a ser tanto o más pronunciadas que las que existen entre los países (véase el gráfico II.15). Quizás el caso más ilustrativo es el del Perú: mientras en Tacna la prevalencia de desnutrición crónica llega al 7%, en Huancavélica alcanza al 60% (más de ocho veces la de Tacna), y la media nacional es del 31%. Algo similar, aunque menos marcado, ocurre en Guyana, Nicaragua, Panamá y Suriname, donde las regiones más vulnerables tienen prevalencias entre 4 y 5 veces superiores a las de regiones menos vulnerables. En Belice, Colombia, El Salvador, el Estado Plurinacional de Bolivia, México, el Paraguay y la República Dominicana, la mencionada razón fluctúa entre 3 y 4 veces.

Las regiones que presentan mayores prevalencias son las que también se destacan por presentar otros indicadores asociados a la vulnerabilidad: alta presencia de población con ingresos bajo la línea de pobreza y de pobreza extrema, una mayor proporción de población rural y de origen indígena y muy bajos niveles de educación y de acceso a agua potable.

El indicador 1.8 oficial de monitoreo de la meta 1.C referida a la desnutrición infantil es la proporción de niños menores de 5 años con insuficiencia ponderal, o desnutrición global. De acuerdo con el patrón de referencia NCHS, aún hay 3,5 millones de niños y niñas que sufren de bajo peso (2,2 millones según norma de la OMS), mostrando prevalencias nacionales significativamente menores que respecto a la talla, particularmente en los países latinoamericanos.

La prevalencia de desnutrición global también presenta grandes diferencias entre países, en parte explicadas por su distinto nivel de desarrollo, pero también por las políticas y los programas orientados a la prevención y el tratamiento de la desnutrición (véase el gráfico II.15). Los mayores índices de prevalencia se encuentran en Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, San Vicente y las Granadinas y Suriname, donde el bajo peso afecta a entre el 10% y el 23% de los niños y niñas menores de 5 años. En contrapartida, se puede decir que Antigua

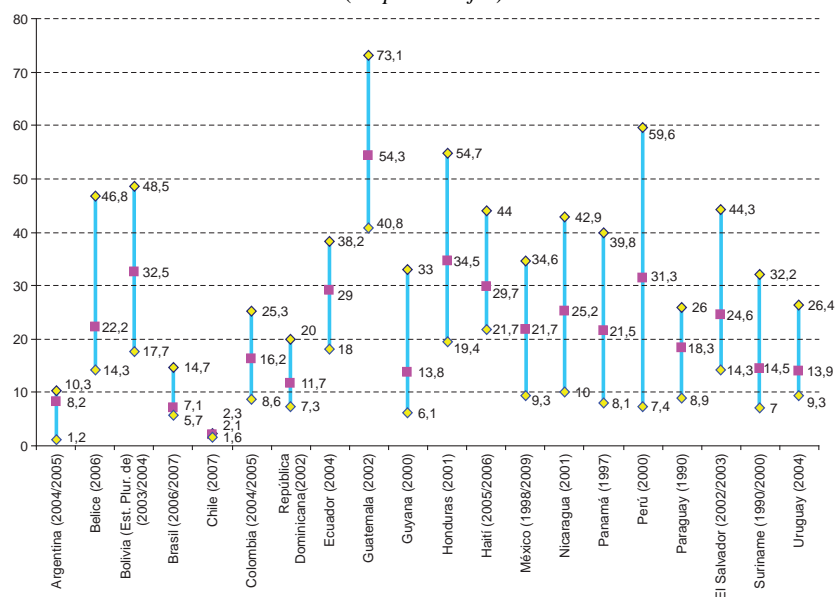
y Barbuda, Chile y Granada, al presentar niveles inferiores al 2,5%, han logrado erradicar la desnutrición global a nivel nacional, aun cuando mantengan grupos poblacionales relativamente más vulnerables, seguidos de otros siete países cuyas prevalencias son inferiores al 5%.

En cuanto al número de desnutridos, la mayor parte de ellos se encuentra en el Brasil, Colombia, Guatemala, Haití, México y el Perú, países que acumulan el 73% de los casos.

El déficit de micronutrientes, también conocido como hambre oculta, es otro indicador que caracteriza la desnutrición en la región y produce efectos negativos en el desarrollo intelectual, la mortalidad y la morbilidad. El problema más frecuente es la anemia, que afecta a uno de cada tres niños menores de 5 años y supera el 50% en varios países de la región.

Aunque hay avances, el déficit de micronutrientes como la vitamina A y el yodo también constituye un factor de riesgo para diversos tipos de enfermedades. Algunas de ellas son limitantes tanto física como mentalmente y se han convertido en un problema de salud pública en diversos países de la región, especialmente en áreas rurales y en los grupos poblacionales de mayor vulnerabilidad (niños, embarazadas, adultos mayores, indígenas, población que vive en situación de pobreza o indigencia). Se estima que en los últimos años, el 85% de los hogares en la región consumió sal yodada, aunque debería lograrse una cobertura universal, ya que este tipo de intervención presenta una muy buena relación costo-efectividad (Martínez y otros, 2009).

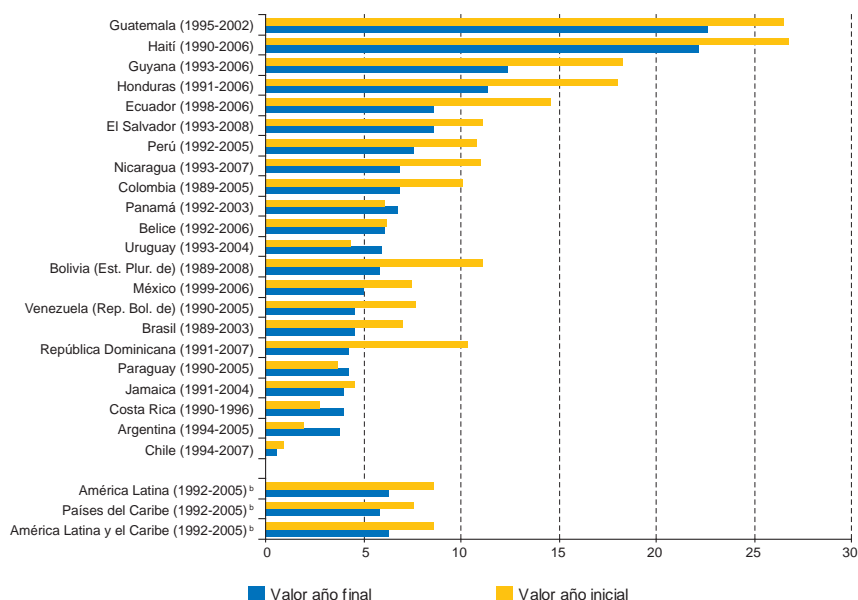
Gráfico II.15
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAÍSES): PREVALENCIA DE DESNUTRICIÓN CRÓNICA EN LAS REGIONES MÁS Y MENOS VULNERABLES DE CADA PAÍS, MENORES DE 5 AÑOS DE EDAD CON DESNUTRICIÓN CRÓNICA MODERADA-GRAVE^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Demographic and Health Surveys (DHS) [en línea] www.measuredhs.com; Organización Mundial de la Salud (OMS), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Global Database on Child Malnutrition [en línea] www.childinfo.org/eddb/malnutrition/index.htm; e informes oficiales de países.

^a Hay información nacional más reciente para algunos de los países del gráfico, no obstante no se dispone de datos por región o provincia. Por esta razón se tomó la información desagregada para el último año disponible.

Gráfico II.16
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (22 PAÍSES): PROPORCIÓN DE NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS CON INSUFICIENCIA PONDERAL – DESNUTRICIÓN GLOBAL (INDICADOR 1.8 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), AÑOS INICIAL Y FINAL DISPONIBLES ^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Mundial de la Salud (OMS), Global Database on Child Growth and Malnutrition [en línea] <http://www.who.int/nutgrowthdb/database/en/> [fecha de consulta: abril de 2009], Stat compiler DHS [en línea] <http://www.statcompiler.com>, e informes oficiales de cada país, sobre la base de encuesta de condiciones de vida, encuestas de demografía y salud; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados.

^a Se refiere a las cifras de desnutrición global disponibles más cercanas a 1990 y más recientes, respectivamente, según normas antiguas (NCHS).

^b Promedios ponderados de los países.

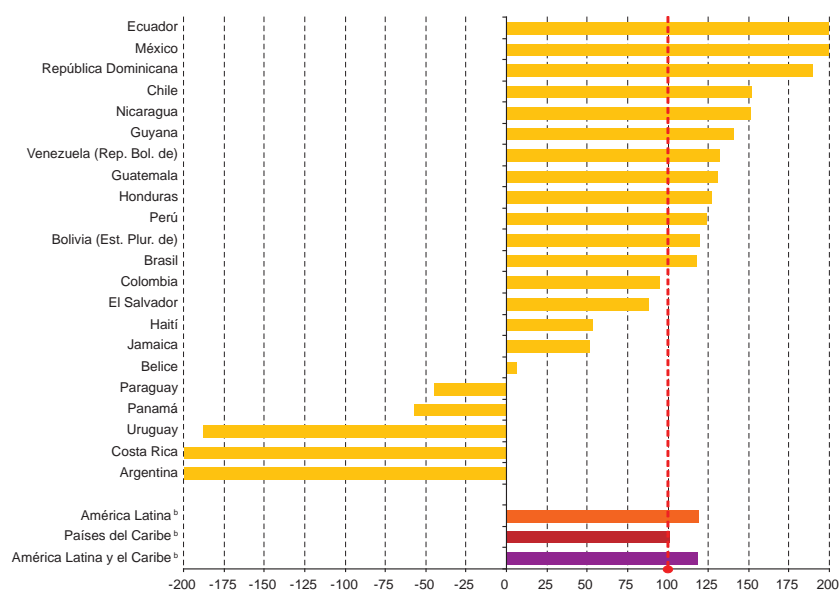
d) Desnutrición infantil: avance hacia el logro de la meta

El análisis de la información disponible sobre desnutrición global indica que América Latina y el Caribe logró una disminución de la prevalencia de niños y niñas con bajo peso un 20% mayor a la esperada²⁹. El progreso en este indicador oficial es mayor que el registrado en relación con la desnutrición crónica y en consecuencia la región en su conjunto se encuentra en trayectoria de cumplimiento de la meta 1.C sobre hambre (véase el gráfico II.17). Sin embargo, los avances son muy disímiles: en 12 países el progreso ha sido relativamente rápido y supera el porcentaje de avance esperado dado el tiempo transcurrido entre el año inicial y final observados; en 5 países el avance fue inferior al esperado (del 100%) y en otros 5 países se registró un retroceso en materia de desnutrición global. Es importante destacar, por una parte, que entre los 12 países del primer grupo, 6 (el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Guyana, Honduras y Nicaragua) presentaban índices de desnutrición infantil muy elevados hacia comienzos de la década de 1990, de modo que las disparidades entre países han tendido a disminuir. Por otra parte, entre los 5 países que registraron un retroceso en la condición nutricional de los menores

²⁹ Debe tenerse en consideración que no se cuenta con información para todos los países de la región y que en la mayoría de los casos los datos cubren un período variable: si bien en todos los países (salvo México) se dispone de información para algún año comprendido entre 1989 y 1994, solo en 11 países el año más reciente de estimación es posterior a 2005. El examen del progreso hacia la meta está basado, por lo tanto, en períodos de distinta duración. No obstante, la evaluación del progreso que se registra en el gráfico II.17 toma en consideración este hecho. Para obtener más detalles sobre del procedimiento de cálculo del avance de cada país hacia la meta, véase el anexo metodológico.

hay 3 (la Argentina, Costa Rica y el Uruguay) que en el año inicial registraban una prevalencia de desnutrición global inferior al 5% y 2 de ellos (la Argentina y Costa Rica) se han mantenido por debajo de ese nivel. Visto lo expuesto, salvo que se den cambios estructurales en las políticas nacionales, es improbable que estos dos últimos grupos de países logren alcanzar la meta de desnutrición global. Con todo, tal como se señaló, la Argentina, Costa Rica y el Uruguay son países que hacia 2005 ya registraban una muy baja prevalencia de desnutrición infantil (inferior al 5%), de modo que no es improbable que en 2015 la reduzcan por debajo del 2%, en cuyo caso habrían logrado o estarían muy cerca de erradicar la desnutrición.

Gráfico II.17
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (22 PAÍSES): PROGRESO EN LA REDUCCIÓN DE LA DESNUTRICIÓN GLOBAL EN NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS DE EDAD Y AVANCE HACIA 2015^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Global Database on Child Growth and Malnutrition [en línea] <http://www.who.int/nutgrowthdb/database/en/> [fecha de consulta: abril de 2009], Stat compiler DHS [en línea] <http://www.statcompiler.com>, e informes oficiales de cada país sobre la base de Encuesta de condiciones de vida, encuestas de demografía y salud; y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados.

^a Si el porcentaje de avance supera al 100%, el progreso en la reducción de la desnutrición ha sido más rápido que el requerido para alcanzar la meta en el período observado; si es inferior al 100% la reducción de la desnutrición ha sido inferior a la requerida para alcanzar la meta.

^b Promedios ponderados de los países.

Recuadro II.7

CRISIS Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Los acontecimientos globales de los ámbitos económico, social y medioambiental de los últimos años están afectando de manera importante el nivel y tipo de desarrollo de los países, convirtiéndose, por tanto, en nuevos desafíos para los encargados de tomar decisiones. En el ámbito de la seguridad alimentaria y nutricional, esta época de crisis incrementaría de manera significativa la vulnerabilidad en distintos ámbitos.

Como se muestra en el siguiente diagrama, hay tres dimensiones de riesgo que, con mayor o menor intensidad en los distintos países, confluyen en una mayor vulnerabilidad alimentaria y nutricional en la región, ya sea por el aumento de los riesgos o por la disminución en la capacidad, individual y colectiva que tienen los hogares para hacerle frente y asegurar una dieta adecuada a sus miembros.



Fuente: R. Martínez y otros, "Inseguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe", *documentos de proyectos*, N° 274 (LC/W.274), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2009.

El cambio climático:

Muchos científicos plantean que el cambio climático y sus efectos han llegado para quedarse y algunos estudios de la FAO y otros organismos muestran que este proceso sería el causante de un incremento de la temperatura del agua de los océanos, aumentando, a su vez, la frecuencia e intensidad de los desastres naturales y afectando de manera particular al Caribe y Centroamérica, con una mayor presencia de huracanes. El incremento de la temperatura a nivel continental conlleva un aumento de las zonas secas con mayor desertificación y modificación de la frontera agrícola, proceso en el que también hay sectores que se han visto favorecidos por el mejoramiento del clima para sus cosechas, especialmente en el sur. Esta situación también ha modificado la epidemiología a nivel animal y en las plagas de cultivos, con nuevos escenarios de riesgo e incertidumbre. Todo esto se ha traducido en que vastos sectores agrícolas están presentando problemas con pérdidas de activos y menor productividad.

Otros factores que azotarán la región tienen relación con el aumento del nivel de los mares, que afectaría de sobremanera a los países del Caribe. En América del Sur, la disminución de las capas de hielo de los glaciares, las cumbres andinas y la Patagonia podría afectar la disponibilidad de agua. "Esto generaría presión en la industria pesquera, afectando el suministro de alimentos y la economía de algunas comunidades. Además de la agricultura, los cambios en el ciclo del agua afectarían las fuentes de agua potable, la generación de energía hidroeléctrica y exacerbarían la erosión de laderas" (PNUMA, 2006).

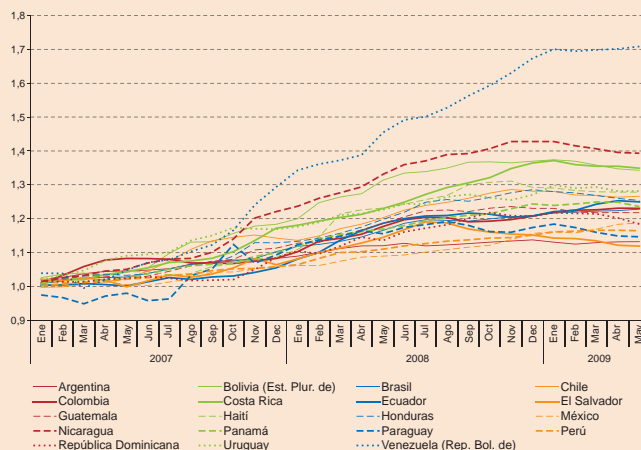
La evolución de los precios de los alimentos:

"Los precios internacionales de los alimentos aumentaron en promedio un 138% entre 2000 y 2008. Las mayores escaladas se verificaron entre 2006 y 2007, bienio en que los precios crecieron un 23,8%, y entre 2007 y junio de 2008, período en que hubo un incremento del 40%" (CEPAL, 2008a). En América Latina y el Caribe, entre inicios de 2007 y diciembre de 2008, los alimentos acumularon un alza media del 30%. Pero, como ha sucedido a nivel mundial, entre julio y septiembre de 2008 se observó una disminución del crecimiento, con bajas importantes en algunos productos.

La situación descrita obliga a una reorganización presupuestaria en los hogares de menores ingresos, con consecuencias nutricionales en: a) consumo insuficiente de nutrientes, que podría llevar a un aumento de la desnutrición global, 400.000 a 500.000 nuevos casos (pasando del 7,3% a más del 8%); b) deterioro de la dieta por sustitución de alimentos, con incremento del sobrepeso y la obesidad debido al consumo de productos con mayor densidad calórica, y c) riesgo de reducir la alimentación complementaria en niños de 6 a 24 meses.

Recuadro II.7 (conclusión)

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (20 PAÍSES): VARIACIÓN ACUMULADA DEL IPC DE ALIMENTOS Y BEBIDAS, ENERO DE 2007 A FEBRERO DE 2010^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>.

^a Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras y la República Dominicana no cuentan con un índice de precios para los alimentos y bebidas en conjunto, por lo que las cifras corresponden a un promedio aproximado de ambos valores.

La crisis financiera:

La crisis financiera está teniendo importantes consecuencias económicas en la región, con caídas del PIB regional del 4,1% en 2008 al -1,8% en 2009, para alcanzar un nivel que se prevé del 4,1% en 2010. Esta situación ha acrecentado la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de la población por la vía de una disminución de la capacidad compra de los hogares de productos en general y de alimentos en particular, como consecuencia de la caída de los ingresos y los mayores costos, afectando más a los hogares de ingresos más bajos que destinan una mayor proporción de su presupuesto a la alimentación.

Fuente: R. Martínez y otros, "Inseguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe", *documentos de proyectos*, N° 274 (LC/W.274), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2009.

4. Las propuestas de política

En la región, es evidente la necesidad de contar con políticas sociales orientadas a reducir la desnutrición y el hambre, fundamentadas en estrategias de largo plazo, como parte de las políticas de Estado integrales, que consideren los distintos ámbitos involucrados en las causas y consecuencias de la desnutrición y de los procesos productivos asociados a la alimentación.

Las recomendaciones de política que han sido identificadas como centrales para implementar políticas integrales se destacan en el siguiente cuadro. Sin embargo, a la luz del nuevo escenario que surge de la crisis, cabe resaltar algunas intervenciones, en las tres dimensiones destacadas en el recuadro anterior, que podrían ser de utilidad en este contexto:

Cuadro II.5
**RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PARA LA PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA
 Y LA ERRADICACIÓN DE LA DESNUTRICIÓN INFANTIL**

Información y conocimiento sobre nutrición y salud	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la lactancia materna • Ampliar la cobertura de las campañas comunicacionales y los programas educativos orientados a la promoción de la alimentación saludable • Ampliar los sistemas de evaluación y monitoreo de programas nutricionales y de seguridad alimentaria y nutricional
Asistencia alimentaria	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar un suplemento alimentario a las mujeres embarazadas, nodrizas, lactantes y preescolares • Proporcionar alimentación escolar • Distribuir dinero o alimentos, o ambos, a las poblaciones en situación de extrema pobreza • Crear sistemas de protección alimentaria de emergencia y mejorar los que ya existen
Producción y acceso a los alimentos	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitar el acceso de las familias más vulnerables a activos productivos relacionados con la tierra, el equipamiento y el financiamiento • Fomentar el mejoramiento de los suelos, el manejo adecuado del agua, el almacenamiento y las actividades de extensión que profundicen la capacidad asociativa y de industrialización de los procesos • Promover y mejorar las prácticas alimentarias basadas en productos originarios y tradicionales
Inocuidad y calidad de los alimentos	<ul style="list-style-type: none"> • Potenciar los sistemas de control sanitario para proteger la inocuidad de los alimentos • Mantener y mejorar los programas de fortalecimiento • Mejorar la calidad de los productos e invertir en nuevas tecnologías, capacitación e higiene
Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> • Invertir en escuelas y servicios de salud • Invertir en agua potable y saneamiento en zonas marginales • Invertir en infraestructura de riego • Habilitar vías de acceso que faciliten la comercialización de productos locales y la distribución de alimentos en situaciones de emergencia
Comercio	<ul style="list-style-type: none"> • Promover mayores avances en los acuerdos comerciales relacionados con productos alimenticios • Impulsar fórmulas que eviten la exclusión de los pequeños productores en los modernos procesos de producción y comercialización de alimentos • Implementar políticas a corto y mediano plazo: las primeras, centradas en asegurar la continuidad de la cadena de pagos y proveer liquidez en dólares al sistema financiero y las segundas orientadas a avanzar hacia políticas macro anticíclicas, con inversiones en infraestructura y logística • Estimular la diversificación de exportaciones, en productos y mercados, y el establecimiento de alianzas público-privadas para la innovación y la competitividad, reforzando la calidad de los mercados y las instituciones

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Martínez, “Hambre y desnutrición en los países miembros de la Asociación de Estados del Caribe (AEC)”, *serie Políticas sociales*, N° 111 (LC/L.2374-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005 y CEPAL, “Superar la pobreza mediante la inclusión social”, *documentos de proyectos*, N° 174 (LC/W.174), Santiago de Chile, 2008.

a) Seguridad alimentaria

- Transferencias de especies: esta estrategia tiene la ventaja de direccionar el consumo a los alimentos que se entregan, limitando el desvío de recursos para consumo de otros bienes, pero presenta mayores costos operacionales que la anterior.
- El formato de entrega puede diferenciarse de acuerdo con la oferta del país y contemplar desde alimentos *in natura* hasta la entrega de “alimentos diseñados para fines especiales” o grupos específicos (niños, embarazadas y adultos mayores, entre otros). En todos los casos, debería estar acompañada de sesiones educativas y entrega de material informativo para su mejor aprovechamiento.
- Suplementos alimentarios: la suplementación alimentaria con micronutrientes es una estrategia ampliamente utilizada en la región y resulta de gran utilidad para infantes, embarazadas y personas de la tercera edad, quienes tienden a ser población económicamente inactiva y, por tanto, no acceden a un ingreso desde el mercado del trabajo y son más vulnerables a las crisis. Para su implementación, es necesario considerar, entre otros, aspectos como la identificación del déficit nutricional, los micronutrientes a ser suplementados, el vehículo a ser utilizado en la suplementación y la formulación utilizada.
- Transferencias de ingresos: la entrega de un aporte monetario permite mitigar en forma directa el problema del acceso a alimentos, su impacto es visible a corto plazo y su implementación es rápida y efectiva en la medida en que se cuente con los sistemas de información para acceder a la población más vulnerable.

Los programas de transferencias se condicionan con el fin de potenciar los efectos al generar el doble beneficio de ingresos y servicios sociales, atendiendo a la vez objetivos de corto plazo (ingreso) y de largo plazo (capital humano y protección social). En otros casos, la transferencia es solo un incentivo para facilitar el acceso a los servicios sociales de salud, educación y alimentación. Dado que no en todos los países y regiones se cuenta con suficiente oferta de servicios o buenos sistemas de identificación de la población, para el escenario de la crisis la mejor alternativa parece ser la transferencia sin condicionalidades, pero siempre que en las localidades exista un mercado con suficiente capacidad de oferta para soportar la demanda de alimentos generada por dichas transferencias, de lo contrario se corre el riesgo de que estas solo se traduzcan en mayor inflación.

- Subsídios: están dirigidos a aumentar la demanda de bienes o servicios específicos. Su instrumentación para la compra de alimentos también es una alternativa de fácil implementación, pero requiere de una buena coordinación con el mercado de detalle y contar con un sistema de control y registro especial de los bienes alimentarios disponibles. En la medida en que sea posible, se recomienda la implementación de un subsidio específico para ciertos alimentos que cumplan con los requerimientos nutricionales recomendados y tengan el aporte energético necesario.

En lugares que cuenten con comercio establecido y sistemas financieros extendidos, una alternativa es la entrega de chequeras o bonos electrónicos que posibiliten la compra directa de los alimentos por parte del beneficiario. Con este método es posible limitar su uso en otros bienes.

b) Políticas económicas

Aun cuando no son políticas directamente asociadas a la seguridad alimentaria y nutricional, la aplicación acertada de ciertas políticas económicas puede ser de gran utilidad para disminuir la vulnerabilidad de la población o, a la inversa, agravarla. Entre las líneas de intervención con efecto relativamente rápido se pueden mencionar:

- Protección al empleo e implementación de seguros de desempleo que protejan el ingreso de la población.
- Incentivo a la producción agrícola a microescala. La implementación de cultivos agrícolas en zonas urbanas puede servir como alternativa tanto de subsistencia para las familias, como de fuente de renta adicional a partir de la comercialización de los excedentes de producción. Estas iniciativas deben ir acompañadas de orientaciones y asistencia técnica especializada en su manejo y cuidado, así como en la comercialización de los subproductos derivados.
- Acceso a créditos. El acceso a microcréditos, principalmente en zonas urbanas, puede potenciar el desarrollo de pequeños negocios orientados a la subsistencia del núcleo familiar. La mantención de las bajas tasas de interés y la asistencia técnica son fundamentales para el éxito de las iniciativas.
- Reducción del impuesto a las personas. La reducción temporal del impuesto al valor agregado (IVA) y al ingreso de divisas, o de otros impuestos a las personas, puede significar un aumento de los ingresos en períodos de crisis. En este sentido, cobra especial importancia la reducción de los impuestos a los alimentos básicos, como frutas, verduras y lácteos (de acuerdo con los hábitos culturales de cada país). Estas iniciativas permiten acceder a una alimentación de mejor calidad nutricional y mayor cantidad disponible por persona.

La reducción del impuesto y las restricciones a los alimentos adquiridos con fines humanitarios también se consideran importantes para mejorar el acceso a los alimentos.

c) Políticas relacionadas con el cambio climático

- Protección ambiental e higiene. Campañas informativas y capacitación en prácticas de higiene de los alimentos y manejo sostenible de los residuos y desechos. Esto permite, por una parte, reducir la incidencia de enfermedades transmisibles por los alimentos y, por la otra, educar a la población para reducir el impacto antrópico en el medio ambiente.
- Provisión de insumos y orientación técnica a micro y pequeños productores agrícolas, centrados en la mejoría de la productividad de los cultivos, la mejoría de los suelos y la gestión del agua, la conservación de los recursos naturales y el fomento de las buenas prácticas agrícolas, la diversificación de la producción con la utilización de cultivos rotativos, el correcto almacenamiento y la comercialización de la producción.

Bibliografía

- Albala, C., y otros (2004), *Bases, prioridades y desafíos de la promoción de salud*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos.
- Amigo, H. (2003), “Obesidad en el niño en América Latina: situación, criterios de diagnóstico y desafíos”, *Caderno de saúde pública*, N° 19 (sup.1), Río de Janeiro.
- Black, R. y otros (2008), “Maternal and child undernutrition: global and regional exposures and health consequences”, *The Lancet*, vol. 371, N° 9608.
- Barker, D.J. (2004), “The developmental origins of adult disease”, *Journal of the American College of Nutrition*, N° 23.
- Bhutta, Z.A. y otros (2008), “What works? Interventions for maternal and child undernutrition and survival”, *The Lancet*, vol. 371.
- Bryce, J. y otros (2008), “Maternal and child undernutrition: effective action at national level. Maternal and child undernutrition series”, *The Lancet*, vol. 371.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010a), “2010 Report of Progress of Caribbean countries towards Millennium Development Goals with related issues and policy recommendations”, documento preparado en el marco del proyecto “Strengthening the Capacity of National Statistical Offices in the Caribbean Small Island Developing States to fulfill the Millennium Development Goals and other Internationally Agreed Development Goals (ROA-1062 8036 6875), inédito.
- _____ (2010b), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile, junio.
- _____ (2009a), *Panorama social de América Latina, 2009* (LC/G.2423-P), Santiago de Chile.
- _____ (2009b), *Gender Equality, Poverty and Achievement of the Millennium Development Goals (MDGs) in the Caribbean Subregion* (LC/CAR/L.213), Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe.
- _____ (2009c), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2009* (LC/G-2424-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.149.
- _____ (2008a), *Panorama social de América Latina, 2008* (LC/G.2402-P) Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.89.
- _____ (2008b), “Superar la pobreza mediante la inclusión social”, *Documentos de proyectos*, N° 147 (LC/W.174), Santiago de Chile.
- _____ (2004), *Panorama social de América Latina, 2002-2003* (LC/G.2209-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.185.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2010), *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, en prensa.
- Cimoli, M., G. Dosi y J. Stiglitz (eds.) (2009), *Industrial Policy and Development, The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford, Oxford University Press.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco (2006). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, México, D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Secretaría de Desarrollo Social de México (SEDESOL).
- Coordinación de Seguridad Alimentaria de Haití (2010), *Evaluation rapide d'urgence de la sécurité alimentaire post-seisme*, Puerto Príncipe.
- Datt, Gaurav y Martin Ravallion (1982), “Growth and redistribution components of changes in poverty measures”, *Journal of Development Economics*, vol. 38.
- De Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet (2004), “Conditional cash transfer programs: Are they really magic bullets?” [en línea] <http://are.berkeley.edu/~sadoulet/papers/ARE-CCTPrograms.pdf>.
- _____ (2006), “When to use a CCT versus a CT approach?”, Ponencia presentada en la tercera Conferencia internacional sobre transferencias condicionadas en efectivo, Estambul, 26 a 30 de junio.
- De Onís, y otros (2006), “Comparison of the World Health Organization (WHO) child growth standards and the National Center for Health Statistics/WHO international growth reference: implications for child health programmes”.
- _____ (2004), “El estudio Multi-centro de la OMS de las Referencias del Crecimiento: Planificación, diseño y metodología”, *Food and Nutrition Bulletin*, vol. 25, N°1.

- Espíndola, Ernesto y María Nieves Rico (2010), “La pobreza infantil: un desafío prioritario”, *Desafíos. Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, N° 10, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), mayo.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (2009a), “Perspectivas de cosechas y situación alimentaria”, julio [en línea] <http://www.fao.org/docrep/011/ai481s/ai481s00.htm>.
- _____ (2009b), “Perspectivas de cosechas y situación alimentaria”, abril [en línea] <http://www.fao.org/docrep/011/ai481s/ai481s00.htm>.
- _____ (2009c), *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe. Una nueva agenda de políticas públicas para superar la crisis alimentaria*, Santiago de Chile, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.
- _____ (2009d), “El número de víctimas del hambre es mayor que nunca”, Nota de prensa, junio.
- _____ (2009e), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Crisis económicas: repercusiones y enseñanzas extraídas*, Roma.
- _____ (2008a), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Los precios elevados de los alimentos y la seguridad alimentaria: amenazas y oportunidades*, Roma.
- _____ (2008b), “Perspectivas alimentarias. Análisis de los mercados mundiales” [en línea] <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/ai474s/ai474s00.pdf>.
- _____ (2006), *El estado de la seguridad alimentaria: erradicando el hambre mundial*, Roma.
- _____ (2004a), “Report of a Joint FAO/WHO/UNU Expert Consultation”, *Food and Nutrition Technical Report Series*, N° 1, Roma.
- _____ (2004b), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo: seguimiento de los avances en la consecución de los objetivos de la Cumbre Mundial sobre Alimentación y los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Roma.
- _____ (2001), “La meta de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y las metas para el Desarrollo del Milenio. Comité de seguridad alimentaria mundial, 27mo período de sesiones” [en línea] <http://www.fao.org/docrep/meeting/003/Y0688s.htm>.
- Ffrench-Davis, R. (2008), “From financieristic to real macroeconomics: seeking development convergence in EEs”, Documento de trabajo, N° 44, Comisión sobre crecimiento y desarrollo, Washington, D.C., Banco Mundial.
- _____ (2005), *Reformas para América Latina: Después del fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Filgueira, Fernando (2005), *Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises, and Aftermath of Universal, Dual, and Exclusionary Social States*, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).
- Habiticht, J.P (2008), “Malnutrition kills directly not indirectly”, *The Lancet*, vol. 371, N° 9626.
- Huber, Evelyne (2006), “Un nuevo enfoque para la seguridad social en la región”, *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*, Carlos Gerardo Molina (ed.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, Editorial Planeta.
- Jamaica, Gobierno de (2009), *National Report of Jamaica on Millennium Development Goals for the UN Economic and Social Council Annual Ministry Review, Geneva, July 2009*, Instituto de Planificación de Jamaica/Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Exterior.
- León, Arturo (2008), “Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina. Dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del milenio” (LC/R.2147), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R. (2008), “Impacto social y económico de la desnutrición infantil”, documento presentado en la Conferencia regional ministerial Hacia la erradicación de la desnutrición infantil en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- _____ (2005), “Hambre y desnutrición en los países miembros de la Asociación de Estados del Caribe (AEC)”, *serie Políticas sociales*, N° 111 (LC/L.2374-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa Mundial de Alimentos (PMA).
- Martínez, R. y A. Fernández (2009), “El costo del hambre: impacto social y económico de la desnutrición infantil en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, Paraguay y el Perú”, *Documentos de proyecto*, N° 260 (LC/W.260), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa Mundial de Alimentos (PMA).

- _____ (2007), “El costo del hambre: impacto social y económico de la desnutrición infantil en Centroamérica y República Dominicana”, *Documentos de proyecto*, N° 144 (LC/W.144/ Rev. 1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa Mundial de Alimentos (PMA).
- _____ (2006), “Modelo de análisis del impacto social y económico de la desnutrición infantil en América Latina”, *serie Manuales*, N° 52 (LC/L.2650), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa Mundial de Alimentos (PMA).
- Martínez, R. y otros (2009), “Inseguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe”, *Documentos de proyecto*, N° 274 (LC/W.274), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naciones Unidas (2005). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), J.L. Machinea, A. León y A. Bárcena (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (1996), Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación [en línea] http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/alimentos/dec_plan_aliment1996.htm#plandeaccion.
- PMA (Programa Mundial de Alimentos) (2002), “VAM Standard Analytical Framework” [en línea] http://one.wfp.org/operations/vam/vam_in_action/saf_initial.asp?section=5&sub_section=4.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2006), *El cambio climático en América Latina y el Caribe, 2006*, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2008), *Worldwide Prevalence of Anaemia 1993-2005. WHO Global Database on Anaemia*, Ginebra.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2008), *La desnutrición en lactantes y niños pequeños en América Latina y el Caribe: alcanzando los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Washington, D.C.
- Sánchez, M. y R. Vos (2009), *Impact of the global crisis on the achievement of the MDGs in Latin America*, Documento de trabajo, N° 74, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.
- Suriname, Gobierno de (2009), *MDG Progress Report 2009. Summary*, Ministerio de Planificación y Cooperación para el Desarrollo/Oficina General de Estadísticas, noviembre.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2008), *El estado mundial de la infancia* [en línea] www.unicef.org/spanish/sowc08/docs/sowc08sp.pdf.
- _____ (2006), “Reunión Latinoamericana y del Caribe sobre Lactancia Materna. Memoria”, Ministerio de Salud y Comisión Nacional de Lactancia Materna de Nicaragua, Managua [en línea] www.unicef.org/lac/MEMORIA_REUNION_LACT_MATERNA.PDF.
- Valencia Lomelí, Enrique (2008), “Conditional cash transfers as social policy in Latin America: an assessment of their contributions and limitations”, *Annual Review of Sociology*, N° 34.
- Vásquez, E. (2003), “La anemia en la infancia”, *Revista Panamericana de la Salud*, vol. 13, N° 6.
- Villatoro, Pablo (2007), “Las transferencias condicionadas en América Latina. Luces y sombras”, documento presentado en el seminario internacional Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas, Brasilia, 20 y 21 de noviembre.

Capítulo III

**CREAR EMPLEO PRODUCTIVO Y TRABAJO DECENTE PARA TODOS:
OBJETIVO FUNDAMENTAL DEL DESARROLLO**

Objetivo	Meta	Indicadores
Objetivo 1	Meta 1.B	
Erradicar la pobreza extrema y el hambre	Lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes	<p>1.4 Tasa de crecimiento del PIB por persona empleada</p> <p>1.5 Relación empleo-población</p> <p>1.6 Proporción de la población ocupada con ingresos inferiores a 1 dólar PPA por día</p> <p>1.7 Proporción de la población ocupada que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar</p>

A. INTRODUCCIÓN

La generación de empleo productivo y trabajo decente representa, como se ha constatado en varios estudios a lo largo de la última década (CEPAL, 2000a, 2000b; Naciones Unidas, 2005), una condición fundamental para avanzar en la reducción de la pobreza, toda vez que los ingresos laborales, en especial los salarios, constituyen la principal fuente de recursos monetarios de los hogares en la región¹.

De este modo, la creación de empleo, las mejoras de las remuneraciones reales —asociadas al incremento de la productividad— y la cobertura y características de la protección social de los ocupados y de la población inactiva son mecanismos centrales que permiten traducir el crecimiento económico en mayores ingresos y mayor bienestar social para los hogares. Por lo mismo, la falta de acceso a empleos de calidad es un factor determinante de la pobreza y de las desigualdades sociales que se reproducen a lo largo del tiempo y se reflejan en la elevada y persistente concentración del ingreso en la región (CEPAL, 2007a y 2007b)². Todo ello ha llevado a la consideración fundamental de que el empleo es un derecho humano que juega un papel central como eje de integración social, sentido de la vida personal y espacio privilegiado de la participación (CEPAL, 2007b). La Declaración Universal de Derechos Humanos establece las bases del derecho al trabajo decente en su artículo 23, en el que se señala que “toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo”. En el mismo artículo se afirma que “toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social”. Además, el derecho a un trabajo decente está reconocido en los artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mientras que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prohíbe el trabajo forzoso.

¹ De acuerdo con las encuestas de alrededor de 2006, las remuneraciones provenientes del trabajo representan en promedio el 79% de los ingresos de los hogares de América Latina y el Caribe. De este porcentaje, los salarios representan aproximadamente dos terceras partes, lo que equivale al 52% del ingreso total (CEPAL, 2009c).

² Alrededor de 2005, con excepción del Uruguay, los sueldos y salarios representaban entre el 70,5% (Panamá) y el 92,0% (Nicaragua) de la desigualdad total del ingreso de los países de América Latina y el Caribe, medida por el coeficiente de Gini (Medina y Galván, 2008).

Es por esta relevancia del empleo que se ha establecido en el ámbito de las Naciones Unidas la nueva meta del Milenio (meta 1.B): “lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes”. La meta fue propuesta en 2006 por el Secretario General de las Naciones Unidas, a raíz de las discusiones que tuvieron lugar en la Reunión plenaria de alto nivel del sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General, para finalmente entrar en vigencia en 2008 mediante su inclusión en el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (“erradicar la pobreza extrema y el hambre”). Con esto se pretende evidenciar la estrecha relación que existe entre el mercado de trabajo y el mejoramiento de los aspectos materiales del bienestar de las personas, aun cuando sería recomendable también abrir la discusión sobre la importancia del empleo como mecanismo potenciador del progreso en los restantes Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), lo que podría llevar a la conveniencia de considerarlo un objetivo de desarrollo en sí mismo. El propio Informe regional interinstitucional de 2005, coordinado por la CEPAL, señalaba que “los problemas de insuficiencia de empleos y la baja calidad de estos son los más apremiantes: el desempleo abierto aumentó de 6,9% en 1990 a 10% en el 2004, y el sector informal urbano y las actividades agrícolas de baja productividad absorben más de la mitad del empleo de la región. En los objetivos de desarrollo del Milenio no se destaca suficientemente este problema de primordial importancia para la región” (Naciones Unidas, 2005).

Aunque hasta ahora no se cuenta con una meta cuantitativa que establezca que los indicadores sobre empleo deban alcanzar cierta magnitud en un plazo determinado, el mensaje para los países es claro: es necesario centrar los esfuerzos en mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo para lograr la generación de empleos suficientes y de calidad, toda vez que este es el mecanismo principal para la reducción de la pobreza y la desigualdad. Asimismo, al subrayar la importancia del empleo para las mujeres y los jóvenes, por medio de la meta 1.B, se reconoce la relevancia de ambos grupos en el aporte económico y productivo, y su situación de desventaja en el mundo del trabajo.

El tema del empleo estaba presente con anterioridad en los ODM, en la meta 16, “en cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo”, que era parte del octavo Objetivo, “fomentar una alianza mundial para el desarrollo”. Esa meta sobre desempleo juvenil ha sido ahora incorporada a la nueva meta de empleo, lo que ha supuesto también algunos cambios en los indicadores para su seguimiento, propuestos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Grupo interagencial de expertos sobre los indicadores de los ODM (IAEG) (véase el recuadro III.1)³.

Recuadro III.1

INDICADORES DE LA META 1.B DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO: LOGRAR EMPLEO PLENO Y PRODUCTIVO, Y TRABAJO DECENTE PARA TODOS, INCLUYENDO MUJERES Y JÓVENES

Indicadores oficiales:

- 1.4 Tasa de crecimiento del PIB por persona empleada
- 1.5 Relación empleo-población
- 1.6 Proporción de la población ocupada con ingresos inferiores a 1 dólar PPA por día
- 1.7 Proporción de la población ocupada que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar

Indicadores adicionales:

- Tasa de desempleo de jóvenes de 15 a 24 años
- Tasa de desempleo de jóvenes como porcentaje de la tasa de desempleo de adultos
- Tasa de desempleo de jóvenes como porcentaje de la tasa de desempleo total
- Tasa de desempleo de jóvenes como porcentaje de la población de jóvenes

Fuente: Naciones Unidas, Base de datos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>.

³ El indicador 45, utilizado para el monitoreo de la antigua meta 16, la “tasa de desempleo de jóvenes entre los 15 y los 24 años”, ya no es uno de los indicadores oficiales para el monitoreo de los ODM, aunque en la base de datos de las Naciones Unidas sobre los indicadores de los ODM se mantiene como indicador de “contexto” (Naciones Unidas, s/f).

En este capítulo se analizan los progresos que los países de América Latina y el Caribe han experimentado en el cumplimiento de la meta de empleo, así como las tareas y desafíos aún pendientes. Se constata que, en su conjunto, la región ha logrado avances en algunos de los indicadores definidos oficialmente para el seguimiento de la meta 1.B, esto es, la tasa de crecimiento del PIB por persona empleada (indicador 1.4), la relación empleo-población (tasa de ocupación) (indicador 1.5), la proporción de la población ocupada con ingresos inferiores a 1 dólar PPA por día (indicador 1.6) y la proporción de trabajadores vulnerables considerada a partir de la proporción de la población ocupada que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar (indicador 1.7). También se registran avances importantes para mujeres y jóvenes, si bien aún persisten marcadas brechas que indican problemas estructurales en su inserción en el empleo y condiciones laborales. Sin embargo, se destaca además que, en varios países de la región, las mejoras se concentraron en los años de alto crecimiento económico del período 2003-2008 y se interrumpieron con la crisis económico-financiera que se inició en 2008. A ello se suman las marcadas diferencias de un país a otro en el avance registrado para cada uno de los indicadores.

Tras revisar la evolución de cada uno de los indicadores establecidos (sección B) la situación de la inserción laboral de jóvenes y mujeres (sección C), se revisan algunos indicadores complementarios para el monitoreo de la meta de empleo en América Latina y el Caribe, especialmente los relativos a la informalidad y la cobertura de la protección social (sección D). Finalmente, se destacan una serie de políticas y recomendaciones que pueden contribuir al cumplimiento de la meta de empleo en la región (sección E). Se consideran aquí políticas orientadas a fomentar un dinamismo económico alto y sostenido, un desarrollo productivo orientado a cerrar las brechas de productividad que caracterizan a las economías de la región y obstaculizan mayores avances en las condiciones laborales, así como políticas relevantes en materia de educación y capacitación, ampliación de la cobertura de la institucionalidad laboral, el fortalecimiento del sindicalismo y la negociación colectiva.

B. EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES PARA EL SEGUIMIENTO DE LA META DE EMPLEO

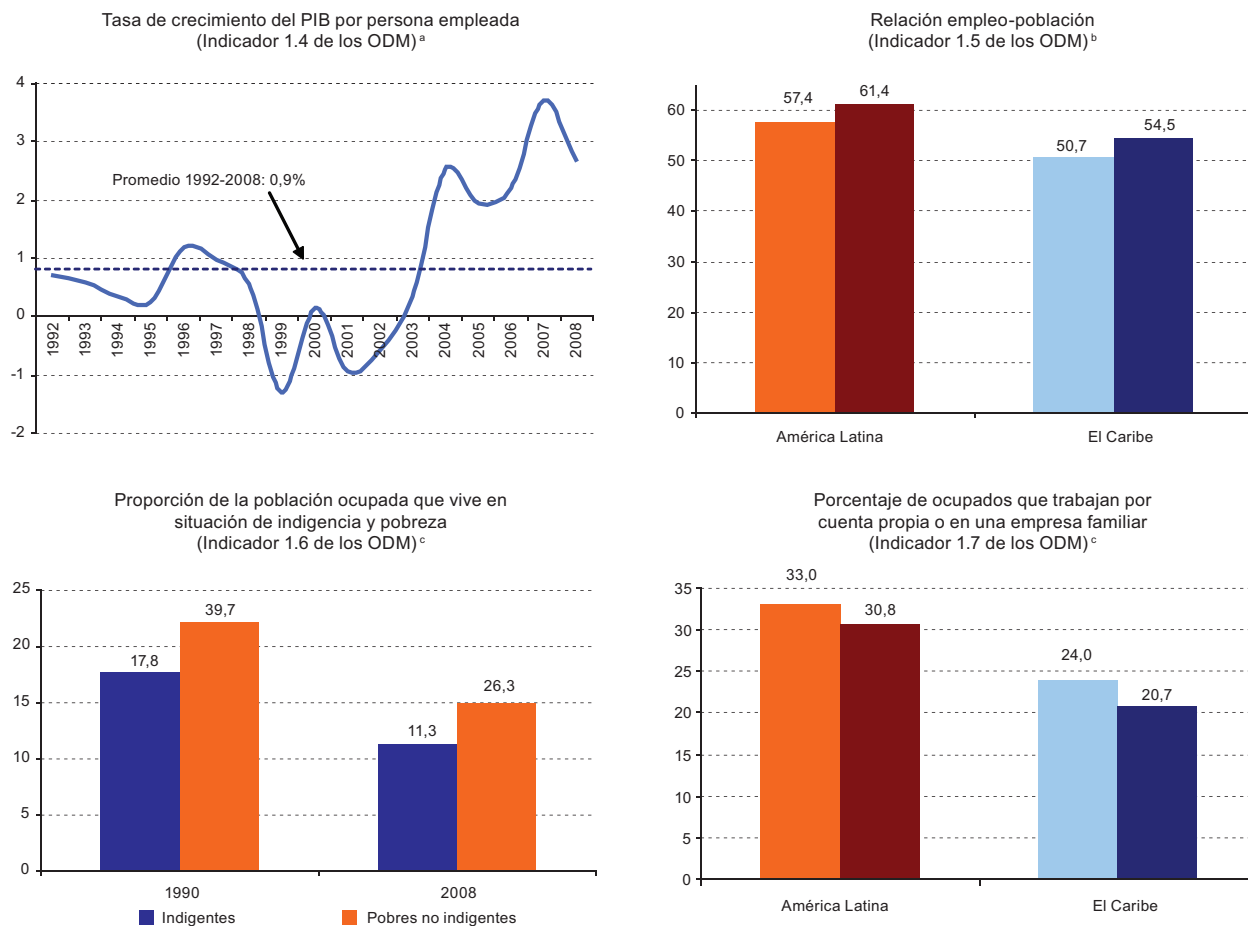
En el gráfico III.1 se presentan los datos para cada uno de los cuatro indicadores oficiales establecidos para el monitoreo de la meta 1.B. En ellos, además de proveer cifras alrededor del año de base (1990) y el último año con información disponible —en la mayoría de los casos, 2008—, se incluyen datos de alrededor de 2002 para mostrar los efectos positivos que tuvo la fase de crecimiento acompañada por la creación de puestos de trabajo y las caídas del desempleo observadas hasta el inicio de la crisis (véanse los cuadros III.1 a III.4).

Cabe señalar que los datos sobre la productividad laboral (indicador 1.4), así como todos los datos sobre los países del Caribe presentados en este capítulo, son calculados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y corresponden a los datos oficiales contenidos en la base de datos de las Naciones Unidas sobre los indicadores de los ODM, mientras que los datos para los otros tres indicadores de los países de América Latina han sido calculados por la CEPAL sobre la base de las encuestas de hogares. Por lo tanto, para el indicador 1.6 no se utiliza la línea de pobreza extrema de 1 dólar al día, sino las líneas de indigencia y pobreza de cada país basadas en el método del costo de la canasta de satisfacción de las necesidades básicas de consumo alimentario utilizado por esta Comisión. Cabe también destacar que dos de los cuatro indicadores oficiales para el monitoreo de la meta de empleo —la tasa de ocupación y el porcentaje de trabajadores vulnerables⁴— pueden ser desagregados por sexo y por grupo de edad, lo que permite observar las pronunciadas diferencias que existen en la región según estas características⁵.

⁴ Trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados, según la definición del indicador 1.7 de los ODM.

⁵ En el caso de los países del Caribe, la base de datos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas no provee datos desagregados por grupos de edad.

Gráfico III.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TENDENCIAS DE LOS INDICADORES PARA EL MONITOREO DE LA META DE EMPLEO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO, 1990-2008 Y 1992-2008
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países, y Naciones Unidas, Base de datos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>.

^a Veintiséis países, promedio simple.

^b Dieciocho países, promedio ponderado.

^c Trece países, promedio simple.

Como se aprecia en el gráfico III.1, entre 1992 y 2008 la productividad laboral tuvo un crecimiento muy volátil que promedió menos de un punto porcentual: en 1999, 2001 y 2002 el promedio fue negativo y solamente desde 2004 el crecimiento fue satisfactorio. En 2008 los valores de los otros tres indicadores para monitorear la meta habían mejorado en relación con los datos de 1990: la tasa de ocupación era más alta y la pobreza entre los ocupados y la vulnerabilidad de los trabajadores —medida como proporción de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados en el total de ocupados— eran más bajas que en el año base. Sin embargo, la crisis global que se manifestó plenamente en 2009 invirtió parcialmente estas tendencias, debido a sus fuertes impactos en las

economías y los mercados laborales (véase el punto 5)⁶. Asimismo, el panorama regional no es muy alentador si se observan una serie de indicadores adicionales para el monitoreo de los ODM en la región, ya que persisten graves problemas estructurales, como la gran magnitud de la informalidad y la escasa incorporación de la población a los mecanismos de protección social (véase la sección C).

1. La productividad del trabajo

El empleo productivo es uno de los elementos constituyentes del concepto de trabajo decente y un factor fundamental para la reducción de la pobreza. El primer indicador para el seguimiento de la nueva meta sobre empleo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es, por lo tanto, la tasa de crecimiento del PIB por ocupado, indicador que puede utilizarse para evaluar la posibilidad de que las condiciones económicas de un país permitan en el largo plazo generar y mantener oportunidades de empleo decente con remuneración justa y equitativa. Se espera que los países que logren aumentar la productividad experimenten una disminución de la pobreza y que esta correlación sea más estrecha en los países donde la distribución del ingreso es menos desigual, dado que el impacto del aumento de la producción llega mucho más rápido a los grupos de bajos ingresos (OIT, 2007a).

Sin embargo, en América Latina y el Caribe el bajo crecimiento de la productividad laboral desde principios de los años noventa no ha logrado potenciar la reducción de la extrema pobreza. Entre 1992 y 2008, el valor agregado por puesto de trabajo mostró un crecimiento promedio anual del 0,9% en el promedio simple de los países de la región. Este promedio resume realidades muy diferentes, que van desde el caso exitoso de Chile —con un crecimiento del 3,5% anual— hasta el de Haití, donde la productividad bajó en promedio un 3,2% anual. Asimismo, se observa que, mientras hasta 2002 la productividad prácticamente no creció, en el período 2003-2008 lo hizo a un ritmo del 2,2% anual, muy por debajo del que exhibieron los países desarrollados (véanse el cuadro III.1 y el gráfico III.2).

Los datos sobre las distintas regiones del mundo muestran que en 1991 el nivel de productividad de América Latina y el Caribe —correspondiente a un PIB por ocupado de alrededor de 20.500 dólares en paridad del poder adquisitivo (PPA)— estaba por encima del promedio mundial, aunque la brecha con los países desarrollados era considerable. Una década y media más tarde, a causa del bajo ritmo de crecimiento de la productividad laboral, la región —con un PIB por ocupado de 22.300 dólares PPA— está prácticamente al mismo nivel del promedio mundial (21.700 dólares PPA) y Asia oriental —la región en desarrollo más exitosa en la reducción de la pobreza extrema— se está acercando a ese promedio (véase el gráfico III.2)⁷.

Al respecto, la CEPAL (2007c) ha identificado algunos factores ligados a la estructura de la fuerza de trabajo que pueden ser el origen de las diferencias entre Asia y América Latina en cuanto a las tasas de crecimiento del valor agregado por ocupado. En el caso de Asia, la mayor importancia del sector manufacturero y los cambios tecnológicos son la causa de los aumentos de la productividad. Además, se ha consolidado una clase media con suficiente poder adquisitivo para dinamizar el mercado interno de servicios, que también ha incrementado su productividad laboral. En contraste, en América Latina se produjo una reducción prematura de la participación del sector manufacturero en el valor agregado total (CEPAL, 2008b) y, desde principios de la década de 1990, muchos de los nuevos empleos se crearon en el sector del comercio y los servicios, donde buena parte de los puestos de trabajo son de mala calidad, tratándose de empleos informales y por cuenta propia⁸.

⁶ La tasa de desempleo regional basada en las cifras oficiales de los países —que difiere de las cifras calculadas sobre la base de las encuestas de hogares de propósitos múltiples presentadas en los gráficos III.6 y III.7— registró una disminución del 11,1% al 7,4% entre 2002 y 2008, pero subió al 8,3% en 2009 (CEPAL, 2009b).

⁷ Este dato se refiere a la evolución de la productividad laboral para la región en su conjunto (promedio ponderado), medido en dólares PPA. Por ello, el crecimiento anual de la productividad, del 0,5%, discrepa de la tasa del 0,9% mencionada previamente como promedio simple.

⁸ En la década de 1990, el 27% de los nuevos empleos en América Latina se crearon en el sector del comercio y el 43% en los servicios, estos últimos desglosados de la siguiente manera: servicios financieros y a empresas, un 13%; sociales, un 19%; personales, un 5%, y servicio doméstico, un 6% (CEPAL, 2004b).

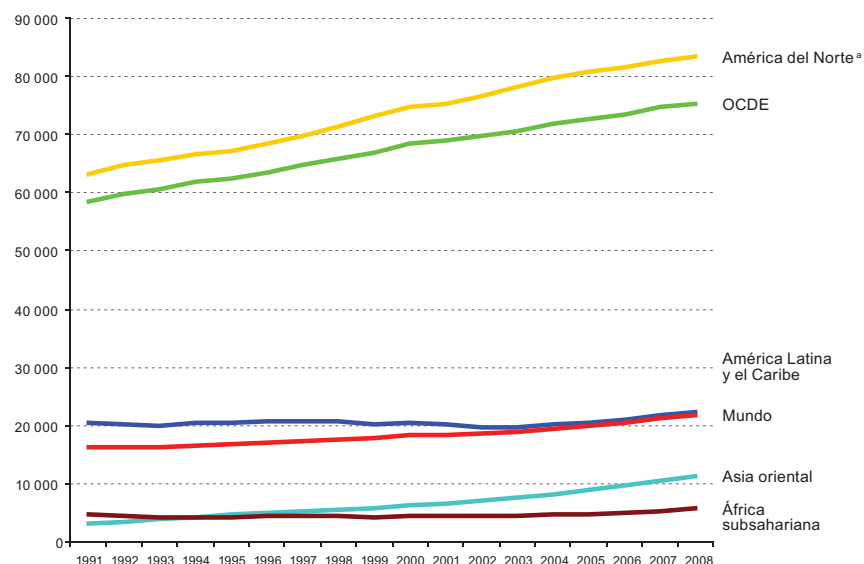
Cuadro III.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (26 PAÍSES): CRECIMIENTO DEL PIB POR PERSONA EMPLEADA
(INDICADOR 1.4 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), 1992-2008
(En porcentajes)

País	1992-1997	1998-2002	2003-2008	1992-2008
Argentina	3,5	-4,7	6,0	2,0
Bahamas	-0,6	1,0	0,0	0,1
Barbados	-0,9	-1,1	1,9	0,0
Belice	-1,2	2,0	0,9	0,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,1	-0,1	1,1	0,4
Brasil	-0,5	-1,0	1,8	0,2
Chile	5,8	1,6	2,7	3,5
Colombia	0,9	-2,9	1,7	0,1
Costa Rica	1,8	1,2	3,0	2,0
Ecuador	-1,4	-1,1	2,3	0,0
El Salvador	3,5	-0,2	1,0	1,5
Guatemala	3,9	-1,3	-1,1	0,6
Guyana	5,1	-0,1	1,6	2,3
Haití	-6,1	-1,6	-1,7	-3,2
Honduras	-0,4	1,0	4,0	1,6
Jamaica	1,7	0,6	0,1	0,8
México	-0,6	1,3	1,5	0,7
Nicaragua	0,8	0,3	-0,2	0,3
Panamá	0,6	0,7	4,2	1,9
Paraguay	-1,2	-2,9	0,3	-1,2
Perú	2,4	-1,3	4,0	1,9
República Dominicana	1,4	1,9	4,1	2,5
Suriname	-0,3	0,4	4,3	1,5
Trinidad y Tabago	-2,4	3,0	5,7	2,0
Uruguay	3,0	-3,6	6,9	2,4
Venezuela (República Bolivariana de)	-1,2	-4,1	2,5	-0,7
América Latina y el Caribe ^a	0,7	-0,4	2,2	0,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>.

^a Promedio simple.

Gráfico III.2
PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) POR OCUPADO DE 15 AÑOS Y MÁS, 1991-2008
 (En dólares PPA de 2005)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Key Indicators of the Labour Market (KILM), Fifth Edition” [en línea] <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/kilm/download.htm> y Banco Mundial.

^a Incluye al Canadá y los Estados Unidos.

2. La tasa de ocupación

El vínculo entre el aumento de la productividad y la reducción de la pobreza es más estrecho cuando ese aumento va acompañado de la creación de empleo⁹. Por lo tanto, el segundo indicador para el monitoreo de la meta 1.B es la tasa de ocupación —o relación entre el empleo y la población—, definida como la proporción de la población en edad de trabajar que está ocupada. Esta es una medida que reúne tanto la participación de la población en el mercado de trabajo como la capacidad de una economía de absorber la fuerza de trabajo. Una relación alta significa que una gran proporción de la población en edad de trabajar de un país está ocupada, mientras que una relación baja significa que una gran parte está desempleada o está completamente fuera de la fuerza laboral.

En los países con elevadas tasas de desempleo o en los que es frecuente el fenómeno del desaliento (personas que han renunciado a buscar un empleo), es conveniente que la tasa de ocupación aumente. También un incremento de esta tasa, que refleja un cambio social y cultural en favor de una mayor inserción laboral de las mujeres, es una tendencia fundamentalmente positiva¹⁰. Sin embargo, tasas de ocupación muy elevadas podrían indicar situaciones en las que abundan los empleos de baja calidad, como ocurre en los países más pobres. Por lo tanto, en términos de valores absolutos, no existe un valor correcto o deseable para la relación entre el empleo y la población; por ejemplo, no se observa una clara correlación entre el nivel del PIB per cápita de un país y su tasa de ocupación. Asimismo, una tendencia al alza de este indicador no necesariamente conlleva una reducción de la

⁹ De hecho, puede ocurrir que el PIB por ocupado, indicador utilizado para medir la productividad, aumente por una disminución de su denominador (el número de ocupados de un país).

¹⁰ Sobre todo cuando va acompañada por cambios en la legislación laboral que permitan mejorar la compatibilidad entre la carga de trabajo familiar y el que se realiza en el mercado de trabajo, y faciliten el desempeño de esas tareas por parte de ambos cónyuges.

pobreza¹¹. De todas maneras, la tasa de ocupación tanto en América Latina como en el Caribe aumentó cuatro puntos porcentuales entre 1990 y 2008, principalmente porque más mujeres entraron a los mercados laborales y encontraron empleo. Esta fue una de las vías que han permitido el aumento de los ingresos familiares y la reducción de la pobreza, sobre todo en el período 2003-2008 (CEPAL, 2009c).

Como se puede observar en el cuadro III.2, las tasas de ocupación son sistemáticamente más altas entre los hombres que entre las mujeres y en el promedio de la población activa que entre los jóvenes. Sin embargo, en América Latina desde 1990 las tasas de ocupación han disminuido 2,5 puntos porcentuales entre los hombres y han aumentado 10 puntos porcentuales entre las mujeres, debido a la creciente incorporación al mercado de trabajo de estas últimas. En los países del Caribe se observa un leve aumento de la tasa de ocupación de los hombres; sin embargo, al igual que en América Latina, este aumento ha sido superior entre las mujeres.

Cuadro III.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): RELACIÓN EMPLEO-POBLACIÓN (INDICADOR 1.5 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), ALREDEDOR DE 1990, 2002 Y 2008
(En porcentajes)

a) América Latina

País	Ambos sexos (15 años y más)			Mujeres (15 años y más)			Hombres (15 años y más)			Jóvenes (ambos sexos, 15 a 29 años)		
	1990	2002	2008	1990	2002	2008	1990	2002	2008	1990	2002	2008
Argentina ^a	52,5	49,0	57,0	35,8	38,4	45,2	71,4	61,2	71,1	53,4	40,8	49,5
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^b	53,5	61,5	58,7	42,4	52,7	48,5	66,2	71,8	70,1	42,0	47,7	41,7
Brasil	61,1	60,8	63,7	42,6	47,7	52,1	81,0	74,9	76,3	62,6	56,8	60,9
Chile	47,7	50,1	53,1	29,4	35,1	39,2	67,9	66,3	68,3	41,9	38,3	40,8
Colombia	58,6	56,2	56,9	38,8	43,0	43,1	80,9	71,1	71,7	53,1	48,2	47,0
Costa Rica	54,7	55,9	57,9	30,7	38,0	41,8	79,2	74,9	75,0	54,5	49,8	52,2
Ecuador ^c	57,1	60,6	61,1	39,2	45,8	48,2	76,6	75,9	75,4	46,4	49,1	48,4
El Salvador	55,8	56,1	55,5	39,4	42,2	42,4	75,1	72,6	70,8	49,1	49,8	49,1
Guatemala	56,5	66,5	64,9	27,5	46,8	46,3	88,4	88,1	87,0	53,7	63,9	60,4
Honduras	56,1	57,8	58,0	30,6	35,9	38,4	83,9	82,0	80,6	50,8	52,5	50,9
México	52,1	59,2	59,4	28,8	41,9	43,6	77,3	78,4	76,8	47,2	51,8	52,3
Nicaragua	49,6	58,3	60,4	32,7	40,2	41,5	67,9	77,6	80,7	42,7	52,3	54,7
Panamá	48,1	54,1	60,3	29,6	36,7	43,6	67,2	71,6	78,0	39,8	44,2	52,0
Paraguay ^d	61,4	59,9	63,8	46,4	50,4	51,9	79,0	71,7	76,7	56,7	52,8	57,4
Perú	67,9	64,5	71,3	56,7	54,8	62,5	79,9	74,6	80,7	60,1	55,4	62,1
República Dominicana	52,9	53,3	54,5	31,0	35,4	37,1	76,0	71,5	72,7	46,3	43,7	45,4
Uruguay ^e	52,6	50,2	58,8	38,9	39,6	49,1	69,2	62,4	69,9	52,3	45,1	52,5
Venezuela (República Bolivariana de)	51,6	58,0	60,8	32,3	44,4	46,9	71,3	71,6	74,8	41,6	47,5	49,2
América Latina ^e	57,4	59,0	61,4	38,1	44,7	48,1	78,3	74,6	75,8	54,3	52,6	54,9
América Latina ^f	55,0	57,3	59,8	36,3	42,7	45,6	75,5	73,2	75,4	49,7	49,4	51,5

¹¹ Como ocurre cuando ese aumento de la tasa de ocupación beneficia a hogares de los estratos medios y altos de ingreso. De hecho, parte del incremento de la tasa de ocupación derivado de la mayor incorporación de mujeres al empleo ha permitido que participen en trabajos remunerados mujeres que han alcanzado niveles relativamente más altos de educación, beneficiando proporcionalmente más a hogares que no están en situación de pobreza (véase el capítulo V).

Cuadro III.2 (conclusión)

b) El Caribe

País o territorio	Ambos sexos (15 años y más)			Mujeres (15 años y más)			Hombres (15 años y más)		
	1990	2002	2008	1990	2002	2008	1990	2002	2008
Antillas Neerlandesas	49,0	50,9	53,5	38,8	44,5	47,1	60,6	58,5	61,1
Bahamas	63,0	65,6	66,6	56,5	59,6	60,7	69,7	71,9	72,8
Barbados	56,9	64,6	66,9	48,8	57,9	60,3	66,0	71,9	74,2
Belice	47,6	55,6	56,8	20,2	35,4	38,8	74,1	75,5	74,5
Cuba	53,0	55,7	56,0	35,2	42,1	43,7	70,8	69,4	68,3
Guadalupe	44,5	45,1	43,1	36,6	39,6	38,3	53,0	51,2	48,4
Guyana	51,7	55,6	58,9	30,9	39,4	41,8	74,7	72,8	74,4
Haití	56,0	54,8	55,9	39,5	35,2	35,4	73,6	75,7	77,5
Jamaica	61,5	56,5	58,2	51,4	46,2	47,5	72,4	67,4	69,5
Martinica	46,2	45,5	42,5	39,9	40,9	38,2	53,3	50,7	47,5
Puerto Rico	38,1	41,3	42,4	26,9	32,6	34,6	50,5	51,0	51,2
Suriname	44,6	43,5	44,7	29,8	28,9	30,4	59,9	58,5	59,4
Trinidad y Tabago	45,0	55,2	61,5	34,3	41,7	50,5	56,1	69,4	73,0
El Caribe ^f	50,7	53,3	54,5	37,5	41,6	43,4	64,5	65,5	65,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países, y Naciones Unidas, Base de datos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Default.aspx>.

- ^a Gran Buenos Aires.
^b Ocho ciudades principales y El Alto.
^c Áreas urbanas.
^d Asunción y Departamento Central.
^e Promedio ponderado.
^f Promedio simple.

Entre los jóvenes latinoamericanos, el porcentaje de ocupados aumentó muy levemente entre 1990 y 2008, como resultado de dos tendencias contrastantes: una menor cantidad de ocupados hombres y un aumento de las tasas de ocupación de las mujeres jóvenes. La disminución entre los hombres jóvenes no es necesariamente preocupante, en la medida en que el fenómeno se deba a su mayor permanencia en el sistema educativo, y el crecimiento de la ocupación entre las mujeres jóvenes coincide con una tendencia de largo plazo de una reducción de la proporción de jóvenes dedicadas a los oficios del hogar (véase la sección C).

3. Los trabajadores pobres e indigentes

Mediante la proporción de ocupados que viven con menos de un dólar PPA por día, se quiso aportar información sobre un elemento clave de la falta de trabajo decente a nivel mundial¹². La idea es que si los trabajadores ni siquiera generan un ingreso suficiente para poder salir de la extrema pobreza junto con sus familias, difícilmente sus empleos se pueden definir como “decentes” (OIT, 2007a). Sin embargo, cabe destacar que ser trabajador pobre o indigente no significa necesariamente obtener bajos ingresos laborales, ya que un trabajador con buenos ingresos laborales igual podría situarse por debajo de la línea de pobreza o indigencia si en su hogar hay un elevado número de dependientes (BID, 2007). Asimismo, que un trabajador resida en un hogar con ingresos per cápita superiores a un dólar por día no implica necesariamente que su ingreso laboral sea decente, porque sus bajos ingresos laborales podrían ser complementados por aquellos del cónyuge u otros miembros del hogar o por ingresos no laborales como remesas o transferencias del Estado.

¹² Desde agosto de 2008, la línea de “un dólar por día” del Banco Mundial corresponde a 1,25 dólares PPA a precios de 2005.

El indicador utilizado para el monitoreo de la nueva meta de empleo en el ámbito mundial es calculado por la OIT como el promedio ponderado de: i) el producto entre la incidencia de la extrema pobreza (medida por el Banco Mundial según la línea de 1,25 dólares PPA por día) y la población mayor de 15 años y ii) el producto entre la incidencia de la extrema pobreza y la fuerza laboral mayor de 15 años¹³. En América Latina y el Caribe, el porcentaje de trabajadores que viven con menos de 1,25 dólares por día calculado con esta metodología disminuyó algo más de seis puntos porcentuales, del 12,7% en 1991 al 6,4% en 2008. En contraste, en Asia oriental —donde en 1991 el 69,5% de los trabajadores vivía en la indigencia— se logró disminuir la proporción de la población ocupada con ingresos inferiores a 1 dólar por día en alrededor de 60 puntos porcentuales, por lo que hoy esa región tiene un porcentaje de trabajadores extremadamente pobres (9,3%) solo levemente superior al de América Latina y el Caribe (Naciones Unidas, 2009).

Siguiendo el método que tradicionalmente ha utilizado la CEPAL en el *Panorama social de América Latina* —en que se usan líneas distintas para cada país obtenidas sobre la base de una misma metodología, en lugar de las líneas de 1 o 2 dólares por día—, en el cuadro III.3 se presentan datos sobre la incidencia de la indigencia y pobreza entre los ocupados¹⁴. Esto permite evidenciar que el actual funcionamiento del mercado de trabajo en la región todavía no permite salir de la pobreza a amplios segmentos de trabajadores. En América Latina, entre el 7% (Chile) y el 60% (Honduras) de los ocupados vive en condiciones de pobreza y entre el 1% (Chile) y el 40% (Honduras) en la pobreza extrema. En el Caribe, según los datos de la OIT y el Banco Mundial, el porcentaje de trabajadores que viven con menos de 1,25 dólares por día varía entre el 0,2% (Jamaica) y el 54,9% (Haití).

Sin embargo, en América Latina, la tendencia desde 1990 ha sido positiva, con una disminución del porcentaje de ocupados pobres del 39,9% al 26,3% en 2008 y una disminución del porcentaje de ocupados en pobreza extrema del 17,8% al 11,3%. Conforme a la tendencia regional, el porcentaje de trabajadores pobres disminuyó en la mayoría de los países durante el período 1990-2008; destacan los casos del Brasil, con una disminución de 21 puntos porcentuales, y Chile, con una baja de 19 puntos porcentuales. Las excepciones son el Paraguay, donde la pobreza entre los ocupados subió seis puntos porcentuales, así como las áreas urbanas de la Argentina y las áreas rurales de Colombia, donde hubo leves aumentos de la pobreza entre los ocupados. Las cifras sobre los trabajadores pobres e indigentes reflejan, asimismo, que la situación respecto a este fenómeno es más grave en las áreas rurales que en las áreas urbanas (véanse los gráficos III.3 y III.4)¹⁵.

¹³ Este método de cálculo representa una aproximación que resulta de promediar la estimación de: i) un límite superior y ii) un límite inferior del verdadero porcentaje de ocupados extremadamente pobres. La estimación del límite inferior se basa en el supuesto de que todos los pobres mayores de 15 años que son parte de la población económicamente activa están ocupados (OIT, 2009a). Cabe señalar que esta estimación tiene algunas debilidades metodológicas. Primero, en la medición de la pobreza por ingreso, la consideración de que todos los pobres económicamente activos trabajan no es válida, dado que, con frecuencia, es a la inversa: precisamente es el desempleo uno de los principales factores que lleva al ingreso per cápita del hogar por debajo de la línea de la pobreza, por lo que la pobreza entre los desempleados suele ser elevada. Segundo, el verdadero valor de los ocupados extremadamente pobres, con una alta probabilidad se ubica por debajo del citado límite inferior, dado que, como se indica en los estudios de la CEPAL, la tasa de extrema pobreza de los ocupados está por debajo de la tasa general (véase, por ejemplo, CEPAL, 2009c).

¹⁴ A diferencia de la metodología utilizada por la OIT para el cálculo del indicador oficial, en este caso la indigencia y la pobreza entre los ocupados se calculan directamente a partir de los microdatos de las encuestas de hogares. De todas maneras, la pobreza e indigencia de los ocupados es una característica definida para los hogares donde residen en función del ingreso per cápita de sus miembros. De modo que la condición de indigencia de un trabajador depende no solo de su ingreso por trabajo (de su salario, en particular), sino del número de miembros del hogar y de cuántos de ellos aportan ingresos al grupo familiar.

¹⁵ La única excepción es Chile, donde en 2006 la pobreza de los ocupados urbanos superó en 0,9 puntos porcentuales la pobreza de los ocupados rurales.

Cuadro III.3
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA QUE VIVE EN LA INDIGENCIA
 (INDICADOR 1.6 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO) Y EN LA POBREZA,
 TOTAL NACIONAL, URBANO Y RURAL, ALREDEDOR DE 1990, 2002 Y 2008**
(En porcentajes)

País	Indigencia Total nacional)			Indigencia (Áreas urbanas)			Indigencia (Áreas rurales)			Pobreza (Total nacional)			Pobreza (Áreas urbanas)			Pobreza (Áreas rurales)		
	1990	2002	2008	1990	2002	2008	1990	2002	2008	1990	2002	2008	1990	2002	2008	1990	2002	2008
Argentina	...	...	...	1,6 ^a	10,5 ^a	3,2 ^a	...	...	...	...	...	...	9,9 ^a	27,3 ^a	10,5 ^a	...	...	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	...	33,8	30,7	12,1 ^b	13,7 ^b	11,8 ^b	...	60,1	58,0	...	56,7	50,1	39,2 ^b	39,7 ^b	34,3 ^b	...	76,7	72,9
Brasil	15,8	8,0	3,9	9,8	5,0	2,2	36,6	21,4	12,2	38,0	27,6	17,3	31,1	23,5	14,1	62,2	46,1	32,7
Chile	6,5	2,4	1,2	6,2	2,0	1,2	7,9	4,9	1,4	26,0	11,9	7,3	25,3	15,6	7,4	26,1	11,4	6,5
Colombia	18,7	15,8	13,3	12,0	14,9	9,3	28,1	17,9	27,4	45,8	39,8	30,0	41,1	39,5	23,6	52,2	40,4	53,0
Costa Rica	4,5	3,4	1,9	2,4	1,9	1,5	6,2	5,8	2,7	15,6	10,9	8,4	14,5	8,8	8,2	16,5	14,2	8,6
Ecuador	...	16,0	12,1	16,9	12,2	8,5	...	24,0	19,2	...	42,0	32,4	50,4	38,1	28,5	...	51,0	40,2
El Salvador	13,4	14,5	11,9	8,7	8,8	8,4	20,6	24,3	18,4	41,1	37,4	36,2	34,0	29,1	30,9	52,1	51,8	45,7
Guatemala	30,4	19,7	20,2	16,3	10,0	9,7	40,1	26,4	32,3	57,6	47,6	44,0	41,1	33,1	33,0	68,8	57,6	56,8
Honduras	49,6	45,3	37,0	31,5	27,7	18,1	64,2	62,6	54,9	71,9	69,5	60,0	59,0	57,7	46,5	82,4	81,0	72,8
México	12,9	8,7	7,1	8,1	4,4	3,8	21,7	16,3	13,8	38,5	31,2	25,6	33,0	24,5	21,0	48,4	43,0	34,7
Nicaragua	34,4	31,2	24,5	22,9	22,1	14,9	50,0	45,2	37,8	61,2	59,5	53,1	51,7	53,3	45,8	74,0	68,9	63,1
Panamá	11,4	12,1	8,0	4,6	3,6	1,6	19,8	27,3	20,9	30,3	25,8	17,5	18,1	15,1	8,3	45,7	44,9	35,9
Paraguay	...	24,9	22,5	6,8 ^c	4,7 ^c	11,2 ^c	...	42,6	35,3	...	50,3	48,0	32,0 ^c	31,6 ^c	37,6 ^c	...	65,0	57,6
Perú	19,5	21,6	10,8	5,9	7,6	2,4	45,2	45,6	25,6	38,9	49,8	30,3	24,6	36,0	19,8	65,9	73,6	55,2
República Dominicana	...	8,4	10,7	...	6,4	8,8	...	12,5	15,1	...	29,0	29,3	...	26,7	27,4	...	33,8	33,3
Uruguay	...	...	1,5	1,7	1,3	1,6	...	...	1,0	...	...	8,2	11,3	10,0	8,5	...	...	5,1
Venezuela (República Bolivariana de)	5,4	11,5	4,3	4,4	...	...	11,3	...	...	22,9	34,1	16,1	21,7	...	...	30,2	...	...
América Latina ^d	17,8	14,9	11,3	10,5	9,1	5,9	35,3	28,3	23,2	39,9	35,6	26,3	33,1	28,6	19,7	58,7	51,1	43,6

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.

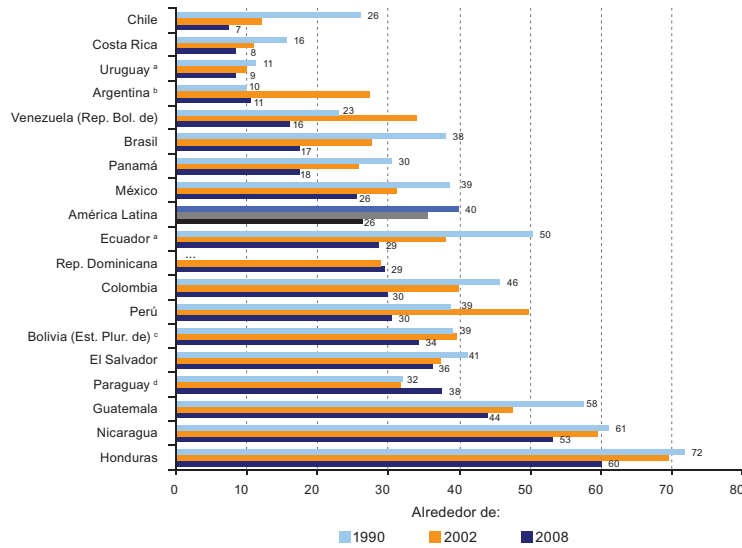
^a Gran Buenos Aires.

^b Ocho ciudades principales y El Alto.

^c Asunción y Departamento Central.

^d Promedio ponderado.

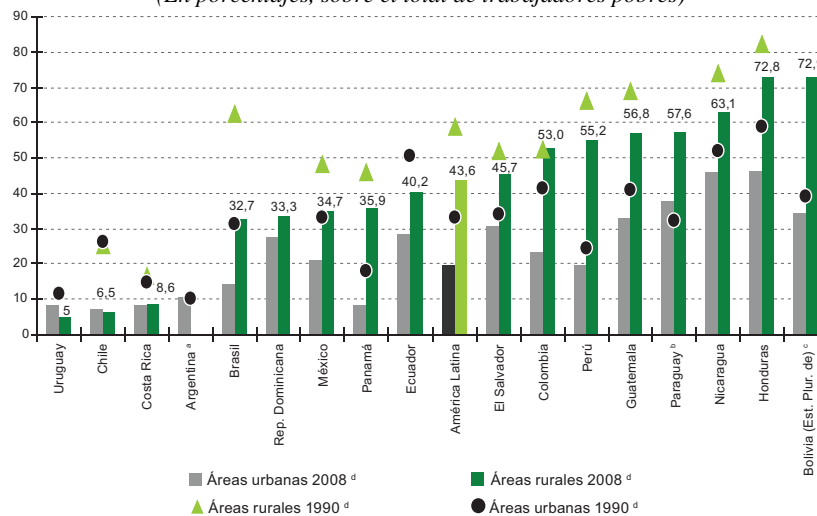
Gráfico III.3
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA ENTRE LOS OCUPADOS, ALREDEDOR DE 1990, 2002 Y 2008
(En porcentajes)



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 Áreas urbanas.
- ^b Gran Buenos Aires.
- ^c Ocho ciudades principales y El Alto.
- ^d Asunción y Departamento Central.

Gráfico III.4
AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA ENTRE LOS OCUPADOS, ÁREAS URBANAS Y RURALES, ALREDEDOR DE 1990 Y 2008
(En porcentajes, sobre el total de trabajadores pobres)



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 Gran Buenos Aires.
- ^b Asunción y Departamento Central.
- ^c Ocho ciudades principales y El Alto.
- ^d Alrededor del año indicado.

4. Los trabajadores vulnerables

La proporción de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados en el total de ocupados puede utilizarse para identificar personas que se encuentren en situación de empleo vulnerable, ya que esas categorías de trabajadores tienen menos probabilidades de tener acceso a la protección social y, por regla general, perciben ingresos bajos. El vínculo con la pobreza surge porque gran parte de los trabajadores independientes o por cuenta propia no cuentan con la protección social y las redes de seguridad que les permitirían protegerse en épocas de baja demanda laboral y con frecuencia no pueden ahorrar lo suficiente para hacer frente a esas situaciones (OIT, 2007a)¹⁶. También se desprende que este tipo de empleo podría estar relacionado con las insuficiencias en el funcionamiento del mercado de trabajo, principalmente en lo relativo a la generación de empleo asalariado. Esto pone de relieve que los problemas de inserción laboral son atribuibles a deficiencias de los sistemas productivos relacionadas con su heterogeneidad estructural (Infante, 2008) (véase el punto 2 de la sección E).

En América Latina, se observa que el porcentaje de trabajadores vulnerables descendió del 33,0% en 1990 al 30,8% en 2008, aunque esto responde a un aumento ocurrido entre 1990 y 2002 —cuando alcanzó el 35,0%— y a una posterior disminución. Entre los jóvenes ocupados, la proporción de trabajadores por cuenta propia y no remunerados es del 22%. El empleo vulnerable disminuyó tanto entre los hombres como entre las mujeres. En la región, el porcentaje de mujeres que trabajan por cuenta propia o como familiares no remuneradas supera en 3,5 puntos porcentuales el porcentaje correspondiente a los hombres, aunque hay países como el Ecuador, El Salvador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, el Paraguay y el Perú donde esta diferencia supera los 10 puntos porcentuales. En el Caribe, los datos disponibles muestran un descenso en el porcentaje de trabajadores vulnerables que, a excepción de Jamaica, es inferior al promedio latinoamericano (véase el cuadro III.4).

Desde el punto de vista de la equidad de género, un factor fundamental de vulnerabilidad de las mujeres que trabajan es la ausencia de ingresos propios. Esta situación se da no solo en el caso de las mujeres ocupadas sin remuneración en empresas familiares —fenómeno incluido en el indicador 1.7 de seguimiento de la meta del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio relacionada con el empleo— sino que afecta principalmente a la enorme cantidad de mujeres que trabajan en sus casas sin remuneración, dedicándose al cuidado de niños y ancianos y a los quehaceres domésticos. Alrededor de 2005, entre el 40% (áreas urbanas) y el 53% (áreas rurales) de las mujeres de 15 años y más no tenían ingresos propios (CEPAL, 2007d). En el capítulo V se presentan más antecedentes al respecto.

Asimismo, los promedios nacionales de trabajadores vulnerables esconden enormes diferencias geográficas. En las áreas rurales de los países latinoamericanos, donde el porcentaje de trabajadores por cuenta propia y en empresas familiares no remunerados generalmente supera el 50% de los ocupados, este fenómeno está mucho más difundido que en las áreas urbanas, donde el porcentaje de trabajadores vulnerables se sitúa en torno al 30%.

Más aún, la migración entre las zonas rurales y las urbanas puede considerarse otro factor que afecta negativamente al objetivo de promover un empleo decente para todos. Lo anterior se debe a que una proporción importante de quienes migran no cuentan con una formación escolar adecuada ni con una red social que les permita acceder a empleos de calidad, por lo que quedan rezagados a empleos informales o de baja productividad y excluidos del sistema de protección social. De esta forma, se generan bolsones de pobreza en poblaciones periféricas a las ciudades, con escaso acceso a la infraestructura pública y los servicios y con elevada vulnerabilidad.

¹⁶ En el cuadro 17 del anexo estadístico del *Panorama social de América Latina, 2009* pueden observarse en mayor detalle las distintas categorías de inserción laboral. Asimismo, se puede apreciar que sustrayendo del porcentaje de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados en los distintos países de la región los trabajadores con calificación profesional o técnica, el porcentaje de trabajadores vulnerables baja en promedio alrededor de dos puntos porcentuales.

Cuadro III.4

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA QUE TRABAJA POR CUENTA PROPIA O EN UNA EMPRESA FAMILIAR (INDICADOR 1.7 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO) SEGÚN SEXO, ALREDEDOR DE 1990, 2002 Y 2008
(En porcentajes del empleo total)

a) América Latina

País	Ambos sexos (15 años y más)			Mujeres (15 años y más)			Hombres (15 años y más)			Jóvenes (15-29 años)		
	1990	2002	2008	1990	2002	2008	1990	2002	2008	1990	2002	2008
Argentina ^a	25,6	22,3	19,3	27,0	16,1	16,7	24,8	26,8	21,3	15,9	15,0	10,3
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^b	43,7	46,0	36,0	54,1	57,7	44,1	36,0	36,1	29,8	34,2	36,1	24,5
Brasil	28,9	32,7	29,1	30,0	31,9	28,6	28,3	33,2	29,4	22,0	24,4	19,7
Chile	24,5	21,1	21,3	20,7	19,4	20,9	26,3	22,0	21,5	17,2	13,3	11,8
Colombia	44,6	44,9	45,6	35,2	44,6	45,6	49,7	45,2	45,6	36,8	36,6	37,8
Costa Rica	24,3	23,6	19,5	20,4	24,5	20,2	25,8	23,1	19,1	17,0	15,7	10,7
Ecuador ^c	35,6	34,2	33,8	40,5	40,1	41,1	32,9	30,6	28,7	27,8	23,9	23,2
El Salvador	36,2	37,3	35,3	45,8	45,5	45,0	30,2	31,6	28,6	25,5	29,4	25,8
Guatemala	48,0	45,3	44,5	47,1	56,8	54,9	48,3	38,5	38,0	42,5	40,0	37,0
Honduras	49,6	49,3	48,9	50,4	49,2	51,5	49,3	49,3	47,4	41,6	39,6	34,6
México	29,4	29,6	22,6	30,8	35,8	28,2	28,8	26,0	19,1	21,7	21,3	15,0
Nicaragua	46,5	42,2	44,9	44,8	48,4	49,4	47,4	38,7	42,4	39,8	37,4	38,6
Panamá	33,8	34,7	30,7	15,9	26,0	28,6	41,9	33,5	32,0	33,4	31,6	25,1
Paraguay ^d	22,9	26,8	26,4	30,8	30,9	32,8	17,4	23,3	21,8	12,1	16,4	16,2
Perú	52,4	53,6	51,4	62,5	63,1	59,6	44,6	46,4	44,6	44,5	44,9	41,3
República Dominicana	41,7	43,5	43,8	32,2	30,0	31,2	45,8	50,3	50,6	34,9	35,6	39,7
Uruguay ^e	20,1	25,8	24,9	21,8	20,8	23,7	18,9	29,5	25,7	12,9	19,5	15,3
Venezuela (República Bolivariana de)	25,7	39,3	37,5	22,1	42,2	37,1	27,4	37,5	37,7	19,2	33,9	29,7
América Latina ^e	33,0	35,0	30,8	34,1	37,0	32,9	32,5	33,6	29,4	25,7	27,2	22,0
América Latina ^f	35,2	36,2	34,3	35,1	37,9	36,9	34,7	34,9	32,5	27,7	28,6	25,5

b) El Caribe

País	Ambos sexos (15 años y más)			Mujeres (15 años y más)			Hombres (15 años y más)		
	1990	2002	2008	1990	2002	2008	1990	2002	2008
Anguila	...	7,6	...	...	4,6	...	...	10,0	...
Antigua y Barbuda	14,6	...	...	13,7	...	...	15,4	...	...
Antillas Neerlandesas	8,1	12,0	11,2	6,7	4,0	...	9,1	8,4	...
Aruba	3,9	...	...	2,2	...	...	5,1	...	...
Barbados	11,7	13,7	...	8,6	9,0	...	14,4	17,7	...
Belice	...	...	23,5	...	...	21,5	...	...	24,6
Dominica	29,1	25,9	...	23,2	20,5	...	32,2	29,4	...
Jamaica	42,3	35,8	35,4	37,4	29,9	31,4	46	40,1	38,4
Montserrat	12,6	...	...	9,4	...	...	14,8	...	...
Saint Kitts y Nevis	12,1	8,5	...	11,9	6,8	...	12,4	9,7	...
San Vicente y las Granadinas	20,2	...	...	17,3	...	...	21,8	...	...
Santa Lucía	23,5	28,7	...	21,1	25,3	...	25,4	31,5	...
Suriname	15,6	...	...	...	...	...	...	...	...
Trinidad y Tabago	21,7	16,8	15,6	20,8	14,3	13,2	22,1	18,4	17,3
El Caribe ^f	24,0	21,5	20,7	...	...	...	...	...	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Default.aspx>.

^a Gran Buenos Aires.

^b Ocho ciudades principales y El Alto.

^c Áreas urbanas.

^d Asunción y Departamento Central.

^e Promedio ponderado.

^f Promedio simple.

5. Los efectos de la crisis global

Tras seis años de crecimiento económico relativamente elevado, que implicaron un entorno favorable para avanzar en mejorar los indicadores de empleo de los ODM, la crisis internacional de fines de 2008 y comienzos de 2009 provocó un fuerte impacto en la economía y los mercados laborales de América Latina y el Caribe. En especial, la caída del PIB ha disminuido la demanda de empleo y se estima que la tasa de desempleo regional se habría incrementado a alrededor del 8,3%, y que habría un deterioro en la calidad de los empleos generados (CEPAL, 2009b)¹⁷. La información oficial de los países para 2009 muestra un deterioro en por lo menos tres de los indicadores utilizados para el monitoreo de la meta 1.B, aunque el empeoramiento registrado en estos indicadores no ha eliminado completamente los avances de los años previos¹⁸. Además, resulta difícil prever el tiempo que será necesario para alcanzar los niveles previos a la crisis y la evolución de esos indicadores durante el próximo quinquenio hasta el año 2015, cuando se cumpla el plazo para el cumplimiento de las metas del Milenio.

En 12 de 17 países que cuentan con información, la tasa de crecimiento del PIB por persona empleada (indicador 1.4) fue negativa, como reflejo de una caída del producto más marcada que la caída del nivel de ocupación (Barbados, Chile, Costa Rica y Jamaica), un aumento del número de ocupados superior al modesto crecimiento económico (Colombia, Cuba, el Perú) o de un aumento del número de ocupados sumado a una contracción del PIB (el Brasil, Honduras, México y la República Bolivariana de Venezuela) (véase el cuadro III.5).

Por otra parte, en cinco países se mantuvo la tendencia del aumento del PIB por ocupado de los años previos, debido a una caída del nivel de empleo que supera la contracción del producto (las Bahamas y Trinidad y Tabago), a una caída del nivel de empleo a pesar de una modesta expansión del producto (la República Dominicana) o a un aumento del producto superior al del empleo (la Argentina y Panamá). Sin embargo, cabe señalar que solo esta última combinación —una mayor productividad laboral media como consecuencia de un crecimiento económico superior al aumento del empleo— puede considerarse benéfica¹⁹. En resumen, en 2009 el promedio simple del PIB por ocupado de 17 países de la región bajó un 1,2%. El promedio ponderado muestra una caída marcadamente mayor, un 2,6%, debido al peso de México, que sufrió una pronunciada baja del indicador en este promedio.

Como se desprende de la discusión del indicador 1.4, en muchos países el nivel del empleo cayó en términos absolutos, por lo que, tomando en cuenta el crecimiento demográfico de la población en edad de trabajar, la caída de la tasa de ocupación (indicador 1.5) es aún más generalizada. De todas maneras, no en todos los países cayó la tasa de ocupación, lo que indica que el nivel del empleo no fue el único canal de ajuste del mercado laboral frente a la crisis. En efecto, en 11 de 17 países la tasa de ocupación se contrajo en 2009, se mantuvo estable en la Argentina y la República Bolivariana de Venezuela y subió en Colombia, Honduras, el Perú y el Uruguay (véase el cuadro III.6). En el promedio simple de 17 países la caída es de 0,9 puntos porcentuales, y se reduce a 0,5 puntos porcentuales en el promedio ponderado, debido principalmente a la baja moderada de la tasa de ocupación en el Brasil.

¹⁷ En 2009 el PIB regional disminuyó un 1,8% y el PIB por habitante, cerca del 2,9% (CEPAL, 2009b).

¹⁸ La información presentada en esta sección, que corresponde a datos publicados por los institutos nacionales de estadística de cada país, no es comparable con aquella proveniente de las encuestas de hogares presentada en las secciones anteriores. Tampoco los datos son estrictamente comparables de un país a otro, ya que puede haber diferencias en el crecimiento demográfico, el número de ocupados, la cobertura geográfica y la definición del rango etario de la población en edad de trabajar. No se cuenta con información oficial de los países para el indicador 1.6 (proporción de la población ocupada con ingresos inferiores a 1 dólar PPA por día).

¹⁹ Por lo tanto, el indicador 1.4 de los ODM, la tasa de crecimiento del PIB por persona empleada, tiene más sentido para el examen de tendencias en períodos más largos que para el análisis de cambios coyunturales derivados de crisis, que obligan a examinar el numerador y el denominador del indicador y calificar en cada caso la situación de los países.

Cuadro III.5
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (17 PAÍSES): TASAS DE CRECIMIENTO DEL NÚMERO
 DE OCUPADOS, DEL PIB Y DEL PIB POR OCUPADO, 2009**
(En porcentajes)

País	Número de ocupados	PIB	PIB por ocupado
Argentina	0,5	0,9	0,4
Bahamas	-9,8	-3,9	6,5
Barbados ^a	-3,1	-3,6	-0,4
Brasil	0,7	-0,2	-0,9
Chile	-0,7	-1,5	-0,8
Colombia	5,6	0,4	-4,9
Costa Rica	-0,1	-1,2	-1,1
Cuba	2,5	1,4	-1,1
Ecuador	1,7	0,4	-1,3
Honduras	8,1	-2,1	-9,4
Jamaica ^a	-2,4	-3,0	-0,6
México	0,4	-6,5	-6,9
Panamá	1,3	2,4	1,1
Perú	2,3	0,9	-1,4
República Dominicana	-1,7	3,5	5,3
Trinidad y Tabago ^a	-0,6	-0,5	0,1
Venezuela (República Bolivariana de)	2,1	-3,3	-5,3
América Latina y el Caribe ^b	0,4	-0,9	-1,2
América Latina y el Caribe ^c	0,7	-1,9	-2,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Para los ocupados se consideran los primeros tres trimestres de ambos años.

^b Promedio simple.

^c Promedio ponderado.

Cuadro III.6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (17 PAÍSES): TASA DE OCUPACIÓN, 2008 Y 2009 ^a
(En porcentajes)

País	2008	2009	Diferencia
Argentina	54,2	54,2	0,0
Bahamas	69,7	62,9	-6,8
Barbados ^b	62,4	60,8	-1,6
Brasil	52,5	52,1	-0,4
Chile	51,7	50,5	-1,2
Colombia	51,9	53,6	+1,7
Costa Rica	53,9	52,1	-1,8
Ecuador	56,0	53,9	-2,1
Honduras	49,2	51,5	+2,3
Jamaica ^b	58,3	56,6	-1,7
México	56,3	55,5	-0,8
Panamá	60,3	59,9	-0,4
Perú	62,4	62,7	+0,3
República Dominicana	47,7	45,8	-1,9
Trinidad y Tabago ^b	60,6	60,1	-0,5
Uruguay	57,7	58,5	+0,8
Venezuela (República Bolivariana de)	60,2	60,2	0,0
América Latina y el Caribe ^c	56,8	55,9	-0,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Los datos se refieren al total nacional, con la excepción de la Argentina (zonas urbanas), el Brasil (seis áreas metropolitanas) y el Perú (Lima Metropolitana).

^b Primeros tres trimestres de ambos años.

^c Promedio simple.

La información sobre el porcentaje de trabajadores vulnerables en 12 países de la región muestra que en la mayoría de ellos aumentó la proporción de las categorías de trabajo por cuenta propia y trabajo familiar no remunerado, lo que refleja la debilidad de la demanda laboral de las empresas y la consiguiente caída del empleo asalariado privado que no pudo compensarse con el incremento del empleo público²⁰. La proporción de trabajadores vulnerables se mantuvo estable en el Brasil y cayó en Costa Rica, donde la caída del nivel de ocupación se centró en los asalariados. En el promedio simple regional, la proporción de los trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados en el empleo aumentó 0,9 puntos porcentuales (véase el cuadro III.7).

Cuadro III. 7
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (12 PAÍSES): PROPORCIÓN DE TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA Y TRABAJADORES FAMILIARES NO REMUNERADOS EN EL EMPLEO TOTAL, 2008 Y 2009^a
(En porcentajes)

País	2008	2009	Diferencia
Argentina ^b	19,3	19,5	+0,2
Brasil	19,5	19,5	0,0
Chile	23,9	24,9	+1,0
Colombia	45,8	47,2	+1,4
Costa Rica	19,7	18,9	-0,8
Ecuador	40,0	42,5	+2,5
Honduras	52,3	54,4	+2,1
México	28,8	29,7	+0,9
Panamá	30,8	32,2	+1,4
Perú	37,9	38,4	+0,5
República Dominicana	43,9	44,0	+0,1
Venezuela (República Bolivariana de)	30,6	31,6	+1,0
América Latina y el Caribe ^c	32,7	33,6	+0,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Los datos se refieren al total nacional, con la excepción de la Argentina (zonas urbanas), el Brasil (seis áreas metropolitanas) y el Perú (Lima Metropolitana).

^b Primeros tres trimestres de ambos años.

^c Promedio simple.

Estas tendencias muestran que en la región el impacto laboral de la crisis se centró más en el aumento del empleo en categorías de ocupación vulnerables y en una caída de la productividad laboral media que en la reducción del nivel de empleo²¹. Esto se debe a la ausencia de sólidos sistemas de protección al desempleo y los ahorros privados, que pueden proveer los recursos para la subsistencia cuando se pierde un puesto de trabajo, así como la relativa facilidad para acceder a un empleo informal. En efecto, para la región en su conjunto, se ha estimado un aumento absoluto del número de ocupados y la caída de la tasa de ocupación ha sido relativamente moderada. Por otra parte, la reducción del empleo de buena calidad ha incidido en un aumento de la proporción del trabajo por cuenta propia y del trabajo familiar no remunerado y en una caída de la productividad laboral —a diferencia de lo que se observa, por ejemplo, en los Estados Unidos, donde durante la crisis se registraron fuertes caídas en los niveles de empleo y marcados aumentos de la productividad laboral²².

²⁰ En el *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2009* se estima, como promedio simple de los datos de ocho países, que el empleo asalariado privado cayó un 0,5% en los primeros tres trimestres de 2009, en comparación con el mismo período de 2008, mientras que el empleo asalariado público subió un 3,0% (CEPAL, 2009b). A ello contribuyó la ampliación o creación de programas de empleo de emergencia y el crecimiento del empleo público en general, que —salvo en el marco de una gran crisis fiscal o profundas reformas estructurales— es más estable que el empleo asalariado privado.

²¹ Las cifras del cuadro III.4 no coinciden con las del cuadro III.7 debido a que las primeras provienen de tabulaciones de encuestas de hogares, mientras que las segundas son cifras proporcionadas por los países, obtenidas en muchos casos a partir de encuestas de empleo que dan lugar a las estimaciones oficiales de los distintos indicadores de empleo y desempleo.

²² Durante 2009, en los Estados Unidos el producto de las empresas no agropecuarias cayó un 3,6%, mientras que las horas trabajadas se contrajeron un 7,1%, con lo cual la productividad laboral aumentó un 3,8% (BLS, 2010).

Más allá de las pautas esbozadas a nivel regional, es importante destacar las diferencias entre los países, pues en algunos los ajustes en el mercado laboral se concentraron en una caída de la tasa de ocupación, mientras en otros cayó la productividad laboral media y, en muchos de estos casos, aumentó la proporción de trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados. Entre los países que se ajustaron principalmente por medio de una caída del nivel de empleo, destacan varios países caribeños (las Bahamas y Trinidad y Tabago y, en menor grado, Barbados y Jamaica, donde la productividad también bajó), así como Panamá y la República Dominicana. En la Argentina, Chile y Costa Rica en ambas variables se sintió el impacto del ajuste, pero más en el nivel del empleo. Por otra parte, Colombia, Cuba, el Ecuador, Honduras, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela se ajustaron por medio de una reducción de la productividad laboral media. El Brasil y México también se ajustaron sobre todo por el lado de la productividad, aunque también sufrieron caídas de su respectiva tasa de ocupación, con grandes diferencias, debido a la magnitud del impacto de la crisis que sufrieron ambas economías.

C. LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES Y LOS JÓVENES EN EL EMPLEO

1. La difícil inserción laboral de las mujeres y los jóvenes

Las mujeres y los jóvenes son grupos especialmente vulnerables a las dificultades de inserción en el mercado laboral, así como a diversas formas de discriminación en ese ámbito, lo que conduce a su inserción en ocupaciones de baja calidad y bajos ingresos. De allí el énfasis en estos dos grupos en la nueva meta del Milenio sobre empleo. Tanto las mujeres como los jóvenes se ven afectados por altas tasas de desempleo, inserciones laborales en sectores de baja productividad, en condiciones de trabajo precarias, frecuentemente desprovistas de contraprestaciones de salud y afiliación a la seguridad social y con bajas remuneraciones. Sin embargo, algunas de las características de su inserción, así como sus tendencias en el tiempo, son diferentes. También lo son las causas subyacentes a los problemas de incorporación y permanencia en el mercado de trabajo. La juventud es una etapa transitoria que marca el inicio de la incorporación de las personas a la actividad productiva. Por tanto, las dificultades que los jóvenes enfrentan en el mercado de trabajo son frecuentemente de carácter temporal, ya que los problemas que afectan a la juventud en cuanto tal desaparecen o cambian cuando el sujeto pasa a formar parte del mundo adulto. En cambio, la mujer enfrenta diversas barreras de incorporación al mercado laboral y cuando logra entrar en ese mercado, es discriminada respecto de sus pares hombres, en particular en términos de brechas salariales.

a) Las mujeres y el trabajo

En el informe *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2006: Una mirada a la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer en América Latina y el Caribe* se estima que la pobreza en la región aumentaría más de 10 puntos porcentuales sin el trabajo remunerado de las mujeres. Pese a la importancia del trabajo femenino remunerado en las economías familiares, el empleo es una de las áreas en las que persisten las más amplias brechas de género, que se manifiestan en peores remuneraciones, bajos retornos a la educación y predominio del trabajo informal y de baja productividad (CEPAL, 2007d). En ese sentido, la inclusión de la meta de empleo dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio representa un avance sustancial. Se reconoce así que la generación de empleo de calidad y la igualdad entre hombres y mujeres son objetivos centrales de la agenda de desarrollo y, al mismo tiempo, una condición para el logro de los demás ODM (CEPAL, 2007a).

Por mucho tiempo se ha considerado que las mujeres conforman una fuerza de trabajo secundaria y de mayor costo de contratación, lo que justificaría prácticas laborales que hoy se consideran abiertamente discriminatorias²³. Aunque en las teorías neoclásicas se reconocía la existencia de brechas de género, estas se atribuían principalmente a la productividad femenina supuestamente menor, las preferencias profesionales de las mujeres y los costos no salariales de la contratación. Ya en la teoría del capital humano se reconocieron claramente las discriminaciones en el mercado de trabajo, como consecuencia de condicionamientos culturales relacionados con la asignación tradicional de roles de cuidado familiar a la mujer (Becker, 1971; Becker, 1985).

²³ Las teorías de segmentación y dualismo sexual del trabajo (Piore y Berger, 1980; Piore y Doeringer, 1985; OIT, 1979) señalaban la existencia de un mercado de trabajo con segmentos primarios y secundarios. Así, la fuerza de trabajo en las ocupaciones secundarias estaría compuesta por grupos cuya identidad social y roles se definen fuera del mercado de trabajo, como las mujeres, los adolescentes, los aprendices, los trabajadores en práctica y los migrantes temporales, que frecuentemente entran y salen de la fuerza de trabajo (Piore y Berger, 1980).

En estudios más recientes se destaca además que, en el contexto de las diversas transformaciones familiares y culturales de nuestras sociedades, las mujeres han adquirido una importancia creciente en el mercado de trabajo y en el aporte al ingreso familiar. Esto ha llevado a reconocer que para un número significativo de ellas el trabajo no puede ser considerado una actividad secundaria y optativa (Geldstein y Delpino, 1994; Abramo y Todaro, 1998; Abramo, 2004). Por lo tanto, es preciso reconocer que el monitoreo de la situación del empleo femenino no solo da cuenta de la posición de la mujer en el mercado de trabajo, sino también del reconocimiento mismo por parte de nuestras sociedades de sus derechos y de su posición relevante tanto en los hogares como en el crecimiento económico. La presión creciente por asegurar la paridad y la equidad de género ha impulsado el desarrollo de planes y programas públicos principalmente orientados a monitorear este tipo de desigualdades en los mercados nacionales y, en ocasiones, a cumplir cuotas de género entre los empleados públicos (CEPAL, 2004a).

b) La juventud y el empleo

Cada vez es más evidente que, al menos en nuestra región, los jóvenes representan una oportunidad para el desarrollo. Este no es un reconocimiento meramente retórico, sino que se basa en el hecho de que los jóvenes de hoy son quienes están en mejores condiciones de abordar de manera positiva los importantes cambios sociales y productivos que ha traído el proceso de globalización y la introducción de las nuevas tecnologías en diversas esferas del mundo (CEPAL/OIJ, 2004). Los jóvenes representan en la actualidad un trampolín para el desarrollo, no solo por el motivo ya mencionado, sino también por las propias características de la transición demográfica en la región. Con algunas diferencias entre países, nos encontramos frente a un dividendo o bono demográfico, que consiste en una ventana temporal de bajos niveles de dependencia. Es decir, hay mayor proporción de población en edad productiva respecto de aquella en edades potencialmente inactivas (niños y adultos mayores) que representa, por tanto, una carga económica para la familia y el Estado.

Ya en 1995 las Naciones Unidas reconocieron abiertamente, en el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes, la importancia de los jóvenes y del mejoramiento de las diversas situaciones que los afectaban. En ese plan se indican las medidas que deben adoptarse en distintas esferas como la educación, el empleo, el hambre y la pobreza, la salud, el medio ambiente, el uso indebido de drogas, la delincuencia juvenil, las actividades recreativas, las niñas y los jóvenes, así como la participación plena y efectiva de los jóvenes en la vida de la sociedad y en la adopción de decisiones (Naciones Unidas, 1995). La educación y el empleo son las esferas de mayor prioridad, puesto que sientan la base para el mejoramiento de otras áreas. La educación permite desarrollar las competencias de los niños y jóvenes, preparándolos para un mundo en permanente transformación. Sin embargo, ese desarrollo debe tener una correlación con la existencia de oportunidades para el aprovechamiento de sus capacidades, principalmente —aunque no de forma exclusiva— en el mundo laboral. Mediante la participación en el trabajo, es posible desplegar el potencial creativo e innovador, desarrollar una vida plena, participar en las múltiples esferas de la vida social, acceder al bienestar material y simbólico, ejercer la ciudadanía social y cortar así las cadenas de reproducción de la pobreza que hoy aquejan a nuestras sociedades (CEPAL/OIJ, 2008). De este modo, las políticas públicas, además de tratar de velar por una mayor permanencia de los jóvenes en el sistema educativo, frecuentemente buscan fortalecer los sistemas de formación para el trabajo, acreditar competencias laborales en aquellos con más experiencia y fomentar el emprendimiento juvenil a fin de aprovechar las capacidades innovadoras de los jóvenes e incentivar el trabajo autónomo y la creación de empresas.

2. La participación laboral y el desempleo de las mujeres y los jóvenes

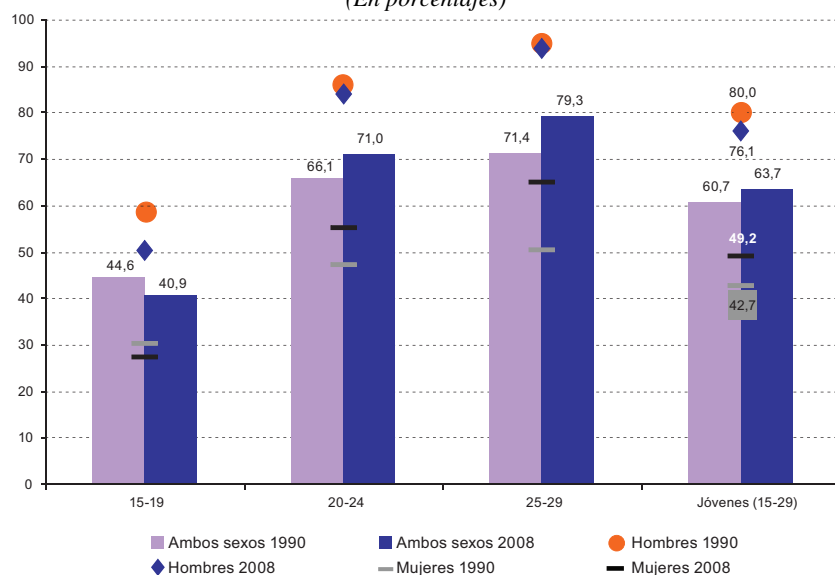
El crecimiento de la participación laboral ha sido un factor fundamental para elevar los ingresos familiares de los hogares en situación de pobreza. Esto se debe a la creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral: entre 1990 y 2008, en América Latina la tasa de participación de las mujeres subió 12 puntos porcentuales, del 40,7% al 52,5%, mientras que la de los hombres se redujo en dos puntos porcentuales, del 82,2% al 80,3%. En el Caribe de habla inglesa, alrededor de 2005, la tasa de participación femenina se situaba en un 53,8% y prácticamente no había crecido respecto de 1998 (53,6%). Al mismo tiempo, la tasa de participación masculina aumentó del 73,3% en 1998 al 74,6% en 2005 (CARICOM, 2008)²⁴.

²⁴ Los datos se refieren al promedio simple de ocho países (las Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tabago), calculado sobre la base de datos publicados por la CARICOM (2008), que no son estrictamente comparables con los datos sobre América Latina calculados por la CEPAL sobre la base del procesamiento de las encuestas de hogares.

Aunque en América Latina la brecha entre hombres y mujeres está disminuyendo, la tasa de participación de los hombres todavía es 28 puntos porcentuales superior a la de las mujeres. En el Caribe, la brecha se sitúa en alrededor de 21 puntos porcentuales y ha aumentado un punto porcentual entre 1998 y 2005 (CARICOM, 2008). Siguen así teniendo peso los factores culturales relacionados con la división del trabajo en los hogares, que explican la persistencia de importantes brechas entre las tasas de participación de las mujeres y los hombres, especialmente en los estratos más pobres de la población. Alrededor de 2005, en América Latina la tasa de participación de las mujeres en el decil más pobre fue del 37%, en comparación con el 76% de los hombres. Por ello es necesario superar urgentemente las restricciones que continúan dificultando la participación laboral de las mujeres y su contribución a los ingresos de los hogares (CEPAL, 2008a).

De acuerdo con la información de las encuestas de hogares, es también posible obtener alguna evidencia respecto del grado de estabilidad en la participación en el mercado de trabajo por parte de las mujeres y los jóvenes de 15 a 29 años. Como era de esperar, en América Latina, en promedio, la tasa de ocupación de los jóvenes es bastante menor (54,9%) que la del total de la población (61,4%). Entre 1990 y 2008 la tasa de ocupación juvenil aumentó solamente 0,6 puntos porcentuales, mientras que para el total de la población la tasa de ocupación creció 4 puntos porcentuales. Existen diversas razones para este moderado aumento. En primer lugar, la tasa de participación juvenil aumentó entre 1990 y 2008, salvo entre los jóvenes de 15 a 19 años, que disminuyeron su participación en la fuerza de trabajo, como se muestra en el gráfico III.5. Lo anterior se debería principalmente a la expansión de los sistemas educativos, la mayor retención de los estudiantes más jóvenes en esos sistemas y la reincorporación de aquellos que aún están en edad para asistir a la enseñanza secundaria (CEPAL, 2008a). No obstante, la participación de los más jóvenes aumentó en Guatemala, México y Nicaragua.

Gráfico III.5
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASAS DE PARTICIPACIÓN LABORAL POR GRUPOS DE EDAD
Y SEXO, TOTAL NACIONAL, ALREDEDOR DE 1990 Y 2008^a
(En porcentajes)



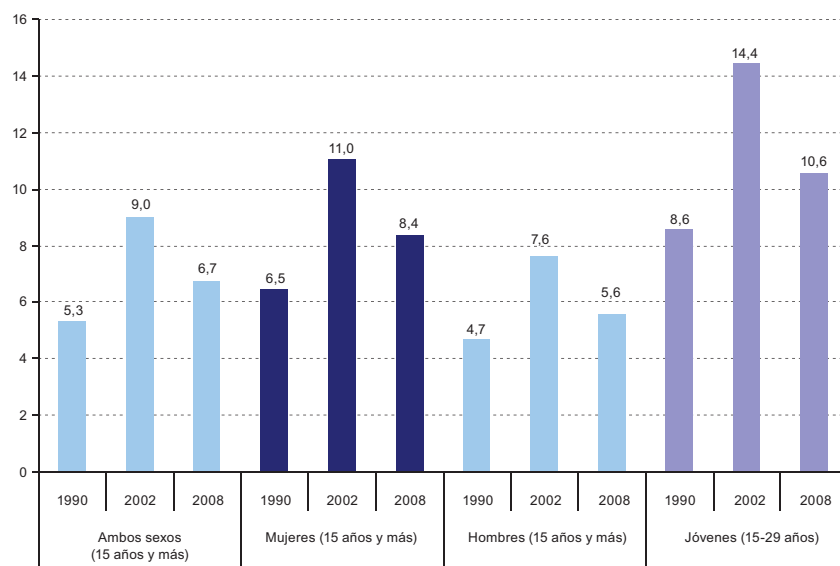
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Las cifras corresponden al promedio ponderado de los países. En la Argentina, corresponde al Gran Buenos Aires; en el Estado Plurinacional de Bolivia, a ocho ciudades principales y El Alto; en el Ecuador y el Uruguay, a zonas urbanas, y en el Paraguay, a Asunción y el Departamento Central.

Como se puede apreciar en el gráfico III.5, el aumento de la participación juvenil en el mercado de trabajo conjuga dos tendencias: una disminución de 3,9 puntos porcentuales de la participación de los hombres jóvenes y un fuerte aumento, de 6,5 puntos porcentuales, de la participación juvenil femenina, principalmente a partir de los 20 años, ya fuera del sistema educacional. Esto último es coherente con la tendencia general al aumento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo, que ha sido particularmente notoria en la Argentina, el Brasil, Guatemala, México y la República Bolivariana de Venezuela, mientras que ha sido poco significativa en El Salvador y el Perú.

Por otra parte, cabe destacar que la participación en el mercado de trabajo no siempre se traduce en la obtención inmediata de puestos de trabajo. La existencia de tasas más elevadas de desempleo entre las mujeres y los jóvenes muestra la persistencia de los problemas estructurales de equidad en los mercados de trabajo de la región. Aunque la tasa de desempleo para ambos sexos disminuyó alrededor de dos puntos porcentuales entre 2002 y 2008, no se han modificado las diferencias entre hombres y mujeres, ya que el desempleo sigue siendo más elevado en el caso de las mujeres. Asimismo, el desempleo de los jóvenes mostró caídas pronunciadas entre 2002 y 2008, pero sigue siendo muy superior al de otros grupos etarios y también al nivel de 1990 (véanse los gráficos III.6 y III.7).

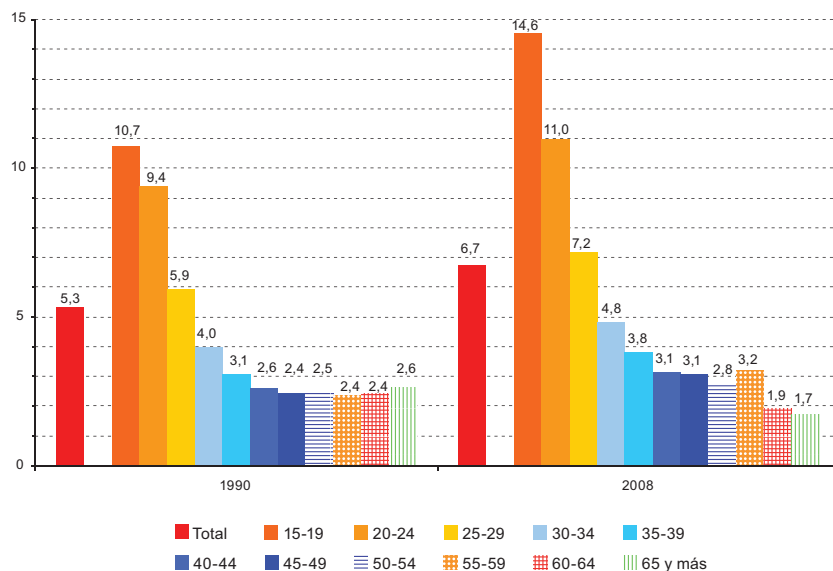
Gráfico III.6
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASA DE DESEMPLEO, TOTAL NACIONAL,
 SEGÚN SEXO Y EDAD, 1990, 2002 Y 2008^a**
(En porcentajes)



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 Promedio ponderado. Las tasas de desocupación reportadas a partir de las encuestas de hogares de Colombia, Panamá y la República Dominicana incluyen el desempleo oculto. En la Argentina, corresponde al Gran Buenos Aires; en el Estado Plurinacional de Bolivia, a ocho ciudades y El Alto; en el Ecuador y el Uruguay, a las zonas urbanas; en el Paraguay, a Asunción y el Departamento Central.

Gráfico III.7
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASAS DE DESEMPLEO POR GRUPOS DE EDAD,
 TOTAL NACIONAL, ALREDEDOR DE 1990 Y 2008^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 Las cifras corresponden al promedio ponderado de los países. Las tasas de desocupación reportadas a partir de las encuestas de hogares de Colombia, Panamá y la República Dominicana incluyen el desempleo oculto. En la Argentina corresponde al Gran Buenos Aires; en el Estado Plurinacional de Bolivia, a ocho ciudades principales y El Alto; en el Ecuador y el Uruguay, a zonas urbanas, y en el Paraguay, a Asunción y el Departamento Central.

Las tasas de desempleo de los jóvenes suelen ser elevadas y aumentan considerablemente en tiempos de crisis, lo que puede coincidir con su movilización hacia el mercado de trabajo para complementar los ingresos familiares²⁵. Esto ocurre en parte por la destrucción de empleos que suele producirse en los períodos recesivos, pero también por el sesgo en contra de la contratación de los jóvenes —aun mayor en el caso de las mujeres jóvenes— debido a su menor experiencia laboral y a su menor permanencia en los puestos de trabajo. Lo último obedece a que su incorporación puede ser transitoria para después retomar los estudios, buscar empleos de mayor calidad o más acordes a sus niveles de calificación, o formar una familia.

Existen fuertes disparidades en los niveles de desempleo juvenil en comparación con el desempleo adulto, que en períodos de crisis no tienden a aumentar y ocasionalmente incluso disminuyen levemente, debido principalmente a que la mayor parte de la pérdida de los puestos de trabajo se concentra en los ocupados por los adultos. Esto no es así en el caso del desempleo femenino, que por lo general tiende a aumentar considerablemente respecto del masculino en los períodos de contracción de la actividad económica y a disminuir más lentamente en los períodos de recuperación²⁶.

²⁵ El incremento del desempleo juvenil puede ser atenuado por la baja de la tasa de participación de los jóvenes en vista de las pocas oportunidades laborales, como ocurrió en 2009 en casi todos los países con información. Por ejemplo, en el Brasil, la tasa de participación de los jóvenes de entre 15 y 24 años de edad bajó entre 2008 y 2009 del 56,6% al 55,0%, mientras que la de los adultos se redujo solo del 64,3% al 64,1%. En México, la participación laboral de los jóvenes cayó del 47,7% al 46,9%, mientras que la de los adultos creció levemente, del 64,5% al 64,6%.

²⁶ Sin embargo, el impacto de la reciente crisis económica global se concentró en sectores con fuerza laboral predominantemente masculina, como la construcción, por lo que en 2009 en la mayoría de los países de la región el desempleo de las mujeres subió menos que el de los hombres (CEPAL/OIT, 2010).

Pese al fuerte incremento del desempleo juvenil registrado entre 1990 y 2002, del 8,6% al 14,4%, el aumento al doble de la tasa de desempleo de los adultos (de 30 a 64 años) en el mismo período hizo que la brecha entre ambos disminuyera, pasando la tasa de desempleo juvenil de un múltiplo de 2,9 a un múltiplo de 2,4 de la tasa de desempleo adulto. Al reducirse el desempleo general hacia 2008, la tasa de desempleo juvenil se situó en un 10,6%, 3,1 veces superior al adulto, con lo que la disparidad fue levemente superior a la registrada a principios de la década de 1990. Las mayores tasas de desempleo corresponden a los más jóvenes (de 15 a 19 años) y cuadruplican a las de la población adulta (véase el gráfico III.7).

Por otra parte, el desempleo no afecta a todos los jóvenes por igual. Los jóvenes más pobres son los más afectados: alrededor de 2005, en América Latina la tasa media de desempleo entre los jóvenes de 15 a 29 años pertenecientes al quintil más pobre de ingresos per cápita superaba ligeramente el 24%, porcentaje que disminuye paulatinamente hasta llegar al 6,6% entre los jóvenes del quintil más rico (CEPAL/OIJ, 2008). Cuando se comparan las tasas de desempleo juvenil según el nivel de educación alcanzado, la desocupación afecta mayormente a quienes tienen más educación, particularmente a aquellos con educación secundaria completa. De acuerdo con diversos estudios realizados por la CEPAL, esto se debería principalmente al fenómeno de la devaluación educativa, ya que el nivel secundario completo se ha masificado en la última década, mientras que no surgieron suficientes puestos de trabajo idóneos para este nivel educativo, por lo que ya no permite un acceso rápido al mercado de trabajo en buenas condiciones ni garantiza la salida de la pobreza (CEPAL/OIJ, 2008; CEPAL, 2004b; CEPAL, 2000b). También se ven proporcionalmente más afectados los jóvenes con calificación universitaria, aunque esto se debería sobre todo a su mayor disposición a esperar encontrar empleos de adecuada calidad acordes con su calificación (CEPAL, 2002).

Sin duda, una de las disparidades más notorias entre los jóvenes en cuanto a niveles de desempleo es la asociada al sexo. Aún predominan fuertemente los criterios de género en la selección de personal. Esto afecta a las mujeres a lo largo de todo el ciclo de vida productivo, pero con mayor fuerza cuando son jóvenes²⁷. Las elevadas tasas de desempleo juvenil se deben en buena medida a los aun mayores niveles de desempleo que registran las mujeres jóvenes. En ausencia de razones asociadas a la calificación y experiencia laboral, uno de los factores que ocasionan el mayor desempleo entre las mujeres está relacionado con la propensión de las empresas a no contratar mujeres en edad fértil, tanto por su mayor inestabilidad laboral (frecuentes salidas de la fuerza de trabajo) como por los costos laborales asociados a la maternidad que, dependiendo de las leyes nacionales, incluyen, entre otros, el fuero maternal y los consiguientes reemplazos temporales, el pago de licencias de enfermedad de los infantes y el financiamiento de guarderías infantiles.

D. INDICADORES COMPLEMENTARIOS Y ADICIONALES PARA EL MONITOREO DE LA META DE EMPLEO EN AMÉRICA LATINA

Medir conceptos complejos como los de empleo pleno y productivo y de trabajo decente (véase el recuadro III.2) que son parte de la nueva meta del Milenio es un gran desafío. Aunque los cuatro indicadores oficiales para el monitoreo de esta meta permiten identificar elementos importantes del concepto de empleo decente, en América Latina es posible y necesario acompañarlos de otros indicadores calculados sobre la base de las encuestas de hogares que contribuyen a profundizar el análisis de las condiciones de trabajo decente, como:

- el porcentaje de trabajadores en sectores de baja productividad (o tasa de informalidad)²⁸;
- el porcentaje de trabajadores afiliados a la seguridad social, y
- la razón entre los salarios de las mujeres y de los hombres.

²⁷ Esto no se da en el caso de las mujeres más educadas, para las cuales la brecha en relación con los salarios de los hombres suele aumentar más a lo largo de la vida laboral.

²⁸ Este indicador, que se refiere al trabajo informal, difiere del indicador sobre trabajadores vulnerables. Aunque ambos toman en cuenta los trabajadores familiares no remunerados y los trabajadores por cuenta propia, para el cálculo de la tasa de informalidad se excluyen los trabajadores por cuenta propia con calificación profesional o técnica. Asimismo, en el porcentaje de trabajadores en sectores de baja productividad se incluyen el empleo doméstico y los trabajadores en microempresas.

Recuadro III.2
EL CONCEPTO DE TRABAJO DECENTE

El concepto de trabajo decente, introducido en 1999 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), expresa el amplio objetivo de que mujeres y hombres tengan “oportunidades de empleo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad”.

Si bien el sentido ético es el carácter más visible del término “trabajo decente”, sus distintas dimensiones dan cuenta de cómo debería ser esta actividad humana básica y permiten orientar el análisis del mercado laboral:

- “oportunidades de empleo productivo” se refiere a la necesidad de que todas las personas que quieren trabajar puedan efectivamente encontrar un empleo, y que esto permita a los trabajadores y sus familias alcanzar un nivel de bienestar aceptable;
- “empleo en condiciones de libertad” subraya el hecho de que el trabajo debería ser libremente elegido y no llevado a cabo bajo condiciones forzadas; significa además que los trabajadores tienen el derecho de participar en las actividades de los organismos sindicales;
- “empleo en condiciones de equidad” significa que los trabajadores deben ser tratados de manera justa y equitativa, sin discriminaciones y permitiendo conciliar el trabajo con la familia;
- “empleo en condiciones de seguridad” se refiere a la necesidad de proteger la salud de los trabajadores y proveer pensiones y protección social adecuadas;
- “empleo en condiciones de dignidad” significa que todos los trabajadores son tratados con respeto y pueden participar en las decisiones relativas a las condiciones laborales.

En particular, el trabajo decente debería permitir a las personas ganar lo suficiente para superar la pobreza junto con sus familias en forma permanente. Por lo tanto, un empleo decente está cubierto por la seguridad social y garantiza la protección de las leyes laborales, así como la posibilidad de expresarse por medio de organizaciones de trabajadores libremente elegidas.

Este concepto ha sido desarrollado sobre la convicción de que solo mediante un empleo decente —y no cualquier tipo de empleo— las personas tendrán la posibilidad de evitar o superar la pobreza. El trabajo decente es entonces una alternativa para una gran cantidad de personas que trabajan, a veces largas horas y en malas condiciones, en empleos de baja productividad que no les permiten superar la pobreza.

Cada una de las dimensiones del concepto de trabajo decente son parte de los temas que han sido objeto de las recomendaciones y mandatos de la OIT desde su origen hace nueve décadas. Lo novedoso radica en que la noción de trabajo decente engloba las diversas dimensiones del trabajo dentro de un solo marco. Asimismo, es importante destacar que se trata de un concepto universal, que abarca a todos los trabajadores —y no solo a algunos grupos—, marcando una diferencia respecto de la función tradicional de la OIT, que en un principio se ocupaba de los trabajadores del sector organizado, de los que ya tenían empleo o los que estaban amparados por normas y reglamentos específicos.

Fuente: Anker, Richard y otros, “Measuring decent work with statistical indicators”, *Policy Integration Paper*, N° 1, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2002; María Estela Lanari, *Trabajo decente: significados y alcances del concepto. Indicadores propuestos para su medición*, Buenos Aires, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina, 2005; OIT (Organización Internacional del Trabajo), *Memoria del Director General: trabajo decente*, octogésima séptima Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 15 de junio de 1999 [en línea] <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>; “Key Indicators of the Labour Market (KILM), Fifth Edition” 2007 [en línea] <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/kilm/download.htm> y Amartya. Sen, “Alocución”, octogésima séptima Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 15 de junio de 1999.

Estos indicadores complementarios y adicionales permiten visibilizar rasgos persistentes de los mercados de trabajo latinoamericanos, como la informalidad, los bajos niveles de protección social y las desigualdades salariales entre hombres y mujeres. En cuanto a las tendencias entre 1990 y 2008, la situación mejoró levemente en cuanto a la proporción de trabajadores en sectores de baja productividad, que pasó del 54,6% al 49,8% en el promedio nacional, y en relación con los salarios de las mujeres, que subieron del 77,8% al 79,1% de los salarios de los hombres. De los nueve países cuyos datos de la cobertura de la seguridad social de los ocupados entre principios de la década de 1990 y 2004-2008 se pueden comparar, cuatro (la Argentina (Gran Buenos Aires), el Brasil, las áreas urbanas del Ecuador y Nicaragua) vieron una disminución de la cobertura y otros cinco (áreas urbanas de Chile, Costa Rica, El Salvador, el Estado Plurinacional de Bolivia y México) experimentaron leves aumentos.

Estos indicadores, juntos con otros, son empleados por los países de la región en los informes nacionales sobre los ODM o como instrumento de monitoreo de sus políticas sociales y laborales orientadas al trabajo decente²⁹. En

²⁹ CEPAL/PNUD/OIT (2008), han propuesto para el Brasil un conjunto de 28 indicadores para el monitoreo de las condiciones de empleo decente. Asimismo, CEPAL/EUROsocial (2007) han propuesto importantes indicadores que relacionan el tema del empleo con la cohesión social.

2003, antes de que las Naciones Unidas adoptaran la nueva meta de empleo, se propuso en la Argentina un Objetivo adicional a nivel nacional sobre la promoción del trabajo decente, que incluye la meta de incrementar la cobertura de la protección social (Argentina, Presidencia de la Nación, 2003). En el Brasil, donde el Gobierno adoptó en 2006 una Agenda Nacional de Trabajo Decente con un fuerte enfoque en la generación de mejores empleos con igualdad de oportunidades y condiciones, se ha incorporado la relación entre el ingreso por hora de las mujeres ocupadas y el de los hombres (Brasil, Presidencia de la República, 2007). En Chile se monitorean las disparidades salariales entre hombres y mujeres (Chile, Gobierno de, 2008). Y en el Perú el trabajo digno es una prioridad de la política social, y la mejora de los ingresos y el empleo permanente son ejes de la Estrategia Nacional CRECER (CIAS, 2008).

1. Los trabajadores en sectores de baja productividad

El indicador sobre la proporción de ocupados que participa en actividades de baja productividad da cuenta indirecta del grado de heterogeneidad estructural de las economías latinoamericanas y de las diferentes velocidades de desarrollo de sus sectores productivos. Las ocupaciones en los sectores de baja productividad son por lo general de mala calidad y se vinculan con aspectos como la inestabilidad laboral, las bajas remuneraciones y la falta de acceso a la seguridad social.

En América Latina, cerca de la mitad de los trabajadores se desempeñan en sectores de baja productividad. Con excepción de Chile, en todos los países alrededor del 40% de los ocupados se desempeñan por cuenta propia, en el servicio doméstico o en micro o pequeñas empresas de baja productividad e ingresos, con escasa o nula cobertura de seguridad social de quienes participan en ellas³⁰. Preocupa, en particular, la alta proporción de mujeres ocupadas en sectores de baja productividad (55,5%) en comparación con los hombres (45,9%) (véase el cuadro III.8). Esto demuestra que la fuerza de trabajo sigue caracterizándose por una fuerte segmentación que coloca a las mujeres en los empleos más precarios y peor remunerados (CEPAL, 2004a).

Cuadro III.8
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES COMPLEMENTARIOS Y ADICIONALES PARA EL
MONITOREO DE LA META 1.B, TOTAL NACIONAL, ALREDEDOR DE 1990, 2002 Y 2008^a
(En porcentajes)

	Ambos sexos			Mujeres			Hombres		
	1990	2002	2008	1990	2002	2008	1990	2002	2008
Tasa de informalidad ^b	54,6	53,9	49,8	60,2	57,7	55,5	51,9	50,6	45,9
Ocupados que aportan a sistemas de seguridad social ^c	52,4	49,5	51,5	52,7	49,5	51,8	52,2	48,8	51,2
Razón entre el salario de las mujeres y de los hombres	77,8	78,4	79,1	-	-	-	-	-	-

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 Promedio ponderado. En la Argentina, corresponde al Gran Buenos Aires; en el Estado Plurinacional de Bolivia, a ocho ciudades y El Alto; en el Ecuador y el Uruguay, a zonas urbanas, y en el Paraguay, a Asunción y el Departamento Central.

^b Corresponde al porcentaje de ocupados en sectores de baja productividad. En el promedio ponderado no se incluye a Colombia.

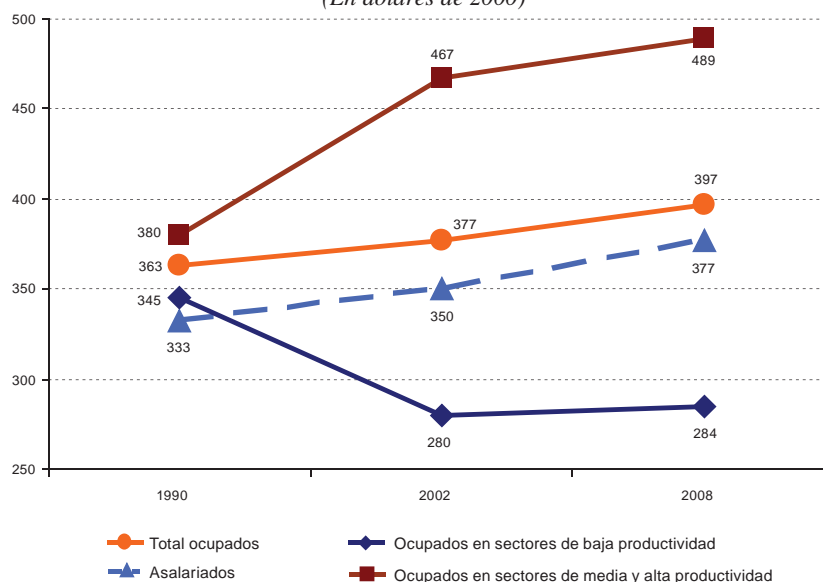
^c Ocupados de 15 años de edad que declararon ingresos laborales (no incluye trabajadores no remunerados).

Todos los países de América Latina evidencian grandes brechas de ingresos laborales entre los trabajadores del sector formal e informal. En particular, los ingresos laborales de los trabajadores urbanos en sectores de baja productividad disminuyeron entre 1990 y 2008, pasando de 345 dólares a 284 dólares mensuales a precios de 2000, lo que contribuyó a ampliar la brecha con los trabajadores del sector formal, cuyos ingresos en 2008 llegaron a un promedio de 489 dólares.

³⁰ En seis países de la región (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, el Paraguay y la República Dominicana) menos del 5% de los ocupados en sectores de baja productividad aportan a sistemas de seguridad social.

En el período 2002-2008, que se caracterizó por el crecimiento económico y de la productividad, en las áreas urbanas los salarios registraron un incremento de 27 dólares, los ingresos laborales mensuales medios de los ocupados crecieron 20 dólares, mientras que los ingresos laborales mensuales de los trabajadores informales aumentaron tan solo 4 dólares (véase el gráfico III.8).

Gráfico III.8
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TENDENCIAS DE LAS REMUNERACIONES REALES
EN ÁREAS URBANAS, ALREDEDOR DE 1990, 2002 Y 2008^a
(En dólares de 2000)



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 En los períodos intermedios entre los considerados en el gráfico se han registrado algunas caídas en las remuneraciones, como resultado de diversas crisis.

Recuadro III.3 **EL CONCEPTO Y LA MEDICIÓN DE LA INFORMALIDAD**

La informalidad es un fenómeno significativo en América Latina y el Caribe, región en la que el mercado laboral no logra incorporar productivamente y de manera digna a la totalidad de la fuerza de trabajo, sin la implementación de medidas de política social y económica específicas. Más allá del bajo nivel de los ingresos laborales, los trabajadores informales enfrentan problemas como la inestabilidad laboral, la ausencia de derechos laborales, la falta de protección social y el limitado acceso a jubilaciones, entre otros, debido a que el acceso a los sistemas de protección está predominantemente condicionado por la existencia de un contrato de trabajo formal.

La medición de la informalidad, tema de preocupación internacional, está estrechamente relacionada con el debate conceptual. En la decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) de 1993 se estableció que la unidad de análisis adecuada era la empresa. Desde este punto de vista, los determinantes principales del nivel de informalidad no son el grado de cumplimiento de la ley, las características del empleo o la relación de trabajo, sino el nivel de productividad de la unidad productiva. Según esta perspectiva, la informalidad se analiza como producto de la heterogeneidad de la estructura productiva. Esta constaría —esquemáticamente— de dos sectores: uno formal, de productividad media o alta, con un mejor nivel de inversión, un potencial de crecimiento relativamente alto y una protección social efectiva, y uno informal, de baja productividad, con débil potencial de crecimiento y bajo nivel de protección social. En consecuencia, se consideran informales a los trabajadores independientes no calificados, los trabajadores no remunerados —familiares o aprendices—, los propietarios y asalariados de microempresas, y el servicio doméstico.

Recuadro III. 3 (conclusión)

Recientemente, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha empezado a considerar también informales a los empleados subcontratados por empresas de carácter formal, es decir, empresas de mayor productividad. Esto se relaciona con la introducción del concepto de trabajo decente. Con el objetivo de centrar la discusión en el empleo más que en la empresa, se presenta un nuevo marco conceptual de economía informal para complementar el de sector informal, ya que las actividades informales pueden coexistir tanto en sectores de baja como de alta productividad. Esta nueva concepción incluye a asalariados en el sector formal de la economía, cuya relación de trabajo no está sujeta a la legislación laboral, lo que no les permite acceder a la protección social ni a otros tipos de prestaciones establecidos por las leyes laborales vigentes en un país determinado. En esa línea, y tomando en cuenta las recomendaciones del Grupo de Delhi —constituido por expertos de diferentes países que estudian las estadísticas del sector informal—, la decimoséptima CIET de 2003 aprobó una definición estadística del empleo informal en la que ese concepto representa el número total de empleos informales, tanto si están ocupados en empresas del sector formal como del sector informal.

Desde la perspectiva de la OIT, la creciente informalización del mercado de trabajo en América Latina resultaría tanto de la decreciente oferta de trabajo de parte del sector público como del ajuste de las grandes empresas mediante la reducción de personal, en el marco de la nueva división internacional del trabajo. Frente a esta dinámica, las prioridades serían de tres órdenes. En el corto plazo, habría que mejorar las condiciones laborales por medio del otorgamiento de derechos de protección y de representación a todos los trabajadores; en el mediano plazo, mejorar las instituciones laborales para facilitar el acceso a la formalización y, en el largo plazo, crear más empleos decentes y protegidos para todos.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) vincula el término “informalidad” al de “sectores de baja productividad”, sin incluir aún la dimensión de protección social y subcontratación en sus mediciones. Sin embargo, dado que la baja productividad implica un nivel bajo de ingresos y poca capacidad de inversión, la CEPAL plantea que se trate también de definir el sector informal por la inseguridad que lo caracteriza. Según este organismo, la heterogeneidad de la estructura productiva genera y mantiene el sector informal. Por lo tanto, una medida prioritaria a implementar es la convergencia productiva, junto con medidas de mejoramiento de las instituciones laborales y políticas sociales. Según esta visión estructuralista, la informalidad laboral es un fenómeno grave que los gobiernos deben enfrentar, ya que influye negativamente tanto en el desarrollo económico del país como en su cohesión social.

En síntesis, la concepción y medición de la informalidad, así como la identificación de sus determinantes principales, tiene gran influencia en las soluciones de política pública y de legislación laboral. Pese a esto, la falta de protección social y de derechos laborales de los trabajadores es un denominador común en los diversos análisis. Por lo tanto, este es un problema que los gobiernos no deben perder de vista en sus esfuerzos para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo.

Fuente: Alejandro Portes y William Haller, “La economía informal”, *serie Políticas sociales*, N° 100 (LC/L.2218-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2004. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.138; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 2006* (LC/G.2326-P), Santiago de Chile, 2007. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.133; Ricardo Infante, “América Latina: informalidad y heterogeneidad estructural los desafíos de la convergencia productiva”, inédito, 2008; Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Panorama laboral de América Latina, 2006*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2006; *Panorama laboral de América Latina, 2007*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2007; Oficina Internacional del Trabajo (OIT), *Informe VI. El trabajo decente y la economía informal*, Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª reunión, Ginebra, 2002; Victor Tokman, “Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina”, *serie Políticas sociales*, N° 130, Santiago de Chile, 2007. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.07.II.G.45 y *De la informalidad a la modernidad*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Santiago de Chile, 2001.

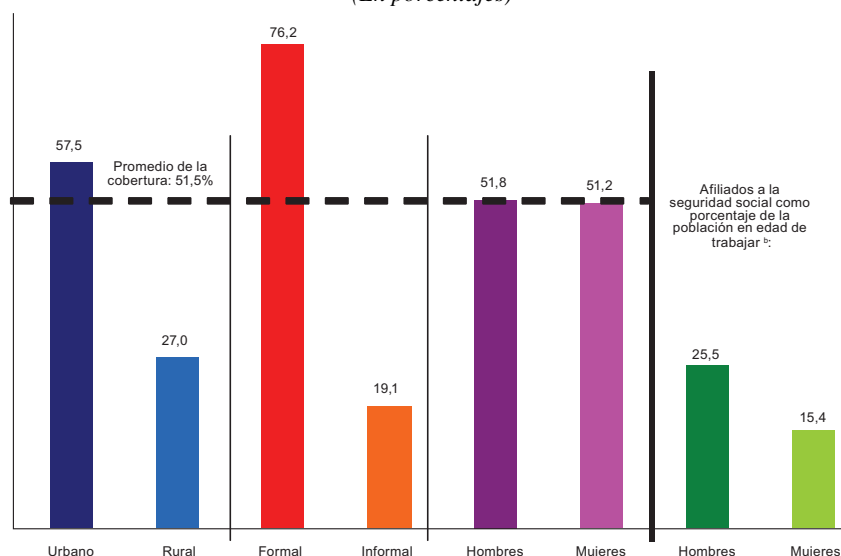
2. La cobertura de la seguridad social

Estar socialmente protegidos —tener acceso a los sistemas y seguros de salud y estar afiliados a los sistemas provisionales— es un derecho fundamental de los trabajadores que debería considerarse explícitamente en el marco de los ODM. En la actualidad, el 51,5% de los ocupados declaran en las encuestas de hogares ser afiliados que aportan a los sistemas de previsión social, cifra levemente inferior a la observada en 1990. Sin embargo, el promedio esconde grandes diferencias entre los países de la región: alrededor de 2008, en Colombia, el Ecuador, El Salvador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, el Paraguay y el Perú, un tercio o menos de los ocupados urbanos aportaban a los sistemas de seguridad social, mientras que en Chile, Costa Rica y el Uruguay la cobertura era superior a dos tercios de los ocupados.

Estos datos demuestran claramente que los mercados laborales de la región no han logrado cumplir con el papel de puerta de entrada universal a los esquemas de protección social. La situación es particularmente compleja en las zonas rurales y entre los ocupados en el sector informal, aunque cabe destacar que tampoco los trabajadores urbanos insertos en empleos formales cuentan con protección garantizada. Asimismo, si bien se observan tasas de

afiliación de los ocupados parecidas entre hombres y mujeres, al considerar toda la población en edad de trabajar y no solamente a los ocupados, la brecha contributiva de género es significativa: solo el 15% de las mujeres participan de los sistemas de seguridad social, lo que se compara con el 25% de los hombres (véase el gráfico III.9). Considerar tanto la población activa como la inactiva permite evidenciar las diferencias de género relacionadas con las largas lagunas de aporte de las mujeres, generalmente ligadas al cuidado de niños, adultos mayores y personas discapacitadas. También en todos los países se observa una alta correlación entre el nivel de ingreso de los hogares y la tasa de cobertura de la seguridad social, dado que los trabajadores de hogares del quintil más rico de la distribución del ingreso presentan tasas sistemáticamente superiores de contribución y cobertura que los trabajadores que pertenecen al quintil más pobre. A medida que se desciende en las escala de ingresos, el porcentaje de autoempleados aumenta, lo que explica en parte el menor acceso a los sistemas de seguridad social (CEPAL, 2006).

Gráfico III.9
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): OCUPADOS AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL,
ALREDEDOR DE 2008^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 Trabajadores ocupados de 15 años y más que declararon ingresos laborales. Promedio ponderado.

^b Datos de alrededor de 2006.

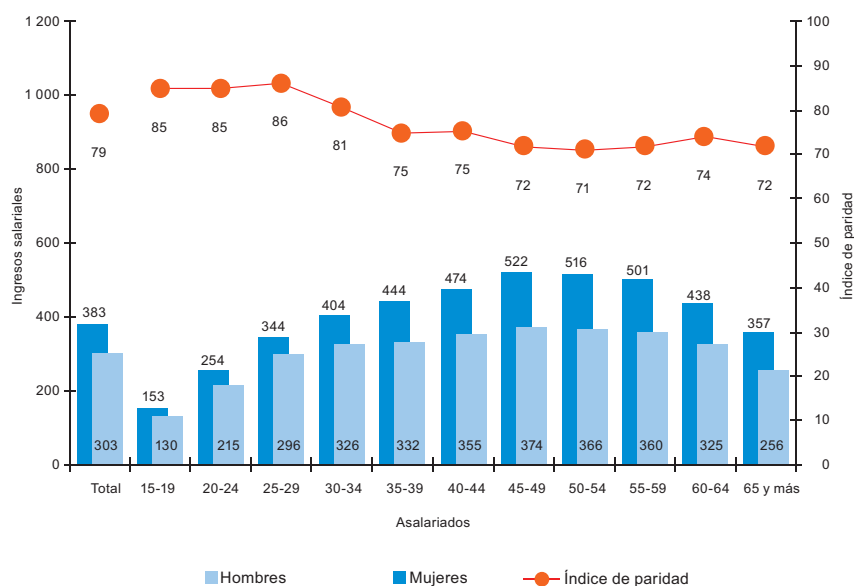
3. La relación entre el salario de las mujeres y el de los hombres³¹

El nivel de las remuneraciones es un indicador clave de la calidad del empleo y es fundamental para la reducción de la pobreza. En este ámbito persisten grandes desigualdades de género, ya que en promedio los salarios de las mujeres son un 21% más bajos que los salarios de los hombres. Asimismo, las brechas se incrementan con la edad (véase el gráfico III.10) y con los años de educación. Estas disparidades nos indican que las mujeres no cuentan con las mismas oportunidades y resultados que los hombres cuando participan en el trabajo remunerado.

³¹ Este indicador ha sido también propuesto por la CEPAL para el monitoreo del artículo 11, sobre el derecho de las mujeres a tener acceso a las mismas oportunidades que los hombres en la esfera del trabajo, de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y como indicador complementario para el monitoreo del tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio, “promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer” (Zapata, 2007).

Desde 1990, la brecha salarial entre hombres y mujeres ha ido disminuyendo levemente, gracias al mayor incremento de los salarios reales de las mujeres (18,5%) en comparación con el de los hombres (16,4%). Según Contreras y Gallegos (2007), esto se debe a que “el incremento de la participación femenina en el mercado del trabajo, y los cambios de género en este mercado, han logrado generar un diferencial igualizante en la distribución salarial”. Sin embargo, persisten enormes diferencias de un país a otro, tanto en relación con la magnitud de la brecha como con el ritmo de su reducción. De 18 países de América Latina, el Perú exhibe la brecha más elevada (29%), mientras que en el Ecuador (7%) y la República Bolivariana de Venezuela (5%) se encuentran los niveles más bajos de disparidad salarial de género (CEPAL, 2010a).

Gráfico III.10
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INGRESOS SALARIALES POR GRUPOS DE EDAD Y SEXO
 E ÍNDICE DE PARIDAD DE GÉNERO, TOTAL NACIONAL, ALREDEDOR DE 2008^a**
 (En dólares de 2000 y relaciones de ingresos de las mujeres respecto de los hombres)



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 Corresponde al promedio ponderado de los países a nivel nacional. En la Argentina, corresponde al Gran Buenos Aires; en el Estado Plurinacional de Bolivia, a ocho ciudades principales y El Alto; en el Ecuador y el Uruguay, a zonas urbanas, y en el Paraguay, a Asunción y el Departamento Central.

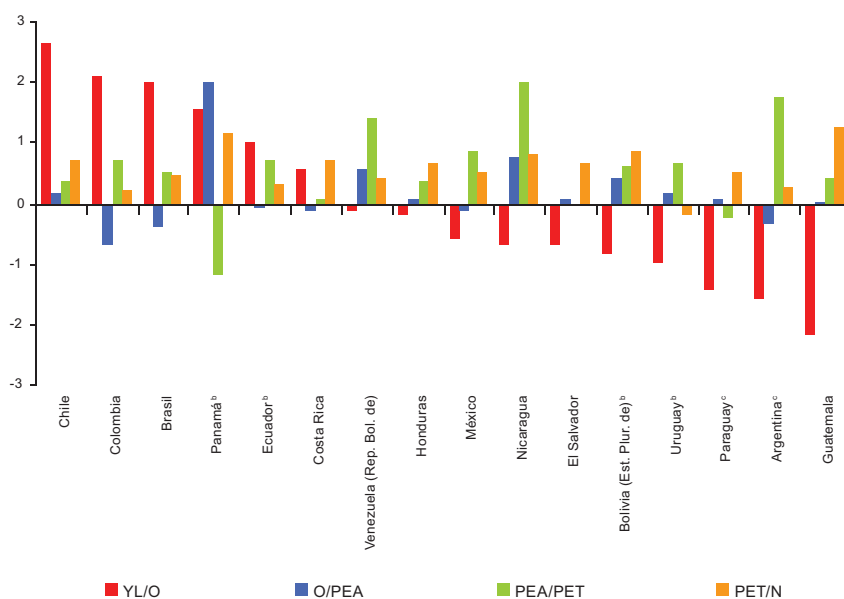
4. Análisis de la relación entre el empleo y la reducción de la pobreza

La variación de los ingresos totales de los hogares —y, en consecuencia, la reducción de la pobreza— en un período determinado obedece en gran medida a lo que suceda con los ingresos del trabajo. Para monitorear la meta de empleo en la región y visibilizar la importancia del trabajo a efectos del combate a la pobreza, puede entonces resultar útil valerse de una metodología de análisis de las variaciones de los ingresos laborales presentada en el *Panorama social de América Latina* (CEPAL, 2009c). Esta metodología muestra las variaciones de los factores asociados al aumento del ingreso laboral por persona en los hogares pobres: el ingreso laboral por ocupado (medida que aproxima la productividad laboral), el número de personas ocupadas dividido por la población económicamente activa (tasa de empleo; es decir, el complemento de la tasa de desempleo), la población económicamente activa dividida por la población en edad de trabajar (tasa de participación) y la relación entre la población en edad de trabajar y la población

total (tasa de dependencia demográfica)³². En el gráfico III.11 se hace uso de esta metodología para analizar la incidencia de estos factores en los ingresos laborales de los hogares pobres entre 1990 y 2008.

Los resultados resumidos en el gráfico III.11 muestran que desde 1990 el ingreso laboral por ocupado, que guarda relación con la productividad, aumentó para los hogares pobres solamente en el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y las áreas urbanas del Ecuador y Panamá, y disminuyó en los demás países. Las economías de América Latina tampoco tuvieron una creciente capacidad de generar puestos de trabajo de calidad, ya que la tasa de empleo disminuyó en seis países y en otros seis aumentó menos del 0,2% por año. De este modo, los factores que contribuyeron más al aumento de los ingresos laborales por persona de los hogares que se encontraban en la pobreza fueron la relación de dependencia demográfica y la tasa de participación.

Gráfico III.11
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): VARIACIÓN ANUAL DE LOS COMPONENTES DEL INGRESO LABORAL
POR PERSONA EN LOS HOGARES POBRES, 1990-2008^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 Países ordenados según la variación anual de los ingresos laborales por ocupado. El año de la encuesta utilizada difiere de un país a otro. Los datos de 1990 corresponden a la encuesta disponible más cercana a dicho año, y los de 2008, a la más reciente disponible entre 2004 y 2008. El porcentaje de población analizada es el mismo en ambos períodos y corresponde a la tasa de pobreza de 1990. YL = ingreso laboral; O = número de ocupados; PEA = población económicamente activa; PET = población en edad de trabajar; N = población total.

^b Área urbana.

^c Área metropolitana.

Si la mayoría de los países de América Latina lograron aumentar los ingresos laborales por persona y así reducir la pobreza, ello se debe entonces a los factores asociados a la transición demográfica y a cambios en el comportamiento individual y familiar que redujeron el tamaño medio de las familias. En efecto, la disminución de la tasa global de fecundidad, el cambio en la estructura por edades de la población y la tendencia a la constitución de

³² Las variaciones del ingreso laboral en el tiempo son desagregadas como el producto de las variaciones de cada uno de sus componentes: $\frac{YL/N(t_1)}{YL/N(t_0)} = \frac{YL/O(t_1)}{YL/O(t_0)} \times \frac{O/PEA(t_1)}{O/PEA(t_0)} \times \frac{PEA/PET(t_1)}{PEA/PET(t_0)} \times \frac{PET/N(t_1)}{PET/N(t_0)}$ (véase CEPAL, 2010b; Cecchini y Uthoff, 2007).

familias menos extensas han reducido el número de miembros de los hogares de bajo ingreso per cápita. Por su parte, el cambio en la estructura por edad de la población ha elevado la proporción de personas en edad de trabajar en los hogares y la creciente incorporación de mujeres al mercado laboral ha aumentado el promedio de personas ocupadas por hogar.

Por lo tanto, para seguir reduciendo la pobreza, es imperativo mejorar la calidad de la inserción en el mercado de trabajo de amplios sectores de la fuerza laboral y en particular de los más pobres. En concreto, esto significaría proveer salarios suficientes, contratos estables, condiciones de trabajo seguras (en cuanto a accidentes y enfermedades laborales), acceso a los sistemas de salud y afiliación y aporte a los sistemas de previsión social. Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente en los países de América Latina es clave para reducir tanto la pobreza como la desigualdad en la distribución del ingreso, que tienen sus causas más profundas en el funcionamiento del mercado de trabajo.

E. POLÍTICAS Y RECOMENDACIONES PARA AVANZAR EN EL CUMPLIMIENTO DE LA META DE EMPLEO

Avanzar en el cumplimiento de la meta 1.B requiere fortalecer una serie de políticas de mediano y largo plazo que generen un entorno favorable para la generación de empleo productivo, regulan el funcionamiento del mercado laboral de manera que se generalice el trabajo decente y apoyan a grupos que enfrentan obstáculos específicos para acceder al mercado laboral. Así pues, se puede apreciar que la generación de empleo decente para todos, como meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se relaciona estrechamente no solo con la contribución efectiva del empleo pleno y productivo al desarrollo económico de los países América Latina y el Caribe, sino también de manera sustantiva con el fortalecimiento de la inclusión laboral y social, pues por la vía de la generación de empleos de calidad se apunta a combatir la segmentación productiva y la desigualdad social relacionada con los mercados laborales de la región.

En esta sección se revisan una serie de políticas y recomendaciones orientadas a complementar y promover el cumplimiento de los indicadores oficiales establecidos por las Naciones Unidas para el seguimiento de la meta de empleo, tomando en cuenta las características particulares de los mercados y la institucionalidad laboral de los países de América Latina y el Caribe.

1. Fomentar el crecimiento económico y la productividad

Para que el crecimiento sea favorable a los que más lo requieren, debe ser intensivo en la generación de empleo productivo (OIT, 2005). En América Latina y el Caribe es posible constatar que se mantiene una elevada correlación entre el crecimiento económico y la generación de empleo, sobre todo empleo asalariado. Por lo tanto, la expansión de la actividad económica, de manera sostenible, es una condición necesaria para que surja la demanda laboral determinante para la generación de empleo productivo y, con ello, el aumento de la tasa de ocupación³³. Un elevado crecimiento económico también significa un entorno favorable para aumentos de la productividad, es decir que se trata de un proceso de retroalimentación.

³³ Es preciso destacar que una elevada tasa de ocupación no necesariamente refleja un desempeño favorable del mercado laboral. Por ejemplo, esta tasa puede estar alta debido a una inserción (demasiado) temprana de jóvenes en el mercado laboral y también puede reflejar la participación laboral familiar generalizada en sociedades predominantemente rurales con una gran proporción de población campesina, como se observó en muchos países de la región en los años cincuenta y sesenta. En estos casos, una elevada tasa de ocupación no puede considerarse positiva. Sin embargo, hay aspectos de una alta tasa de ocupación que sí reflejan procesos favorables en el mercado laboral: i) en el corto plazo existe una elevada correlación positiva entre el crecimiento económico y la generación de empleo (sobre todo, empleo asalariado) que refleja la generación de nuevos puestos de trabajo y ii) en el largo plazo, en las economías de América Latina y el Caribe, un aumento de la tasa de ocupación refleja, sobre todo, la creciente incorporación laboral de las mujeres. Si bien esta no siempre es un proceso favorable —pues depende de las condiciones bajo las cuales se da—, como expresión de la ampliación de la opción de la mujer de acceder a un ingreso laboral propio refleja un cambio socioeconómico y cultural positivo.

Además, un aumento de la productividad también está típicamente relacionado con una reducción de la proporción de trabajadores pobres y de categorías de ocupación vulnerables, ya sea porque nuevas fuentes de trabajo promueven una movilidad desde sectores de baja productividad a sectores de media y alta productividad, o porque ciertas actividades logran aumentar su productividad y con ello sientan las bases para lograr mejores ingresos laborales.

Sin embargo, cabe señalar que el crecimiento económico puede tener diferentes elasticidades en la generación de empleo, debido a diferencias en la composición sectorial del crecimiento —con diferentes intensidades de trabajo en los sectores—, en los encadenamientos productivos de los sectores líderes del crecimiento, en las expectativas respecto del futuro crecimiento, en las tecnologías aplicadas, en la elasticidad de la oferta laboral y en aspectos de la institucionalidad laboral, entre otros. Por lo tanto, si bien el crecimiento económico es una condición necesaria para una significativa generación de empleo productivo, por sí solo no es suficiente. Si en un caso dado la elasticidad del empleo respecto del producto es baja, habría que analizar los factores que causan este bajo impacto y estudiar posibles políticas para elevarla (Weller, 2009).

Por último, las experiencias de las últimas décadas han subrayado la importancia de considerar no solamente el nivel sino también la volatilidad del crecimiento. En efecto, una elevada volatilidad influye negativamente en la tasa de inversión, pues genera incertidumbre sobre la evolución futura de la economía y, por lo tanto, sobre la rentabilidad de los proyectos productivos, pero además influye negativamente en los niveles de pobreza y en la distribución (CEPAL, 2008a).

Esto implica, primero, la importancia de establecer políticas antivolatilidad para reducir la probabilidad de crisis económicas que afecten el crecimiento y segundo, políticas contracíclicas que limiten el impacto de esas crisis cuando ocurran, ya que es imposible evitarlas completamente. Entre las políticas antivolatilidad cabe mencionar, por ejemplo, una adecuada regulación y supervisión del sistema financiero, así como medidas que reduzcan el impacto de los flujos de capitales externos y la volatilidad del tipo de cambio (Ffrench-Davis, 2008; CEPAL, 2010b). Entre las políticas contracíclicas, destacan la política fiscal y la monetaria que, de manera coordinada, deben evitar un sobrecalentamiento del crecimiento y contrarrestar un enfriamiento de la actividad económica (CEPAL, 2008a).

2. Abordar la heterogeneidad estructural

No obstante la importancia del dinamismo económico, en economías estructuralmente tan heterogéneas como las latinoamericanas y caribeñas, no es suficiente que la política macroeconómica establezca un entorno favorable para la inversión y el crecimiento. Las grandes brechas de productividad y, específicamente, la baja productividad de amplios sectores, sobre todo de la micro y pequeña empresa, implican una base económica muy débil para la generación de empleo productivo y trabajo decente.

Como se ha vuelto a plantear recientemente, retomando una importante tradición de análisis del desarrollo social basada en la relación entre la dinámica productiva, el empleo y la equidad (CEPAL, 2010b), las economías latinoamericanas se caracterizan por la presencia de una marcada heterogeneidad estructural que contribuye en gran medida a la desigualdad social presente en los países de la región. Las brechas en la productividad reflejan y a la vez refuerzan brechas en capacidades, en la incorporación de progreso técnico, en el poder de negociación, en el acceso a redes de protección social y en las opciones de movilidad ocupacional ascendente a lo largo de la vida laboral. De esta forma, se promueven círculos viciosos no solo de pobreza, desigualdad y bajo crecimiento, sino también de lento aprendizaje y débil cambio estructural.

Las brechas sociales existentes en la región se relacionan estrechamente con las asimetrías productivas y salariales presentes en las economías latinoamericanas y caribeñas. En comparación con las economías desarrolladas, las mayores brechas de productividad implican una composición desigual de la calidad y la productividad de los empleos, lo que revierte en mayores brechas salariales y una inequitativa distribución del ingreso. Por contrapartida, avanzar en un incremento de la convergencia interna (esto es, entre los niveles de productividad sectoriales) y externa (mayor competitividad sistémica con las economías desarrolladas) impacta no solo en términos de propagación tecnológica, sino también en la mejora de la calidad del empleo, la distribución del ingreso y, por lo tanto, la inclusión social.

Una relevancia central de las brechas presentes en la estructura productiva refiere a su impacto en la generación de empleo decente. En rigor, si los sectores donde la productividad aumenta absorben una baja proporción de la generación de empleo total, entonces solo unos pocos trabajadores se benefician del aumento de salarios, mientras que el resto seguirá en empleos de baja productividad e ingresos. Esta es, precisamente, la tendencia que se advierte en los países de América Latina y el Caribe, donde la estructura del empleo se concentra en los sectores de baja productividad, lo que genera una distribución más desigual de los salarios a favor de un grupo menor de trabajadores que se ubican en los sectores de alto dinamismo productivo (véase el cuadro III.9).

Cuadro III.9
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTRUCTURA DEL EMPLEO POR SECTORES
 DE PRODUCTIVIDAD, 1990-2008^a**
 (En porcentajes)

	1990	1998	2003	2008
Sectores de alta productividad	7,9	7,0	7,3	8,1
Sectores de media productividad	23,1	20,7	19,7	20,0
Sectores de baja productividad	69,0	72,3	73,0	71,9
Total del empleo	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432 (SES.33/3), Santiago de Chile.

^a Para ese cálculo se ha utilizado la PEA sectorial de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que ha sido corregida por la tasa de desempleo sectorial de la misma OIT.

Por lo tanto, se requiere de políticas de desarrollo productivo dirigidas a cerrar esas brechas. Cabe mencionar aquí medidas que mejoren las condiciones de acceso al crédito, a nuevas tecnologías, a mecanismos de capacitación, a información de mercados, a canales de comercialización y a esquemas de asociación, entre otras, todas indispensables para mejorar la productividad de esas unidades de producción y, con ello, el entorno para la generación de nuevos puestos de trabajo y la mejora de la calidad de los existentes (CEPAL, 2010b). Una política para cerrar las grandes brechas internas de productividad contribuiría a aumentar la productividad media de las economías de la región. Sin embargo, para asumir una senda de crecimiento sostenido de la productividad laboral, es imprescindible que la región adopte una estrategia de desarrollo basado en una incorporación continua y creciente de innovaciones y conocimiento (CEPAL, 2008b).

3. Promover y adaptar la educación y la capacitación

La incorporación de las innovaciones tecnológicas y conocimientos disponibles al patrón de desarrollo de los países de la región requiere, en el ámbito laboral, una transformación profunda de los sistemas de educación y capacitación, ampliando coberturas, mejorando calidad y reduciendo segmentaciones (véase, por ejemplo, CEPAL, 2007c).

En este contexto, la región también enfrenta un reto para desarrollar y ajustar sistemas de formación profesional, para lo cual son clave las mencionadas mejoras en los sistemas educativos, pues existe un estrecho vínculo entre los resultados de los sistemas de capacitación y formación para el trabajo y los conocimientos generales de la población. De esta manera, se refuerzan las bases para lograr aumentos significativos de la productividad, condición necesaria (aunque no suficiente) para mejorar las condiciones laborales y reducir la proporción de trabajadores pobres. Las mejoras de los conocimientos y habilidades, focalizadas hacia sus necesidades y relevantes para el mundo laboral, también facilitan la inserción laboral de grupos que típicamente enfrentan problemas especiales al respecto, como las mujeres y los jóvenes, sobre todo de bajo nivel de calificación.

A pesar de las modificaciones recientes, los sistemas de formación en los países de la región continúan adoleciendo de fallas importantes. Su cobertura suele ser limitada y, por lo general, las empresas grandes concentran el uso de estos programas. Además, estos suelen brindar más beneficios al personal de mayor rango, por lo que su

efecto en términos de equidad es cuestionable. Finalmente, la mayoría de las veces no están insertos en una estrategia de desarrollo a largo plazo, que sería un prerequisite para una contribución óptima al incremento sostenido de la competitividad sistémica. Por otra parte, el impacto de estos programas en la trayectoria laboral de los beneficiarios depende de una serie de condiciones no siempre contempladas. Específicamente, su éxito parece correlacionarse de manera positiva con una estricta focalización, una escala relativamente pequeña, la existencia de un título reconocido y valorado en el mercado laboral y una fuerte relación con el trabajo en la empresa.

En suma, los sistemas de capacitación deben adaptarse mejor a las necesidades específicas de los diversos segmentos del aparato productivo y de la fuerza laboral por medio de la diversificación de los programas ofrecidos. En vista de las transformaciones continuas en el mundo de la producción, es clave establecer sistemas de capacitación permanente para facilitar la adaptación a nuevas tecnologías y mejorar las posibilidades de inserción de los trabajadores. También es importante reforzar la capacitación por competencias. Esta implica transmitir no solo conocimientos específicos, sino la capacidad para adaptarse a nuevas tareas y tecnologías en diferentes contextos. La ventaja de las competencias es su “portabilidad” de un empleo a otro, lo que favorece la empleabilidad. Finalmente, es necesario que la oferta de capacitación sea acreditada y transparente y que sus resultados se evalúen mediante sistemas reconocidos y consensuados de certificación de habilidades.

4. Creación de empresas y políticas de ingresos laborales

En vista del indicador 1.7, el aumento del empleo independiente como trabajador por cuenta propia sería interpretado como negativo, dada la baja cobertura de la protección social y los bajos ingresos en una gran parte del empleo en esta categoría. Sin embargo, corresponde hacer una aclaración al respecto. Primero, por las limitaciones de medición del indicador sobre empleos vulnerables, se utilizan las categorías de ocupación de los trabajadores por cuenta propia y de los trabajadores familiares no remunerados como indicador sustituto (*proxy*). Sin embargo, específicamente entre los primeros hay ocupaciones que no deberían identificarse como vulnerables. La experiencia indica que el trabajo por cuenta propia no siempre implica condiciones laborales desfavorables. Hay situaciones en que las condiciones laborales de este tipo de trabajadores —incluso de no profesionales o técnicos— superan las del empleo asalariado, sobre todo en microempresas. Además, es relevante si el empleo independiente tiene perspectivas de incremento de productividad y de expansión, mejorando las futuras condiciones laborales y creando oportunidades para la generación de puestos de trabajo adicionales. Por lo tanto, las políticas para la creación de empresas, incluyendo el fomento del empleo independiente individual, pueden ser un instrumento positivo para avanzar en el cumplimiento de la meta 1.B.

A ello contribuye el hecho de que una parte significativa de los nuevos puestos de trabajo suele generarse en empresas nuevas (Pagés, Pierre y Scarpetta, 2009). Por lo tanto, facilitar la creación de nuevas empresas no solo tiene el potencial de elevar el crecimiento económico sino que fortalecería la generación de nuevos puestos de trabajo. Específicamente, la ausencia o la debilidad de instrumentos de fomento de la creación de empresas implican que cierta proporción de proyectos viables quedan sin ejecución o fracasan en los primeros pasos de su desarrollo, por ejemplo, debido a que el emprendedor no logra acceso al financiamiento o a cierta información clave (sobre tecnología o mercados) o solo los consigue con costos elevados.

Cabe reconocer que, en promedio, las nuevas empresas tienen una expectativa de vida acotada, dado que muchas de ellas suelen cerrar después de pocos años; sin embargo, una mayor creación de nuevas empresas tiende a aumentar el número de empresas “sobrevivientes” y, por lo tanto, de puestos de trabajo que se mantienen, y a los cuales estas empresas añadirían puestos adicionales si logran entrar en un proceso de expansión. Además, las empresas “sobrevivientes” tienen un importante potencial de incremento de su productividad. Entre las políticas relevantes al respecto, destacan el acceso al financiamiento (por ejemplo, por medio de fondos de capital semilla) y las facilidades de formalización a un costo y en un período de tiempo acotados. Las políticas de reforzamiento de la “natalidad” de empresas y de mantenimiento y fortalecimiento de las sobrevivientes para evitar su “mortalidad” deben complementarse.

Por su parte, las políticas de ingresos laborales pueden cumplir un papel importante para mejorar varios de los indicadores en discusión. El salario mínimo es un instrumento clave al respecto, ya que sube el piso salarial y favorece a las personas con los salarios más bajos, tanto en el sector formal como en el informal (Gindling y Terrell, 2004; Maloney y Núñez, 2003). Por lo tanto, tiende a reducir la pobreza entre los ocupados (CEPAL, 2009a). Además, dado que los trabajadores de bajos ingresos suelen gastar la casi totalidad de sus ingresos en bienes de consumo, los salarios mínimos pueden contribuir a la reactivación de la economía local. Sin embargo, hay que reconocer que la definición del salario mínimo debe considerar el nivel y la estructura salarial existente, a fin de evitar que el instrumento pierda efectividad a causa de un alto nivel de incumplimiento o de despidos causados por un incremento exagerado de los costos laborales (Marinakís, 2008). Específicamente, hay que tomar en cuenta los niveles de productividad prevalecientes, si bien el salario mínimo también puede estimular aumentos de la productividad.

Otro mecanismo consiste en subsidiar la contratación de personas que pertenecen a grupos de la población que enfrentan obstáculos especiales para su inserción laboral. Este mecanismo no solo tiene un impacto distributivo positivo por medio de la generación de empleo para personas que pertenecen a hogares de bajos ingresos, sino también —como en el caso chileno— si el financiamiento va acompañado de medidas de capacitación que inciden en la productividad del trabajador (MTPS, 2010).

Una parte importante de la política de ingresos es ampliar el espacio para la negociación colectiva, que es el mecanismo idóneo para reforzar el vínculo entre la evolución de la productividad y los ingresos y que suele favorecer —como ya se recalcó— a los ingresos que se hallan en el piso de la estructura salarial.

Recuadro III.4

SALARIO MÍNIMO RURAL Y POBREZA

En la agricultura de muchos países latinoamericanos se observa la existencia de empresas modernas que generan empleos informales y esa es una de las maneras de comprender la alta incidencia de pobreza entre los ocupados en esas empresas. El ejemplo más claro lo constituye el no pago del salario mínimo legal, que en varios países es una práctica bastante generalizada. En la Argentina, en un estudio reciente se concluye que por cada 10 trabajadores asalariados permanentes agropecuarios, 6 reciben remuneraciones inferiores al salario mínimo. En el caso de los trabajadores temporarios, prácticamente todos informales, las remuneraciones no alcanzan el salario mínimo mensual en ninguna de las provincias estudiadas.

En el Brasil hay muchas diferencias regionales y en 2006, el 70% de los trabajadores empleados en el cultivo de la caña de azúcar en el nordeste del país ganaba menos del salario mínimo legal. En cambio, en São Paulo el cumplimiento era cercano al 90%, aunque en mayor porcentaje para los trabajadores permanentes que para los temporales.

En el caso de Honduras, se aprecia una realidad similar. En la agricultura, la silvicultura y la pesca, el porcentaje de trabajadores que recibe menos del salario mínimo se eleva al 66%, siendo la rama donde menos se respeta la legislación vigente.

En Costa Rica, el 59% de los asalariados rurales pobres gana menos del salario mínimo y trabajan no solo en la agricultura, sino también en el comercio y los servicios.

La experiencia internacional en materias relacionadas con el salario mínimo y la reducción de la pobreza es clara. En diversos países, las reducciones en el nivel de pobreza muchas veces han sido el resultado de un aumento en el salario mínimo y, al mismo tiempo, de su cumplimiento de acuerdo a la ley. En el caso de la Argentina, los aumentos de salario mínimo que se implementaron después de la crisis de 2000-2002 tuvieron un impacto positivo para contribuir a recortar la extensión de la pobreza. Asimismo, estos aumentos del salario mínimo no tuvieron efectos negativos en términos de desempleo o de precariedad.

En un estudio sobre el período 1995-2003 en el Brasil también se muestra claramente el efecto positivo y los autores estimaron que durante ese lapso un reajuste real del 10% en el salario mínimo reducía la pobreza un 1,5%. En el caso de Costa Rica, en el mismo estudio se muestra que si las empresas pagaran el salario mínimo como la ley lo indica, la pobreza entre los asalariados rurales disminuiría en 16%.

En Chile, desde finales de la década de 1980, los diferentes gobiernos adoptaron una política muy activa de salarios mínimos, lo que implicó reajustes importantes. De este modo, mientras que en 1990 un salario mínimo era prácticamente igual a la línea de pobreza por persona, en 2003 cubría 2,5 veces el costo de una canasta básica. Con respecto a la línea de indigencia, en el año inicial (1990), el salario cubría 2,3 veces la línea de indigencia y en 2003 su valor era 5,1 veces mayor.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación/Organización Internacional del Trabajo (CEPAL/FAO/OIT), Proyecto sobre políticas de mercado de trabajo y pobreza rural.

5. Promover la incorporación de grupos con problemas específicos de inserción laboral: jóvenes y mujeres

Una parte importante de los problemas laborales (alto desempleo, baja productividad y bajos ingresos, entre otros) se centra en grupos específicos. Entre ellos destacan, como se mencionó anteriormente, los jóvenes, quienes enfrentan diferentes tipos de problemas, según sus características, por ejemplo, su nivel y calidad de educación y experiencia laboral.

Un problema típico es la falta de experiencia laboral para los jóvenes recién graduados. Reforzar esquemas de prácticas laborales, formatos apropiados para combinar trabajo y estudio y programas de primer empleo son instrumentos importantes al respecto. En algunos casos, subsidiar la contratación y capacitación de jóvenes puede resultar un instrumento relevante. Los sistemas formales de aprendizaje, con derechos y deberes claramente establecidos y una cobertura de los sistemas de seguridad social son instrumentos para hacer más eficiente la transición del sistema educativo al mundo laboral y que todavía no se aprovechan plenamente.

Muchos jóvenes enfrentan serios problemas de falta de conocimientos e información sobre el mundo laboral, tanto respecto de los procesos productivos como del funcionamiento del mercado laboral y su institucionalidad. Los servicios públicos de empleo, trabajando de manera descentralizada, en cooperación con los municipios, los colegios y la empresa privada, deben contribuir para facilitar el proceso de integración al mundo laboral. En este proceso, es clave detectar las necesidades específicas de los jóvenes y de las empresas, como sus potenciales empleadores, para hacer este proceso doblemente pertinente.

Por su parte, en el mundo laboral la desigualdad en términos de género se expresa tanto en el acceso a los empleos como en las condiciones laborales. Los indicadores disponibles muestran, entre otros aspectos, menores tasas de participación y ocupación, tasas de desempleo más altas, una mayor proporción del empleo en sectores de baja productividad, un acceso restringido a ocupaciones directivas y salarios más bajos con los mismos niveles de calificación para las mujeres en comparación con los hombres.

Para enfrentar las desigualdades que obstaculizan el acceso al mercado laboral, sobre todo de las mujeres de bajo nivel de educación, es importante que se refuercen mecanismos que faciliten la conciliación entre la vida laboral y familiar, compensen las desigualdades mediante la participación en redes que promueven el acceso a empleos, capaciten a las mujeres en conocimientos y habilidades que puedan abrir nuevas oportunidades laborales y que aborden efectivamente prejuicios culturales que limitan la contratación de mujeres para ciertas ocupaciones.

Entre los instrumentos de conciliación entre la vida laboral y familiar que son indispensables para reducir las brechas tanto del acceso mismo al mercado laboral como de las condiciones de esta inserción (OIT/PNUD, 2009; CEPAL, 2009b), destaca el cuidado de niños pequeños en establecimientos comunales, comerciales o del barrio. Otras medidas son la opción legal y los acuerdos específicos sobre la duración de las jornadas, la flexibilidad horaria y el trabajo a distancia con los derechos laborales correspondientes, las licencias de emergencia, la estimulación y facilitación de una mayor participación de los hombres en las tareas de cuidado, así como la incorporación del tema al ámbito de la negociación colectiva para la búsqueda de soluciones adecuadas para sectores o empresas específicas (Giosa y Rodríguez, 2009). Todas estas políticas deben tener en cuenta las desigualdades no solo respecto del trabajo remunerado, sino también del trabajo no remunerado, sobre todo en materia de cuidados en el hogar.

Las políticas de igualdad de género en el mercado laboral contribuyen a aumentar la tasa de ocupación y —ante la importancia del número de perceptores de ingresos y la elevada proporción de mujeres jefas de hogar— a bajar el número de trabajadores pobres. En vista de ello, es recomendable que en todas las políticas laborales se asuma un enfoque transversal de género (por ejemplo, en la formulación y puesta en práctica de los programas de capacitación antes mencionados se debe tomar en cuenta tanto la situación familiar como las necesidades específicas de las mujeres).

Finalmente, las desigualdades injustificadas en términos de trayectoria laboral y salarios contienen un importante componente de discriminación, por lo que se requiere la aprobación e implementación de instrumentos legales contra la discriminación.

Recuadro III.5
**EL RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS DE LOS JÓVENES
 Y DE LAS MUJERES EN MATERIA DE EMPLEO**

En relación con los jóvenes, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que la actual tasa de desempleo juvenil del 14,4% duplica la de los adultos y que incluso esta cifra no toma en consideración a los numerosos jóvenes que están subempleados, trabajando en malas condiciones de empleo o con contratos temporales de breve duración y que normalmente se desempeñan en el sector informal de la economía.

El número de mujeres jóvenes desempleadas también es mayor que el de hombres jóvenes. La Recomendación N° 122 de la OIT sobre la política del empleo exige que se asigne prioridad especial a las medidas destinadas a remediar el grave y en algunos países creciente problema del desempleo entre los jóvenes. La Recomendación N° 169 detalla medidas especiales que deben adoptarse para ayudar a los jóvenes a encontrar su primer empleo y para facilitar la transición entre la escuela y el trabajo, y estipula que esas medidas deben supervisarse cuidadosamente para asegurar que generen efectos beneficiosos en el empleo de los jóvenes y estén de acuerdo con las condiciones de empleo establecidas en la legislación y la práctica nacional. Otro instrumento pertinente para la promoción del empleo de los jóvenes es el Convenio sobre el servicio del empleo (Convenio 88), que prevé mecanismos especiales para iniciar y desarrollar a los jóvenes en el marco de los servicios de orientación profesional y empleo.

La discriminación racial y la discriminación contra la mujer en relación con el derecho al trabajo deben ser eliminadas en virtud de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. El artículo 27 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad también reconoce la igualdad del derecho al trabajo de las personas con discapacidad, y garantiza ciertas condiciones de trabajo. Estos derechos humanos son apoyados por toda una serie de normas de la OIT, entre ellas el Convenio sobre la edad mínima (Convenio 138), el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (Convenio 182) y otros instrumentos de la OIT en los que se piden medidas específicas de protección para los trabajadores jóvenes.

Por su parte, varios tratados internacionales de derechos humanos prohíben la discriminación en cuanto a los ingresos por igual trabajo, mientras que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prohíbe el trabajo forzoso.

En cuanto a la igualdad de género y el trabajo decente, en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y en la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, se señala que los gobiernos están obligados a adoptar una serie de medidas para garantizar los derechos de la mujer y el acceso de esta a los recursos económicos que son indispensables para reducir la pobreza. Esto incluye:

- La igualdad de género en todos los aspectos del empleo.
- Las leyes, las políticas y los procesos administrativos deben garantizar que las mujeres tienen los mismos derechos en relación con las propiedades, los contratos y los préstamos, en la vida económica pública y también en el contexto del matrimonio y la vida familiar.
- Dar a las mujeres acceso a los mercados, el crédito y la tecnología.

Fuente: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

6. El seguro de desempleo y los sistemas de protección no contributivos

En la perspectiva de los indicadores de seguimiento de la meta 1.B, un seguro de desempleo cumple con varios objetivos: i) limita la pérdida de ingresos de un hogar en caso de que uno de sus miembros pierda su empleo y, por ende, reduce la probabilidad de que el hogar caiga en la pobreza; ii) disminuye la presión de los desempleados de tener que emplearse en cualquier actividad (típicamente en ocupaciones de baja productividad), y iii) posibilita una búsqueda de empleo más larga, lo que tiende a mejorar la correlación (*matching*) y, con ello, la productividad del trabajador en su nuevo empleo.

En la región son pocos los países que tienen seguros de desempleo, y cuentan con pautas muy variadas. Un argumento típico en contra de la implementación de seguros de desempleo es la falta de recursos, pero, como resaltan Berg y Salerno (2008), en países que actualmente cuentan con seguros de desempleo con amplia cobertura, estos iniciaron su actividad cuando el ingreso per cápita del país era similar al de muchos países en desarrollo en la actualidad.

De todas maneras, los seguros de desempleo existentes en la región padecen varios tipos de problemas, entre ellos, de cobertura, el nivel de beneficios y su impacto redistributivo. Es importante vincularlos más estrechamente con políticas activas del mercado de trabajo, integrarlos con otros mecanismos de protección, como las indemnizaciones y los sistemas no contributivos de apoyo a las familias de bajos ingresos (Velásquez, 2010).

Por su parte, los sistemas de protección no contributivos (asignaciones familiares, esquemas de ingreso familiar básico, transferencias condicionadas y otros) son instrumentos de la política social que pueden tener un impacto en el mercado laboral por diversas razones. Primero, incrementan los ingresos de los hogares más pobres, por lo cual aumentan también los ingresos per cápita de los trabajadores pobres, sin reducir su ingreso bruto por medio de contribuciones obligatorias. Segundo, pueden reducir la tasa de ocupación si incentivan una permanencia más prolongada de los jóvenes en la escuela, frenando la deserción escolar temprana causada por las necesidades de sobrevivencia de los hogares pobres³⁴. Sin embargo, los sistemas de transferencias condicionadas mal diseñados también pueden reducir la oferta laboral y los niveles de empleo cuando los ingresos laborales a los que se puede acceder no son suficientemente atractivos³⁵. Por otro lado, una reducción de la presión de generar ingresos por medio de los sistemas de protección puede facilitar una búsqueda laboral más eficiente. Finalmente, en el caso de que los sistemas de transferencias condicionadas incentiven una mayor permanencia escolar de niños y jóvenes que previamente estaban a cargo de sus madres o hermanas, se facilita la inserción laboral de estas mujeres.

7. Mejorar la cobertura de la institucionalidad laboral

Es importante que los países cuenten con una institucionalidad laboral adecuada que posibilite que las dinámicas del empleo y las relaciones entre los distintos actores del mundo del trabajo se orienten efectivamente a armonizar el desarrollo económico y la inclusión social mediante el empleo. Del mismo modo, es importante también que la institucionalidad laboral haga posible la representación pública de los distintos intereses de los actores del mundo del trabajo. Por ello, si bien se ha señalado que no existe un diseño único para tal institucionalidad, es importante que el conjunto de regulaciones, legales y negociadas, que orientan el comportamiento de los actores involucrados, hagan viable un funcionamiento eficiente del mercado laboral y, además, contribuyan a la representación pública, la protección social y la inclusión laboral de grupos específicos estructuralmente más débiles (CEPAL, 2009c).

La cobertura de la institucionalidad laboral en América Latina y el Caribe es limitada, principalmente debido al tamaño del sector informal y, en menor grado, a la informalidad de relaciones laborales en el sector formal (Tokman, 2008). Con una mayor cobertura se mejorarían las condiciones laborales, potencialmente bajando el número de trabajadores pobres. También puede jugar un papel favorable en un proceso virtuoso que estimule la productividad laboral.

Las experiencias muestran que un régimen laboral especial para microempresas que limita sus costos laborales no salariales en comparación con el régimen general no es suficiente para una formalización masiva de estas empresas que incidiría en una ampliación de la cobertura de la institucionalidad laboral. Además, estos regímenes especiales pueden ser problemáticos desde el punto de vista jurídico y ético al crear dos clases de trabajadores con derechos distintos. Se requiere, más bien, un conjunto de medidas comprensivas, que generen una adecuada combinación de costos y beneficios que incentiven esta formalización, complementadas por un eficiente sistema de inspección. Entre las medidas de reducción de costos, destacan la simplificación de trámites, así como regímenes tributarios y laborales especiales, en algunos casos con vigencia transitoria. En cuanto a los beneficios, cabe resaltar el acceso a los instrumentos de desarrollo productivo, entre ellos el crédito, los servicios de fomento empresarial y los instrumentos para facilitar el acceso a los mercados (Chacaltana, 2009b).

La formalización tiene el potencial de mejorar la productividad de las empresas, sobre todo si va de la mano de políticas de desarrollo productivo. El aumento de la productividad facilitaría el incremento de los salarios de los trabajadores de estas empresas y tendería a reducir el número de trabajadores pobres. Al mismo tiempo, ampliaría la cobertura de la institucionalidad laboral, favoreciendo otros aspectos de la calidad del empleo.

³⁴ En este caso, una reducción de la tasa de ocupación es claramente una variación benéfica.

³⁵ No obstante, los antecedentes sobre el Brasil (Bolsa Familia) y Nicaragua (Red de protección social) provistos por evaluaciones de esos programas indican que no habría desincentivos para la participación laboral, pues no se detectaron diferencias significativas de participación laboral entre los beneficiarios y no beneficiarios de esos programas.

Sin embargo, la formalización de empresas no es el único instrumento para ampliar la cobertura de la institucionalidad laboral. Otros mecanismos se refieren a abordar ocupaciones y relaciones laborales distintas al asalariado de empresas privadas o del sector público, típicamente con una baja cobertura de esta institucionalidad, por ejemplo: el trabajo a domicilio, el servicio doméstico, el trabajo subcontratado y el aprendizaje. Algunos países han implementado nuevas regulaciones para algunas de estas relaciones laborales, sobre todo para evitar abusos relacionados con la transformación de relaciones salariales estándar, pero también para ampliar los derechos de grupos de trabajadores típicamente desprotegidos (Tokman, 2008).

En muchos países de la región, hay un elevado nivel de incumplimiento de normas laborales, relacionado con desconocimiento, abuso o incapacidad objetiva (relación desfavorable entre los costos de cumplimiento, por una parte, y la rentabilidad del negocio y los beneficios del cumplimiento, por la otra) (Chacaltana, 2009a). Por ello es importante desarrollar un eficiente y transparente sistema de inspección y justicia laboral, que permita mejorar el cumplimiento de las normas laborales, sobre todo por medio de la información de los incumplimientos causados por desconocimiento y por medio de sanciones en caso de abusos. Relacionado con el tema de la inspección está el funcionamiento eficiente del sistema jurídico-laboral, pues una resolución ágil y transparente de los conflictos laborales legales mejora el funcionamiento de la institucionalidad laboral en su conjunto, lo que tiende a mejorar la productividad laboral.

8. El diálogo social, el sindicalismo y la negociación colectiva

El diálogo social corresponde a todos los tipos de negociación, consulta e intercambio de información entre representantes de gobierno, empleadores y trabajadores sobre temas de interés común (OIT, 2007b). Si bien las formas particulares en que opera y se promueve el diálogo social puede variar según cada país, se reconocen al menos cuatro condiciones básicas para su establecimiento efectivo: i) el respeto de la libertad sindical y la negociación colectiva; ii) la existencia de organizaciones de trabajadores y empleadores fuertes e independientes, con la capacidad técnica y los conocimientos necesarios para participar en el diálogo social; iii) la voluntad política y el compromiso de todos los participantes en el diálogo social, y iv) el respaldo institucional adecuado.

En efecto, construir instancias de diálogo social entre los actores del mundo del trabajo es fundamental tanto desde la perspectiva de la protección al trabajador como de los aumentos de productividad. Si bien no es fácil de lograr, en tanto requiere el desarrollo gradual de confianza entre los actores como base de la construcción de acuerdos sostenibles en el tiempo y el cumplimiento de los compromisos internacionales respecto de la libertad sindical y la negociación colectiva, además del reconocimiento mutuo de los actores sociales como representantes de posiciones legítimas en su divergencia, es un mecanismo sumamente efectivo para aumentar la eficiencia del mercado de trabajo sin reducir la protección social y generando beneficios también para los trabajadores (CEPAL, 2010b). De hecho, esto ha sido destacado recientemente por los Estados miembros de la OIT mediante la proclamación de un Pacto mundial para el empleo orientado a promover una recuperación productiva en el escenario posterior a la crisis económica, centrada en la generación de empleo, la ampliación de la protección social y el respeto de la normas laborales, en cuyo marco la promoción del diálogo social desempeña un papel fundamental (véase el recuadro III.6).

Como se mencionó, uno de los requisitos elementales para la promoción del diálogo social es contar con una institucionalidad laboral que permita y haga efectiva la libertad sindical y la negociación colectiva. Si bien los datos referidos a algunos de los principales convenios internacionales de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (Convenio 87, 1948) y derecho de sindicación y negociación colectiva (Convenio 98, 1949) han sido ratificados por la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (OIT, s/f), aún persisten en esta materia ciertas tareas relevantes pendientes.

En primer lugar, aun cuando en prácticamente todos los países de la región se admite la pluralidad de niveles de negociación, predomina, reconocida legalmente, solo la negociación por empresas, advirtiéndose así la ausencia de procedimientos concretos que faciliten la negociación por rama de actividad en la mayoría de los países, lo que constituye una dificultad relevante para la toma de decisiones cooperativas (Vega, 2004).

Un segundo desafío es ampliar las materias sujetas a negociación colectiva, pues si bien los contenidos negociados en los distintos países son amplios e incluyen aumento de salarios, regulación de horarios y asignación de bienes sociales, son poco frecuentes las cláusulas relativas a la organización del trabajo, los temas relativos a la salud y la seguridad ocupacional, las innovaciones tecnológicas y la formación profesional.

Por último, también cabe mencionar la necesidad de incorporar más activamente las demandas de género en las estrategias de negociación colectiva, así como en términos más generales, fortalecer la participación femenina en las instancias de participación y representación laboral (Abramo y Rangel, 2005).

Recuadro III.6

PACTO MUNDIAL PARA EL EMPLEO: PROMOVER EL TRABAJO Y PROTEGER A LAS PERSONAS

Ante la perspectiva de un prolongado incremento mundial del desempleo, la pobreza y la desigualdad, así como las persistentes dificultades de las empresas, en junio de 2009, la Conferencia Internacional del Trabajo, con la participación de los delegados de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores de los Estados Miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), adoptaron unánimemente un Pacto mundial para el empleo. En este instrumento de política global se abordan las repercusiones de la crisis financiera y económica internacional en los ámbitos social y del empleo. Se promueve aquí una recuperación productiva, centrada en la inversión, el empleo y la protección social.

El objetivo fundamental del Pacto mundial para el empleo es proveer una base concertada internacionalmente de políticas diseñadas para reducir el período entre la recuperación económica y la recuperación con oportunidades de trabajo decente. Se aborda así el efecto social de la crisis mundial sobre el empleo y se proponen políticas centradas en el empleo para que los países las adapten en función de sus necesidades. Guiado por el Programa de Trabajo Decente y los compromisos asumidos por la OIT y sus mandantes en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada en 2008, se proponen diversas políticas encaminadas a cumplir con cinco objetivos fundamentales: i) generar empleo, ii) ampliar la protección social, iii) respetar las normas laborales, iv) promover el diálogo social y v) fomentar una globalización equitativa.

En suma, el objetivo estratégico del Pacto consiste en que la inversión, el empleo y la protección social estén en el centro de las medidas de estímulo y otras políticas nacionales pertinentes para aliviar los efectos de la crisis. El Pacto, con el compromiso mundial tripartito que representa, ofrece una oportunidad única a los países y al sistema multilateral para aplicar sus disposiciones, que están incorporadas en el Programa de Trabajo Decente de la OIT.

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Para recuperarse de la crisis: un pacto mundial para el empleo” (E/2009/L.24-E/2009/SR.35), adoptado en la noagésima octava reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 19 de junio de 2009.

Además, cabe subrayar que el sindicalismo y la negociación colectiva suelen tener un impacto distributivo positivo por medio de dos mecanismos: i) los trabajadores sindicalizados suelen ganar un salario más alto que los no sindicalizados; ii) los trabajadores menos calificados suelen beneficiarse más de esta ventaja, con lo que se reduce la brecha salarial entre los trabajadores de diferentes niveles de calificación. Estos mecanismos tienden a reducir la proporción de trabajadores pobres. Sin embargo, puede existir una compensación (*trade-off*) al respecto, con una destrucción de empleo precisamente para los trabajadores menos calificados, si los salarios más altos no se acompañan por una mayor productividad. Por otra parte, en varios estudios se encontró una relación positiva entre el nivel de sindicalización, la capacitación de los trabajadores y la evolución de la productividad, si bien en otros no se detectó (CEPAL, 2009a).

Finalmente, es posible sostener que en el nuevo escenario internacional caracterizado por la postcrisis económica, el diálogo social, incluida la negociación colectiva, asume un papel aun más relevante. En efecto, la OIT ha señalado la importancia de promover el diálogo social en tiempos de crisis y reactivación como un mecanismo de incalculable valor para reducir las posibles tensiones sociales, formular políticas nacionales adaptadas a las prioridades nacionales y sustentar una recuperación productiva con protección laboral y social (OIT, 2009b).

F. CONCLUSIONES

Los países de América Latina y el Caribe han registrado, en términos generales, progresos importantes en cada uno de los indicadores establecidos para el monitoreo de la meta de empleo. Se registran, además, aun cuando persisten brechas relevantes referidas a inserción y calidad del empleo, avances significativos en estas dimensiones tanto para las mujeres como para los jóvenes. No obstante, este avance se concentró en los años de alto dinamismo económico que vivió la región y se interrumpió en cierto sentido con la crisis económica de 2008-2009.

La crisis global de 2009 ha revertido parcialmente las tendencias favorables, generando fuertes impactos en las economías y mercados laborales de América Latina y el Caribe, en especial por la vía de un aumento del empleo en categorías de ocupación vulnerables y una caída de la productividad laboral. Otro factor relevante a considerar es que, tras los promedios generales de avance que presentan los indicadores, existen marcadas diferencias en las cifras entre los distintos países de la región, que deben ser abordadas.

Por otra parte, más allá del escenario de crisis y postcrisis económica, se requieren una serie de políticas de mediano y largo plazo que contribuyan a remediar problemas estructurales y deficiencias institucionales largamente arrastrados por los países latinoamericanos y caribeños, los que influyen sustantivamente limitando la capacidad de las economías para generar empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos. En este ámbito se incluyen, entre otras, las políticas orientadas a fomentar la convergencia externa e interna de los sistemas productivos, para así avanzar en la reducción de las brechas de productividad y calidad del empleo asociadas a la heterogeneidad estructural de las economías de la región; las políticas de adaptación —con criterios de equidad— de los sistemas de capacitación y educación a las necesidades específicas de los diversos segmentos del aparato productivo y de la fuerza laboral; las medidas que buscan facilitar la incorporación sustentable de determinados grupos al mercado laboral (entre ellas, las políticas de conciliación del trabajo y la vida familiar), así como las políticas que apuntan al fortalecimiento de las instancias de diálogo social y la participación de los distintos actores vinculados al mundo laboral (por ejemplo, mediante la adaptación de la negociación colectiva a los requerimientos emergentes de las realidades laborales de la región).

Para finalizar, cabe entonces destacar el papel activo que ha de asumir el Estado para el avance en cada una de estas materias, tanto mediante el diseño de políticas de desarrollo de largo plazo que armonicen aumentos de productividad con mejores condiciones laborales, como por medio de la promoción de instancias de generación de acuerdos entre los actores del mundo del trabajo para lograr una mejor distribución de los ingresos por la vía de aumentos salariales pactados. De este modo, los desafíos pendientes en la generación de empleo productivo y de calidad para los países de América Latina y el Caribe muestran, una vez más, la importancia de fortalecer un papel activo del Estado y una rearticulación con los distintos actores de la sociedad civil que abra las puertas para un desarrollo social más igualitario para el conjunto de la región en el futuro próximo (CEPAL, 2010b).

Bibliografía

- Abramo, Laís (2004), “Inserción laboral de las mujeres en América Latina: ¿una fuerza de trabajo secundaria?”, *Estudios feministas*, Florianópolis, mayo-agosto.
- Abramo, Laís y M. Rangel (2005), *América Latina. Negociación colectiva y equidad de género*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Abramo, Laís y Rosalía Todaro (1998), “Género y trabajo en las decisiones empresariales”, *Revista latinoamericana de estudios del trabajo*, N° 7.
- Anker, Richard y otros (2002), “Measuring decent work with statistical indicators”, *Policy Integration Paper*, N° 1, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Argentina, Presidencia de la Nación (2003), *Objetivos de Desarrollo del Milenio Argentina: la oportunidad para su reencuentro*, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Becker, Gary (1985), “Human capital, effort, and the sexual division of labor”, *Journal of Labor Economics*, vol. 3, N° 1.
- _____ (1971), *The Economics of Discrimination*, Harvard University Press.
- Berg, Janine y Matthew Salerno (2008), “The origins of unemployment insurance: lessons for developing countries”, *Defence of Labour Market Institutions. Cultivating Justice in the Developing World*, Janine Berg y David Kucera (eds.), Palgrave- MacMillan/Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2007), *Progreso económico y social en América Latina. Informe, 2008: ¿Los de afuera? Cambios en los patrones de exclusión en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C.
- BLS (Oficina de Estadísticas Laborales de los Estados Unidos) (2010), “Productivity and costs, fourth quarter and annual averages, 2009”, *News Release*, 4 de marzo.
- Brasil, Presidencia de la República (2007), *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: relatório nacional de acompanhamento*, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA)/Secretaría de Planificación e Inversiones Estratégicas.
- CARICOM (Comunidad del Caribe) (2008), *Women and Men in the Caribbean Community: Facts and Figures, 1998-2005*, Georgetown, mayo.
- Cecchini, Simone y Andras Uthoff (2007), “Reducción de la pobreza, tendencias demográficas, familias y mercado de trabajo en América Latina”, *serie Políticas sociales*, N° 136 (LC/L.2775-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.OX.II.G.110.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010a), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2009* (LC/G.2430-P/B), Santiago de Chile, 2010. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.10.II.G.1.
- _____ (2010b), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432 (SES.33/3), Santiago de Chile.
- _____ (2009a), *Panorama social de América Latina, 2008* (LC/G.2402-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.89.
- _____ (2009b), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2009* (LC/G-2424-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.149.
- _____ (2009c), *Panorama social de América Latina, 2009* (LC/G.2423-P), Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.135.
- _____ (2008a), *Panorama social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.124.
- _____ (2008b), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago de Chile, mayo.
- _____ (2007a), *Panorama social de América Latina, 2006* (LC/G.2326-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.133.
- _____ (2007b), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/Rev.1), Santiago de Chile, enero.
- _____ (2007c), “Progreso técnico y cambio estructural en América Latina y el Caribe”, *documentos de proyectos*, N° 136 (LC/W.136), Santiago de Chile, octubre.
- _____ (2007d), *Objetivos de Desarrollo el Milenio. Informe 2006: una mirada a la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer en América Latina y el Caribe* (LC/G.2352), Santiago de Chile.

- _____ (2006), *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SSES.31/3)/E), Santiago de Chile, febrero.
- _____ (2004a), *Panorama social de América Latina, 2002–2003* (LC/G.2209-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.185.
- _____ (2004b), “Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999”, *Libros de la CEPAL*, N° 77 (LC/G.2212-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.143.
- _____ (2002), *Panorama social de América Latina, 2001-2002* (LC/G.2183-P), Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.65.
- _____ (2000a), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (LC/G.2096), Santiago de Chile, mayo.
- _____ (2000b), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.81.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)/EUROsociAL (2007), *Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina y el Caribe* (LC/G.2362), Santiago de Chile, diciembre.
- CEPAL/OIJ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Iberoamericana de Juventud) (2008), *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar* (LC/G.2391), Santiago de Chile.
- _____ (2004), *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias* (LC/L. 2180), Santiago de Chile.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2010), “Crisis, estabilización y reactivación: el desempeño del mercado laboral en 2009”, *Boletín CEPAL/OIT coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, N° 3, Santiago de Chile, junio.
- CEPAL/PNUD/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Organización Internacional del Trabajo) (2008), *Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: a experiência brasileira recente*, Brasilia.
- Chacaltana, Juan (2009a), “Experiencias de formalización empresarial y laboral en Centro América: un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua”, *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 88 (LC/L.3079-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.66.
- _____ (2009b), “Magnitud y heterogeneidad: políticas de fomento del empleo juvenil y las micro y pequeñas empresas”, *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 98 (LC/L.3143-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: SG.09.II.G.116.
- Chile, Gobierno de (2008), *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Segundo informe del Gobierno de Chile*, Santiago de Chile, Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), julio.
- CIAS (Comisión Interministerial de Asuntos Sociales del Perú) (2008), “Objetivos de Desarrollo del Milenio”, documento presentado en el taller regional MERCOSUR: hacia un enfoque regional de seguimiento de los ODM, Buenos Aires, 1 y 2 de octubre.
- Contreras, D. y S. Gallegos (2007), “Descomponiendo la desigualdad salarial en América Latina: ¿Una década de cambios?”, *serie Estudio estadísticos y prospectivos*, N° 59 (LC/L.2789-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.0X.II.G.127.
- Corporación Latinobarómetro (2009), *Informe Latinobarómetro, 2009*, Santiago de Chile, noviembre.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2008), “Del ‘financierismo’ a la macroeconomía real”, *Ensayos económicos*, N° 52, Buenos Aires, Banco Central de la República Argentina (BCRA), octubre-diciembre.
- _____ (2005), *Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal*, México, D.F., Siglo XXI.
- Geldstein, Rosa y Nena Delpino (1994), *Mujeres como principal sostén económico del hogar*, Buenos Aires, Centro de Estudios de Población (CENEP).
- Gindling, T.H. y Katherine Terrell (2004), “Legal minimum wages and the wages of formal and informal sector workers in Costa Rica”, *William Davidson Institute Working Papers Series*, N° 2004-647, William Davidson Institute, University of Michigan.
- Giosa, Noemi y Corina Rodríguez (2009), “Estrategias de desarrollo y equidad de género en América Latina y el Caribe: una propuesta de abordaje y una aplicación al caso de la IMANE en México y Centroamérica”, documento preparado para la División de Asuntos de Género, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Infante, R. (2008), “América Latina. Informalidad y heterogeneidad estructural. Los desafíos de la convergencia productiva”, inédito.

- Lanari, María Estela (2005), *Trabajo decente: significados y alcances del concepto. Indicadores propuestos para su medición*, Buenos Aires, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina.
- Maloney, William y Jairo Nuñez Mendez (2003), "Measuring the impact of minimum wages: evidence from Latin America", *NBER Working Paper*, N° 9800.
- Marinakís, A. (2008), *Evolución de los salarios en América Latina, 1995-2006*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Medina, F. y M. Galván (2008), "Descomposición del coeficiente de Gini por fuentes de ingreso: evidencia empírica para América Latina, 1999-2005", *serie Estudios estadísticos y prospectivos*, N° 63 (LC/L.2911/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.45.
- MTPS (Ministerio del Trabajo y Previsión Social) (2010), *Balance agenda laboral 2006-2010*, Santiago de Chile.
- Naciones Unidas (s/f), Base de datos de indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Default.aspx>.
- _____ (2009), "Statistical annex", *The Millennium Development Goals Report* [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Data/2009%20Stat%20Annex.pdf>.
- _____ (2005), *Objetivos de desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe (LC/G.2331-P)*, J.L. Machinea, A. Bárcena y A. León (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.107.
- _____ (1995), Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (s/f), Base de datos sobre las normas internacionales del trabajo (ILOLEX) [en línea] <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/docs/declAM.htm>
- _____ (2009a), *Guía sobre los nuevos indicadores de empleo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: incluido el conjunto completo de indicadores de trabajo decente*, Ginebra, junio.
- _____ (2009b), "Para recuperarse de la crisis: un pacto mundial para el empleo" (E/2009/L.24- E/2009/SR.35), adoptado en la nonagésima octava reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 19 de junio.
- _____ (2007a), "Key Indicators of the Labour Market (KILM), Fifth Edition" [en línea] <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/kilm/download.htm>.
- _____ (2007b), *Diálogo social: todos juntos por el trabajo decente*, Ginebra.
- _____ (2005), *Superar la pobreza mediante el trabajo: la OIT y los Objetivos de Desarrollo del Milenio* [en línea] <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/exrel/mdg/briefs/woop.pdf>.
- _____ (1999), *Memoria del Director General: trabajo decente*, octogésima séptima Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 15 de junio.
- _____ (1979), "Participación laboral femenina y diferencias de remuneraciones según sexo en América Latina", *Investigaciones sobre empleo*, N° 13.
- OIT/PNUD (Organización Internacional del Trabajo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009), *Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*, Santiago de Chile.
- Pagés, C., G. Pierre y S. Scarpetta (2009), *Job Creation in Latin America and the Caribbean: Recent Trends and Policy Challenges*, Washington, D.C., Palgrave MacMillan/Banco Mundial.
- Piore, Michael y Peter Doeringer (1985), *Internal Labor Market and Manpower Analysis*, M.E. Sharpe Inc.
- Piore, Michael y Suzanne Berger (1980), *Dualism and Discontinuity in Industrial Societies*, Londres, Cambridge University Press.
- Sen, Amartya (1999), "Alocución", octogésima séptima Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 15 de junio.
- Tokman, Víctor (2008), "Flexibilidad con informalidad: opciones y restricciones", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 70 (LC/L.2973-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.83.
- Velásquez Pinto, Mario (2010), "Seguros de desempleo y funcionamiento eficiente y equitativo de los mercados de trabajo", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 99 (LC/L.3144-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.117.
- Weller, Jürgen (ed.) (2009), *El nuevo escenario laboral latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*, Buenos Aires, Siglo XXI/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Zapata, Daniela (2007), "Indicadores para el cumplimiento de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", *serie Mujer y desarrollo*, N° 91 (LC/L.2854-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.178.

Capítulo IV

LA EDUCACIÓN: UN DERECHO Y UNA CONDICIÓN PARA EL DESARROLLO

Objetivo	Meta	Indicadores
Objetivo 2 Lograr la enseñanza primaria universal	Meta 2.A Asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria	2.1 Tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria 2.2 Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de la enseñanza primaria 2.3 Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años, mujeres y hombres

En América Latina y el Caribe se han registrado importantes avances en materia de expansión de la cobertura y el acceso educativo. En relación con el segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio, la región ya a comienzos de la década de 1990 había logrado prácticamente la universalización del acceso a la educación primaria. Pese a dicho logro, la progresión y conclusión de dicho nivel distaba de ser óptima. Dos décadas después, la región ha anotado enormes logros en esta materia, pero no se vislumbra que sea capaz de universalizar la conclusión del ciclo primario, pese a que algunos países probablemente lo logren.

Con todo, la situación regional respecto de la educación primaria es buena, lo que debe ampliar el foco de atención a la educación secundaria. Si bien en este nivel se han hecho importantes avances, principalmente en materia de cobertura, las desigualdades en el acceso, la progresión y la conclusión de dicho ciclo son una prioridad en la región y un logro que se ve lejano de alcanzar. Esta situación es un talón de Aquiles para la lucha contra la pobreza, el aumento de la productividad y la mejoría de la competitividad de las economías. También es necesario prestar atención a las insuficiencias y desigualdades en la calidad educativa, que atentan contra el desarrollo económico y social y no ayudan en nada a fortalecer la ciudadanía activa y la democracia.

A. INTRODUCCIÓN

Gran parte de los compromisos internacionales en relación con los avances en materia educativa suponen que la educación es un eje clave del desarrollo. Gracias a ella es posible mejorar las condiciones sociales, económicas y culturales de los países. El aumento de los niveles educativos de la población se asocia al mejoramiento de otros factores claves de desarrollo y bienestar, como la productividad, la movilidad social, la reducción de la pobreza, la construcción de la ciudadanía y la identidad social y, en definitiva, el fortalecimiento de la cohesión social.

La educación es un eslabón que contribuye a conciliar el crecimiento, la equidad y la participación en la sociedad. Juega un papel central en el crecimiento de las economías, ya que es una inversión con alta tasa de retorno y es un factor que dinamiza la creación de valor. Los individuos más educados aumentan sus capacidades para contribuir más y de modo más diversificado y eficiente al desarrollo productivo de un país. Por otro lado, la educación es uno de los principales campos de reducción de desigualdades a futuro y una de las vías privilegiadas para superar la pobreza. Lo anterior se debe a los círculos virtuosos entre mayor educación, movilidad socioocupacional y mejores ingresos. Asimismo, en el umbral del siglo XXI, marcado por conflictos culturales y debilitamiento de las certezas, la educación se vuelve una herramienta para repensar críticamente la realidad y

aportar con proyectos e ideas que promuevan una visión multicultural. En un período de profundos cuestionamientos con respecto al funcionamiento de la democracia y sus instituciones, del ejercicio de la libertad individual y de la seguridad ciudadana, se espera que la educación también eduque en ciudadanía (Hopenhayn y Ottone, 2000).

El tema y la agenda educativa revisten hoy una renovada complejidad. Los importantes avances en materia de cobertura y acceso educativo, sobre todo en educación primaria, tornan evidentes el dispar progreso en materia de calidad educativa y las desigualdades de los sistemas escolares¹. Los avances en materia de telecomunicaciones, en un mundo cada vez más globalizado donde la información y el conocimiento ostentan alcances cada vez más amplios y difusos, replantean las vías y formas del aprendizaje. Cambian, también, las identidades de clase social y sus relaciones con el conocimiento como marca de distinción y movilidad ocupacional. Por todo lo anterior, la educación plantea hoy un abanico de dimensiones y problemas que es necesario tomar en cuenta en el momento de analizar los compromisos políticos adquiridos a nivel global, y que han sido abordados progresivamente desde la perspectiva de los derechos sociales.

B. LA EDUCACIÓN Y LOS DERECHOS: INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO

El derecho a la educación y su exigibilidad ante la justicia se han logrado plasmar en el último tiempo en grandes tratados, pactos y acuerdos mundiales y regionales, con los cuales los países se comprometen y que ratifican constitucionalmente. Debido al carácter jurídicamente vinculante de muchos de los pactos, se ha logrado reconocer la educación como un derecho no menos importante que los civiles y políticos.

1. Instrumentos y compromisos internacionales

Ya en 1948, la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 26, señalaba que la educación es un derecho fundamental para todos:

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.
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 hijos².

Los conocimientos acerca del mundo, así como de los otros y de sus códigos de conducta permiten a las personas interactuar, integrarse y asumir diversos papeles en la vida social. Gran parte de los conocimientos adquiridos por medio de los diversos procesos educativos son de carácter adaptativo, en función de los nuevos conocimientos y avances acerca de la realidad y su transformación. De esta forma, el contenido de los procesos educativos debe permitir la adecuada adaptación de los individuos a los códigos de la modernidad en su medio social, incluyendo los cambios, en particular los tecnológicos, que deberán enfrentar en un mundo globalizado (CEPAL, 2007).

¹ Conviene tener presente que la cobertura educativa (disponibilidad de cupos educativos) no necesariamente se traduce en el acceso efectivo de los niños y jóvenes al sistema escolar, principalmente por problemas socioeconómicos o de lejanía de los centros educativos.

² Véase Declaración Universal de Derechos Humanos [en línea] <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>.

A partir de esta primera declaración, se han desarrollado una serie de instrumentos normativos internacionales, así como conferencias mundiales y regionales que han establecido metas para monitorear los avances en materia educativa.

En 1960, la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) estableció la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, que apuntaba a eliminar toda distinción, exclusión, limitación o preferencia fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tuviera por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículo 18) consagró la libertad de conciencia y, por esta vía, la libertad de elección de los padres del centro de enseñanza acorde a sus convicciones religiosas o morales. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también de 1966 (artículo 13), consagró la educación primaria como obligatoria y gratuita; la educación secundaria generalizada y accesible a todos, además de la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; la enseñanza superior accesible a todos, con implantación progresiva de la enseñanza gratuita; la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria, y propuso implantar sistemas adecuados de becas y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente³.

Otro hito importante fue la Convención sobre los Derechos del Niño, que se constituyó como un tratado internacional de derechos humanos compuesto por 54 artículos y 2 protocolos facultativos referidos a la venta y prostitución de niños, y la participación de niños en conflictos armados. Dentro de los temas abordados en esta Convención, destacan los referidos a la educación, la alimentación, la protección y la salud, así como a la especial atención que requieren los niños discapacitados o con necesidades educativas especiales, y los pertenecientes a minorías étnicas y pueblos originarios, a los que se les debe garantizar una educación que respete y valore su cultura y su lengua. En particular, definió las obligaciones de proporcionar una educación primaria obligatoria y gratuita, desarrollar distintas formas de educación secundaria, que sean accesibles y estén disponibles para todos los niños, e introducir medidas que permitan el acceso gratuito o la asistencia financiera en caso de necesidad, proveer una educación superior que sea accesible sobre la base de los méritos de las personas, entre otras medidas. A partir del instrumento anterior, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) estableció compromisos en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia (1990) y actualmente promueve la protección infantil y al mismo tiempo el avance en el cumplimiento de seis de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Paralelamente, la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, celebrada en Jomtien (Tailandia) en 1990, propuso la universalización de la educación primaria, tomando en cuenta la cultura y necesidades de la comunidad, y algunas metas cuantitativas al respecto. El horizonte de cumplimiento de dichas metas era el año 2000. En ese año, en el Foro mundial sobre educación (Dakar, 2000), se instituyeron como metas para 2015: extender y mejorar la protección y educación integral de la primera infancia, extender el acceso y la conclusión de una educación primaria gratuita y obligatoria de calidad, facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y a la educación permanente y suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, entre otros. Además, el Decenio de la Alfabetización de las Naciones Unidas (2003-2012), planteó como objetivo extender la alfabetización a los niños y adultos que normalmente no tienen acceso a ella.

2. Instrumentos y compromisos regionales

Dentro del sistema interamericano, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) en su artículo 26 utilizó el principio de la progresividad en la aplicación de los derechos: los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura. Complementariamente, el Protocolo de San Salvador (1988) estableció la

³ Ambos pactos están en vigor desde 1976.

enseñanza primaria de carácter obligatorio y gratuito; la enseñanza secundaria generalizada y accesible a todos; la enseñanza superior accesible a todos, con implantación progresiva de la enseñanza gratuita; la educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria, y programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos.

En cuanto a la implementación, el Plan de Acción Regional de la segunda Cumbre de las Américas (1998) definió como metas para 2010: i) que el 100% de los niños concluya una educación primaria de calidad, ii) que el 75% de los jóvenes acceda a una educación secundaria de calidad, con porcentajes cada vez mayores de conclusión, y iii) que existan oportunidades de educación a lo largo de la vida.

Por su parte, la cuarta Reunión de Ministros de Educación en el ámbito del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI) (2004) reafirmó el compromiso de los países con las metas educativas y agregó la de suprimir las inequidades de género en los niveles primario y secundario para 2005; el Plan de Acción de la cuarta Cumbre de las Américas (2005) se propuso además plantear metas para la conclusión y calidad de la educación secundaria antes de 2007.

Asimismo, en seguimiento de la conferencia mundial Educación para Todos, el Marco de Acción de Dakar sobre Educación para Todos (2000) asumió el compromiso de universalizar una educación primaria de calidad para 2015. En 2002 se definieron focos estratégicos para la universalización de la enseñanza primaria y se creó el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC).

En el ámbito de acción relacionado con la juventud, con ocasión del cumplimiento de los 10 años desde la primera celebración del Año Internacional de la Juventud: Participación, Desarrollo, Paz en 1985, las Naciones Unidas formularon en 1995 el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes. En este se reconocía que los jóvenes de todos los países constituyen un recurso humano importante para el desarrollo y son agentes fundamentales del cambio social, el desarrollo económico y la innovación tecnológica, y se establecen nueve áreas prioritarias de acción, partiendo por la educación.

En esta esfera, el Programa promueve líneas de acción en cuanto a i) la mejora de la educación básica, la formación profesional y la alfabetización de los jóvenes; ii) el fortalecimiento de programas para educar a los jóvenes en el patrimonio cultural de las sociedades de que forman parte, de las demás sociedades y del mundo, iii) el diseño de programas para el fomento del respeto y la comprensión mutua y de los ideales de paz, solidaridad y tolerancia entre los jóvenes; iv) el desarrollo o mejora de la capacitación profesional y técnica adecuada a las condiciones de empleo actuales y futuras; v) la promoción de la educación en la esfera de los derechos humanos; vi) la formulación programas de capacitación destinados a los jóvenes sobre el establecimiento de empresas individuales y de cooperativas, y vii) el desarrollo de infraestructura para la capacitación de trabajadores sociales y de dirigentes juveniles.

También cabe destacar la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, que entró en vigor en abril de 2008, y que en el artículo 22 promueve la educación integral, continua, pertinente y de calidad; la libertad de elegir el centro educativo, y la participación activa de la comunidad educativa en este; el fomento de la interculturalidad; la promoción de la vocación por la democracia; el rechazo a la discriminación; garantizar la universalización de la educación básica, obligatoria y gratuita para todos los jóvenes; el estímulo del acceso a la educación superior, y la promoción de la movilidad académica y estudiantil en la región.

Por otra parte, los ministros de educación de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), suscribieron el Compromiso Hemisférico por la Educación de la Primera Infancia (noviembre de 2007), reconociendo lo fundamental que es esta en el proceso de desarrollo integral del niño o la niña desde el nacimiento hasta los ocho años, y acordaron desarrollar marcos legales y mecanismos de financiamiento para asegurar la implementación sostenible de políticas sobre la primera infancia, aumentar la cobertura educativa y su calidad con políticas de atención integral y criterios de focalización para la atención de poblaciones en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y exclusión, de acuerdo con sus necesidades, características y contextos particulares, entre otros compromisos.

Más recientemente, dentro del ámbito iberoamericano, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) ha impulsado la propuesta *Metas educativas 2021: La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*, con 11 metas generales y 27 metas específicas referidas a educación, ciencia y tecnología, y cooperación en dichos ámbitos. Las metas generales ya han sido aprobadas por los países y se espera que en la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que se celebrará en la Argentina en noviembre de 2010 se acuerden las metas específicas e indicadores que guiarán las acciones para el desarrollo de la educación.

Sin duda, de todos los compromisos en los que se establecen metas y plazos, el más significativo, tanto por la variedad de áreas de acción como por su alcance global, es el establecimiento en el año 2000 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas. El segundo Objetivo plantea la necesidad de lograr la enseñanza primaria universal y específicamente asegurar que los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria para el año 2015.

En general, se considera que dicho Objetivo ya estaría alcanzado en América Latina y el Caribe. Sin embargo, aún existen importantes desafíos en relación con el cumplimiento del derecho universal a una educación primaria de calidad. Existen importantes rezagos, estrechamente vinculados a las desigualdades sociales, que influyen en gran medida en las probabilidades que tienen los niños y las niñas de concluir la educación primaria. Todo esto se examina a continuación.

C. EL SEGUIMIENTO DEL SEGUNDO OBJETIVO DE DESARROLLO DEL MILENIO EN LA REGIÓN

La enseñanza primaria ha sido considerada históricamente clave para el futuro de los niños, porque durante esta etapa del desarrollo es posible actuar positivamente y de manera eficaz en la formación de las personas. No es casualidad entonces que todos los acuerdos mundiales sobre educación propongan la universalización de la educación primaria de calidad, definida no solo en términos de cobertura, sino también como el acceso equitativo a esta. Se espera que ello repercuta en una eficaz retención y debida conclusión del ciclo completo de educación primaria y sea un trampolín exitoso hacia la secundaria, nivel que también se hace cada vez más preciso completar, como se verá más adelante.

La educación primaria debe ser a la vez universal y específica. Es preciso que aporte factores unificadores comunes a toda la humanidad, abordando al mismo tiempo las cuestiones concretas que se plantean en mundos muy distintos (Delors, 1996). Se trata de una instancia en la que se debe enfatizar la formación del niño con visiones de mundo que integren tanto las diferencias culturales que existen entre los niños de su mismo grupo, como las similitudes y principios universales aplicables a toda persona, sin que importe su lugar de origen, etnia, nivel socioeconómico, entre otros factores de diferenciación. Como señala Delors (1996), la educación básica es a la vez una preparación para la vida y el mejor momento para aprender a aprender, lo que trae consigo reflexiones respecto del entorno en el que se encuentra el niño y el papel de los docentes en esta etapa de la vida.

En otras palabras, ya que la escuela pasa a ser muchas veces el segundo hogar de los niños, es preciso entonces velar por que se constituya como un lugar en el que se haga entrega real y efectiva tanto de conocimientos como de habilidades para desarrollarse socialmente. En términos cognitivos, en esta etapa los niños y las niñas aprenden aquellas habilidades básicas que les permitirán aprender a aprender e integrarse al mundo en su vida adulta, y habilidades como la lectoescritura y la lógica matemática básica.

La relevancia del monitoreo del avance en cuanto al acceso y la conclusión de la educación primaria, así como la adquisición de los contenidos básicos considerados mínimos para la integración social, ha sido recogida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio por medio de tres indicadores: la tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria, la proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de la enseñanza primaria y la tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años.

Aunque no existe coincidencia entre los expertos en que todos estos indicadores son necesariamente válidos para medir el acceso y la conclusión de la educación primaria, y que podrían utilizarse mejores indicadores que además permitan analizar las desigualdades, la disponibilidad generalizada de los indicadores listados ha permitido emplearlos para el examen de los avances en todo el mundo.

Recuadro IV.1

CLASIFICACIÓN INTERNACIONAL NORMALIZADA DE LA EDUCACIÓN (CINE) DE 1997

La Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) tiene por objeto servir de instrumento adecuado para acopiar, compilar y presentar indicadores comparables y estadísticas de educación tanto a nivel nacional como internacional. Presenta conceptos, definiciones y clasificaciones normalizados. La CINE abarca todas las posibilidades organizadas y continuadas de aprendizaje que se brindan a niños, jóvenes y adultos, incluidos quienes tienen necesidades especiales de educación, independientemente de la institución o entidad que las imparta o de la forma de hacerlo.

La CINE es un sistema polivalente, destinado al análisis de las políticas educativas y la toma de decisiones, sean cuales fueren la estructura del sistema educativo nacional y la fase de desarrollo económico del país. Puede utilizarse para estadísticas sobre muchos aspectos de la educación, por ejemplo, la matrícula escolar, los recursos humanos o financieros invertidos, o el nivel educativo de la población. En consecuencia, los conceptos y definiciones básicos de la CINE se han concebido de modo que sean universalmente válidos e independientes de las circunstancias particulares de un sistema educativo nacional.

Los principales niveles que distingue son:

- Nivel 0 – Enseñanza preescolar: Este nivel educativo se caracteriza fundamentalmente por el hecho de familiarizar a los niños de muy corta edad (entre 3 y 5 años de edad, aproximadamente) con el tipo de entorno educativo al que deberán asistir los próximos años de su vida. Es decir, se establece un puente entre el hogar del niño y el ambiente escolar. En este nivel también se incluye la enseñanza para niños con necesidades educativas especiales, impartidas en hospitales y centros y escuelas especiales.
- Nivel 1 – Enseñanza primaria o primer ciclo de la educación básica: La educación primaria se constituye como un nivel educativo que, de acuerdo a la CINE, se enfoca principalmente en la entrega de conocimientos básicos y en una sólida formación en materias como lectura, escritura y aritmética, que son complementadas con otras asignaturas como historia, geografía, ciencias naturales, música, arte y otras. La edad de ingreso de los niños no es menor a los 5 años ni mayor a los 7 años de edad, y la duración de la escolarización también oscila entre cinco y siete años.
- Nivel 2 – Primer ciclo de enseñanza secundaria o segundo ciclo de educación básica: El comienzo de la enseñanza secundaria, definido en este primer ciclo, tiene como objetivo crear las condiciones favorables para una educación continua y para entregar mayores oportunidades de educación, completando la formación de las destrezas básicas. Es por ello que este nivel enfoca su atención en asignaturas y en profesores más especializados, lo que redundará en una formación que puede estar orientada tanto a la continuación de estudios postsecundarios como al ingreso del mercado laboral. En ese sentido, en este nivel se incluye la educación técnica. Consta de dos o tres años de formación y la mayoría de los países de la región los incluye en el ciclo de formación obligatoria.
- Nivel 3 – Segundo ciclo de enseñanza secundaria: Este nivel educativo se caracteriza por ser más especializado que el nivel anterior, así como los profesores, quienes poseen un grado de especialización mayor. La edad de ingreso normal es de 15 o 16 años. También consta de dos o tres años de formación.
- Nivel 4 – Enseñanza postsecundaria no terciaria: En este nivel educativo los conocimientos que se adquieren no son mucho más extensos que los aprendidos en el nivel anterior, sin embargo contribuye a ampliarlos. La duración de este nivel puede oscilar entre seis meses y dos años. En esta clasificación también se incluye la educación de adultos, como cursos técnicos impartidos por profesionales sobre temas específicos.
- Nivel 5 – Primer ciclo de la educación terciaria (no conduce directamente a una clasificación avanzada): En este nivel, los conocimientos son más avanzados que los correspondientes a los niveles 3 y 4. La duración mínima es de dos años.
- Nivel 6 – Segundo ciclo de la enseñanza terciaria (conduce a una clasificación de investigación avanzada): Este nivel se centra en la realización de investigaciones y estudios avanzados, y no únicamente en la realización de cursos.

Por último, cabe señalar que actualmente se está realizando una revisión de la clasificación para adaptarla a los cambios curriculares recientes y recoger en ella las especificidades de los países.

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) 1997*, noviembre de 1997; *Review of the International Standard Classification of Education (ISCED), Technical Advisory Panel. Meeting Report*, París, 2009.

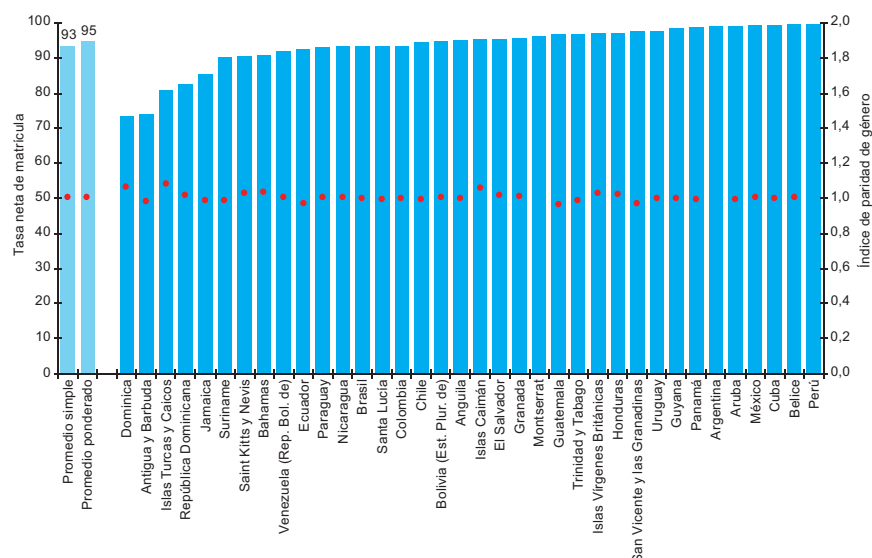
1. La tasa neta de matrícula en la educación primaria

El acceso a la educación primaria normalmente es examinado a partir de las tasas de matrícula en dicho nivel. A diferencia de la tasa bruta, la tasa neta da cuenta de la proporción de personas en edad de estar matriculadas en la

educación primaria que efectivamente se encuentra en dicha condición⁴. Aunque en ocasiones se lee como un indicador de cobertura educativa (oferta), refleja en alguna medida el acceso efectivo y no solo el potencial (mejor representado en este caso por la tasa bruta).

En América Latina y el Caribe, el acceso a la educación primaria es generalizado, situación que ya era buena a comienzos de la década de 1990. A nivel regional, en 1990 el acceso neto a la primaria rondaba el 88% de los niños y niñas en edad de estar en dicho nivel, situación que hoy beneficia al 95% de la población. No obstante, se registran algunas situaciones de rezago al respecto, especialmente en países caribeños, como Dominica, con el 73%, Antigua y Barbuda (74%), Islas Turcas y Caicos (81%), República Dominicana (82%) y Jamaica (86%). Por el contrario, en países como la Argentina, Aruba, Belice, Cuba, México y el Perú puede considerarse que la meta de acceso universal ya estaría cumplida, ya que su nivel de matrícula neta supera el 99% (véase el gráfico IV.1).

Gráfico IV.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (36 PAÍSES Y TERRITORIOS): TASA NETA AJUSTADA DE MATRICULACIÓN EN LA ENSEÑANZA PRIMARIA (INDICADOR 2.1 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO) E ÍNDICE DE PARIDAD DE GÉNERO, 2007-2008^a
(En porcentajes y relaciones de porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO [en línea] <http://www.uis.unesco.org>.

^a El cálculo de las tasas de matrícula puede ser algo errático al depender de estimaciones y proyecciones de población que no siempre capturan los movimientos migratorios. Por este motivo, conviene tomar con cautela algunas cifras, principalmente en los países y territorios pequeños. Los datos de las Antillas Neerlandesas corresponden a 2003, los de la Argentina e Islas Turcas y Caicos, a 2005 y los de Anguila y el Paraguay, a 2006.

También es notable que, en general, las disparidades de género relacionadas con el acceso educativo en este nivel favorecen a las mujeres, salvo en algunos países, predominantemente del Caribe (Antigua y Barbuda, el Ecuador, Guatemala, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tabago).

⁴ El indicador se calcula como el cociente entre los escolares del rango de edades correspondiente a la educación primaria 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, los problemas de registro y los relativos a los períodos de referencia para el cálculo de las edades, así como las dificultades que presentan las proyecciones poblacionales, pueden derivar en algunas distorsiones.

Sin duda, la región es una de las que está en mejor situación en cuanto al acceso educativo en primaria, situándose en un nivel similar al de las regiones más desarrolladas⁵. Sin embargo, a juzgar por los niveles de acceso registrados en 2001 y reportados por el anterior informe regional sobre los avances en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Naciones Unidas, 2005), existen evidentes dificultades para avanzar más hacia la universalización del acceso. Esto se debe a que cuando el acceso a la educación primaria es generalizado, el fomento de la incorporación de los grupos más postergados (extremadamente pobres, habitantes en zonas rurales, pueblos indígenas y afrodescendientes no bien incluidos a las sociedades occidentales) requiere importantes inversiones que muchas veces superan la capacidad económica de los países. Esto ocurre porque los esfuerzos no solo se deben centrar en el aumento de la oferta educativa, sino en el aseguramiento de las condiciones que fomenten el acceso efectivo a estos servicios, lo que involucra frecuentemente intervenciones de carácter multisectorial.

2. La supervivencia al último grado de la educación primaria

Así como la existencia de oferta educativa primaria no siempre significa un real acceso a esta, el acceso no necesariamente asegura una adecuada progresión y, principalmente, conclusión de este ciclo educativo. En la región existen problemas de rezago escolar ya en este nivel, que se reflejan en las tasas brutas de matrícula y, por otra parte, de retención (deserción escolar).

El indicador oficial de la tasa de sobrevivencia al último grado de educación primaria tiene el problema de que no contabiliza a los niños y las niñas que nunca entraron al sistema educativo, y tampoco capta la conclusión del ciclo. En otras palabras, su complemento no refleja la proporción que no completó la educación primaria respecto del total de niños, sino la proporción que no alcanzó el último grado de esta entre los que ingresaron al sistema educativo. Además, solo está disponible para años recientes.

Como se muestra en el gráfico IV.2, los niveles que exhibe la región de progresión y retención en educación primaria son bastante altos, sobre el 80%. Esta situación oculta algunas excepciones, donde la deserción escolar temprana es significativa (sobre el 30%): Guatemala, Guyana, Nicaragua, la República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Suriname. También hay países donde el nivel de supervivencia supera el 94%, como Chile, Costa Rica, Cuba y Santa Lucía.

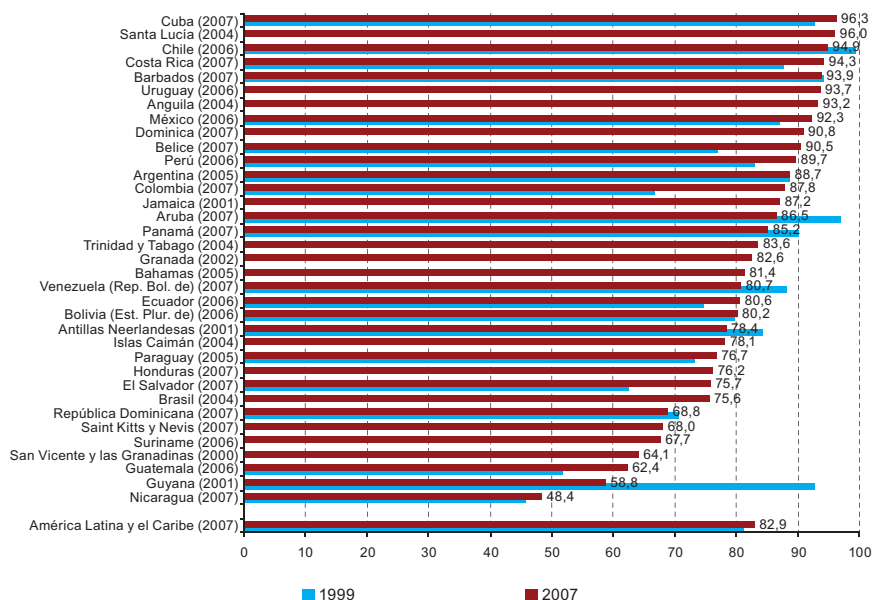
Sin embargo, en el relativamente corto período analizado, los avances regionales fueron escasos, del 81,2% al 82,9%, lo que representa menos del 20% del avance esperado en el período analizado. Solo Anguila, Belice, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, México, el Perú, Santa Lucía y el Uruguay registran un ritmo de progreso desde 1999 relativamente similar o superior al requerido para cumplir la meta en 2015 (véase el anexo estadístico).

Como información complementaria a la anterior, a nivel agregado en América Latina y el Caribe entre 2006 y 2007, casi 3 millones de niños estaban fuera de la escuela, el porcentaje de repitencia en el conjunto de grados de la educación primaria era del 3,8% y el porcentaje de deserción escolar era del 3,7%, el 1,7%, el 2,0%, el 1,5% y el 2,8% entre los grados 1º y 6º, respectivamente (UNESCO, 2010).

Como se señaló anteriormente, este indicador es incompleto desde el punto de vista de que no incluye a quienes nunca se incorporaron al sistema educativo, razón por la cual la Oficina Regional de la UNESCO de Santiago en conjunto con la CEPAL propusieron ya en la primera evaluación regional de seguimiento (Naciones Unidas, 2005), utilizar un indicador de conclusión de la educación primaria proveniente de encuestas de hogares, que no solo recoge mejor el problema de la conclusión educativa al incluir a los que nunca se incorporaron al sistema educativo, sino que además es susceptible de desagregarse según diferentes factores de diferenciación (nivel socioeconómico, sexo, área geográfica, entre otros).

⁵ Naciones Unidas, "Objetivo 2: lograr la enseñanza primaria universal" [en línea] http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/goal2_2008.pdf.

Gráfico IV.2
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (35 PAÍSES Y TERRITORIOS): PROPORCIÓN DE ALUMNOS QUE
 COMIENZAN EL PRIMER GRADO Y LLEGAN AL ÚLTIMO GRADO DE ENSEÑANZA PRIMARIA
 (INDICADOR 2.2 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO),
 1999-ALREDEDOR DE 2007**
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO [en línea] <http://www.uis.unesco.org>.

3. Los jóvenes de 15 a 19 años de edad que culminaron la educación primaria

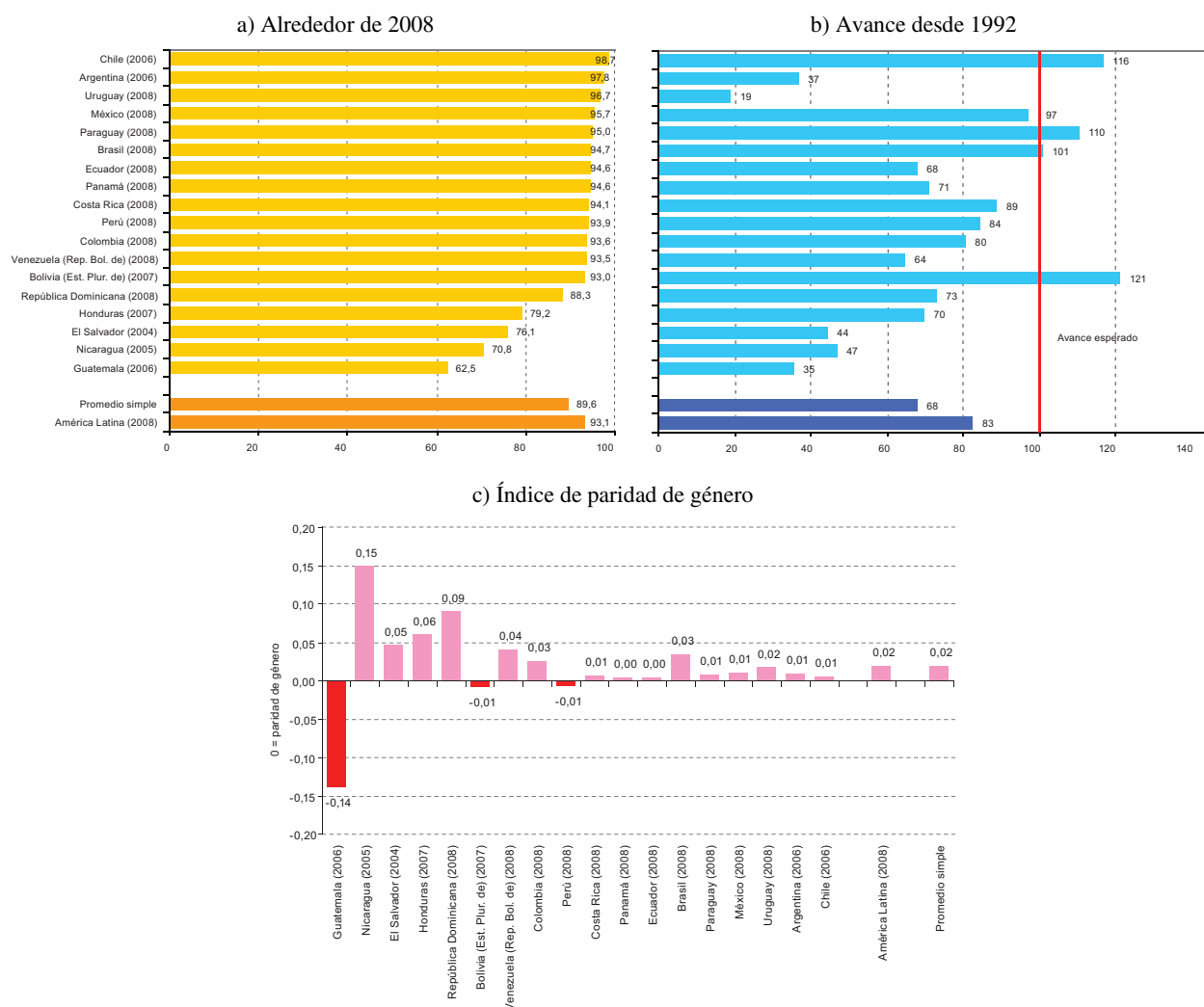
El indicador propuesto para evaluar de mejor manera la conclusión de la primaria toma un grupo de edad (jóvenes de 15 a 19 años) que ha tenido un tiempo suficiente para completar la educación primaria aun considerando el retraso escolar y eventuales episodios de abandono y reincorporación temprana al sistema educativo. Si bien es posible que en edades posteriores las personas se incorporen a sistemas de educación para adultos y culminen este nivel, la gran mayoría de las personas tiene esta oportunidad solo durante las edades asociadas a la etapa escolar, ya que luego entran al mercado de trabajo o deben cumplir otro tipo de tareas.

Este indicador, posible de construir a partir de las encuestas de hogares y condiciones de vida, está disponible para 18 países de la región. Como región, el nivel de conclusión exhibido es muy alto, sobre el 93%, y las excepciones respecto de este logro son los países centroamericanos: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Sin embargo, son pocos los países que desde 1990 han registrado avances que sugieren que podrán cumplir la meta para el año 2015: el Brasil, Chile, Costa Rica, el Estado Plurinacional de Bolivia, México y el Paraguay. También es necesario señalar que países como la Argentina o el Uruguay presentan pocos avances pero registran niveles de culminación de la educación primaria muy altos.

En contrapunto, entre los países que presentan menores porcentajes de avance (respecto del esperado para la última medición disponible) se encuentran precisamente los que muestran además los más bajos niveles de conclusión. En estos países, además de la baja inversión en educación en términos absolutos (pero no necesariamente respecto del PIB), la pobreza y la desigualdad son elementos que tienen como consecuencia temprana la no incorporación y el abandono escolar ya en la educación primaria, lo que involucra un círculo de reproducción de la falta de oportunidades que afecta el desarrollo mismo de los países.

Por otro lado, las disparidades de género en la conclusión de este nivel educativo favorecen levemente a las mujeres: en promedio, por cada 100 hombres que culminan la primaria, lo hacen 102 mujeres, situación que es más pronunciada en países con menores niveles de logro (El Salvador, con una razón de 100 a 105; Honduras, 100 a 106; Nicaragua, 100 a 115, y la República Dominicana, 100 a 109). En contraposición, en aquellos países con una fuerte presencia de pueblos originarios, como el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala y el Perú, ya en este nivel educativo se comienzan a apreciar las diferencias a favor de los hombres (véase el gráfico IV.3c).

Gráfico IV.3
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS DE EDAD QUE CULMINARON LA EDUCACIÓN PRIMARIA E ÍNDICE DE PARIDAD DE GÉNERO
 (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. El analfabetismo juvenil

Otro de los indicadores definidos para monitorear el segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio es la tasa de alfabetismo entre los jóvenes de 15 a 24 años. Este es un complemento de los indicadores anteriores, por cuanto permite registrar en

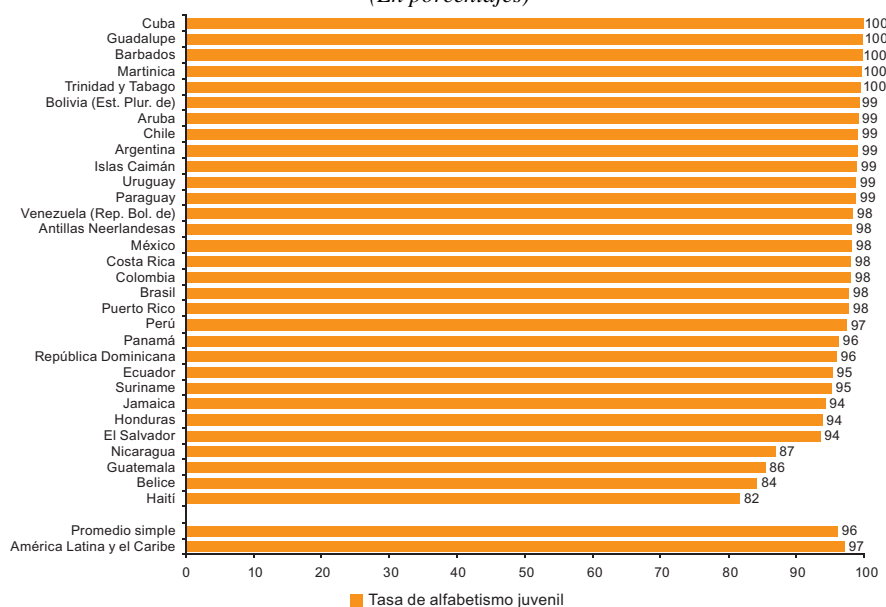
generaciones de mayor edad su paso por la educación primaria, donde se adquieren las destrezas lectoescritoras básicas. Sin embargo, aunque es posible desarrollar planes de alfabetización de bajo costo e incorporar a jóvenes que nunca fueron a la escuela, los primeros suelen ser insuficientes para entregar el conjunto de acervos generales necesarios para incorporarse plenamente a la vida productiva y menos para poder continuar los estudios formales.

La alfabetización no solo se constituye como un aprendizaje cognitivo necesario para facilitar el acceso al trabajo y a las distintas esferas funcionales de la sociedad, sino que también es una forma de promover los derechos humanos y la ciudadanía, la equidad de género, la cohesión social y la integración de las minorías étnicas, en la medida que facilita el diálogo entre las personas. Mediante un proceso de alfabetización de calidad, se promueve la expresión social, las personas se sienten más capacitadas para hacer valer sus derechos y poseen más herramientas para comunicarse.

El analfabetismo es la máxima expresión de vulnerabilidad educativa y acentúa el problema de la desigualdad, por cuanto mientras no se pueda acceder al conocimiento, se hará más difícil acceder a un mejor bienestar. Por ello es estrecha la coincidencia entre las poblaciones más pobres y la población con mayores índices de analfabetismo y sin instrucción suficiente (UNICEF, 2000).

En la región, el analfabetismo juvenil es un problema bastante acotado, con la excepción de algunos países como Haití, Belice, Guatemala y Nicaragua (en ese orden), y solo afecta al 3% de la población de 15 a 24 años de edad (véase el gráfico IV.4). Los avances desde la década de 1990 no han sido tan significativos, lo que obedece en gran parte a los altos niveles de alfabetismo ya registrados en 1990, en torno al 92% a nivel regional. Sin embargo, es posible que, con pocos esfuerzos adicionales a los ya realizados tanto en el ámbito de la universalización de la educación primaria como con los programas de alfabetización, la meta se pueda cumplir en el año 2015. Sin duda, la mayor preocupación a nivel regional debe centrarse precisamente en los países más rezagados, entre los cuales Belice y Guatemala son los que han registrado menores logros entre 1990 y 2007 (véase el anexo estadístico).

Gráfico IV.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (31 PAÍSES Y TERRITORIOS): TASA DE ALFABETIZACIÓN DE LAS PERSONAS DE 15 A 24 AÑOS DE EDAD, MUJERES Y HOMBRES (INDICADOR 2.3 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), ALREDEDOR DE 2007^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO [en línea] <http://www.uis.unesco.org>.

^a Los datos de Nicaragua corresponden a 2005.

Cabe tener presente que la información corresponde al analfabetismo absoluto, es decir, las personas que declaran no saber leer ni escribir en los censos y encuestas de hogares que se aplican usualmente en los países de la región. Esta forma de medir el problema ha sido ampliamente discutida a nivel internacional, pues subestima la situación real de la población, ya que no da cuenta del nivel de competencias de las personas tanto en la lectura y escritura como en el uso de números en los diferentes contextos sociales de desempeño.

Hoy no solo se hace referencia al analfabetismo absoluto sino que, además, se ha incorporado el concepto de analfabetismo funcional, que da cuenta del uso de la lectura, la escritura y el cálculo en distintos dominios de la vida social relevantes para la identidad e inserción social de los sujetos. Desde esta perspectiva, la alfabetización no es solo aprender a leer y escribir, sino también adquirir competencias para un efectivo desempeño social y productivo de las personas en la sociedad. Se considera que se adquieren destrezas básicas mínimas susceptibles de utilizar en términos prácticos con al menos cuatro años de estudio en la educación primaria (UNESCO, 2006; CEPAL/UNESCO, 2010).

Recuadro IV.2

PROGRAMA DE ALFABETIZACIÓN YO SÍ PUEDO

El programa de alfabetización Yo sí puedo fue creado en 2001 por el Instituto Pedagógico Latinoamericano y Caribeño (IPLAC), con sede en Cuba. Si bien se experimentó por primera vez en Haití, en 2006 ya se implementaba en 12 países de la región, principalmente por medio de iniciativas adoptadas por las respectivas autoridades locales.

Este programa se basa en un método audiovisual (radio, televisión y video), mediante la utilización de 17 videocintas que contienen 65 lecciones impartidas en alrededor de 8 y 10 semanas. También se hace entrega de libros de ejercicios para cada participante y un manual para los alfabetizadores. El método se basa en la asociación de cada una de las letras del alfabeto a un número, en función de la frecuencia de su uso. De ese modo, se presentan palabras y grafemas compuestos por la combinación de letras y números que facilitan su memorización. Las lecciones constan de tres partes, a saber: preparación, aprendizaje de la lectura y escritura, y consolidación de los conocimientos adquiridos.

En el caso de la Argentina, la implementación de este programa entre 2003 y 2007 logró crear más de 500 centros de alfabetización distribuidos por todo el país, con unos 3.500 participantes, más de 6.000 graduados y unos 600 facilitadores que acompañan durante el aprendizaje al futuro alfabetizado. Por otra parte, los logros obtenidos por medio de este programa hicieron que en 2005 la República Bolivariana de Venezuela se declarara territorio libre de analfabetismo después de haber alfabetizado a 1.482.543 personas adultas.

Si bien resulta difícil estimar con exactitud los costos de este programa, las autoridades cubanas calculan que oscilan entre 23 y 33 dólares por alumno, mientras que en otros países, como el Ecuador, se estiman en 45 dólares o más. Las dificultades de estimación se deben en gran medida a factores de voluntariado y aportes que se realizan desde otros organismos. No obstante, este programa se caracteriza por su bajo costo, ya que solo se necesita una sala, un televisor y alfabetizadores.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de “Información sobre el método de alfabetización Yo sí Puedo” [en línea] <http://www.udg.edu/Portals/19/yoPuedo/metodo.pdf>; “Yo sí Puedo” [en línea] <http://www.yosipuedo.com.ar>; “Programa cubano de alfabetización para Sevilla. Yo sí Puedo” [en línea] <http://www.yosipuedosevilla.org/>; “Estudio sobre la eficacia y la viabilidad del método de alfabetización ‘Yo sí puedo’” [en línea] <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001468/146881s.pdf>.

D. LA SITUACIÓN REGIONAL: LA EDUCACIÓN PRIMARIA NO ES SUFICIENTE

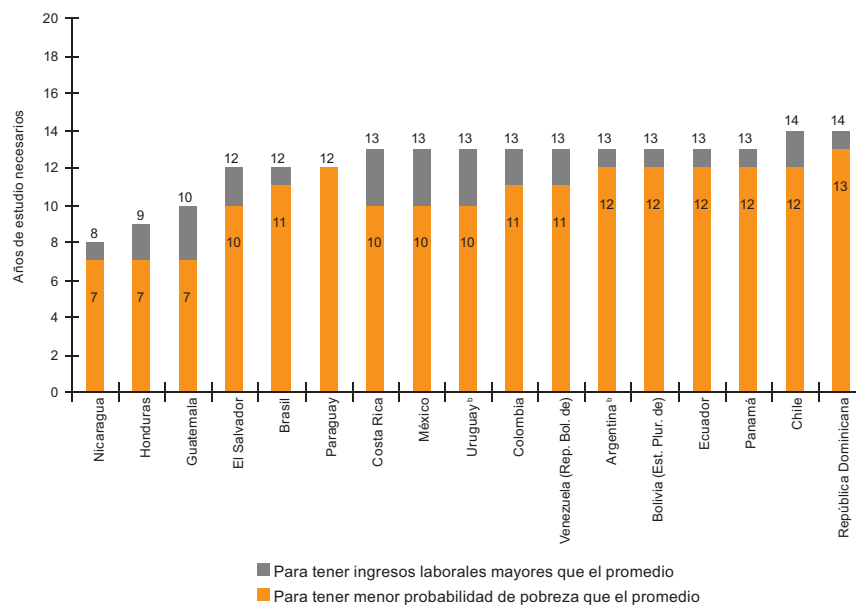
1. Los umbrales educativos mínimos y la devaluación educativa

El avance y la masificación del sector educativo, especialmente para los niveles de enseñanza más avanzados, llevan consigo un aumento de las aspiraciones y expectativas de las personas, sobre todo de las generaciones más jóvenes, que en su mayoría han superado el nivel educacional de sus padres. Si esas expectativas no logran realizarse en una segunda etapa, en términos de oportunidades laborales y de retribución adecuadas, se exacerba la frustración de expectativas y la insatisfacción colectiva. La CEPAL plantea, en esta lógica, que el avance educacional de los países de la región debe sincronizarse con el mejoramiento del sistema productivo y el mercado laboral.

En general, la evidencia apunta a que los niveles educativos mínimos para poder insertarse adecuadamente en el mercado de trabajo y tener menores probabilidades de estar en la pobreza respecto del promedio se sitúan en la

educación secundaria completa (véase el gráfico IV.5). En este sentido, el solo cumplimiento de la meta planteada en la Asamblea del Milenio es insuficiente en el contexto regional para asegurar un adecuado acceso al bienestar.

Gráfico IV.5
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): AÑOS DE ESTUDIO REQUERIDOS PARA TENER UNA PROBABILIDAD DE ESTAR EN LA POBREZA INFERIOR AL PROMEDIO E INGRESOS LABORALES MAYORES AL PROMEDIO DE LOS OCUPADOS DE 20 A 29 AÑOS DE EDAD, ALREDEDOR DE 2006^a
 (En años de estudio)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Iberoamericana de Juventud (CEPAL/OIJ), *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar* (LC/G.2391), Santiago de Chile, 2008.

^a Ocupados durante 20 o más horas a la semana.

^b Zonas urbanas.

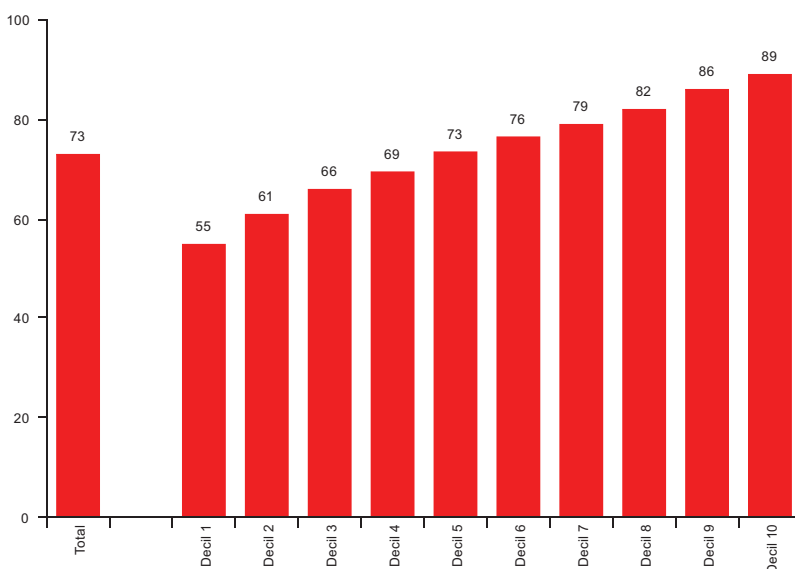
Por otra parte, también es posible constatar que los mismos avances en materia de masificación educativa le disminuyen el valor relativo a los niveles educativos cuyo logro es generalizado, por lo que se hace relevante otorgar oportunidades para acceder a niveles educativos superiores para incorporarse en puestos de trabajo de mayor productividad y remuneración.

En este sentido, es necesario reconocer la importancia y centralidad que tiene el desarrollo educativo, cultural y de la ciudadanía social en los países, pero también la relevancia de la vinculación de este ámbito con la esfera laboral. Esto requiere no solo avances en el ámbito educativo, sino también el fortalecimiento del mercado de trabajo y una mayor coherencia entre la oferta de contenidos educacionales y las demandas reales de la estructura productiva de cada país. Solo así los avances integrales en educación producirán beneficios reales para el desarrollo económico y social, y fortalecerán la integración y cohesión sociales.

2. La pobreza, la desigualdad y la transmisión intergeneracional de las oportunidades educativas

Entre los niños y jóvenes afectados por la falta de recursos y la pobreza o la vulnerabilidad a esta, las dificultades de acceso a la educación no son un problema propio puntual, sino, por el contrario, sus familias por generaciones han visto frustrada la oportunidad de acceder a este derecho. Es decir, existe una transmisión intergeneracional de las oportunidades de bienestar y, sobre todo, un cierto grado de heredabilidad del capital educativo, cuestión que se puede observar en el hecho de que sean precisamente los jóvenes cuyos padres no terminaron la enseñanza formal los que tienen menos probabilidades de concluir la enseñanza secundaria (CEPAL, 2008). No se trata solamente de un problema de acceso, sino también de retención de los niños y jóvenes en el sistema educativo, de manera que puedan lograr el progreso esperado por el ciclo escolar, así como su conclusión. Son los hogares con ingresos inferiores los que presentan los mayores problemas de repitencia y deserción en los países de la región (véase el gráfico IV.6).

Gráfico IV.6
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS QUE PROGRESARON OPORTUNAMENTE EN EL SISTEMA EDUCATIVO, ALREDEDOR DE 2008^a
(En porcentajes)



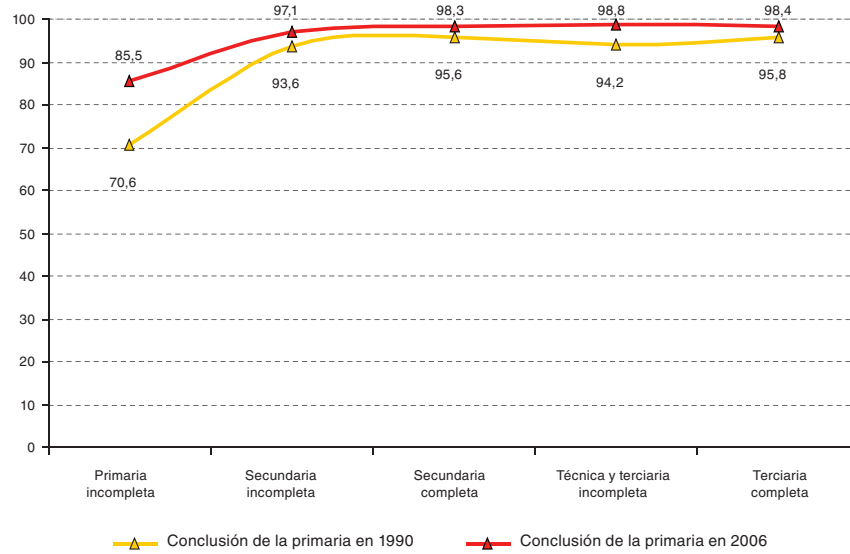
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a Refiere a jóvenes que asistieron y culminaron los grados educativos en la edad que les correspondía, considerando como máximo un año de rezago respecto de su edad debido a los efectos de la matrícula tardía.

Revertir la transmisión intergeneracional de las oportunidades educativas da lugar también a enfrentar problemas como la desigualdad en la distribución de los ingresos, así como para aumentar los niveles de inclusión y sentido de pertenencia de las personas. El nivel educativo medio del jefe de hogar y su cónyuge incide de manera significativa en la estratificación de los hogares de la región (véase el gráfico IV.7). Por un lado, favorece la excesiva concentración de los ingresos y, por otro, reduce las oportunidades de acceso a la conclusión del ciclo educativo de sus miembros (CEPAL, 2009). En un contexto de inequidad en el ejercicio del derecho a la educación, el mayor nivel educativo contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de las personas, pero al mismo tiempo profundiza los problemas de desigualdad existentes en la región.

Gráfico IV.7
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): JÓVENES DE 25 A 29 AÑOS QUE COMPLETARON DIVERSOS NIVELES DEL SISTEMA EDUCATIVO, SEGÚN CLIMA EDUCATIVO DEL HOGAR, ALREDEDOR DE 1990 Y 2006^a
(En porcentajes)

a) Conclusión de la educación primaria



b) Conclusión de la educación secundaria

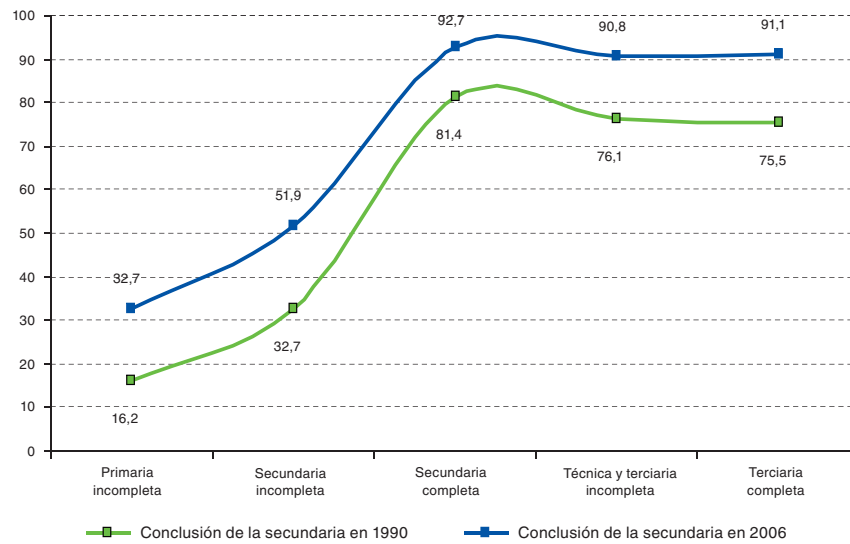
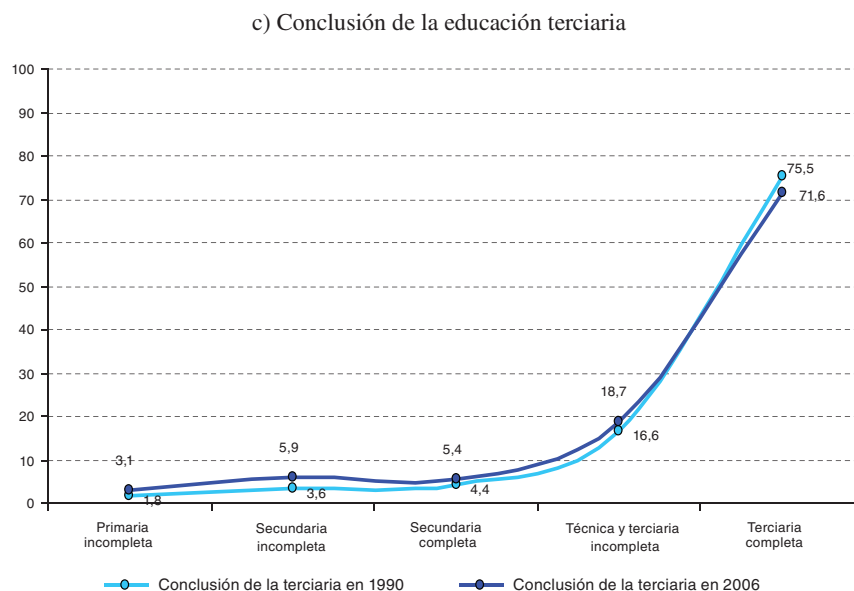


Gráfico IV.7 (conclusión)



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

^a Promedio de años de estudio del padre y de la madre.

Recuadro IV.3 EL PROGRAMA ABRAZO DEL PARAGUAY

En 2005 la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia del Paraguay, con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), implementó el Programa Abrazo con el objetivo de brindar un servicio integral a los niños que trabajan en las calles y a sus familias, para que dejen progresivamente de hacerlo. El programa llega aproximadamente a 1.200 niños, quienes concurren a los 15 centros abiertos en Asunción, Ciudad del Este y las ciudades principales del país, así como en 10 municipios del Departamento Central. Allí reciben apoyo escolar, seguimiento de su asistencia a la escuela, alimentación, atención pediátrica y odontológica, y realizan actividades deportivas y de recreación. A la vez, las familias reciben capacitación y apoyo en la generación de ingresos económicos para lograr de esta forma reemplazar el dinero que los niños aportan a las familias. Algunas de estas familias, por su situación de extrema pobreza, reciben además bonos solidarios condicionados a la asistencia de sus hijos a los centros abiertos y a la escuela.

En 2008, 1.150 niños asistieron a los centros abiertos en el turno contrapuesto a la escuela y 795 familias contaron con apoyo familiar. De ese modo, el 75% de los niños atendidos por el programa no siguieron trabajando en las calles, un 25% redujo su permanencia de horas en las calles y más de 500 familias se beneficiaron con alternativas de generación de ingresos y microcréditos.

Fuente: Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación*, Vernor Muñoz, Misión al Paraguay (14 a 22 de abril de 2009) (A/HRC/14/25/Add.2), 2010.

Asimismo, la educación representa un factor esencial para la percepción de inclusión de las personas. Es decir, de modo transversal a los distintos grupos socioeconómicos, el poseer una profesión u oficio es la alternativa más seleccionada al momento de escoger entre aquellas cosas que las personas deberían tener para sentirse parte de la sociedad (CEPAL, 2009). La educación superior es la tercera alternativa más mencionada. De este modo, queda en evidencia la importancia de la educación no solo de manera objetiva, como es su importancia en la estratificación de hogares, sino también de manera subjetiva, en la percepción de las personas de lo que significa estar incluido en la sociedad. Es relevante entonces crear las condiciones sociales necesarias para revertir la desigualdad de oportunidades y reforzar el acceso de la población socioeconómicamente más vulnerable al sistema educativo.

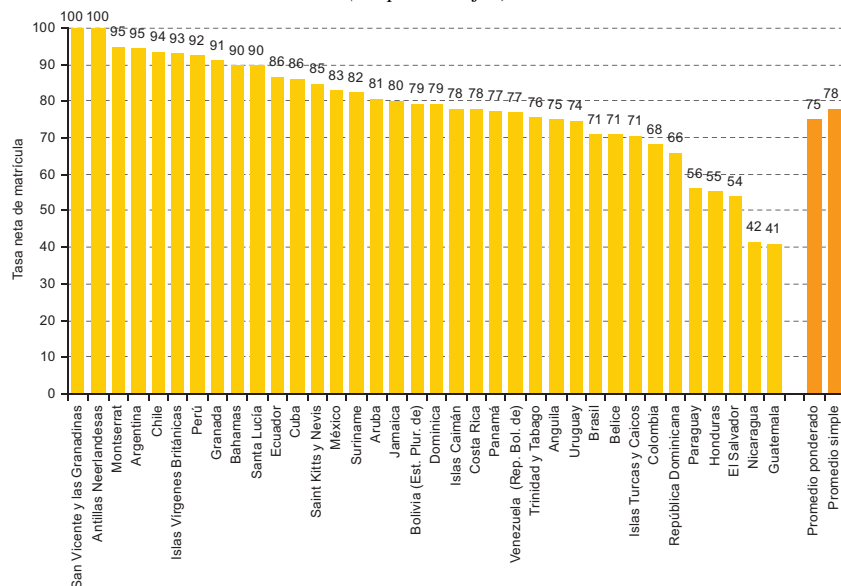
3. La educación secundaria: un objetivo para la región

Si en la educación primaria el objetivo es entregar herramientas básicas y comunes a los niños, en el caso de la educación secundaria, lo que se pretende es “cuajar” los talentos que poseen los estudiantes (Delors, 1996). En ese sentido, lo característico de la educación secundaria es que se constituye como un espacio de formación de perfiles, debido a la propia organización del nivel, dividido entre asignaturas que promueven la educación postsecundaria y otras que preparan el camino para hacer ingreso al mundo laboral.

El ciclo de secundaria básica tiene como objetivo completar la formación de las destrezas básicas y crear las condiciones favorables para una educación continua y para entregar mayores oportunidades de educación. En este sentido, el primer ciclo de educación secundaria es una continuación del primario y busca sentar las bases para la educación a lo largo de la vida.

A diferencia de la enseñanza primaria, el acceso y progresión oportuna hacia y dentro del nivel secundario básico es bastante menor, y la situación entre países más heterogénea: la tasa neta de matrícula en este nivel llega a 78 como promedio simple (frente a 93 en primaria), y va desde el 41% (Guatemala) hasta el 95% y más (Antillas Neerlandesas, la Argentina, Montserrat y San Vicente y las Granadinas), como se aprecia en el gráfico IV.8⁶.

Gráfico IV.8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (36 PAÍSES Y TERRITORIOS): TASA NETA DE MATRÍCULA
EN EL PRIMER CICLO DE ENSEÑANZA SECUNDARIA, 2007-2008^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones hechas sobre la base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO [en línea] <http://www.uis.unesco.org>.

^a La información de las Antillas Neerlandesas corresponde a 2003; la de Anguila, Islas Turcas y Caicos, el Paraguay y Suriname, a 2005; la de la Argentina, Guatemala y Panamá, a 2006.

Por otro lado, el rezago escolar se acumula y las desigualdades socioeconómicas, por área geográfica o según origen étnico se acrecientan. El clima educativo del hogar es un factor determinante en el rezago escolar de los niños de 12 a 14 años: un niño perteneciente a un hogar con bajo clima educativo tiene 10 veces mayor

⁶ Conviene tener presente que las tasas netas del nivel de baja secundaria se pueden ver afectadas tanto por el rezago y deserción durante el ciclo primario como por el rezago entre los jóvenes que deberían estar en la alta secundaria.

probabilidad de rezagarse que uno proveniente de un hogar con buen clima educativo (CEPAL/OEI, 2009). También se observan diferencias importantes según el área de residencia.

Lo anterior está naturalmente asociado con los niveles de bienestar de los hogares y de los estudiantes. Así pues, en cuanto a conclusión educativa (oportuna o no), se observa una diferencia muy pronunciada según si los jóvenes provienen de hogares pobres o no pobres (un 52% frente a un 82%). También es interesante señalar que independientemente de la condición de pobreza, las mujeres terminan en mayor proporción este nivel educativo, lo que en parte se explica por la mayor propensión masculina a incorporarse tempranamente al mercado de trabajo. En contraste con lo anterior, existe evidencia de que entre jóvenes provenientes de pueblos originarios esta relación se invierte, siendo menor la proporción de mujeres que termina este nivel educativo (CEPAL, 2008).

Estas diferencias en el acceso, la progresión y la conclusión educativa van amplificándose paulatinamente a lo largo del ciclo escolar, reproduciendo en el mismo sistema educativo la cadena de desigualdad, que se expresa aun más pronunciadamente en el acceso y conclusión de la educación secundaria superior.

El nivel de alta secundaria (segundo ciclo de la enseñanza secundaria) se orienta fundamentalmente a la especialización. Enfoca su atención en asignaturas y en profesores más especializados que el ciclo de baja secundaria y apunta a la formación para la continuación de estudios postsecundarios o al ingreso del mercado laboral.

Como se mencionaba anteriormente, la CEPAL ha planteado que concluir la enseñanza secundaria en la región constituye el umbral educativo mínimo para asegurar el futuro de las personas fuera de la pobreza. Es decir, para tener una alta probabilidad de lograr una incorporación al mercado laboral que asegure un nivel de vida con condiciones mínimas de bienestar en la vida futura, se requiere concluir 12 años de estudios formales (en algunos casos 11, según el país). En ese sentido, la atención que merece la enseñanza secundaria en materia de cobertura y acceso y calidad es clave.

La culminación de este nivel es crucial en el contexto regional no solo para adquirir las destrezas básicas que requiere un mundo globalizado y democrático y que permiten al sujeto desenvolverse libremente y con capacidad para aprender por el resto de su vida, sino que también es determinante para acceder a niveles mínimos de bienestar que le permiten romper los mecanismos de reproducción de la desigualdad que, de lo contrario, afectarán a sus hijos. Esta relevancia ha sido recogida en proposiciones conjuntas de la UNESCO-OREALC y la CEPAL que apuntan a que debería haber una meta específica en la región de universalizar el acceso a la educación secundaria y lograr que al menos el 75% de los jóvenes concluya la educación secundaria superior.

En la región, la realidad que enfrenta la población joven al respecto no es muy auspiciosa. Los niveles de acceso son cada vez menores respecto de los ciclos primario y de baja secundaria, asociados al abandono escolar, y el rezago acumulado a esta edad actúa como un factor expulsor muy relevante del sistema educativo. Los jóvenes ya enfrentan oportunidades para incorporarse al mercado de trabajo, lo que desincentiva su retención, sobre todo si enfrentan condiciones adversas de carácter económico, académico, de integración o formación de identidad. Por otro lado, en muchos países de la región este ciclo de enseñanza aún no es obligatorio, por lo que no es exigible ni para los jóvenes ni frente a los Estados (véase el cuadro IV.1).

La situación del acceso y la progresión oportuna es muy heterogénea en la región, y va desde una tasa neta de matrícula superior al 80% (Anguila, Bahamas, Chile, Cuba, Granada, las Islas Caimán y Montserrat), hasta niveles muy bajos, donde más de dos tercios de los jóvenes están en situación de rezago o simplemente abandonaron el sistema educacional (El Salvador, Guatemala y Nicaragua). El promedio regional apenas supera el 50% y, a diferencia de los ciclos anteriores, difiere significativamente del promedio simple de los países (véase el gráfico IV.9).

Cuadro IV.1
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (41 PAÍSES Y TERRITORIOS): EDUCACIÓN OBLIGATORIA
 Y DURACIÓN OFICIAL DE LOS CICLOS PRIMARIO Y SECUNDARIO, 2007-2008 ^a**
 (En grupos de edad y años de estudio)

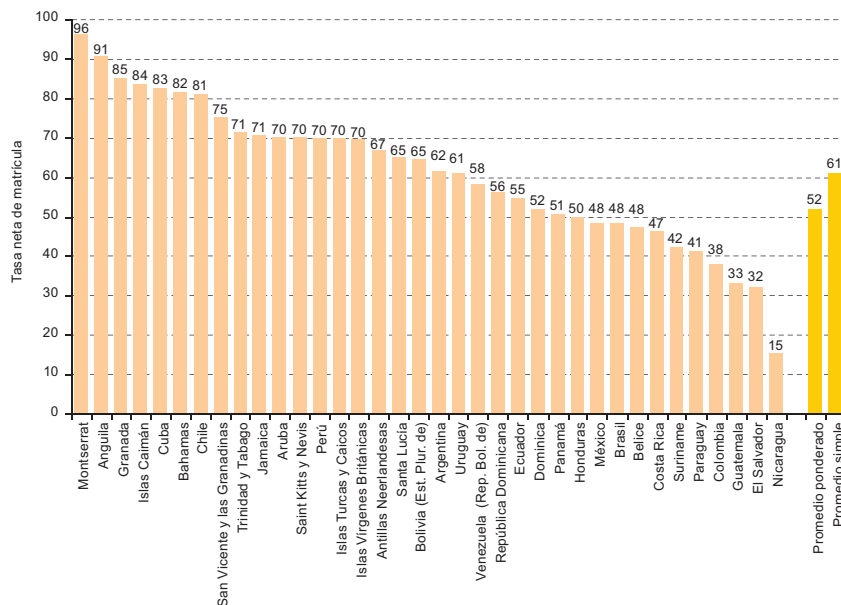
Países y territorios	Educación obligatoria ^b			Educación primaria		Educación secundaria		Años obligatorios respecto de la duración total de la enseñanza primaria y secundaria
	Grupo de edad	Duración en años		Grupo de edad oficial	Duración en años	Grupo de edad oficial	Duración en años	
Total		Excluido el preescolar						
Anguila	5-17	13	13	5-11	7	12-16	5	12 / 12
Antigua y Barbuda	5-16	12	12	5-11	7	12-16	5	12 / 12
Antillas Neerlandesas	6-15	10	10	6-11	6	12-17	6	10 / 12
Argentina	5-15	11	10	6-11	6	12-17	6	10 / 12
Aruba	6-16	11	11	6-11	6	12-16	5	11 / 11
Bahamas	5-16	12	12	5-10	6	11-16	6	12 / 12
Barbados	5-16	12	12	5-10	6	11-15	5	11 / 11
Belice	5-14	10	10	5-10	6	11-16	6	10 / 12
Bermudas	5-16	12	12	5-10	6	11-17	7	12 / 13
Bolivia								
(Estado Plurinacional de)	6-13	8	8	6-11	6	12-17	6	8 / 12
Brasil	7-14	8	8	7-10	4	11-17	7	8 / 11
Chile	6-21	16	16	6-11	6	12-17	6	12 / 12
Colombia	5-15	11	10	6-10	5	11-16	6	10 / 11
Costa Rica	6-15	10	10	6-11	6	12-16	5	10 / 11
Cuba	6-14	9	9	6-11	6	12-17	6	9 / 12
Dominica	5-16	12	12	5-11	7	12-16	5	12 / 12
Ecuador	5-14	10	9	6-11	6	12-17	6	9 / 12
El Salvador	7-15	9	9	7-12	6	13-18	6	9 / 12
Granada	5-16	12	12	5-11	7	12-16	5	12 / 12
Guatemala	6-15	10	9	7-12	6	13-17	5	9 / 11
Guyana	6-15	10	10	6-11	6	12-16	5	10 / 11
Haití	6-11	6	6	6-11	6	12-18	7	6 / 13
Honduras	6-13	8	8	6-11	6	12-16	5	8 / 11
Islas Caimán	5-16	12	12	5-10	6	11-16	6	12 / 12
Islas Turcas y Caicos	4-16	13	11	6-11	6	12-16	5	11 / 11
Islas Vírgenes Británicas	5-16	12	12	5-11	7	12-16	5	12 / 12
Jamaica	6-12	7	7	6-11	6	12-16	5	7 / 11
México	6-15	10	10	6-11	6	12-17	6	10 / 12
Montserrat	5-16	12	12	5-11	7	12-16	5	12 / 12
Nicaragua	6-11	6	6	6-11	6	12-16	5	6 / 11
Panamá	6-14	9	9	6-11	6	12-17	6	9 / 12
Paraguay	6-14	9	9	6-11	6	12-17	6	9 / 12
Perú	6-18	13	13	6-11	6	12-16	5	11 / 11
República Dominicana	5-14	10	9	6-11	6	12-17	6	9 / 12
Saint Kitts y Nevis	5-16	12	12	5-11	7	12-16	5	12 / 12
San Vicente y las Granadinas	5-15	11	11	5-11	7	12-16	5	11 / 12
Santa Lucía	5-15	11	11	5-11	7	12-16	5	11 / 12
Suriname	7-12	6	7	6-11	6	12-18	7	7 / 13
Trinidad y Tabago	6-12	7	8	5-11	7	12-16	5	8 / 12
Uruguay	6-15	10	10	6-11	6	12-17	6	10 / 12
Venezuela								
(República Bolivariana de)	5-14	10	9	6-11	6	12-16	5	9 / 11

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo, 2010. Llegar a los marginados*, París, 2010.

^a Duración de los ciclos según la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) de 1997.

^b Edades en las que se puede exigir asistir o recibir educación hasta completar el ciclo educativo. En la última columna se muestra la cantidad de grados obligatorios del ciclo escolar primario y secundario dentro del rango de edad indicado en la primera columna.

Gráfico IV.9
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (36 PAÍSES Y TERRITORIOS): TASA NETA DE MATRÍCULA
 EN EL CICLO DE ALTA SECUNDARIA, 2007-2008^a**
 (En porcentajes)



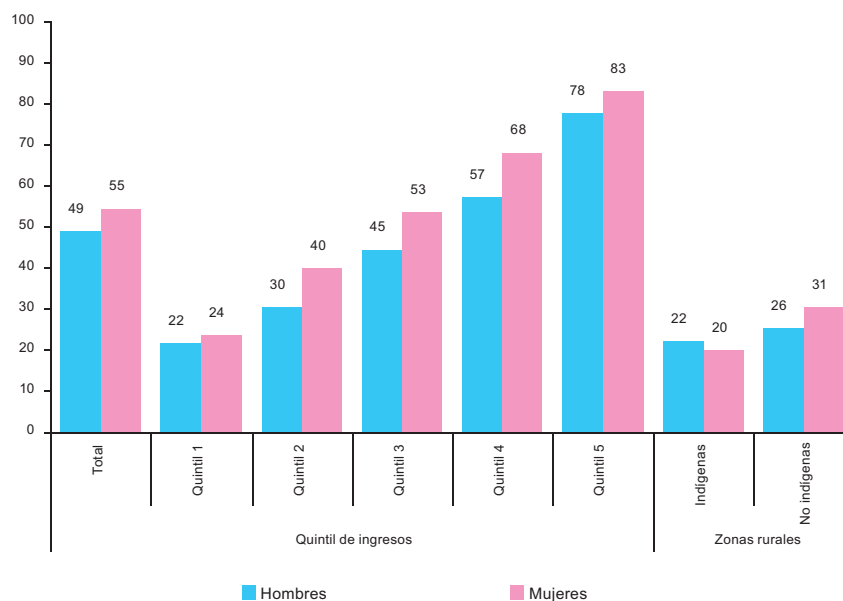
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones hechas sobre la base de datos del Instituto de Estadísticas de la UNESCO [en línea] <http://www.uis.unesco.org>.

^a Los datos de las Antillas Neerlandesas corresponden a 2003; los de Anguila, las Islas Turcas y Caicos, el Paraguay y Suriname, a 2005; los de la Argentina, Guatemala y Panamá, a 2006.

A la heterogeneidad entre los países se suma una cada vez más pronunciada heterogeneidad a nivel nacional, que produce diferencias muy marcadas entre zonas urbanas y rurales, entre estudiantes pobres y no pobres o de distintos estratos socioeconómicos, entre indígenas y no indígenas, entre otros factores discriminadores. Por ejemplo, entre los estudiantes provenientes de los sectores de más altos ingresos (quintil 5), cuatro de cada cinco logran terminar la enseñanza secundaria; entre los de nivel socioeconómico bajo solo lo hace uno de cada cinco. Las diferencias de logro entre hombres y mujeres se empiezan a amplificar, aunque levemente respecto de otros factores, principalmente en los niveles socioeconómicos superiores (véase el gráfico IV.10). Al respecto, conviene tener presente que los hombres jóvenes suelen salir al mercado de trabajo y aportan ingresos a sus familias, lo que permite que se ubiquen en estratos superiores, razón por la cual se exhiben menores diferencias de género en los estratos más bajos. También es preciso reconocer que no hay total claridad respecto del orden de los factores de abandono escolar y trabajo infante-juvenil: si el trabajo impulsa al abandono escolar o si el rezago y mal rendimiento influye en el abandono, y luego este en la incorporación al mercado de trabajo.

También es importante destacar que en las zonas rurales, donde las comunidades indígenas ocupan espacios territoriales más o menos definidos y conforman una cultura e identidad muchas veces abiertamente distinta a la urbana occidentalizada, se da con mucha mayor frecuencia el abandono temprano por parte de las niñas, por sobre los niños. Esto se expresa en menores tasas de conclusión del ciclo de alta secundaria, como puede apreciarse en el gráfico IV.10. Ellas suelen orientarse al ejercicio de actividades productivas agrícolas en sus comunidades y familias. Este patrón no se observa entre jóvenes provenientes de pueblos originarios que habitan zonas urbanas.

Gráfico IV.10
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): JÓVENES DE 20 A 24 AÑOS QUE CULMINARON LA EDUCACIÓN SECUNDARIA, SEGÚN NIVEL DE INGRESO PER CÁPITA Y SEXO, ALREDEDOR DE 2008^a
(En porcentajes)



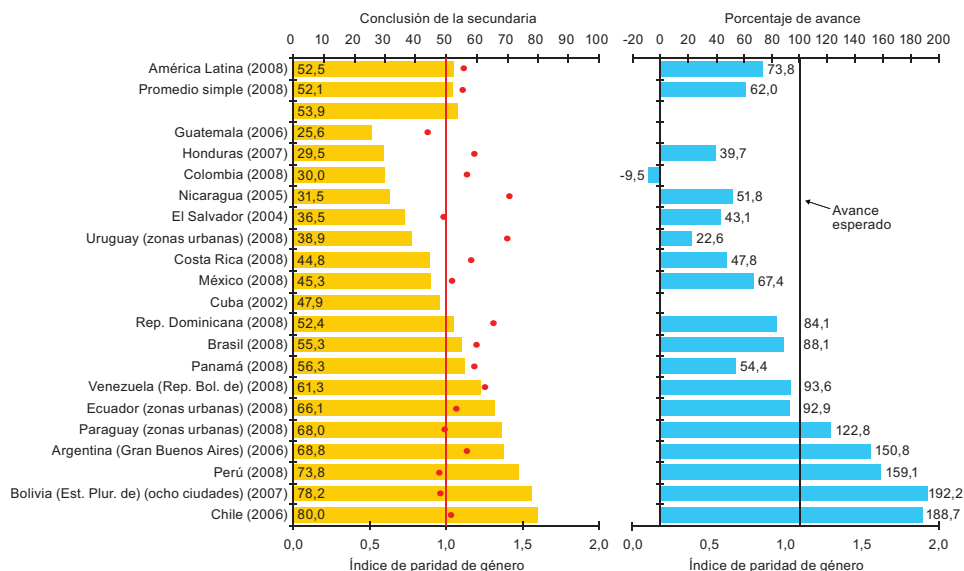
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a Los datos sobre jóvenes indígenas y no indígenas corresponden a ocho países.

Así, el desafío de lograr la conclusión del ciclo de alta secundaria es mayor que en los dos niveles anteriormente revisados. Si se toma como meta que el 75% de los jóvenes logre completar la educación secundaria (baja y alta), la región está bastante lejos de cumplirla, ya que el nivel de logro se sitúa en algo menos del 53% entre los jóvenes de 20 a 24 años de edad (véase el gráfico IV.11). Pese a lo anterior, los avances han sido muy importantes desde 1990, ya que en dicho año solo el 37% de los jóvenes lograba culminar este nivel educativo. Los países que han logrado avanzar más en esta materia son además aquellos que exhiben mayores niveles de logro educativo en este nivel: la Argentina (a nivel urbano), Chile, el Estado Plurinacional de Bolivia (ocho ciudades principales y el Alto), el Paraguay (a nivel urbano) y el Perú. Por otro lado, los países más rezagados son precisamente los centroamericanos, a los que se les une Colombia y el Uruguay, con niveles inferiores al 40%.

Asimismo, y por motivos señalados anteriormente, en la mayoría de los países son las mujeres las que tienen mayor probabilidad de culminar la educación secundaria, con notables excepciones que apuntan a sociedades donde la gravitación de la población indígena es alta: Guatemala, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Perú. En estos países, además de los menores logros registrados entre la población proveniente de etnias originarias, el patrón de logro entre hombres y mujeres es inverso, proceso que se observa ya desde la educación primaria (CEPAL, 2007).

Gráfico IV.11
AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): JÓVENES DE 20 A 24 AÑOS QUE CULMINARON LA EDUCACIÓN SECUNDARIA E ÍNDICE DE PARIDAD DE GÉNERO, ALREDEDOR DE 2008 Y AVANCES RESPECTO DE 1990^a
(En porcentajes y razones)



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

^a Avances respecto de datos disponibles de alrededor de 1990.

E. CANTIDAD, PERO TAMBIÉN CALIDAD

La calidad de la enseñanza es otro de los temas relevantes en la región y un desafío pendiente. Los grandes avances en materia de cobertura y acceso al sistema educativo, que han implicado su masificación “hacia abajo”, no han ido acompañados necesariamente de las inversiones que aseguren la mantención de una oferta educativa de calidad. A esto se suma la incorporación de nuevas generaciones de estudiantes cuyo capital cultural es menor y que demandan un esfuerzo adicional para alcanzar los estándares de desempeño y aprendizaje requeridos en la actualidad, en torno a los cuales hay escasez de programas públicos que fortalezcan al desarrollo social y económico de las comunidades a las que pertenecen.

1. La pertinencia y la relevancia del currículo

La relevancia y la pertinencia del currículo educativo se constituyen como dos piezas centrales en la definición de una educación de calidad. Ambas responden a interrogantes claves para hacer del currículo una pauta de conocimientos necesarios y apropiados para todos los estudiantes. La relevancia, en ese sentido, responde a las preguntas “¿para qué?” y “¿qué?”, es decir, se centra en los fines y contenidos de la educación, respectivamente. El currículo debe considerar los fines que le entrega la sociedad a la educación; y será relevante en la medida que promueva el aprendizaje de las competencias necesarias para participar plenamente en las diferentes esferas de la vida humana, afrontar las exigencias y desafíos de la sociedad, acceder a un empleo digno y desarrollar un proyecto de vida en relación con los otros (UNESCO/OREALC, 2008b). Los cuatro pilares del aprendizaje (Delors, 1996), a su vez, contribuyen a ilustrar de mejor manera lo que se entiende por relevancia. Estos son: aprender a conocer,

aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser, los que promueven la puesta en práctica de un currículo acorde a las exigencias de la sociedad.

La pertinencia, por su parte, se entiende como la respuesta a la diversidad cultural de los estudiantes, no solo haciendo un reconocimiento de la diferencia, sino que también adecuando y adaptando las materias a los contextos de vida de los estudiantes. En ese sentido, se promueve una educación que posibilite resultados de aprendizajes equiparables, junto con una plena participación y la construcción de una identidad propia, por medio de programas de apoyo que aseguren una real adecuación de los contenidos y que velen por que las instituciones cuenten con los recursos necesarios para ello. La respuesta a la diversidad, por tanto, se resume como el “establecimiento de derechos básicos y principios que aseguren aprendizajes de calidad a lo largo de la vida y la participación de todos” (UNESCO/OREALC, 2008b).

El sistema de las Naciones Unidas ha acordado, mediante diversos documentos y declaraciones, que una de las orientaciones de mayor relevancia a incluir en los contenidos curriculares es aquella que fomenta la formación para la cultura de la paz y la democracia (UNESCO/OREALC, 2008a; Naciones Unidas, 1999). Una educación para la paz debe esmerarse en entregar una formación capaz de desarrollar valores, actitudes y habilidades socioemocionales y éticas que promuevan una convivencia social en la que todos participen y compartan plenamente (UNESCO/OREALC, 2008a), lo que debería redundar en el reconocimiento y la puesta en práctica de los derechos humanos. Una educación para la paz y la democracia debe reconocer y fomentar la igualdad de derechos y oportunidades, principalmente a las mujeres, quienes históricamente han sufrido exclusiones y discriminaciones; debe respetar el derecho a la libertad de expresión, así como satisfacer las necesidades de desarrollo y protección del medio ambiente y de la biodiversidad (Naciones Unidas, 1999).

La educación para una ciudadanía activa, democrática, multicultural, solidaria y responsable es, en los comienzos del siglo XXI, una de las grandes tareas de la sociedad y de los sistemas educativos. En una sociedad tan desigual como la latinoamericana y caribeña, la formación de ciudadanos libres, cultos y solidarios constituye una de las estrategias principales que pueden conducir, por el compromiso colectivo de los diferentes sectores sociales, a superar la pobreza, la marginación y la inequidad.

No se debe olvidar que la región es una realidad con gran riqueza multicultural y multilingüe. Es necesario, por tanto, avanzar en una ciudadanía multicultural que defienda el derecho de cada una de las personas a vivir su cultura y su lengua propia. Es preciso cuidar especialmente a aquellos colectivos tradicionalmente olvidados como las minorías étnicas, las poblaciones originarias y los afrodescendientes. También hay que reconocer el desigual estatus de las mujeres, que viven mayores obligaciones y menos derechos, así como la persistente inadecuación de los sistemas educativos para integrar a personas discapacitadas y con necesidades educativas especiales, y la insuficiencia de programas integrales para reincorporar a niños y adolescentes en conflicto con la ley. Todas estas situaciones de diversidad, y también de desigualdad y exclusión, son un reto y una exigencia a las políticas públicas y al conjunto de la sociedad.

La formación de ciudadanos, el desarrollo de la participación ciudadana, junto con una conciencia democrática, deberían constituirse como elementos centrales en el currículo educativo. La escuela constituye un lugar privilegiado para la transmisión de los valores propios de una conciencia ciudadana y democrática. Es decir, el espíritu democrático y la formación ciudadana deberían verse reflejados también en el clima del aula y de la escuela, así como en la organización y gestión de los establecimientos educacionales, en cuanto a que la forma en que los profesores y directores se relacionan entre sí constituye una importante lección cívica para otros miembros de la comunidad. Por otro lado, una conciencia democrática debería promover también una distribución equitativa de los estudiantes en las distintas escuelas, evitando así la creación de sistemas educativos donde los estudiantes de menores ingresos, indígenas o inmigrantes son segregados en instituciones con maestros menos formados o experimentados (Reimers y Villegas-Reimers, 2006).

Otra esfera relevante en materia de reforma curricular es la referida a la salud. La escuela es un lugar privilegiado para la promoción de una nutrición y alimentación saludables, no solo por el acceso de gran cantidad de estudiantes a comedores escolares, sino también por la posibilidad de crear actitudes y habilidades nutricionales positivas y promover comportamientos alimentarios sanos durante toda la vida. Al respecto, las actividades

escolares pueden comprender el desarrollo de huertos escolares, la elaboración de alimentos, la higiene y el aprendizaje de las condiciones necesarias para la inocuidad en la preparación y almacenamiento de alimentos (FAO, 2007). Otro aspecto relacionado es la promoción de la educación física y el deporte como elementos indispensables para el pleno desarrollo de la personalidad de los seres humanos, lo que ha llevado a su reconocimiento como derecho humano fundamental por parte de la UNESCO (Carta Internacional de la Educación Física y el Deporte) y a impulsar que se garantice su ejercicio dentro del sistema educativo (UNESCO, 1978). Por otro lado, un currículo de calidad, pertinente y relevante debe incluir contenidos educativos que fomenten el aprendizaje y ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, en particular de las mujeres. Esto no solo conlleva la promoción de actitudes y comportamientos que permitan disfrutar una vida sexual satisfactoria y segura, como la planificación familiar, el ejercicio de la paternidad responsable, el control especializado del embarazo y la lactancia materna, entre otros, sino también el fomento de la prevención de las infecciones de transmisión sexual y el combate a la propagación del VIH/SIDA, contemplado en el sexto Objetivo de Desarrollo del Milenio (UNFPA, 2005 y OMS/UNFPA/IPPF/ONUSIDA/UCSF, 2009). Asimismo, la incorporación en el currículo de la cultura de los derechos, en este caso los sexuales y reproductivos, también refuerza la necesidad de construir sistemas educativos inclusivos, que faciliten la retención y progresión escolar de las embarazadas y las madres adolescentes.

Recuadro IV.4

LA EXTENSIÓN DE LA JORNADA ESCOLAR: EL CASO DE CHILE

Uno de los ejes de la reforma educativa chilena contempló la extensión de la jornada escolar en los establecimientos escolares subvencionados por el Estado. Esta estrategia se concretó en una ley, aprobada en 1997, que hizo obligatorio el cambio, de forma gradual, para todos los establecimientos de enseñanza primaria y secundaria. El programa contempló un aumento aproximado del 30% anual de la jornada escolar. Se extendió el año escolar en dos semanas y se amplió la jornada de 868 a 1.000 horas cronológicas de docencia desde tercero a octavo básico, y de 1.042 a 1.216 horas para la enseñanza media (noveneno a doceavo) (Gajardo, 1999).

La evaluación que han hecho los actores y beneficiarios de la jornada escolar completa ha sido mayoritariamente positiva. “El mayor tiempo escolar es apreciado por los aportes a los alumnos en formación y aprendizaje; también porque estaría evitando el riesgo social que implicaría estar en la calle sin el cuidado de sus padres, y por los beneficios que trae a los padres en cuanto pueden trabajar tranquilos sabiendo que sus hijos están bien cuidados. La mayoría de las debilidades observadas se centraron en los contenidos curriculares y en limitaciones de recursos humanos y materiales para trabajar, sobre todo en computación” (García Huidobro y Concha, 2009).

García Huidobro y Concha (2009) plantean que las evaluaciones que se han hecho con respecto al impacto del aumento de la jornada sobre los aprendizajes, en general, demuestran que el mayor tiempo escolar no mejora por sí solo los logros, que son medidos por medio de pruebas estandarizadas. La extensión de la jornada requiere ser acompañada de cambios y mejoramientos de la gestión escolar y de los métodos de enseñanza para que tenga algún efecto significativo sobre los aprendizajes. De esta manera, “habida cuenta de la fuerte inversión (inicial y recurrente), el mejoramiento de los resultados de aprendizaje es menor a lo esperado y comienza a llegar más tarde de lo que se hubiese querido” (García Huidobro y Concha, 2009).

De la experiencia de implementación de un programa de cambio tan drástico, es importante considerar lo que se ha aprendido. Por una parte, es preciso tener claras ciertas definiciones de base referidas al proceso de ampliación de la jornada, como la disponibilidad de recursos financieros, los costos involucrados para los distintos escenarios, la cobertura, los plazos, las opciones de obligatoriedad y la gradualidad de la implementación. En segundo lugar, es esencial que exista una determinación inicial de las actividades curriculares que se implementarán en la jornada ampliada, de manera de asegurar la calidad del mayor tiempo escolar. Finalmente, es muy relevante para la política pública contemplar los procedimientos exactos de implementación del cambio de régimen, las exigencias y los apoyos que se otorgarán para el cambio, y el discurso público con que se transmitirá (García Huidobro y Concha, 2009).

Fuente: Marcela Gajardo, *Reformas educativas en América Latina: balance de una década*, Santiago de Chile, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), 1999 y Juan Eduardo García Huidobro y Carlos Concha, “Jornada escolar completa: la experiencia chilena”, Santiago de Chile, inédito, 2009.

2. Las tecnologías de la información y de las comunicaciones

La introducción de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) en el sistema educativo ha adquirido una relevancia significativa en el currículo, especialmente en términos de su papel integrador al nuevo tipo de sociedad globalizada que los mismos cambios tecnológicos han generado. El potencial de las TIC en la escuela no se reduce solamente a la alfabetización digital de la población, también se espera que se puedan introducir

transversalmente al proceso de enseñanza y aprendizaje para facilitar la formación de competencias modernas y mejorar los logros educativos del estudiantado.

El impacto que las TIC puedan tener sobre los aprendizajes de los estudiantes no es claro y probablemente no puede medirse directamente mediante los sistemas estandarizados de evaluación. Sin embargo, hay evidencia creciente del impacto que las tecnologías pueden tener sobre las habilidades y competencias esenciales para el mundo digitalizado y globalizado de hoy, como la motivación por el aprendizaje, la comunicación, la capacidad de manejar la información, el aprendizaje autodirigido, las habilidades colaborativas y otras (SITES 2006 en Ministerio de Educación de Chile/ENALCES, 2008).

No obstante, para que la incorporación de las TIC pueda aprovecharse en su máximo potencial educativo, las políticas que la fomentan no pueden ir dirigidas exclusivamente a la provisión de equipamiento tecnológico a los estudiantes o los establecimientos escolares. Esta debe ser acompañada y complementada por procesos de actualización y mantenimiento del equipamiento, capacitación de docentes, provisión de material y contenido educativo digitalizado y, sobre todo, debe ser incorporada en el proyecto educativo curricular y no como algo independiente. La introducción de las TIC puede ser muy amenazante para el mundo adulto de las comunidades escolares, por lo tanto, si no se acompaña con los procesos de apoyo, capacitación y seducción necesarios, puede perderse como oportunidad educativa.

Recuadro IV.5

ESTRATEGIAS NACIONALES DE INCORPORACIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LAS COMUNICACIONES AL SISTEMA EDUCATIVO DE LA REGIÓN

Los avances que han hecho los países de la región en relación con la definición de estrategias de incorporación de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) a través del sistema educativo son dispares. Algunos las han incorporado dentro de una estrategia digital nacional y otros directamente a partir del sector educativo. Costa Rica fue el primero en iniciar una política sobre las TIC para escuelas en 1988, con un enfoque de vanguardia para su época, usando la programación en lenguaje Logo para desarrollar competencias cognitivas de pensamiento lógico y creatividad (Jara, 2008). Lo hizo a partir de la creación de un programa de alcance nacional que incorporaba los distintos niveles de enseñanza, desde el nivel preescolar hasta la secundaria, y las distintas modalidades de educación. La inserción de la tecnología en la escuela se hizo por medio de laboratorios de informática educativa y también de la introducción de computadores en el aula (Sunkel, 2006).

Chile, por su parte, comenzó la *Red Enlaces* a comienzos de la década de 1990, apostando a la interconexión de las escuelas a través de Internet, creando espacios virtuales de colaboración y compartiendo contenidos digitales para apoyar transversalmente el currículo (Jara, 2008). La creación de la red escolar buscaba instalar gradualmente una infraestructura que permitiera a alumnos y profesores conectarse mediante proyectos, intercambiar experiencias educativas y reducir el aislamiento de muchas escuelas (Sunkel, 2006). En la segunda mitad de los años noventa, el Brasil (ProInfo) y México (Red Escolar) formalizaron políticas públicas sobre las TIC para escuelas, ambas con énfasis en el uso educativo de computadores e Internet para apoyar el currículo. En 2000, la Argentina inició educ.ar, el primer portal educativo nacional público de América Latina, ejemplo que fue muy pronto imitado por otros países. Paulatinamente y con el impulso que significó Internet a mediados de la década de 1990, la mayor parte, sino todos los países latinoamericanos han puesto en marcha alguna clase de política sobre las TIC para escuelas (Jara, 2008).

En los últimos años, se han comenzado a desarrollar otras estrategias que usan la escuela y los estudiantes como punto de entrada para masificar el acceso a la tecnología, desarrollando estrategias como las denominadas “un computador por niño”. El Uruguay, por medio del plan Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en línea (CEIBAL), ha impulsado una línea de acción muy importante en este sentido en los últimos años. A partir de este plan se espera que el 100% de los alumnos y profesores del sistema público de primaria cuenten con un computador portátil de 100 dólares. El objetivo del programa es social, en términos de la reducción de la brecha digital y el mejoramiento de la relación de la familia con la escuela, así como pedagógico, en términos de la formación de las habilidades necesarias para el nuevo milenio. Portugal también desarrolla una estrategia similar, mediante su Proyecto Magallanes, que ha sido recientemente adoptado por la República Bolivariana de Venezuela. En estas estrategias se emplea un computador portátil, económico, ajustado al modelo de uso de los niños en edad escolar y equipado con los contenidos y conexiones necesarias para poder ser utilizado en el contexto académico.

Fuente: Ignacio Jara, “Las políticas de tecnología para escuelas en América Latina y el mundo: visiones y lecciones”, *documentos de proyectos*, N° 214 (LC/W.214), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2008 y Guillermo Sunkel, “Las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en la educación en América Latina. Una exploración de indicadores”, *serie Políticas sociales*, N° 126 (LC/L.2638-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2006. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.165.

3. La formación inicial y la enseñanza preescolar

La educación preescolar ha adquirido relevancia como política pública recientemente en la región. Su definición en términos de duración y edad de inicio, así como el nivel de cobertura son bastante heterogéneos entre los países. Este nivel de enseñanza cumple un papel central en la entrega de cuidados básicos para los niños, sobre todo cuando se trata de familias de escasos recursos. El ofrecer un cuidado institucional, con financiamiento público para niños menores de seis años facilita la integración de la mujer al mercado laboral, aumentando los recursos del hogar y la autonomía de la mujer. Asimismo, en el caso de programas de atención a los sectores más vulnerables y desprotegidos, constituyen formas de compensar las deficiencias que se viven en los hogares, logrando que esos niños reciban, además de formación educativa, una alimentación adecuada y un entorno más favorable para su desarrollo.

La estimulación temprana y los cuidados de salud básicos son factores de gran incidencia para el futuro desarrollo cognitivo de los niños. Esta etapa de la vida es clave para el futuro de una persona, en la medida que es entonces cuando se desarrollan habilidades que más tarde repercutirán en una buena o mala capacidad de aprendizaje, entre otras cosas (Rivero, 1998). Además, es en los primeros años de vida cuando la personalidad, la inteligencia y el comportamiento social se desarrollan más rápidamente. Por lo tanto, un tipo de cuidado adecuado, puede reducir de manera importante las deficiencias con que muchos niños de los quintiles de ingresos más bajos llegan al comenzar la enseñanza primaria. En ese sentido, la calidad del cuidado ofrecido y el tipo de estrategia educacional que se incluya son también esenciales de tomar en cuenta.

El participar en actividades de atención y educación de la primera infancia (AEPI) favorece principalmente el desarrollo de cinco áreas (UNESCO/OREALC, 2007a): i) el bienestar físico y el desarrollo motor; ii) el desarrollo social y afectivo; iii) la actitud hacia el aprendizaje; iv) el desarrollo del lenguaje, y v) el desarrollo cognitivo y los conocimientos generales.

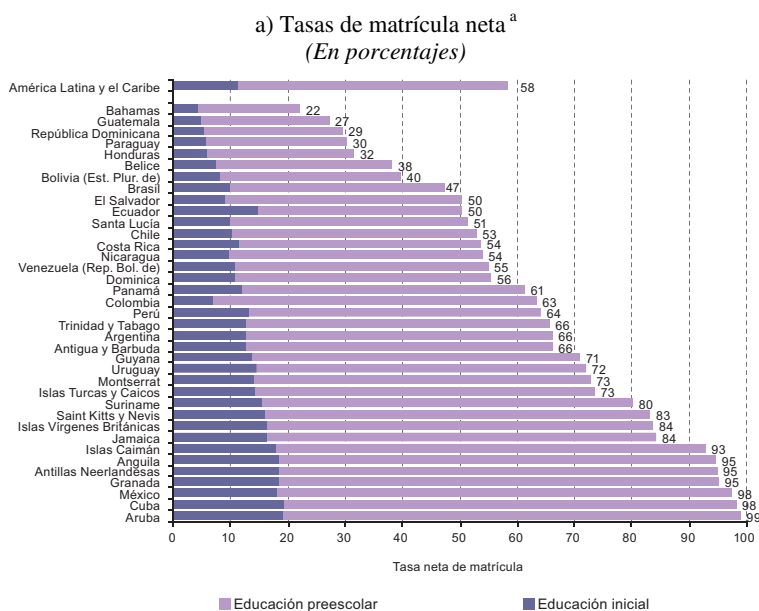
La ampliación de la oferta educativa preescolar y las políticas y programas que facilitan el acceso a los sectores más vulnerables contribuyen a la entrega de una base educativa significativa, definida como un factor central en la lucha contra problemas como la deserción y la repitencia. La situación en la región es bastante heterogénea, con niveles de acceso (medidos a partir de la matrícula en enseñanza preescolar de niños de 3 a 6 años de edad) casi universal en Aruba, Cuba y México, y niveles en torno al 30% o menos en las Bahamas, Guatemala, Honduras, el Paraguay y la República Dominicana (véase el gráfico IV.12a). En cambio, la matrícula en educación inicial (niños de 0 a 3 años de edad) sería bastante menor, tanto por las menores coberturas de oferta institucional como por factores culturales, entre los que se destaca la baja participación relativa de la mujer en el mercado de trabajo en comparación con otras regiones, lo que también se asocia en alguna medida a la mayor aprensión de las madres a dejar niños de corta edad al cuidado de otras personas (véase el gráfico IV.12b).

Si bien las desigualdades socioeconómicas no parecen ser muy relevantes en la asistencia hacia el final del ciclo preescolar (año anterior al inicio de la educación primaria), existe alguna evidencia proveniente de encuestas de hogares de que se profundizan en edades más tempranas. Además, existen fuertes disparidades de acceso entre zonas urbanas y rurales y respecto de poblaciones provenientes de pueblos originarios. Por tanto, avanzar en el acceso a la educación preescolar no solo es relevante desde el punto de vista educativo, sino también desde el socioeconómico, toda vez que en muchos casos el propio acceso permite también una alimentación complementaria para el niño o la niña y evita problemas nutricionales, y además permite a la madre participar en la fuerza de trabajo, lo que puede mejorar el bienestar de la familia y los niños.

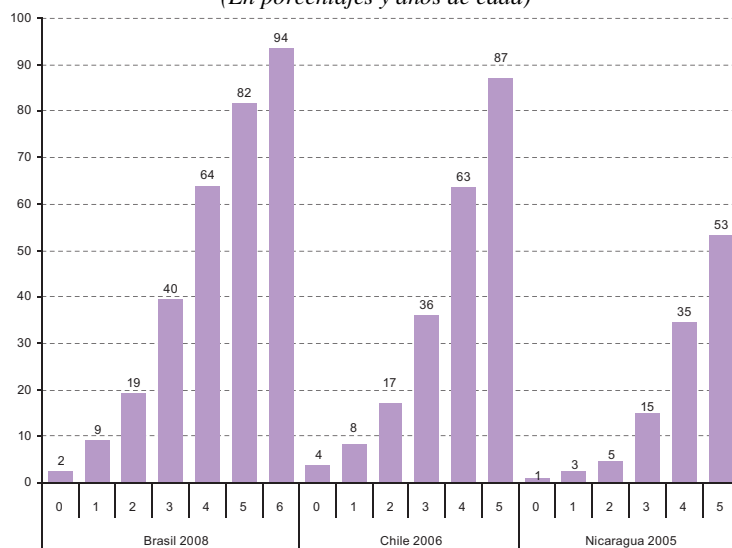
La inversión que se realiza en educación temprana es socialmente rentable por el hecho de que el apresto escolar permite reducir los costos asociados a la repetición escolar o las consecuencias derivadas del abandono escolar o de una adquisición pobre de las competencias requeridas para insertarse plenamente en el mercado de trabajo y ejercer la ciudadanía activa.

Gráfico IV.12

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES Y TERRITORIOS SELECCIONADOS): TASA NETA DE MATRÍCULA EN EL NIVEL PREPRIMARIO, ESTIMACIÓN DE LA TASA DE MATRÍCULA EN LA EDUCACIÓN INICIAL (0 A 3 AÑOS) Y TASAS DE ASISTENCIA OBSERVADAS EN PAÍSES CON DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN, ALREDEDOR DE 2008



b) Tasas de asistencia por edades simples
(En porcentajes y años de edad)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de datos del Instituto de Estadísticas de la UNESCO [en línea] <http://www.uis.unesco.org>, y estimaciones y encuestas de hogares de los respectivos países (tasas de asistencia).

^a La información de las Antillas Neerlandesas, las Bahamas, Dominica y Saint Kitts y Nevis corresponde a 2003; la de las Islas Turcas y Caicos, a los datos disponibles a 2005; la de la Argentina, las Islas Vírgenes Británicas y el Paraguay, a 2006, y la de Antigua y Barbuda, el Brasil, el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Jamaica, México, Monserrat, el Perú, la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay, a los datos disponibles a 2007. La estimación de la tasa de matrícula en la educación inicial se realizó mediante modelos exponenciales, sobre la base de encuestas de hogares de los países con información disponible. Los grupos de edad varían dependiendo de los ciclos oficiales de los países.

4. El aprendizaje a lo largo de la vida

Una educación de calidad en el siglo XXI no puede sino plantearse como un aprendizaje que será continuo a lo largo de la vida. La información y el conocimiento cambian de manera constante y muy rápidamente en las sociedades de hoy, por lo que las personas requieren desarrollar habilidades que les permitan actualizarse y avanzar en sus aprendizajes junto a las nuevas demandas que les impone la sociedad. En ese sentido, los esfuerzos en promover una educación que perdure en el tiempo deben centrarse fundamentalmente en el aprendizaje y no en la entrega de información o capacitación por sí mismas. Más que una entrega y traspaso solamente de contenidos, lo importante es hacer entrega de una manera de aprender que asegure la capacidad de enfrentar futuros desafíos en distintas materias de la vida, y en donde se reconozcan los distintos modos de aprendizaje de las personas, ampliando las oportunidades de acceso y aprendizaje para todos (Torres, 2006). El aprendizaje permanente, pieza central para la supervivencia, contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de las personas, así como al desarrollo humano, social y económico de un país, por lo que la implementación de programas que faciliten el acceso a una educación continua es clave.

La alfabetización, en ese sentido, cumple un rol central, ya que se constituye como el primer paso para el logro de los otros desafíos educativos. Un acceso temprano al sistema escolar y una debida progresión se constituyen como dos factores centrales en el proceso de alfabetización. Al tener la posibilidad de completar los estudios escolares que no pudieron concluir en su infancia, los adultos mejoran su autoestima y expectativas de desarrollo personal. Pero además, son capaces de apoyar de mejor manera la educación y el aprendizaje de sus hijos.

La concepción de un aprendizaje a lo largo de la vida, empero, también incluye oportunidades que van más allá de los programas de alfabetización de adultos, construyendo oportunidades de perfeccionamiento y capacitación que contribuyan continuamente al desarrollo personal y social. Brindar oportunidades de acceso a experiencias de capacitación para jóvenes y adultos, basadas en la entrega de herramientas idóneas para el desempeño en el mundo actual se constituye como una oportunidad de acceder a empleos mejor calificados y, por ende, al mejoramiento de la calidad de vida de las personas y a la lucha contra la pobreza.

5. La vinculación de la educación postsecundaria con el mercado laboral

Los resultados de haber recibido una buena o mala educación es algo que se obtiene y evidencia años después de la etapa escolar. Es en la etapa postsecundaria cuando los conocimientos adquiridos se vuelven la herramienta esencial para la continuación de los estudios o el ingreso al mundo laboral. En ese sentido, un currículo relevante y pertinente, atento a los cambios constantes y a las necesidades de la sociedad, influye de manera importante en el futuro de los jóvenes. Debido a la vital importancia que representa el currículo educativo y su calidad en el desarrollo personal, se precisa una pauta de contenidos coherentes con los fines que la sociedad le entrega a la educación, de tal manera que a la salida de la escuela el estudiante logre insertarse en la sociedad.

Anteriormente se señaló la importancia de la vinculación de este nivel de enseñanza con el desarrollo y la estructura productiva de los países, pero también es central mantener un equilibrio y armonía en el avance de la oferta educativa técnica y universitaria. Atendiendo a una definición de educación técnica como el proceso educativo en el que se entrena el estudio de tecnologías y ciencias afines y la adquisición de conocimientos prácticos, actitudes, comprensión y conocimientos teóricos referentes a las ocupaciones de diversos sectores de la vida económica y social, esta se constituye como un importante medio de acceso a sectores profesionales y de participación efectiva en el mundo del trabajo y, junto con eso, como un método para facilitar la reducción de la pobreza (UNESCO/OREALC, 2005). En ese sentido, debe entenderse el desarrollo de la educación técnica como un camino de dos vías por el que transitan, en un sentido, estudiantes y profesores para experimentar la realidad y, en el sentido inverso, empresarios y técnicos para conocer y apoyar la preparación de quienes se incorporarán a sus talleres, laboratorios y sitios de trabajo (UNESCO/OREALC, 2007b).

Por otro lado, en el caso de la educación universitaria, las claves son similares, es decir, se precisa una mayor vinculación entre la universidad y la sociedad, puesto que las necesidades del mundo actual tienden a estar cada vez más centradas en el conocimiento. En ese sentido, la educación universitaria también debe atender a las

exigencias del mundo del trabajo y contribuir en la consolidación de una sociedad del conocimiento, de tal manera de aportar en el fortalecimiento de la universidad como centro de producción y transferencia del conocimiento (Malagon, 2004).

Si bien el aporte de una debida relación entre la educación postsecundaria y el entorno laboral es central en la vida productiva de un país, lo cierto es que tiende a haber más una tensión entre ambos que una convivencia equilibrada. En efecto, lo que se observa es una falta de sincronización entre los esfuerzos de los sistemas educacionales y las necesidades del mundo laboral (UNESCO/OREALC, 2007b), lo que termina por afectar el desarrollo de una educación postsecundaria de calidad, así como a los sectores más vulnerables, quienes al no contar con oportunidades de acceso a estudios posteriores tienden a ingresar al sistema informal y a empleos y salarios precarios.

Las estrategias de desarrollo que dejan a la educación técnico-profesional al exclusivo arbitrio de los mecanismos de la oferta y la demanda solo permiten el acceso a los niveles más avanzados de calificación a una elite reducida de jóvenes. El escaso desarrollo de algunas economías de la región motiva a aquellos más calificados a migrar a países más desarrollados en busca de mejores oportunidades laborales y mayor especialización. La ausencia de una masa crítica de técnicos y profesionales jóvenes que manejen las herramientas de innovación de última generación limita los procesos de modernización y el aumento de la competitividad en la mayoría de los países iberoamericanos (CEPAL/OIJ, 2008).

La debilidad en la vinculación entre el sistema educativo y el mercado laboral también genera efectos negativos en aquella población que logra concluir su ciclo de formación más especializada. Cuando la oferta laboral no se ajusta a los tipos de formación alcanzados por la población, se llega a producir una subutilización del capital humano, llevándolos a insertarse laboralmente en trabajos de menores requerimientos de formación y a no obtener la retribución esperada, o incluso a aumentar los niveles de desempleo en la población calificada (CEPAL, 2002). Ello genera sentimientos de frustración y desesperanza importantes en la población que ha realizado un esfuerzo significativo por alcanzar mayores niveles educacionales.

Al respecto, es necesario desarrollar programas específicos para abordar el fortalecimiento de la educación técnico-profesional, para definir modelos del sistema de calificaciones y formación profesional que, de acuerdo a las especificidades de cada mercado de trabajo, puedan servir como marcos orientadores y de convergencia de las políticas de reformas desarrolladas en los países de la región.

Recuadro IV.6

PROGRAMAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y MERCADO LABORAL EN EL PERÚ Y EL SALVADOR

El Perú desarrolla actualmente la segunda fase de un esfuerzo conjunto con la Unión Europea para el mejoramiento de la capacitación laboral, por medio del Programa de Apoyo a la Formación Profesional para la Inserción Laboral en el Perú - APROLAB II. Este programa tiene como objetivo general lograr una mayor competitividad y calidad de la fuerza laboral para el desarrollo económico y la reducción de la pobreza en el Perú. Como objetivo específico, se plantea reorientar la formación profesional hacia la demanda del mercado, las necesidades socioeconómicas y las potencialidades de desarrollo del país. El costo total del proyecto, que dura dos años, es de 25 millones de euros (equivalente a 36,6 millones de dólares, utilizando un tipo de cambio medio rf para el año 2008). Para el año 2009 está previsto un gasto de 8 millones de soles (equivalente a 2,7 millones de dólares, utilizando un tipo de cambio medio rf para el año 2008).

Mediante este Programa se espera lograr una mejor vinculación entre la oferta de formación profesional y el mercado laboral. Por lo tanto, se intentará, por una parte, fortalecer la capacidad de conducción estratégica de la formación profesional formal, dotándola de capacidad de planificación, supervisión y evaluación del sistema desde una perspectiva nacional y regional. En segundo lugar, se espera reordenar la oferta formativa en 50 centros de formación profesional y elaborar e implementar un nuevo diseño curricular que responda mejor a los requerimientos del mercado laboral. Otro eje de trabajo del programa será fortalecer las capacidades de gestión de directores de 50 centros de formación, a fin de que se conformen equipos de dirección con capacidad de planificación de corto, mediano y largo plazo. Se espera también que los docentes de los centros formativos beneficiados participen en programas de capacitación y redes formales e informales de intercambio de experiencias, de manera que alcancen el tipo de competencias necesarias en el marco de un diseño curricular modular y flexible. Además, el programa apoyará el reacondicionamiento de la infraestructura de estos 50 centros educativos.

Recuadro IV.6 (conclusión)

Asimismo, se apoyará al sector por medio de la creación de un fondo de microproyectos de fomento a la innovación pedagógica y tecnológica, que pueda beneficiar a otros 200 centros educativos del país. También se dará especial apoyo a los grupos sociales desfavorecidos, para aumentar la cobertura del sistema, especialmente para el caso de jóvenes rurales y mujeres. Finalmente, se crearán siete observatorios socioeconómicos laborales, para dar cuenta de la oferta y demanda de formación profesional en el país y acompañar el proceso de mejoramiento.

El Salvador, por su parte, realiza tareas de formación de capital humano y dinamización del sector productivo, mediante su programa MEGATEC. La iniciativa MEGATEC es un proceso de reforma curricular de la educación media técnica y tecnológica orientada a la calidad, la excelencia, la continuidad y la flexibilidad curricular, para adecuarse a las oportunidades y exigencias del mercado laboral y del desarrollo productivo.

La estrategia busca articular a los institutos de educación técnica del nivel medio y superior en un proceso innovador de aprendizaje. Se estructura a partir del tercer año de bachillerato técnico en cualquiera de las especialidades que se imparten, pero puede además normar y certificar competencias adquiridas en el sistema no formal para facilitar la continuidad de estudios formales y mejorar la calidad de la inserción laboral.

Fuente: Convenio de financiación entre la Comunidad Europea y la República del Perú [en línea] <http://www.aprolab2.edu.pe/images/descargas/convefinanciacion.pdf> y Ministerio de Educación, Gobierno de El Salvador [en línea] <http://www.mined.gob.sv/>.

F. EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

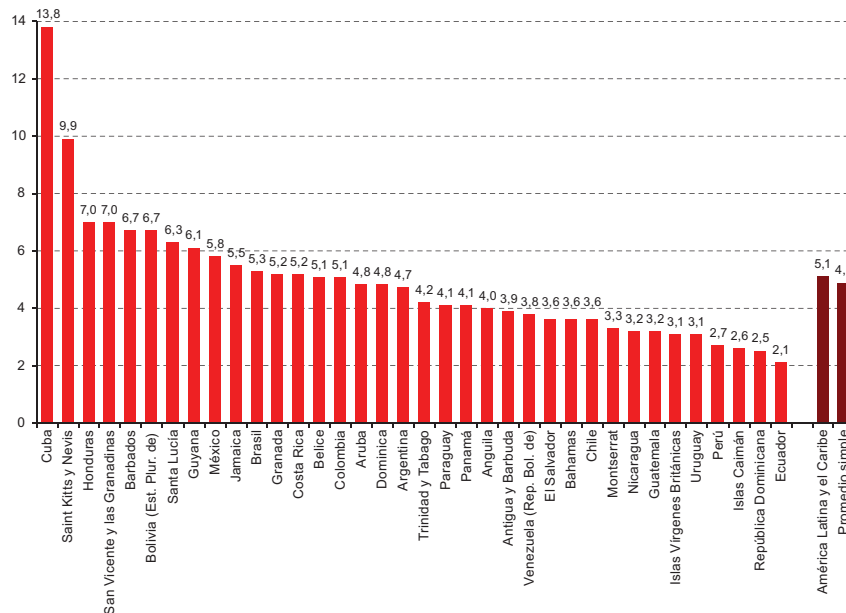
Una de las fuentes principales de financiamiento de los sistemas educativos es, por su propia naturaleza, de carácter público. La inversión pública en educación ha permitido progresivamente expandir los servicios educativos desde los grandes centros urbanos a los pequeños y a las zonas rurales. También es preciso destacar que parte de esta expansión ha sido posible gracias a la progresiva inversión de carácter privado, lo que incluye el desarrollo de servicios educativos ligados a fundaciones y organizaciones asociadas a las diversas iglesias y comunidades. Esto ha permitido desplazar una buena proporción de estudiantes a los servicios privados, con la consiguiente liberación de plazas en el sector público, pero también impulsando procesos de segregación escolar y progresiva diferenciación de la calidad de los servicios educativos.

Sin embargo, y pese a los esfuerzos regionales, los recursos públicos siguen siendo insuficientes. Si bien se ha tomado como referencia el esfuerzo medio de recursos públicos que realizan los países desarrollados y se ha planteado la necesidad de que los países de la región se impongan como meta ese porcentaje de gasto (en 2006, 27 países de la Unión Europea tenían un gasto público en educación del 5,04% del PIB⁷), varios países realizan esfuerzos superiores, como se puede apreciar en el gráfico IV.13, pero aún bajos para sus necesidades en términos absolutos.

En este sentido, junto con aumentar los esfuerzos en materia fiscal y destinar mayor cantidad del presupuesto regular para cumplir los desafíos planteados en el ámbito educativo, es necesario explorar diversas fuentes de financiamiento adicionales de recursos, así como mecanismos que apunten a su mejor aprovechamiento.

⁷ Véase [en línea] <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdsc510&plugin=1>.

Gráfico IV.13
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (36 PAÍSES Y TERRITORIOS): GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN, 2006-2008
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO y Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (CEPAL/OEI), *Metas educativas 2021: estudio de costo*, Santiago de Chile, 2009.

1. Eficiencia y eficacia

La eficiencia y eficacia del gasto público ha sido un objetivo que ha merecido la atención de los poderes públicos durante largo tiempo. No hay recetas únicas para mejorar la asignación y el uso de los recursos, pero sí diversas opciones que merecen ser consideradas por cada uno de los países.

Una primera opción es lograr una mayor eficiencia en la utilización de los fondos públicos, de tal manera que con una mejor coordinación y gestión entre todas las administraciones educativas y sociales, centrales, regionales y municipales, se consigan mejores resultados con recursos similares.

Otra opción es la progresiva reasignación del gasto por nivel educativo, dado que el universitario ostenta gastos por alumno hasta ocho veces superiores al gasto en primaria y podrían encontrarse mecanismos para otro tipo de aportes. Una opción que debería llevarse a la práctica, con amplios acuerdos políticos y sociales, de forma progresiva y garantizando al menos la gratuidad a los alumnos con recursos insuficientes y a todos aquellos que se considerara necesario.

Con el objeto de que el gasto en educación ejerza mayor impacto redistributivo, desde hace ya más de una década se han movilizad recursos en programas focalizados que atienden a poblaciones de bajos logros y rendimientos, en zonas de bajos recursos. Aunque los subsidios monetarios directos suelen implicar considerables recursos, dado que cubren grupos poblacionales significativos, permiten un ahorro también considerable en términos de eficiencia del sistema, por su impacto positivo en la retención y progresión educativa de los beneficiarios. La reducción de las ineficiencias internas del sistema educativo es particularmente significativa, dado los altos costos que entraña: en América Latina, se perderían algo más de 18.000 millones de dólares en el año 2010, producto del

rezago escolar entre los niveles educativos primario y secundario (CEPAL/OEI, 2009). Parece fundamental que los países con altas tasas de rezago y repetición identifiquen adecuadamente las causas de estas pérdidas de recursos y elaboren políticas efectivas en materia de costos que aumenten la eficiencia de los sistemas educativos en la región. En la mayoría de los países, es una buena inversión universalizar el ingreso a edad oportuna y mejorar el ritmo de progresión y retención dentro del sistema, al considerar el ahorro que implica reducir la ineficiencia del sistema.

Otro mecanismo utilizado para optimizar el impacto del financiamiento es el de concursos de proyectos de pequeña escala y bajo monto, cuyo oferente es el Ministerio o la Secretaría de Educación, y en el que compiten las escuelas. Dicho mecanismo incorpora a la gestión y ejecución de programas especiales de apoyo a los propios actores (directivos y profesores de los establecimientos), haciéndolos responsables por el impacto de los recursos asignados y desarrollando, con ello, la capacidad de gestión en las escuelas. Esto permite capitalizar la pequeña parte del presupuesto público de educación que no va a gastos corrientes.

Otra área donde se puede aumentar la eficiencia de los recursos empleados es en mejorar la asistencia de los estudiantes a la sala de clases y disminuir la interrupción frecuente de las clases. Si el tiempo efectivo que se dedica al aprendizaje disminuye, se eleva su costo. Por el contrario, si se pueden enseñar los mismos conocimientos, destrezas y habilidades en menos tiempo de lo planificado, implica una economía de costos y la consiguiente liberación de recursos.

2. La política tributaria, los impuestos dirigidos y los incentivos tributarios

Dado que la carga tributaria es comparativamente baja en muchos países de América Latina respecto de países más desarrollados, existe margen en los sistemas de tributación para recabar recursos adicionales que podrían destinarse en parte a la consecución de las metas educativas propuestas.

Por otra parte, dado que los esfuerzos nacionales por mejorar la educación han logrado concitar consensos entre un amplio espectro de agentes, incluido el sector empresarial, es posible pensar en la asignación de impuestos especiales cuya recaudación se destine explícitamente a programas encaminados a mejorar los logros educacionales de la población. También existen precedentes de aplicación de gravámenes a la propiedad inmobiliaria para financiar gastos en educación, e impuestos específicamente destinados a la provisión de libros de texto u otros servicios educativos. En general, los impuestos específicos que se han aplicado en beneficio de la educación se han destinado a la formación profesional y provienen de las empresas o directamente de descuentos en la nómina de salarios de la industria.

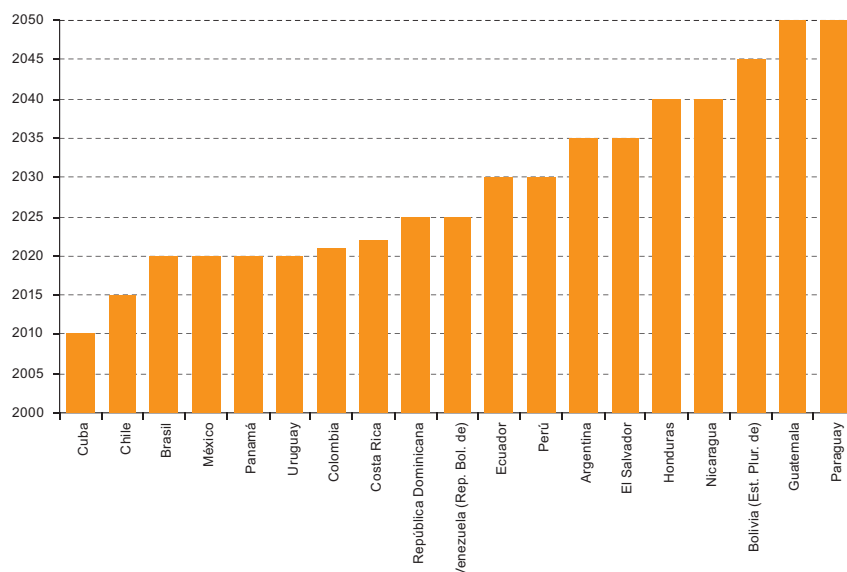
Otra vía para allegar recursos adicionales a la educación es por medio de los incentivos tributarios. Dado que las donaciones que realizan empresas y personas son sensibles a su costo, la vía más práctica que tienen los Estados para afectar los precios de las donaciones es el sistema tributario mediante incentivos. Si una donación a la educación puede ser deducida como gasto por la persona o la empresa para fines de generar sus rentas, o descontada de sus impuestos, la donación pasa ser un incentivo para el donante.

3. El aprovechamiento del bono demográfico

Gran parte de la región asiste a una ventana de oportunidad demográfica de carácter único, que si es bien aprovechada permitirá la sostenibilidad del desarrollo económico y social de las futuras décadas. Esta ventana de oportunidad, también conocida como el bono demográfico, refiere a que se está precisamente en un momento que implica la disminución de las tasas de dependencia demográficas, es decir, en que la razón de personas en edad de trabajar por cada persona menor de 15 años y persona de 65 años o más está aumentando, debido al paulatino envejecimiento poblacional. Esto implica, para un buen número de países de la región, una progresiva liberación de recursos destinados a la protección y el desarrollo de los más jóvenes, en particular en el área de la educación, lo que da la oportunidad de reasignar recursos a aquellas subáreas de que implican mayores desafíos, particularmente la universalización de la enseñanza secundaria y el mayor acceso a enseñanza postsecundaria.

Esto permitiría fortalecer la fuerza de trabajo presente y de las próximas décadas frente a mercados laborales cada vez más flexibles y dinámicos y así hacer frente a los desafíos futuros en materia de financiamiento de la seguridad social y de la salud, cuando vuelvan a aumentar las tasas de dependencia demográfica debido al aumento sustancial de la población envejecida (véase el gráfico IV.14).

Gráfico IV.14
AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): AÑO EN QUE TERMINA EL BONO DEMOGRÁFICO^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, estimaciones de población y Naciones Unidas, World Population Prospects: The 2006 Revision y World Urbanization Prospects: The 2005 Revision [en línea] <http://esa.un.org/unup>.

^a Relación entre la población de 15 a 59 años (en edad productiva) y la de 0 a 14 años y 60 años y más.

Pero la ventana de oportunidades es hoy. Por lo mismo, beneficiarse del bono demográfico implica capitalizarlo con más y mejor inversión, tanto en educación como en otras áreas que favorezcan las oportunidades de los estratos poblacionales más desfavorecidos. Un ejemplo de aprovechamiento del bono demográfico lo constituye el plan Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea (CEIBAL), que es la primera implementación masiva en el mundo de la idea de Nicholas Negroponte —miembro del Media Lab del Instituto de Tecnología de Massachusetts y referente mundial en nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones— de Una laptop por niño. Mediante un compromiso asumido por el presidente Tabaré Vázquez, el Uruguay se propuso como meta dotar a cada alumno del sistema público de educación primaria de una computadora personal apta para conectarse con redes inalámbricas locales y con Internet, y capaz además de formar parte de redes inalámbricas de colaboración en el propio entorno del aula.

Para la implementación de este plan, las autoridades educativas se apoyaron en proyecciones de la población escolar, que indicaban que, por efecto del descenso de la natalidad, el número de niños y niñas en la educación primaria comenzaba a caer en valores absolutos. Esto fue visto como una oportunidad para iniciar nuevos procesos de inversión que mejoraran la calidad de la enseñanza (Peri, 2005).

La primera etapa del Plan Ceibal, que tuvo como propósito la cobertura universal de la población escolar, llegó a su fin en el verano de 2009 con un éxito rotundo. Todos los alumnos de la enseñanza primaria pública del país poseen hoy una computadora personal con elementos de diseño y de uso que satisfacen gran parte de las necesidades de conectividad de cualquier persona y agregan un elemento nuevo al desarrollo del proceso educativo.

Gracias a su masificación, los programas y estrategias que cualquier gobierno quiera llevar a cabo en el futuro en esta materia deberían tener en cuenta la experiencia del Plan Ceibal (CEPAL/UNFPA, 2010).

4. Los recursos externos

Entre las posibles fuentes de financiamiento externo, se ha planteado con fuerza la posibilidad de convertir, mediante diversos mecanismos financieros, parte del servicio de la deuda pública en inversión en educación. Hace más de una década y media CEPAL y UNESCO plantearon conjuntamente que una fuente posible de financiamiento para redinamizar la educación eran las reasignaciones de fondos entre presupuestos de distintos sectores; por ejemplo, desde defensa y servicio de la deuda hacia educación y conocimiento (CEPAL/UNESCO, 1992).

En la decimocuarta Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en San José en noviembre de 2004, los jefes de Estado y de gobierno de Iberoamérica acordaron dos líneas de acción fundamentales en el marco del canje de la deuda (o sus intereses) por educación. La primera se refiere a la negociación de la deuda bilateral y multilateral de los Estados iberoamericanos y la segunda, a la discusión con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en torno a los criterios para clasificar la inversión social. En este marco, la Comunidad Iberoamericana propondría al FMI nuevos criterios para contabilizar el gasto en educación como inversión social, para disminuir la contabilidad del déficit fiscal y ser objeto de beneficios.

Actualmente, frente a las necesidades de rediseño de la arquitectura financiera internacional a raíz de la reciente crisis financiera, en particular de los organismos internacionales de financiamiento como el propio FMI, estos planteamientos pueden tener una mejor acogida.

Por otro lado, existen desde mediados de la década de 1980 precedentes de conversión de deuda externa bilateral que involucran acreedores oficiales bilaterales. Estas operaciones transforman un pasivo en otro con diferentes características de desembolso. En América Latina existen experiencias de acuerdos bilaterales de reducción de deuda, lo que involucra a un gobierno acreedor que convierte su deuda, casi siempre con descuento, con el compromiso por parte del país deudor de que empleará el equivalente —o una fracción menor— en moneda local en un proyecto de desarrollo acordado previamente con el país acreedor.

Las iniciativas en este campo requieren tener claros los criterios respecto de dónde invertir, con qué objetivo y cómo se evalúan los resultados, y explicitar estos criterios en los eventuales procesos de renegociación. Por otra parte, debería también plantearse un criterio distributivo, de carácter solidario, privilegiando como receptores de programas de condonación o conversión de deuda a aquellos países que requieren mayores recursos, en relación con su PIB, para lograr las metas propuestas.

En cuanto a la cooperación internacional y multilateral, los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) constituyen la fuente del grueso de la cooperación bilateral para la educación en todo el mundo (alrededor del 80%). Otra parte de los aportes monetarios de las organizaciones de cooperación internacional al desarrollo de los sistemas educativos de la región provienen de organismos financieros internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Agencia Japonesa de Ayuda Internacional y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) (CEPAL/UNESCO, 2005).

Por último, cabe destacar que la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) ha desarrollado la propuesta *Metas educativas 2021: La educación que queremos para la generación de los bicentenarios* (OEI, 2008), que incluye la creación de un Fondo Solidario de Cooperación Educativa. Las aportaciones a dicho fondo deberían canalizarse a alguna de las restantes metas establecidas y negociarse con los países beneficiarios para acordar el esfuerzo compartido: los recursos económicos para la cooperación deberían aportar entre el 20% y el 40% de lo que necesitan los países y las regiones con mayor retraso educativo para el cumplimiento de las metas que se acuerden.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), *Panorama social de América Latina, 2008* (LC/G.2402-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.89.
- _____ (2008), *Panorama social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.124.
- _____ (2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/Rev.1), Santiago de Chile, enero.
- _____ (2002), *Panorama social de América Latina, 2001-2002* (LC/G.2183-P), Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.65.
- CEPAL/OEI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2009), *Metas educativas 2021: estudio de costo*, Santiago de Chile.
- CEPAL/OIJ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Iberoamericana de Juventud) (2008), *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar* (LC/G.2391), Santiago de Chile.
- CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2010), “Impacto social y económico del analfabetismo: modelo de análisis y estudio piloto”, *documentos de proyectos*, N° 299 (LC/W.299), Santiago de Chile.
- _____ (2005), “Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión en América Latina y el Caribe”, *serie Seminarios y conferencias*, N° 43 (LC/L.2246-P/E). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.4.
- _____ (1992), “Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad”, *Libros de la CEPAL*, N° 33 (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.
- CEPAL/UNFPA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2010), “América Latina: avances y desafíos de la implementación del Programa de Acción de El Cairo, con énfasis en el período 2004-2009”, *documentos de proyectos*, N° 311 (LC/W.311), Santiago de Chile.
- Delors, Jacques y otros (1996), *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI*, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (2007), “Garden-based learning for improved livelihoods and Nutrition Security of School Children in High HIV-Prevalence Areas in Southern Africa”, *Workshop Report*, Harare, Zimbabwe, Pandhari Lodge.
- Gajardo, Marcela (1999), *Reformas educativas en América Latina: balance de una década*, Santiago de Chile, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL).
- Hopenhayn, Martín y Ernesto Ottone (2000), *El gran eslabón*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Jara, Ignacio (2008), “Las políticas de tecnología para escuelas en América Latina y el mundo: visiones y lecciones”, *documentos de proyectos*, N°214 (LC/W.214), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Malagon, Luis Alberto (2004), “Educación, trabajo y globalización: una perspectiva desde la universidad”, *Revista iberoamericana de educación* [en línea] <http://www.rioei.org/deloslectores/626Malagon.PDF>.
- Ministerio de Educación de Chile/ENLACES (Centro de Educación y Tecnología de Chile) (2008), *Second Information Technology and Education Study - SITES 2006. Resultados nacionales*, Santiago de Chile.
- Naciones Unidas (s/f), Base de datos de indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Default.aspx>.
- _____ (2005), *Objetivos de desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), J.L. Machinea, A. Bárcena y A. León (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.107.
- _____ (1999), “Declaración y programa sobre una cultura de paz” (A/RES/53/243) Asamblea General, 6 de octubre [en línea] http://www3.unesco.org/iycp/kits/sp_res243.pdf.
- OEI (Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2008), *Metas educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*, Madrid.

- OMS/UNFPA/IPPF/ONUSIDA/UCSF (Organización Mundial de la Salud/Fondo de Población de las Naciones Unidas/Federación Internacional de Planificación de la Familia/Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA/University of California, San Francisco) (2009), *Sexual and Reproductive Health and HIV Linkages: Evidence Review and Recommendations*.
- Peri, Andrés (2005), “Proyección de la matrícula de educación primaria de ANEP 2005-2009”, Montevideo, inédito.
- Reimers, Fernando y Eleonora Villegas-Reimers (2006), “Sobre la calidad de la educación y su sentido democrático”, *Revista PRELAC*, N° 2 febrero, Santiago de Chile, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC).
- Rivero, José (1998), “La educación infantil en el siglo XXI”, *Proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe. Boletín*, N° 47, Santiago de Chile, diciembre.
- Sunkel, Guillermo (2006), “Las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en la educación en América Latina. Una exploración de indicadores”, *serie Políticas sociales*, N° 126 (LC/L.2638-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.165.
- Torres, Rosa María (2006), “Alfabetización y aprendizaje a lo largo de toda la vida” [en línea] <http://www.oei.es/alfabetizacion/AprendizajePermanenteESP.pdf>.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2010), *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo, 2010. Llegar a los marginados*, París.
- _____ (2009), *Review of the International Standard Classification of Education (ISCED), Technical Advisory Panel. Meeting Report*, París.
- _____ (2006), *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo, 2006. La alfabetización un factor vital*, París, UNESCO Publishing.
- _____ (1997), *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) 1997*, noviembre.
- _____ (1978), “Resoluciones”, *Actas de la Conferencia General*, vol. 1, París, 28 de noviembre [en línea] <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001140/114032s.pdf>.
- UNESCO/OREALC (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe) (2008a), *Convivencia democrática, inclusión y cultura de paz*, Santiago de Chile.
- _____ (2008b), *Situación educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la educación de calidad para todos: informe regional de revisión y evaluación del progreso de América Latina y el Caribe hacia la Educación para Todos en el marco del Proyecto Regional de Educación (EPT/PRELAC-2007)*, Santiago de Chile.
- _____ (2007a), *Panorama educativo 2007: desafíos alcanzados y por alcanzar*, México, D.F.
- _____ (2007b), “Educación técnica y formación profesional en América Latina y el Caribe”, (OREALC/2007/PI/H/5), Santiago de Chile [en línea] <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001611/161174S.pdf>.
- _____ (2005), *La educación técnica y profesional de nivel medio en siete países de América Latina. Hacia un estado del arte* (OREALC/2005/PI/H/2), Santiago de Chile.
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2005), *ICPD at Ten. The World reaffirms Cairo. Official Outcomes of the ICPD at Ten Review*, Nueva York.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2000), *Educación en América Latina y el Caribe: diez años después de la cumbre mundial a favor de la infancia*, Bogotá.

Capítulo V

IGUALDAD DE GÉNERO: PARTICIPACIÓN, AUTONOMÍA Y EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES

A. AUTONOMÍA DE LAS MUJERES E IGUALDAD DE GÉNERO

Objetivo	Meta	Indicadores
Objetivo 3	Meta 3.A	3.1 Relación entre niños y niñas en la enseñanza primaria, secundaria y superior
Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer	Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015	3.2 Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola 3.3 Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales

Las mujeres han obtenido logros y algunas brechas con los hombres se han reducido en los últimos 15 años (CEPAL, 2009c). El ritmo ha sido lento y persisten desafíos notables que se ponen de manifiesto en esta revisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). De manera general, se puede afirmar que si el progreso sigue al ritmo de los últimos cinco años —período bajo análisis en este documento—, los logros educativos, el ingreso al mercado laboral y el goce de mayores derechos que se documentan no se traducirán en mayor bienestar, reconocimiento e igualdad entre hombres y mujeres.

A tan solo cinco años de la fecha fijada para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en el área de género y empoderamiento de las mujeres, el indicador 3.1 “Relación entre niñas y niños en la educación primaria, secundaria y superior” calculado para América Latina y el Caribe da cuenta de los avances en el área de educación. Aunque en estos países la situación de la cual se partía era mejor que en otras regiones, al año 2007 se puede hablar de paridad en el acceso a educación primaria, secundaria y terciaria en la mayor parte de la región.

Por el contrario, respecto del indicador 3.2 “Proporción de mujeres entre los empleados asalariados en el sector no agrícola”, los avances acumulados entre 1990 y 2007 no son significativos —el aumento logrado es de solo cuatro puntos porcentuales—, y no se registraron cambios entre 2006 y 2007. Esto da la pauta de los problemas que persisten para el acceso al empleo remunerado de las mujeres.

En términos de la participación política de las mujeres y de su acceso a la toma de decisiones se han realizado avances importantes. Los datos que arroja el indicador oficial que mide la participación de las mujeres en las cámaras bajas de los parlamentos son buenos si se comparan con años anteriores. Los resultados de América Latina y el Caribe en este indicador posicionan a la región como una de las más altas en el mundo. No obstante, es preciso ver que si se considera únicamente a la subregión de América Latina, esta solo cuenta con un 16% de parlamentarias, cifra que resulta todavía insuficiente para representar debidamente a la población femenina, y por tanto es un desafío regional y global generar medidas de acción positiva para la inclusión de las mujeres en los parlamentos. Aún de mayor relevancia son los cambios culturales producidos por el acceso de las mujeres a la toma de decisiones al más alto nivel: la presidencia de varios países de la región (en el último quinquenio en la Argentina, Chile, Costa Rica y Jamaica).

Por último, si se mira específicamente la dimensión de género en la pobreza aparece una paradoja reveladora: a pesar de la disminución sustantiva y sostenida de la pobreza en los últimos 15 años —hasta el inicio de la crisis global—, los hogares con jefatura femenina siguen siendo más pobres que aquellos que están encabezados por hombres (CEPAL, 2009c).

1. Introducción

La pobreza ocupa un lugar central en los ODM y, como ya fue señalado en informes anteriores (Naciones Unidas, 2005, y CEPAL, 2007), las mujeres aparecen sobrerrepresentadas entre los pobres y subrepresentadas entre los encargados de tomar decisiones, habida cuenta de la centralidad que tienen las políticas de igualdad para alcanzar la totalidad de los objetivos. Por ello, se requieren políticas redistributivas y transversales del trabajo socialmente necesario, de los ingresos, del tiempo y el poder. En esa línea, el Secretario General de las Naciones Unidas señaló, con motivo del Día Internacional de la Mujer del año 2010, que “la igualdad de las mujeres y las niñas constituye también un imperativo económico y social. Hasta que no se logre liberar a las mujeres y las niñas de la pobreza y la injusticia, todos nuestros objetivos —la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible— correrán peligro”. Se torna entonces indispensable tener presente la íntima relación que existe entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio primero y tercero, como con el resto.

Transcurridos 10 años desde su suscripción y a tan solo 5 años del plazo fijado para su cumplimiento, es el momento de realizar una nueva evaluación integral de los avances logrados por los países de América Latina y el Caribe. Para cumplir con este cometido, el Informe sobre la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2007) agregó indicadores que permiten dar mayor visibilidad a los logros, pero también entender los rezagos e identificar los desafíos. Omitir la dimensión de género en todas las metas e indicadores de pobreza implica que las estrategias que se utilicen para combatirla no contemplarán las características del empobrecimiento femenino ni las contribuciones específicas que las mujeres pueden hacer para reducirla. Por ello, se llama la atención sobre el trabajo no remunerado, los derechos reproductivos y la violencia contra la mujer, sus vínculos con la reducción de la pobreza y el desarrollo y la necesidad de contar con políticas integradas e integrales.

En este informe, que forma parte del mecanismo de seguimiento y rendición de cuentas, se aborda la situación de las mujeres desde una perspectiva que va más allá del tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio. Las deudas que las agendas de desarrollo y cooperación internacional tienen con las mujeres se evidencian también en los Objetivos de Desarrollo del Milenio cuarto, quinto y sexto. Tal es el caso de la mortalidad materna, donde los avances producidos muestran un retraso que será difícil resolver en los próximos cinco años y donde los gobiernos tienen responsabilidades que no se resuelven con el tipo de políticas públicas que están implementando.

Podría resumirse que a tan solo cinco años del plazo fijado para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio aún resta mucho trabajo para alcanzar las metas fijadas, como lo evidencian los datos que figuran en el presente informe. Sin lugar a dudas, los países han incorporado en su discurso y en las políticas públicas estos compromisos de carácter acumulativo —al igual que otros emanados de las cumbres de alto nivel que tuvieron lugar a lo largo de la década de 1990—, que resultan centrales a pesar del tiempo transcurrido, no se han concretado en su totalidad y continúan en plena vigencia¹. En el examen de la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing llevado a cabo en marzo de 2010, los gobiernos ratificaron, al cumplirse 15 años, que la implementación de los compromisos asumidos en Beijing resulta esencial para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

De los tres indicadores para el cumplimiento de la meta 3.A “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 para el año 2015”, los avances más visibles están ligados al acceso a la educación. Como ya se afirmó, la región presenta un escenario que da cuenta de avances visibles en materia de educación, pero cuyo ritmo de progreso hace evidente la imposibilidad de cumplir con algunas de las metas fijadas en materia de desempleo, ingreso, segmentación, participación política y mortalidad materna.

¹ Entre las cumbres de alto nivel que tuvieron lugar en la década de 1990 se incluyen la Conferencia Mundial a favor de la Infancia (1990), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (1994), la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995), la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos: Hábitat II (1996). En el caso del objetivo que prioriza la autonomía de las mujeres y la igualdad de género se destacan los planes que surgen del Programa de Acción de la CIPD (El Cairo, 1994) y de la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995).

Esto indica que en relación con estas metas no se estaría logrando el cumplimiento de todas las obligaciones internacionales sobre derechos humanos que la mayoría de los Estados han aceptado en relación con la eliminación de la desigualdad entre los géneros y la promoción de la autonomía de las mujeres y las niñas. Estas obligaciones están consagradas en la Carta de las Naciones Unidas de 1945, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los principales tratados de derechos humanos, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que obliga a los Estados a eliminar la discriminación por razones de género.

2. Los indicadores utilizados

En lo que respecta a la situación de las mujeres, y específicamente al tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio “Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer”, tanto la meta como los tres indicadores oficiales resultan insuficientes para evaluar la situación de las mujeres y en especial la de las mujeres de América Latina y el Caribe. En esa línea, se ha avanzado en la identificación de áreas consideradas críticas que no eran captadas por los indicadores oficiales y que motivaron el desarrollo de una serie de indicadores que se conocen como “complementarios” y “adicionales” y que contribuyen a profundizar la mirada respecto de la situación de las mujeres de la región y buscan reflejar el efecto de las desigualdades de género en la pobreza, su incidencia según el género y el acceso desigual a los recursos monetarios y productivos. Esto se fundamenta en la necesidad de medir y cuantificar las disparidades de género en distintas áreas y va en línea con el cumplimiento de la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), específicamente en lo que respecta a la producción de datos e indicadores². Al respecto cabe destacar que los mecanismos para el adelanto de las mujeres y los institutos de estadísticas de la región se hallan comprometidos en esta agenda y, a través de asistencias técnicas, llevan adelante proyectos integrales que les permiten avanzar en la definición y recolección de indicadores sensibles al género.

Según el examen y la evaluación de Beijing a 15 años “dar visibilidad a los problemas que afectan a las mujeres y medir los avances logrados en estos 10 años no ha resultado nada fácil para la mayoría de los países de la región, especialmente para los del Caribe, por el bajo nivel de desarrollo de los sistemas de producción de estadística y la falta de indicadores que puedan medir la desigualdad que existe entre hombres y mujeres” (CEPAL, 2009c).

En la misma línea, con el fin de mejorar la disponibilidad y la calidad de la información estadística, así como la coordinación entre los gobiernos y los organismos internacionales, la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL ha establecido un Plan estratégico 2005-2015 que permitirá mejorar, de cara a 2015, el seguimiento de los ODM en la región.

En el cuadro V.1 se muestran estos indicadores, específicamente para los Objetivos de Desarrollo del Milenio primero y tercero.

A partir de la definición y el desarrollo de estos indicadores se puede dimensionar de mejor manera las situaciones que afectan a las mujeres en la región y también en ellos se encuentran claves que permiten inferir qué tipos de políticas y programas pueden ser más efectivos para mejorar la situación de las mujeres y las niñas en distintas áreas.

² Esfera A. La mujer y la pobreza, Objetivo estratégico A.4. Párrafo 68 a) Reunir datos desglosados por sexo y por edad sobre la pobreza y todos los aspectos de la actividad económica y elaborar indicadores estadísticos cuantitativos y cualitativos para facilitar la evaluación del rendimiento económico desde una perspectiva de género; Esfera H. Mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer, Objetivo estratégico H.3. Párrafo 206 b) Preparar y difundir datos e información destinados a la planificación y la evaluación desglosados por sexo.

Cuadro V.1

INDICADORES OFICIALES, COMPLEMENTARIOS Y ADICIONALES DE LA META 1.A DEL PRIMER OBJETIVO DE DESARROLLO DEL MILENIO Y DEL TERCER OBJETIVO DE DESARROLLO DEL MILENIO^a

Objetivos y metas	Indicadores oficiales	Indicadores complementarios	Indicadores adicionales	Explicación
Objetivo 1: erradicar la pobreza extrema y el hambre				
Meta 1.A: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día.	1.1. Proporción de la población con ingresos inferiores a 1 dólar PPA por día. 1.2. Coeficiente de la brecha de pobreza. 1.3. Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población.	1.1C. Población sin ingresos propios (por sexo). 1.2C. Coeficiente de la brecha de pobreza para hogares con jefatura femenina y masculina. 1.3C. Proporción del consumo nacional que corresponde a mujeres y hombres de la quinta parte más pobre de la población.	1A1. Índice de feminidad de la pobreza. 1A2. Proporción de hogares encabezados por mujeres que se encuentran en situación de pobreza.	En el acceso a los recursos monetarios y productivos, los indicadores oficiales son insensibles a la división sexual del trabajo, a la discriminación laboral basada en el género, a la distribución desigual del poder de decisión y de los recursos en el hogar y al peso de la dependencia económica en la vulnerabilidad y la pobreza de las mujeres. Los indicadores complementarios y adicionales buscan reflejar el efecto de las desigualdades de género en la pobreza, su incidencia según el género y el acceso desigual a los recursos monetarios y productivos.
Objetivo 3: promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer				
Meta 3.A: Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015.	3.1. Relación entre niñas y niños en la enseñanza primaria, secundaria y superior.	3A1. Tasa de desempleo femenina y masculina de la población de 15 años y más. 3A2. Relación del ingreso salarial de las mujeres como proporción del de los hombres. 3A3. Tasa de participación de hombres y mujeres en las tareas domésticas en la población de 12 años y más.	3A1. Tasa de desempleo femenina y masculina de la población de 15 años y más. 3A2. Relación del ingreso salarial de las mujeres como proporción del de los hombres. 3A3. Tasa de participación de hombres y mujeres en las tareas domésticas en la población de 12 años y más.	Necesidad de medir y cuantificar las disparidades de género en: -La alfabetización del conjunto de la población adulta. -El acceso y la remuneración en el mercado laboral. -El trabajo doméstico no remunerado.
Objetivo 3: promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer				
3.2. Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola. 3.3. Proporción de escaños ocupados por mujeres en el parlamento nacional.	3.2C. Proporción de población femenina y masculina ocupada en sectores de baja productividad. 3.3C. Indicador de si el país tiene una ley de cuotas a nivel parlamentario.	3A4. Promedio de horas diarias en los quehaceres del hogar, por sexo y de acuerdo con la duración de la jornada laboral. 3A5. Demanda insatisfecha de planificación familiar. 3A6. Porcentaje de fecundidad no deseada. 3A7. Porcentaje de mujeres que sufren, o han sufrido alguna vez, violencia física, sexual o psicológica por parte de una pareja, actual o anterior.	3A4. Promedio de horas diarias en los quehaceres del hogar, por sexo y de acuerdo con la duración de la jornada laboral. 3A5. Demanda insatisfecha de planificación familiar. 3A6. Porcentaje de fecundidad no deseada. 3A7. Porcentaje de mujeres que sufren, o han sufrido alguna vez, violencia física, sexual o psicológica por parte de una pareja, actual o anterior.	- El uso del tiempo y el cuidado de otros. - La violencia de género hacia las mujeres. - El acceso y el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. - El acceso efectivo a la toma de decisiones en la esfera pública.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Objetivos de Desarrollo del Milenio: informe 2006. Una mirada a la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer (LC/G.2352), Santiago de Chile, 2007.

^a Los indicadores complementarios se han numerado según el indicador oficial al que corresponden; la "C" indica su carácter complementario. Los indicadores adicionales, como no corresponden necesariamente a un indicador oficial y existen varios para cada Objetivo, se numeran haciendo referencia al número de Objetivo al que corresponden (1 o 3); la "A" indica su carácter adicional, y por último figura el número de indicador adicional asignado, ya que cada Objetivo posee al menos dos indicadores adicionales.

3. Los avances desde 2005

Si bien la situación de las mujeres ha mejorado respecto del año 2005, aún persisten situaciones que deben ser atendidas por políticas públicas sin las cuales no se podrán alcanzar la totalidad de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Algunos avances son fruto de adecuadas políticas como las que en décadas pasadas favorecieron el acceso a la escuela de las niñas, especialmente de las áreas rurales, y otros son particularmente preocupantes, como el caso de la mortalidad materna, cuyas cifras dan cuenta de la discriminación estructural que afecta a las mujeres, especialmente a las más pobres.

El avance en la toma de decisiones también es resultado, en general, de una de las pocas políticas de acción positiva generalizadas, como son las leyes de cuotas, que han abierto canales para el ingreso de las mujeres al sistema político, calificando la democracia y mostrando la importancia que tienen las normas que garanticen el ejercicio de los derechos ciudadanos. No es casual que en los parlamentos donde estas leyes se aplicaron haya habido un avance sustantivo en la incorporación de mujeres, mientras que en los municipios el acceso de las mujeres como ediles se hace más difícil, ya que estas leyes no tienen injerencia en el ámbito local. En el tema de la pobreza, el progreso social y económico se ha mantenido en la esfera de lo asistencial, destacándose los programas de transferencias monetarias y otros similares, salvo en los países donde se han iniciado reformas a los sistemas de protección social con especial preocupación por las mujeres.

La pobreza es la consecuencia final de la exclusión social. Son pobres quienes no tienen poder, quienes no tienen trabajo formal, no reciben beneficios de la protección social y, desde una perspectiva de género, son también pobres quienes no tienen tiempo para combinar sus responsabilidades familiares y laborales. Las mujeres están sobrerrepresentadas entre los pobres y esto se explica debido a que la mayoría de ellas sufre de discriminación que las excluye del acceso y el trato igual en el mundo del trabajo. Esta exclusión se convierte en un obstáculo para su desarrollo que afecta a toda la sociedad.

Los indicadores muestran que las mujeres acceden y permanecen durante más años en el sistema educativo, pero este logro no es capitalizado por todas de la misma forma. Las brechas intragenéricas revelan que el logro educativo de las mujeres tiene mayores retornos en el caso de las mujeres pertenecientes a hogares no pobres. Como se señala en los instrumentos internacionales de derechos humanos, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, las mujeres no reciben la misma remuneración que los hombres por igual trabajo y formación. Los hombres siempre las aventajan y son ellas las que arriesgan sus trayectorias laborales adecuando su participación a empleos compatibles con las responsabilidades familiares y, en general, con menores posibilidades de desarrollo profesional. Por una parte, esto ocurre porque la naturalización del cuidado como responsabilidad de las mujeres no presenta variaciones a pesar de su situación conyugal. Por la otra, la segmentación laboral que segrega a las mujeres desde la familia es reforzada en la escuela a través de contenidos estereotipados y consolidada en el mercado de trabajo donde las mujeres se siguen ubicando en empleos peor remunerados y más vinculados a habilidades consideradas femeninas, como la educación básica, la salud o empleos precarios que forman parte del sector informal de la economía.

Frente a esta complejidad, los gobiernos están promoviendo políticas para mejorar específicamente la situación de las mujeres, aunque a menudo estas se limitan al ámbito asistencial, al acceso al microcrédito y la microempresa, a la capacitación laboral y, en algunos casos, están intentando sensibilizar a las empresas nacionales y transnacionales para alentar sus buenas prácticas laborales a través de la implementación de políticas de sellos de calidad y de reclutamiento y promoción laboral poco difundidas hasta el momento.

4. Las mujeres y la pobreza

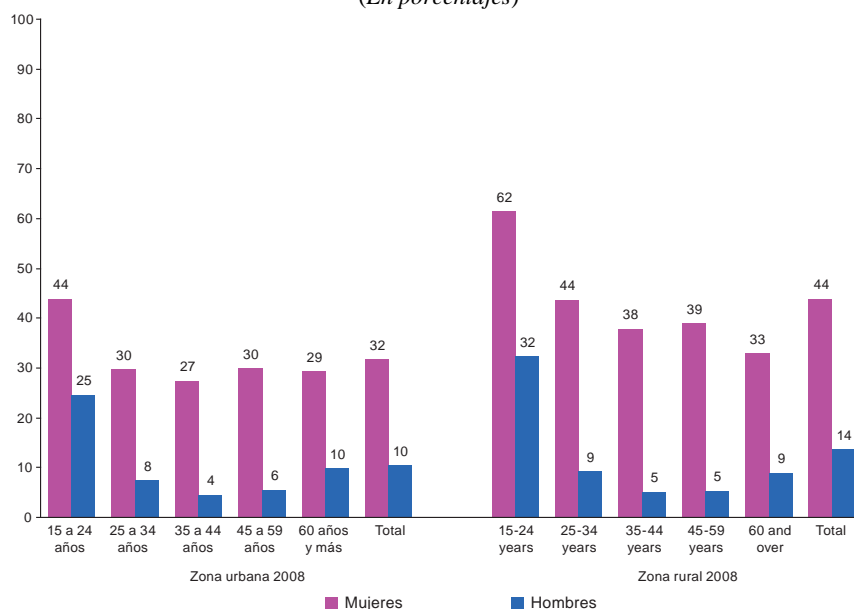
No tener ingresos propios es indicativo de falta de autonomía económica, de no participar en el mercado de trabajo o de trabajar pero sin recibir una retribución por la labor que se realiza. El hecho de no tener ingresos propios impide a las mujeres salir de la pobreza mediante el trabajo remunerado, y las hace más vulnerables económicamente por cuanto dependen de otros, generalmente de su pareja o cónyuge, situación que puede cambiar frente a una separación o viudez. La medición de la pobreza se sintetiza precisamente en la línea que separa la capacidad de los hogares de comprar en el

mercado el sustento mínimo necesario para la vida y la reproducción. Las reflexiones desde la perspectiva de género han puesto en evidencia que además de los ingresos monetarios, el trabajo no remunerado principalmente en manos de las mujeres constituye una forma de subsidio invisible al consumo, supliendo la compra de bienes y servicios en el mercado, transformando aquellos que se adquieren con dinero y agregándole valor a través de la diversidad de actividades domésticas que cuando se realizan en el seno de la familia no tienen precio ni valor.

Como puede observarse en el gráfico V.1, la brecha de género alcanza sus máximos valores entre los 25 y los 59 años, tramos en los que justamente las mujeres están en edad reproductiva y productiva, dicotomía que muchas de ellas no pueden afrontar o conciliar pues a menudo tienen que negociar individualmente las responsabilidades de cuidado con sus parejas y las redes familiares o comunitarias. Para estas mujeres, el hecho de no tener ingresos propios forma parte de un círculo vicioso en que la pobreza de ingresos familiares, sumada a la división sexual del trabajo que prevalece en la sociedad, las confina a realizar quehaceres domésticos en sus hogares y en ningún caso se trata de elecciones racionales.

En todos los tramos de edad, el porcentaje de mujeres sin ingresos propios es siempre mayor al de hombres. Tanto en el área urbana como en la rural esta diferencia se profundiza en los dos tramos de edad que se asocian al ciclo reproductivo (25 a 34 años y 35 a 44 años) (véase el gráfico V.1).

Gráfico V.1
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE DE 15 PAÍSES EN ZONAS URBANAS Y DE 14 PAÍSES EN ZONAS RURALES): POBLACIÓN SIN INGRESOS PROPIOS POR SEXO Y TRAMOS DE EDAD, ALREDEDOR DE 2008^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

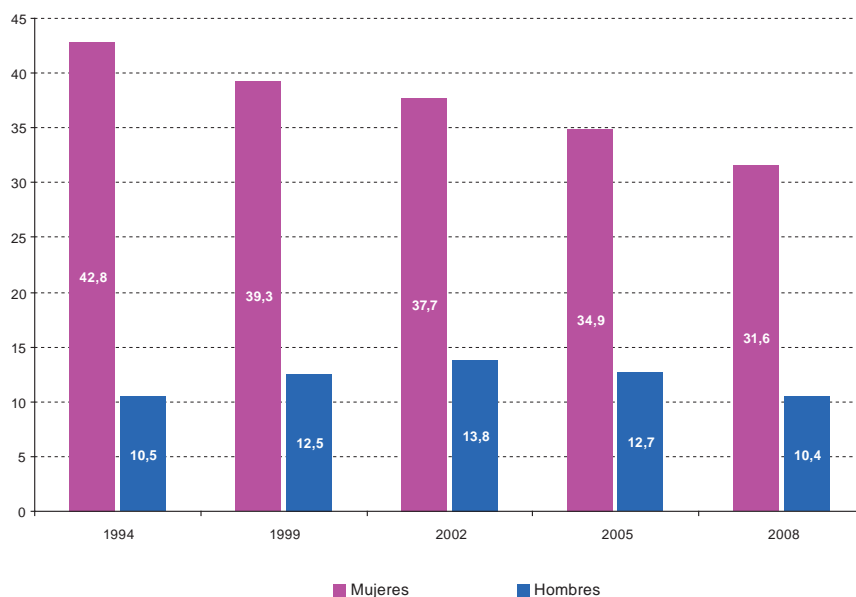
^a Se excluyen estudiantes. El promedio regional incluye en el área urbana a 15 países (la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay) y en el área rural a 14 países (los señalados anteriormente con excepción de la Argentina).

No obstante la mayor inserción laboral de las mujeres, un porcentaje significativo de la población femenina en edad de trabajar lleva a cabo actividades no remuneradas, como los quehaceres domésticos, o ejerce como trabajadora familiar sin percibir remuneración. En 2008 (véase el gráfico V.1), cerca de un 44% de las mujeres que

habitan en zonas rurales carecía de ingresos propios, así como un 32% de las que habitan en las ciudades, lo que evidencia la falta de autonomía económica y mayor vulnerabilidad económica a la pobreza que las afecta. En contraste, el porcentaje de varones en esta misma situación es del 10% en las zonas urbanas y cerca del 14% en las rurales, donde la ausencia de ingresos está asociada mayormente al desempleo.

En aproximadamente 14 años (de 1994 a 2008), la proporción de mujeres sin ingresos se redujo 11 puntos porcentuales, lo que indica que la dedicación a las labores domésticas en forma exclusiva y la dependencia económica han dejado de ser una actividad y condición recurrente de las mujeres (véase el gráfico V.2), destacándose una mayor inserción de las mujeres en la población económicamente activa (PEA). Sin embargo, corresponde señalar que entre 1994 y 2008, en zonas urbanas, si bien el porcentaje en el caso de los hombres se mantiene estable y no se observan cambios, las mujeres han descendido del 42,8% al 31,6% y específicamente entre 2005 y 2008 la disminución es del 3,3% (véase el gráfico V.2). Esto, que es evidentemente un progreso, implica, sin embargo, que mientras no se provea de servicios de cuidado, las labores de cuidado no harán otra cosa que alargar y recargar la jornada de trabajo total de las mujeres.

Gráfico V.2
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE): POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS
SIN INGRESOS PROPIOS, ZONAS URBANAS, 1994-2008^a
(En porcentajes)



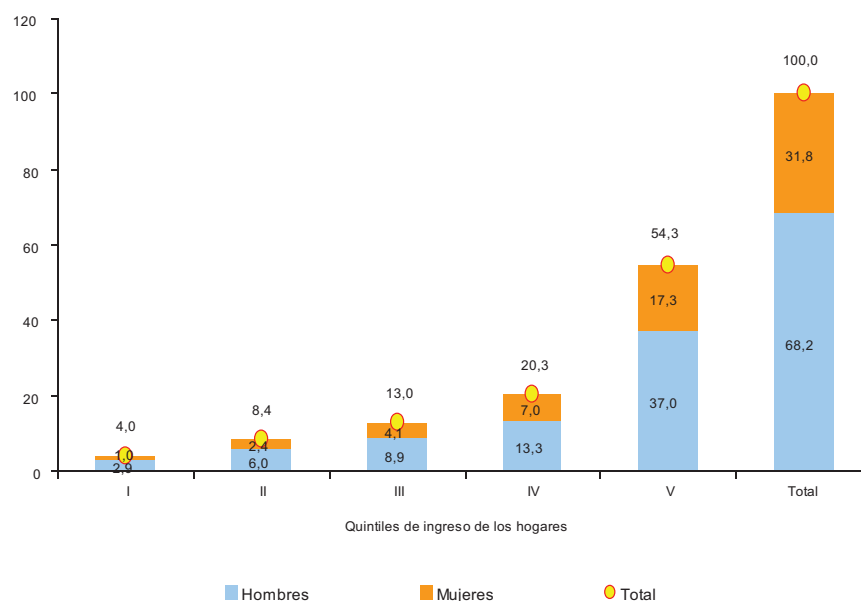
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

^a El número de países y los países que se utilizaron para el cálculo del promedio regional varían entre los períodos considerados de acuerdo con la disponibilidad de las encuestas nacionales (1994: 14 países; 1999: 13 países; 2002 y 2005: 16 países, y 2003 y 2008: 14 países).

5. Intensidad de la pobreza

La desigualdad en el acceso a las oportunidades y la distribución del ingreso persiste especialmente entre los hogares más pobres (primer quintil). Desde la perspectiva de género, observar la composición por sexo en los ingresos de cada quintil ayuda a visualizar uno de los grandes desafíos que persisten y a aproximarnos a la capacidad de consumo de los hogares. Si se considera que cerca de la mitad de la población es de sexo femenino, contrasta ver que el nivel total de ingresos que ellas perciben es de solo el 31,8%, correspondiéndoles a los hombres el acceso al otro 68,2% (véase el gráfico V.3).

Gráfico V.3
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE DE 14 PAÍSES): COMPOSICIÓN DEL INGRESO NACIONAL, SEGÚN SEXO, EN LOS QUINTILES DE INGRESO DE LOS HOGARES, ZONAS URBANAS, ALREDEDOR DE 2008^a
(En porcentajes)



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

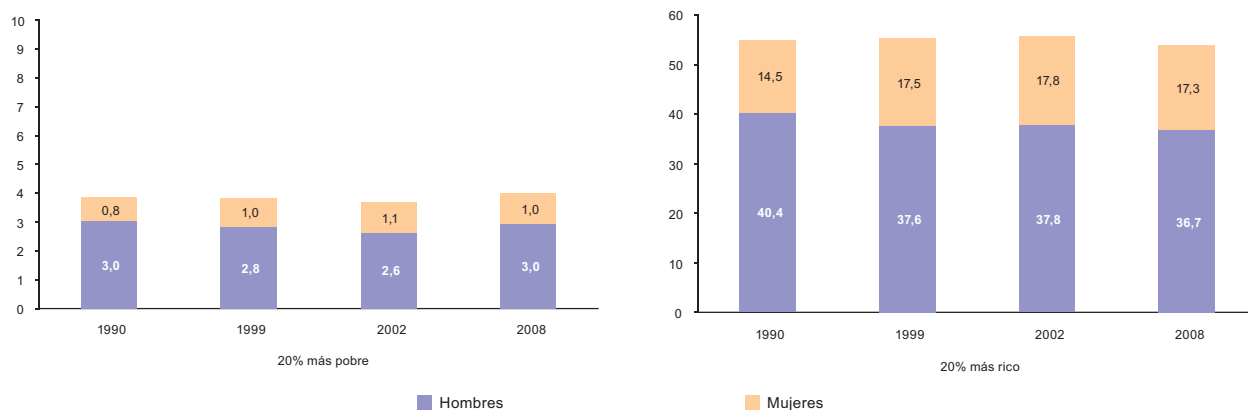
^a El promedio regional se calcula sobre la base de la información de 14 países: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Como puede verse en el gráfico V.4, la evolución en el tiempo indica que la composición del consumo entre los sexos ha cambiado, aunque todavía el cambio es lento. Entre 1990 y 2008, la participación de las mujeres del quintil más rico en el acceso a los ingresos pasó del 14,5% al 17,3%, es decir que avanzó solo 2,8 puntos en 18 años. En el caso de los hogares más pobres, ellas solo tenían en 1990 un 0,8% del consumo total y en la actualidad se ha incrementado a un 1%, bastante escaso si consideramos que cada quintil se compone de un 20% de mujeres y un 20% de hombres, respectivamente.

La intensidad de la pobreza es con frecuencia mayor en los hogares encabezados por esas mujeres. En casi todos los países de la región, se observa que el ingreso per cápita de estos se encuentra más distante de la línea de pobreza (véase el gráfico V.5) y, por ende, de las posibilidades de satisfacer las necesidades básicas de sus integrantes. No se debe olvidar que tienen menos recursos financieros y sociales para redistribuir el trabajo de cuidado en los hogares.

La menor disponibilidad de ingresos en hogares indigentes y pobres a cargo de mujeres se presenta como una constante a través del tiempo. Como se observa en los gráficos V.6 y V.7, la brecha entre los coeficientes de hogares con jefatura masculina y femenina no ha mostrado signos significativos de reducción a través del tiempo y, por tanto, la adquisición de bienes esenciales en estos hogares, entre otros los alimentarios, sigue representando un mayor desafío para las mujeres en la lucha contra la pobreza.

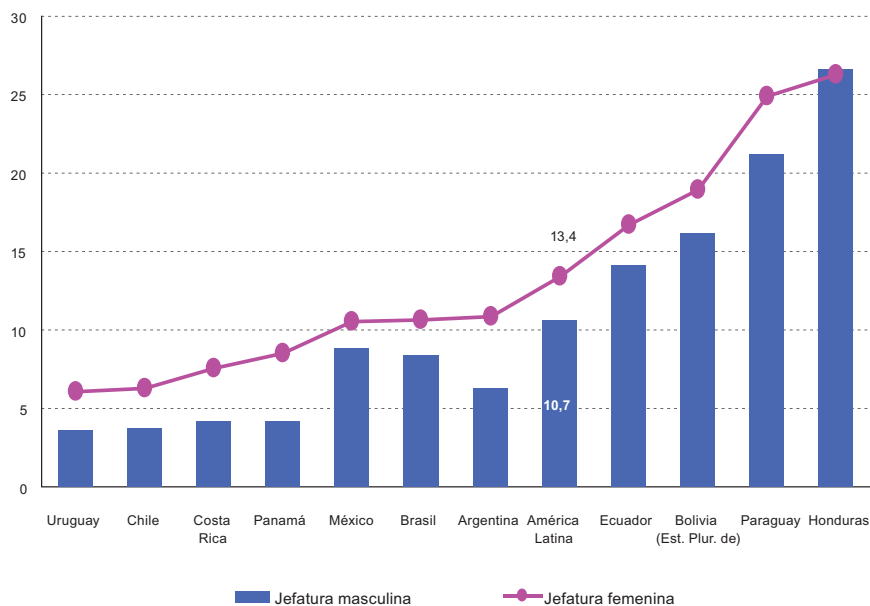
Gráfico V.4
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE): PROPORCIÓN DEL INGRESO NACIONAL QUE CORRESPONDE A CADA SEXO, EN LOS QUINTILES DE INGRESO DE LOS HOGARES, ZONAS URBANAS, ALREDEDOR DE 1990-2008^a
(En porcentajes)



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

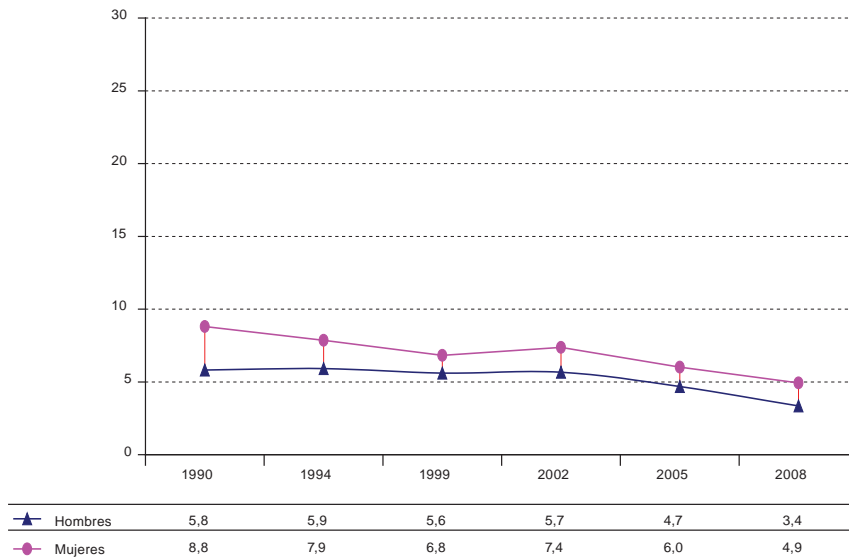
^a El número de países y los países que se utilizaron para el cálculo del promedio regional varían entre los períodos considerados de acuerdo con la disponibilidad de las encuestas nacionales (1990: 14 países; 1999: 16 países; 2002: 17 países, y 2008: 14 países).

Gráfico V.5
AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): COEFICIENTE DE LA BRECHA DE POBREZA EN HOGARES URBANOS ENCABEZADOS POR MUJERES Y HOMBRES, ALREDEDOR DE 2008



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

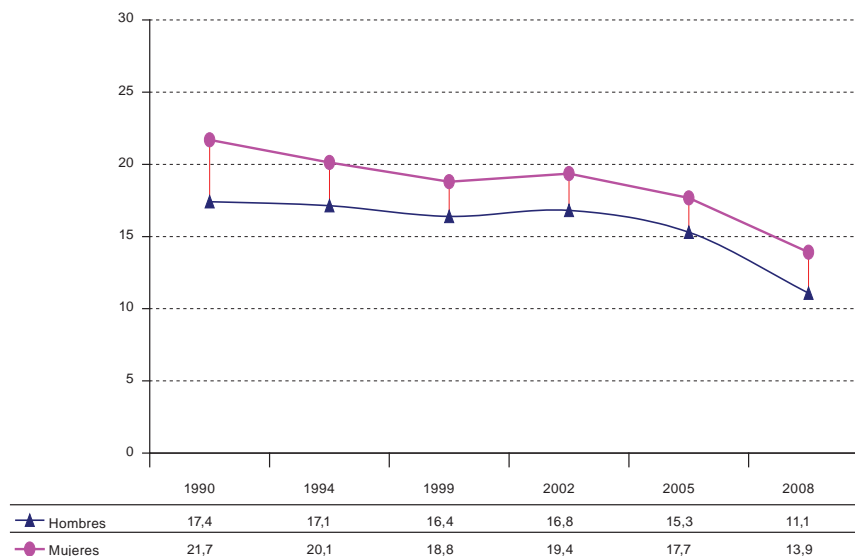
Gráfico V.6
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE): COEFICIENTE DE LA BRECHA DE INDIGENCIA, ZONAS URBANAS, ALREDEDOR DE 1990-2008^a



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

^a El número de países y los países que se utilizaron para el cálculo del promedio regional varían entre los períodos considerados de acuerdo con la disponibilidad de las encuestas nacionales (1990: 14 países; 1994: 15 países; 1999: 16 países; 2002: 17 países; 2005: 16 países, y 2008: 14 países).

Gráfico V.7
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE): COEFICIENTE DE LA BRECHA DE POBREZA, ZONAS URBANAS, ALREDEDOR DE 1990-2008^a

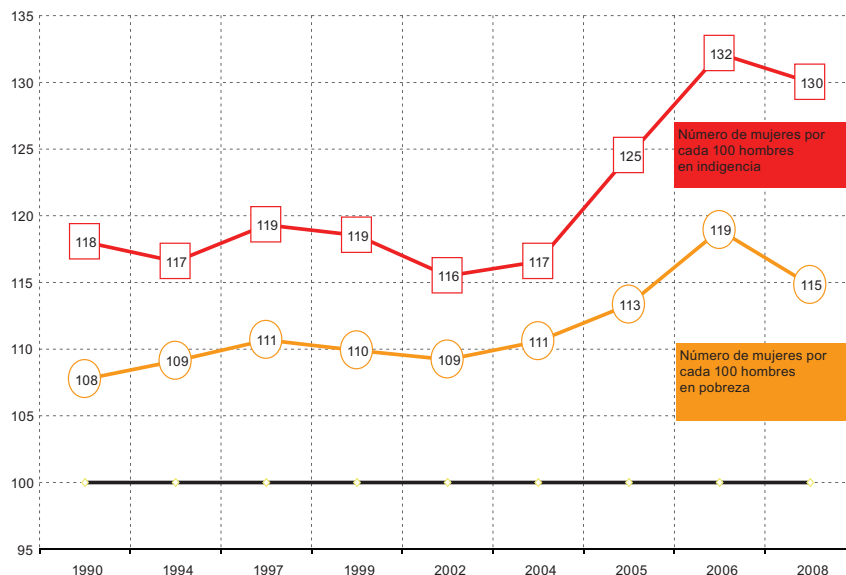


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

^a El número de países y los países que se utilizaron para el cálculo del promedio regional varían entre los períodos considerados de acuerdo con la disponibilidad de las encuestas nacionales (1990: 14 países; 1994: 15 países; 1999: 16 países; 2002: 17 países; 2005: 16 países, y 2008: 14 países).

Si bien a nivel regional se ha observado una disminución total de los hogares en situación de pobreza e indigencia, este hecho no se condice con la situación de muchas mujeres cuya representación en los hogares pobres ha aumentado más que la de los varones. Por cada 100 hombres en los hogares indigentes había 118 mujeres en 1990, 125 en 2005 y 130 en 2008 (véase el gráfico V.8).

Gráfico V.8
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE): ÍNDICE DE FEMINIDAD DE LA POBREZA,
ZONA URBANA, ALREDEDOR DE 1990 A 2008^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

^a El número de países y los países que se utilizaron para el cálculo del promedio regional varían entre los períodos considerados de acuerdo con la disponibilidad de las encuestas nacionales (1990: 12 países; 1994: 14 países; 1999: 16 países; 2002: 17 países; 2004: 15 países; 2005: 16 países; 2006: 10 países, y 2008: 14 países).

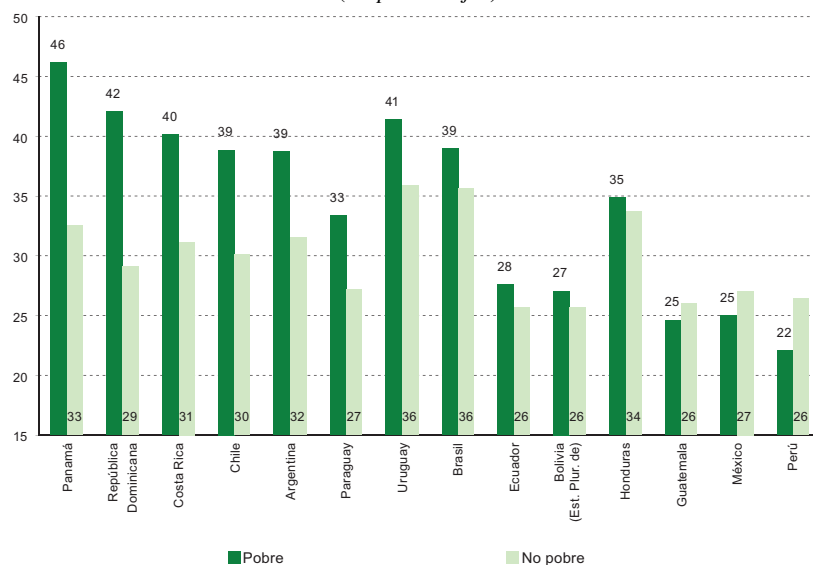
6. La jefatura de hogar femenina

Aunque el continuo incremento de los hogares encabezados por mujeres no es un fenómeno que deba vincularse a la pobreza —en muchos casos puede significar autonomía—, este aumento se ha dado mayormente en los hogares indigentes. De hecho, el aumento registrado entre 1990 y 2008 indica que los hogares encabezados por mujeres pasaron de un 22% a un 31%, es decir que aumentaron 9 puntos porcentuales. En igual período, los hogares indigentes pasaron del 27% al 40%, es decir que aumentaron 13 puntos porcentuales (véase el gráfico V.10). En el año 2005, la situación era muy similar a la de 2008.

La dependencia de muchas mujeres de los ingresos de su cónyuge es un rasgo de vulnerabilidad en la medida en que no existen sistemas de protección social universales a los que se accede por mérito propio y no como resultado de la capacidad de la pareja proveedora.

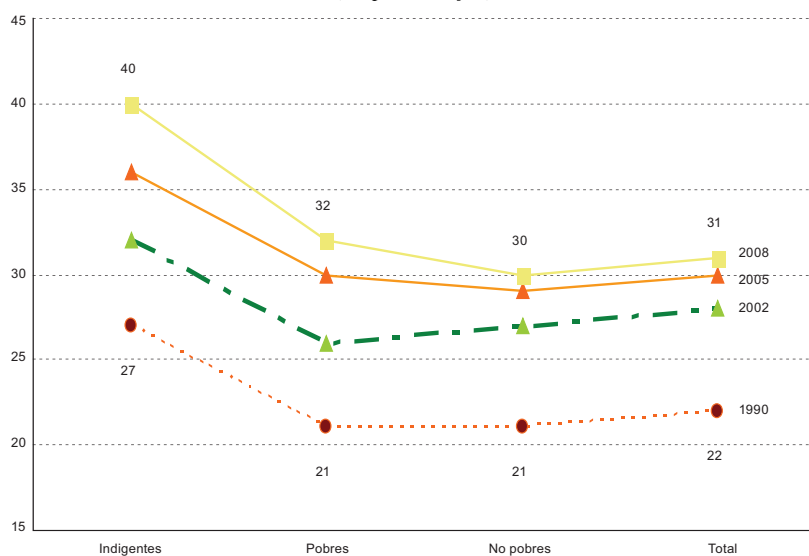
Si se compara el porcentaje de hogares —pobres y no pobres— encabezados por mujeres (véase el gráfico V.9), se aprecia que en la mayoría de estos países el porcentaje de jefas mujeres es mayor entre los hogares pobres, excepto por la situación que muestran Guatemala, México y el Perú, donde ocurre lo contrario por una pequeña diferencia porcentual.

Gráfico V.9
AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): HOGARES URBANOS CON JEFATURA FEMENINA, ALREDEDOR DE 2008
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

Gráfico V.10
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE): HOGARES URBANOS CON JEFATURA FEMENINA, 1990 A 2008^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

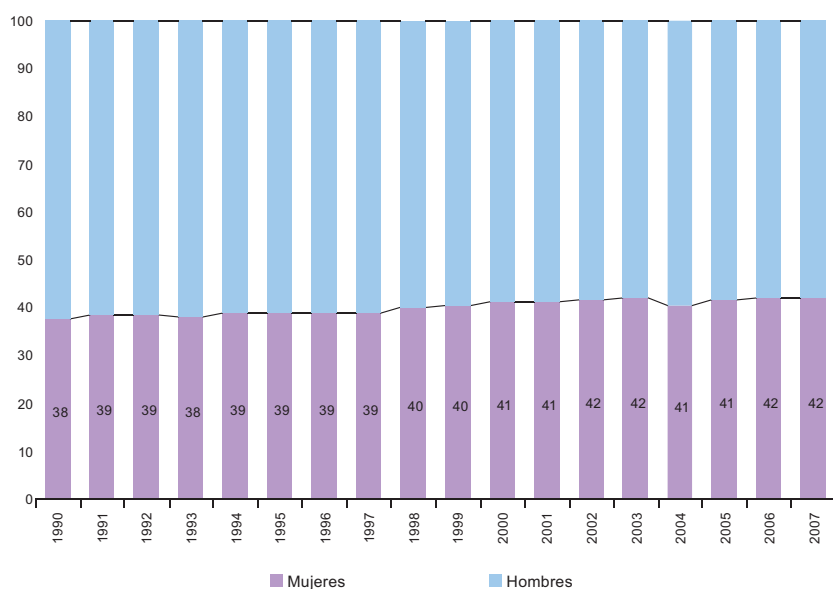
^a El número de países y los países que se utilizaron para el cálculo del promedio regional varían entre los períodos considerados de acuerdo con la disponibilidad de las encuestas nacionales (1990: 12 países; 1994: 14 países; 1999: 16 países; 2002: 17 países; 2004: 15 países; 2005: 16 países; 2006: 10 países, y 2008: 14 países).

Las mujeres jefas de hogar con frecuencia no viven en pareja, en muchos casos son las principales o únicas aportantes de ingresos. Si se analizan los ingresos laborales, se observa que las jefas de hogar solo ganan el equivalente al 60% de lo que gana un jefe varón y deben afrontar, por lo general solas, la manutención económica y la crianza de los hijos. Esto es aún más grave en hogares monoparentales, y se agrava porque muchos de ellos ni siquiera cuentan con pensiones alimenticias de los ex cónyuges.

7. La distribución del ingreso

El porcentaje de mujeres en el empleo asalariado no agrícola en América Latina ha avanzado lentamente, puesto que en 17 años (entre 1990 y 2007) ha experimentado un aumento de tan solo cuatro puntos porcentuales, y en la actualidad representa un 42% frente a un 58% de varones. Entre 2005 y 2007 se registró un aumento de un punto porcentual.

Gráfico V.11
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE): MUJERES ENTRE LOS EMPLEADOS REMUNERADOS EN EL SECTOR NO AGRÍCOLA (INDICADOR 3.2 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), 1990-2007^a
(En porcentajes)

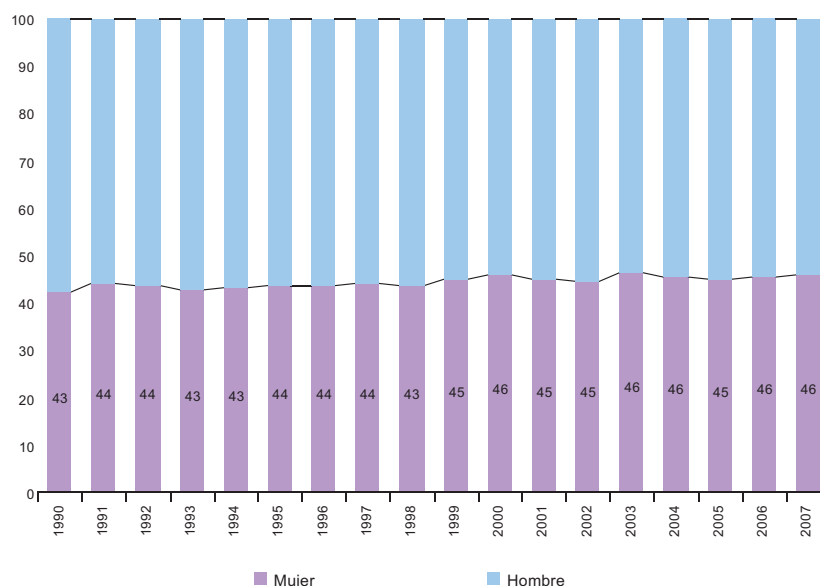


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de Naciones Unidas, base de datos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>.

^a El número de países y los países que se consideraron para el cálculo de este promedio regional varía de un año a otro de acuerdo con la disponibilidad de los datos nacionales (1990: 13 países; 1991: 15 países; 1992: 15 países; 1993: 14 países; 1994: 14 países; 1995: 16 países; 1996: 16 países; 1997: 16 países; 1998: 15 países; 1999: 17 países; 2000: 17 países; 2001: 15 países; 2002: 17 países; 2003: 16 países; 2004: 17 países; 2005: 15 países; 2006: 15 países, y 2007: 11 países).

El caso de la subregión del Caribe está más cerca de una distribución porcentual más equitativa entre mujeres y hombres, por cuanto en el mismo período se observaba al inicio una proporción de mujeres del 43% que en los últimos años se ha situado en torno a un 46% (véase el gráfico V.12).

Gráfico V.12
**EL CARIBE (PROMEDIO SIMPLE): MUJERES ENTRE LOS EMPLEADOS REMUNERADOS
 EN EL SECTOR NO AGRÍCOLA (INDICADOR 3.2 DE LOS OBJETIVOS DE
 DESARROLLO DEL MILENIO), 1990-2007^a**
 (En porcentajes)



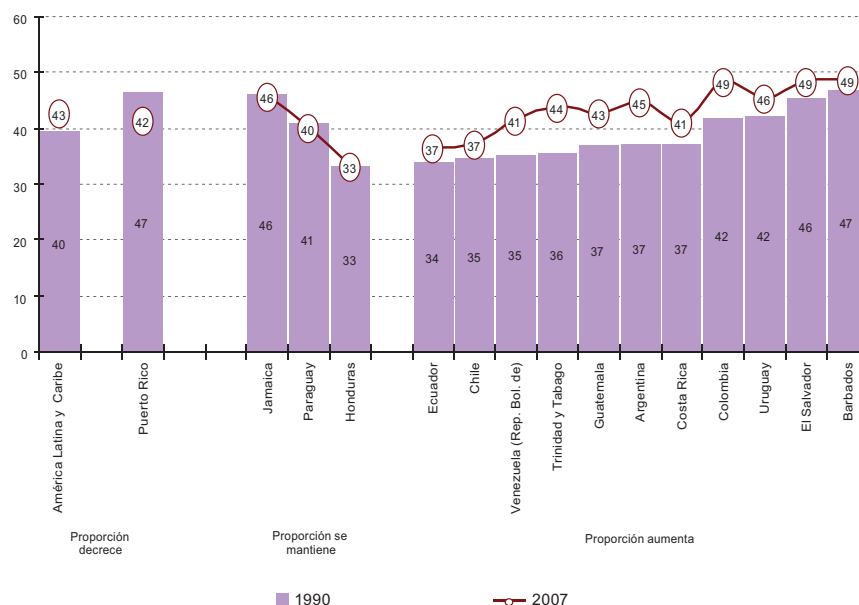
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de Naciones Unidas, base de datos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>.

^a El número de países y los países que se consideraron para el cálculo de este promedio regional varía de un año a otro de acuerdo con la disponibilidad de los datos nacionales (1990: 9 países; 1991: 11 países; 1992: 8 países; 1993: 8 países; 1994: 11 países; 1995: 11 países; 1996: 12 países; 1997: 15 países; 1998: 12 países; 1999: 14 países; 2000: 8 países; 2001: 12 países; 2002: 15 países; 2003: 10 países; 2004: 11 países; 2005: 11 países; 2006: 5 países, y 2007: 4 países).

La falta de información aún constituye un problema para evaluar correctamente los progresos en torno a este indicador. La inestabilidad y carencia del dato para períodos clave en los países hacen muy difícil lograr un seguimiento sistemático y de calidad, pues a esto se agrega que las fuentes de información de donde se obtiene este indicador son variadas y, por ende, variados son los resultados³. Como ejemplo es posible decir que solo 15 países cuentan con información de 1990 y 2007, y vemos que efectivamente la mayoría de ellos presentan algún progreso, pero este no es generalizable al resto de los países por cuanto también existe estancamiento e incluso retrocesos (véanse los gráficos V.11 y V.13).

³ En el ámbito internacional, los datos son recopilados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de datos reportados por los países. Un número creciente de países reporta la actividad económica de acuerdo con la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU), lo que facilita las comparaciones internacionales. Sobre la fuente de información se explicita que los datos son obtenidos de censos de población, encuestas de fuerza de trabajo y hogares, censos y encuestas de empresas, registros administrativos de programas de seguro social, y estimaciones oficiales que están basadas en los resultados de varias de esas fuentes. Los resultados de censos de población están disponibles normalmente cada 10 años, mientras tanto las estimaciones basadas en otras fuentes pueden estar disponibles anualmente.

Gráfico V.13
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (15 PAÍSES): MUJERES ENTRE LOS EMPLEADOS REMUNERADOS EN EL SECTOR NO AGRÍCOLA (INDICADOR 3.2 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), 1990 Y 2007
(En porcentajes)



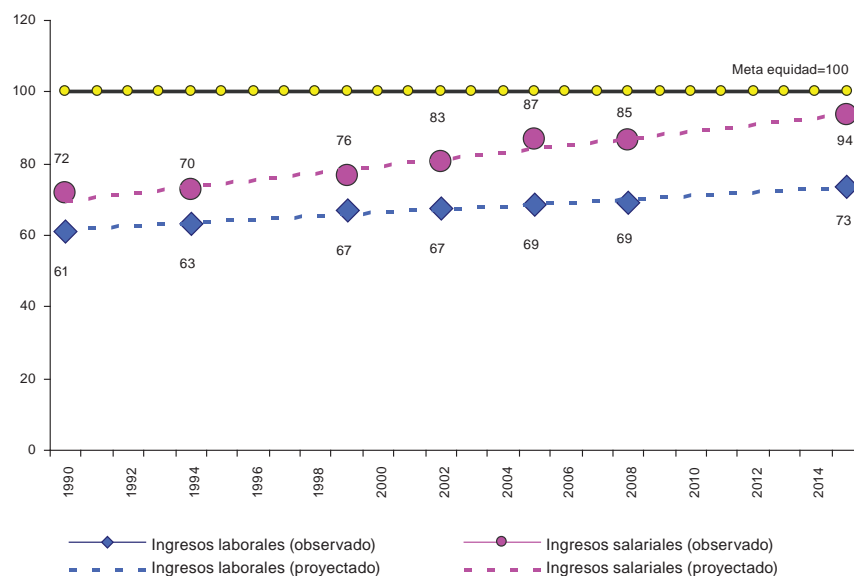
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de Naciones Unidas, base de datos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>.

El ingreso del trabajo, tanto de hombres como de mujeres, presenta una tendencia de crecimiento sostenido en los últimos 20 años. En el caso del ingreso del trabajo de las mujeres, al año 2008 es equivalente a un 69% del respectivo ingreso de los hombres y, de continuar la misma tendencia observada en el pasado, en 2015 las mujeres solo ganarían el equivalente a un 73% del ingreso laboral masculino (véase el gráfico V.14).

Existiría una mayor equidad en las remuneraciones por salarios. En este tipo de empleos las mujeres ganan en promedio el 85% de lo que perciben los hombres y se espera que en 2015 esta relación se acerque bastante a la meta de paridad, aunque todavía sin alcanzarla.

Las mujeres no igualan a los hombres en el mercado laboral y cuando llegan a él perciben menores ingresos. Cuando las mujeres reciben transferencias monetarias o sociales, tienden a recibir, en promedio, la mitad de lo que ellos reciben. Dicho de otra manera, aunque las mujeres superan a los hombres como receptoras de transferencias, el ingreso medio de los hombres que también las reciben es casi el doble.

Gráfico V.14
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE): INGRESO MEDIO LABORAL Y SALARIAL DE LAS MUJERES, COMPARADO CON EL DE LOS HOMBRES, ZONAS URBANAS^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina 2009* (LC/G.2423-P), Santiago de Chile, 2009, cuadro 23.1, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

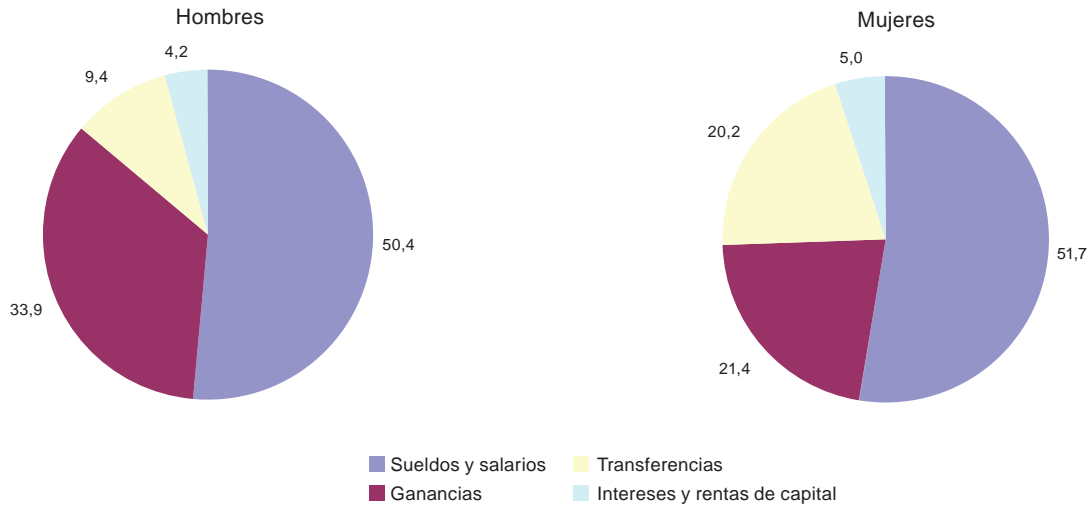
^a En el promedio se incluyen 11 países: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Uruguay.

Otro dato que muestra la posición diferenciada de mujeres y hombres en la sociedad y, por lo tanto, la necesidad de llevar a cabo políticas que reconozcan los obstáculos de origen y los efectos también diferenciados, es el tipo de ingresos que reciben hombres y mujeres. En el análisis de las transferencias corrientes y sociales se puede ver, alrededor de 2005, que los países en donde se identifica esta corriente de ingresos muestran que, del total de perceptores de ingresos por transferencias, el 63% corresponde a mujeres y solo el 37% a hombres⁴. En total, se estima que en la región reciben transferencias más de 40 millones de personas.

Del total de la población, aproximadamente un 20% de las mujeres, y solo un 9,4% de los hombres, reciben algún ingreso proveniente de transferencias. Entre las jefas de hogar, el 47,5% recibe transferencias, frente al 20,5% de los jefes de hogar. Si se compara el ingreso (promedio simple por transferencia), se ve que este equivale a 1,9 líneas de pobreza para las mujeres y a 2,7 líneas de pobreza para los hombres.

⁴ Se consideran transferencias las transferencias corrientes en dinero o en especie, las jubilaciones y pensiones, los subsidios, las asignaciones familiares, las asignaciones por vivienda, las indemnizaciones, las transferencias entre hogares, la pensión alimenticia y los premios de juegos de azar, entre otras. También están las transferencias sociales en especie que son los ingresos recibidos del sistema de seguridad social, las instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares o las entidades gubernamentales.

Gráfico V.15
AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE LAS PRINCIPALES CORRIENTES DE INGRESO SOBRE EL INGRESO TOTAL, POBLACIÓN URBANA DE 15 AÑOS Y MÁS, ALREDEDOR DE 2007
(En porcentajes)



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

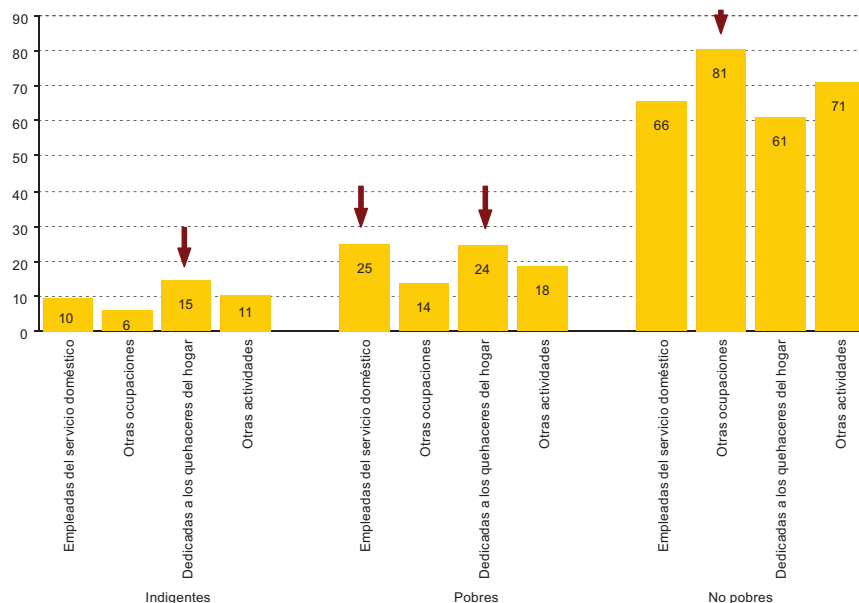
B. EL TRABAJO DE CUIDADO EN EL ORIGEN DE LA POBREZA Y SU VÍNCULO CON LA POBREZA

Las mujeres dedicadas tanto a las actividades domésticas remuneradas como no remuneradas están sobrerrepresentadas entre las indigentes y las pobres. Este es el caso de las amas de casa y de las empleadas del servicio doméstico, mientras que en los hogares no pobres se encuentran presentes en mayor medida las que desarrollan otras ocupaciones.

El vínculo entre las actividades domésticas, ya sean pagadas o no, y las mayores posibilidades de ser pobres de las mujeres, se relaciona con que ellas o no perciben ningún ingreso o realizan uno de los trabajos peor pagados del mercado. Una empleada del servicio doméstico gana el equivalente al 40% de lo que perciben las mujeres empleadas en otras ocupaciones a nivel regional.

Como se muestra en el gráfico V.16, entre las mujeres que residen en zonas urbanas las indigentes en su mayoría se dedican a las tareas del hogar, de enorme valor relativo frente a los bajos ingresos monetarios. Las pobres se dividen entre las que se dedican al hogar y las que trabajan fuera por una remuneración, mientras que entre las no pobres aumentan claramente las oportunidades para insertarse en una mayor diversidad de actividades económicas.

Gráfico V.16
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE DE 14 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN FEMENINA DE 15 AÑOS Y MÁS, SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA, ACTIVIDAD, ZONA URBANA, ALREDEDOR DE 2008^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 En el promedio se incluyen 14 países: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

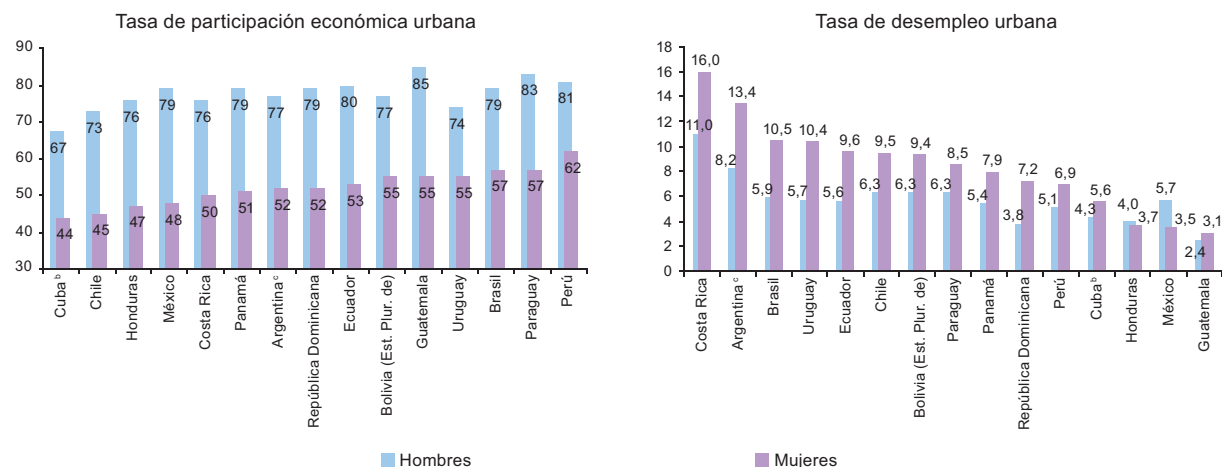
1. Evolución del empleo y desempleo por sexo

El crecimiento de la fuerza de trabajo se debe, en su mayor parte, a la tendencia constante de incorporación de las mujeres al mercado laboral. Según se muestra en el gráfico V.18, el alza de su tasa de participación económica y desempleo (urbana) entre 1990 y 2008 (del 42% al 52%) superó ampliamente la de los varones, que no registró aumentos y se situó en torno a su tope del 78%, sin registrar cambios entre 2004 y 2008.

Aunque ha habido una importante reducción del desempleo urbano, no se modificaron las diferencias entre hombres y mujeres. Efectivamente, las tasas de desempleo siguieron siendo más altas en el caso de las mujeres y las disminuciones observadas en el período favorecieron en mayor medida a los hombres.

Las tasas de la PEA femenina oscilan en un rango que va desde un 44% hasta un 62% (el mínimo lo presenta Cuba y el máximo el Perú), con una media del 52% en los 14 países. El rango de variación de la tasa masculina se presenta entre un 67% y un 85% (el mínimo para Cuba de un 67% y el máximo para Guatemala de un 85%), con una tasa media del 78%. En el caso de las tasas de desempleo femenino, las más bajas corresponden a Honduras (3,7%), mientras que las tasas más bajas masculinas se dan en Guatemala, Honduras y la República Dominicana, con un 4% o menos (véase el gráfico V.17).

Gráfico V.17
AMÉRICA LATINA: TASA DE PARTICIPACIÓN Y DESEMPLEO DE HOMBRES Y MUJERES EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA, ZONAS URBANAS, ALREDEDOR DE 2008^a
 (En porcentajes)



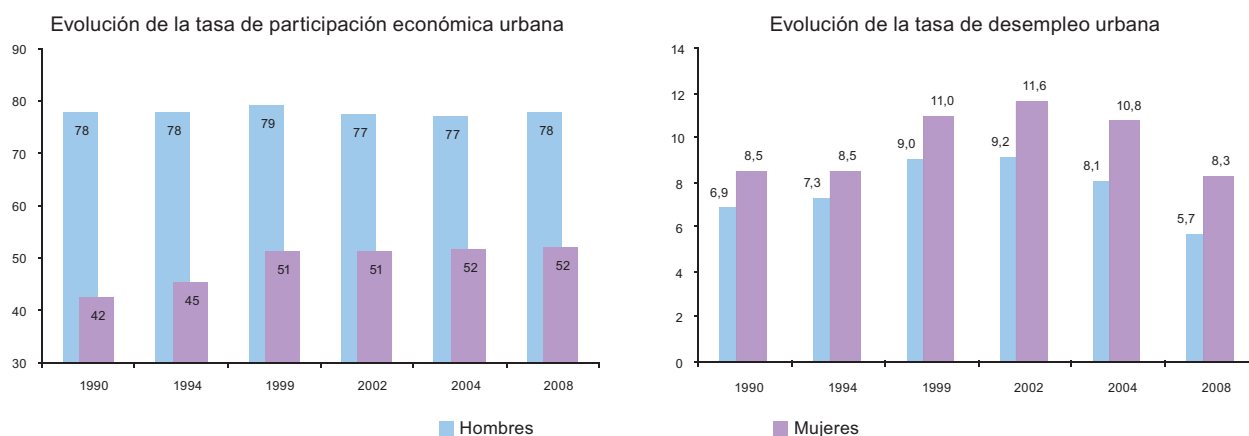
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Comprende las encuestas de hogares realizadas por los países en 2008, con excepción de la Argentina, Chile y Guatemala, donde se realizaron en 2006, y el Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras, donde se hicieron en 2007.

^b Cifra proporcionada por la Oficina Nacional de Estadística.

^c Se refiere al Gran Buenos Aires.

Gráfico V.18
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE PARTICIPACIÓN ECONÓMICA Y DESEMPLEO URBANA, 1990-2008^a
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a El número de países y los países que se consideraron para el cálculo del promedio (simple) regional varía de un período a otro, de acuerdo con la disponibilidad de las encuestas nacionales (1990: 14 países; 1994: 15 países; 1999: 15 países; 2002: 18 países; 2004: 17 países, y 2008: 15 países).

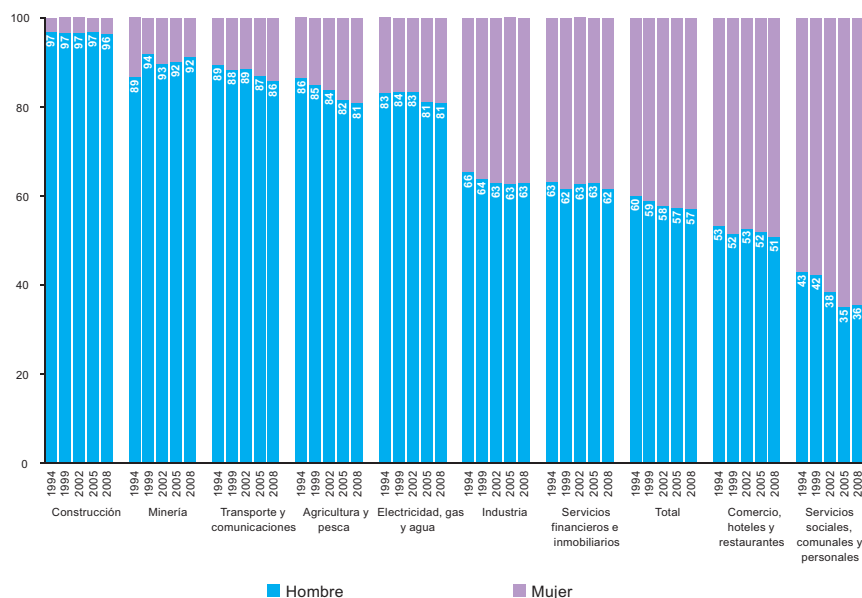
2. Entre el cuidado, los servicios y la informalidad

Un rasgo duro del mercado de trabajo, que demuestra los límites del logro educativo y de las políticas que se limitan a facilitar la creación de puestos de trabajo, sin resolver las necesidades sociales de cuidado, es el análisis de los ocupados por rama de actividad que se mantiene estable y marcado por una poca permeable división sexual del trabajo. Las mujeres siguen predominando en el sector servicios, donde su presencia en 2005 alcanzaba el 65% y en 2008 rondaba el 64%, siguiendo luego con una representación cercana a la mitad entre los ocupados del sector comercio (véase el gráfico V.19). Mientras que la presencia de hombres es considerable en la construcción, la minería, el transporte, la agricultura y pesca y el sector de electricidad, gas y agua.

Con porcentajes más equitativos entre los sexos, y de acuerdo con la proporción de mujeres y hombres entre los ocupados, se encuentran la industria y los servicios financieros e inmobiliarios. Un análisis más específico podría dar cuenta de la segregación vertical en estos sectores, donde el llamado “techo de cristal”, que impide a las mujeres escalar en las jerarquías, está documentado ampliamente por la literatura internacional⁵.

Si se analiza la composición por sexo de los ocupados urbanos puede leerse rápidamente que entre 1994 y 2008 no se han producido cambios significativos (véase el gráfico V.19).

Gráfico V.19
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE DE 14 PAÍSES): COMPOSICIÓN POR SEXO DE LOS OCUPADOS, SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, ZONAS URBANAS, ALREDEDOR DE 1994 A 2008^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpetas=estadisticas>, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a En el promedio se incluyen 14 países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay.

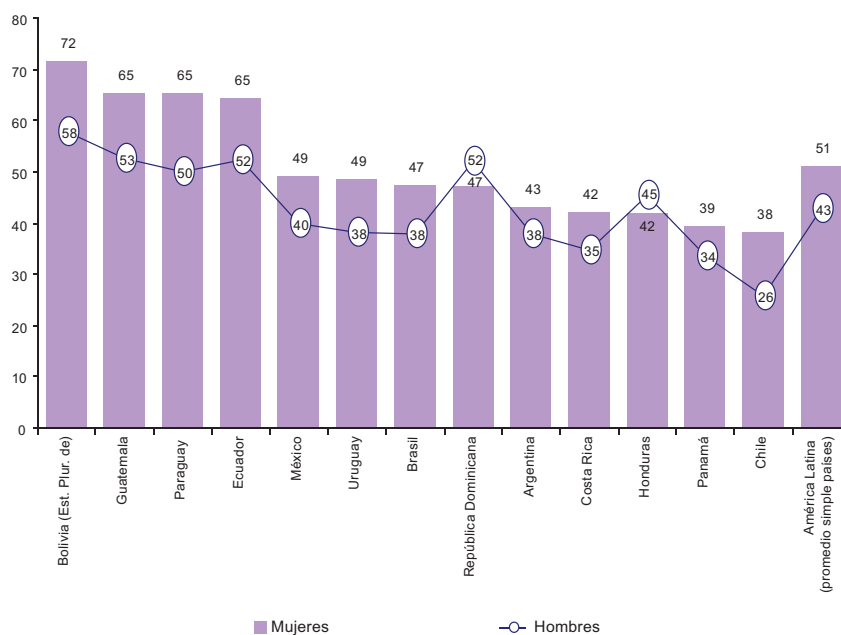
⁵ Véase “La mujer en la empresa publicitaria. Políticas de conciliación de la vida familiar y laboral. en torno al techo de cristal” [en línea] http://www.inmujer.migualdad.es/mujer/mujeres/estud_inves/portada_abstract685.pdf.

La rama de la construcción sigue siendo en un 95% masculina, mientras que en el sector de los servicios sociales, comunales y personales predominan las mujeres. Es necesario implementar políticas educativas y laborales donde concurra la acción del Estado y las empresas contra la “naturalización” de los papeles de cuidado que orientan la educación y la inserción laboral de las mujeres.

3. La precariedad del empleo femenino

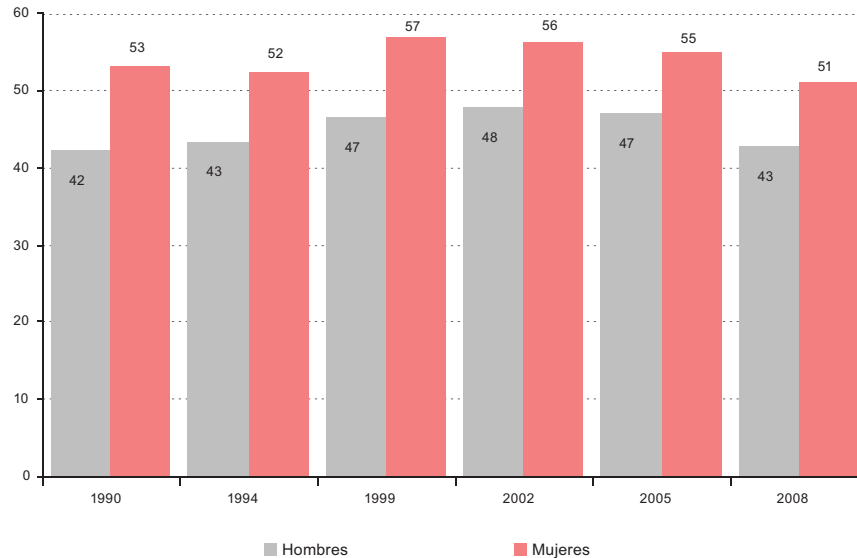
Si se analiza la información que surge de los gráficos V.20 y V.21, donde se analiza la inserción laboral de las mujeres y la carga de trabajo doméstico que recae sobre ellas, se puede ver que los obstáculos que enfrentan las mujeres para un acceso a empleos decentes son de naturaleza sistémica y se refuerzan mutuamente. A pesar de los avances educativos y sociales, las familias y las empresas siguen creyendo que las mujeres deben y quieren atender las responsabilidades familiares prioritariamente y que los hombres ni deben ni quieren hacerlo. Esto lleva a menudo a sacrificar el capital educativo obtenido con los avances en educación y deja a las personas frente a opciones laborales que no incluyen ni desde el Estado ni desde las empresas servicios de cuidado ni medidas de conciliación entre la vida familiar y laboral. Como lo demuestra la información de las encuestas de uso del tiempo más recientes, en la mayoría de los países, la división sexual del trabajo en los hogares es un dato duro y queda demostrado que, aun cuando no están insertos en el mercado de trabajo, los hombres no asumen las tareas de cuidado de manera significativa. Aunque es cierto que la informalidad y precariedad laboral afectan a hombres y mujeres, a ellas se las excluye con mayor frecuencia a causa de la maternidad o las responsabilidades familiares.

Gráfico V.20
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN URBANA OCUPADA EN SECTORES DE BAJA PRODUCTIVIDAD DEL MERCADO DEL TRABAJO, 2008
(En porcentajes del total de la población urbana ocupada)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Gráfico V.21
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE); POBLACIÓN URBANA OCUPADA EN SECTORES DE BAJA PRODUCTIVIDAD DEL MERCADO DEL TRABAJO, 2008^a
(En porcentajes)



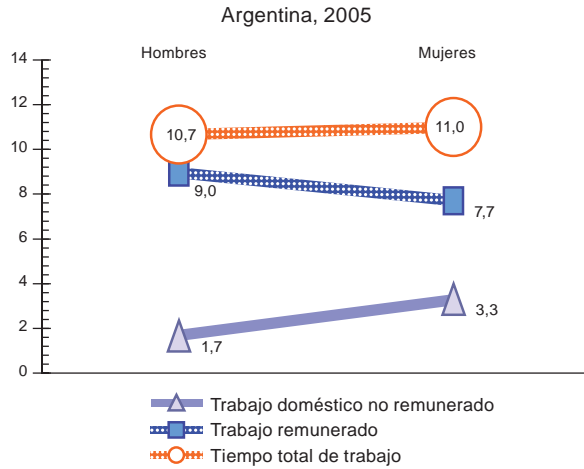
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a El promedio simple entre países incluye en 1990 a 12 países (la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, Panamá, el Paraguay, la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay); en 1994 a 13 países (los mismos de 1990 más El Salvador y Nicaragua, menos Guatemala); en 1999 a 15 países (los mismos de 1990 más El Salvador, México, Nicaragua y el Perú, menos la República Bolivariana de Venezuela); en 2002 a 16 países (los mismos de 1990 más El Salvador, México, Nicaragua, el Perú y la República Dominicana, menos la República Bolivariana de Venezuela); en 2005 a 15 países (los mismos de 1990 más El Salvador, México, Nicaragua, el Perú y la República Dominicana, menos Guatemala y la República Bolivariana de Venezuela), y en 2008 a 13 países (los mismos de 1990 más México, el Perú y la República Dominicana, menos la República Bolivariana de Venezuela).

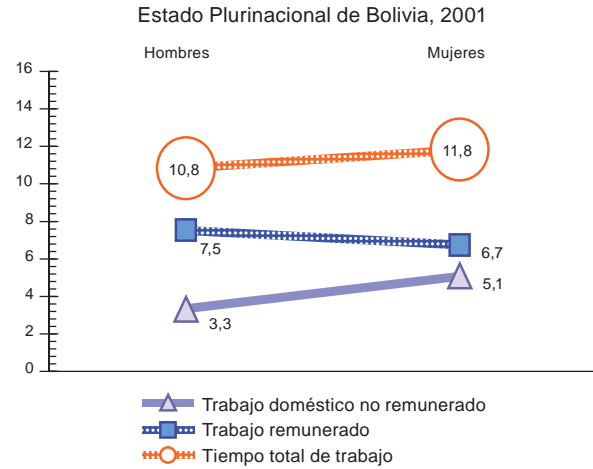
Sobre la base de la información que se provee en algunas encuestas de hogares sobre el uso del tiempo, así como en algunas encuestas específicas sobre el tiempo destinado a quehaceres domésticos que realizan las personas en sus hogares y no son remunerados y el destinado por la población ocupada a su jornada laboral, es posible realizar una aproximación al tiempo destinado al trabajo total. En este caso, con la palabra trabajo se reconoce que ambas labores, sean o no remuneradas, constituyen trabajo.

Aun cuando estas investigaciones no tienen una base conceptual de definiciones homologables, ni técnico-metodológica comparables, podemos observar que existen coincidencias, si bien no en las magnitudes (que requerirían un estudio particular), pero sí en los patrones de conducta que se observan frente al tiempo de dedicación de mujeres y hombres. Es así que el tiempo total de trabajo, o sea la jornada de trabajo remunerado y doméstico de una mujer, será siempre mayor a la masculina. Por su parte, la jornada de los que trabajan por una remuneración es siempre mayor para los hombres (véanse los gráficos V.22 y V.23).

Gráfico V.22
TIEMPO DEDICADO AL TRABAJO TOTAL, AL TRABAJO DOMÉSTICO NO REMUNERADO Y AL TRABAJO REMUNERADO, SEGÚN SEXO, EN HORAS DIARIAS



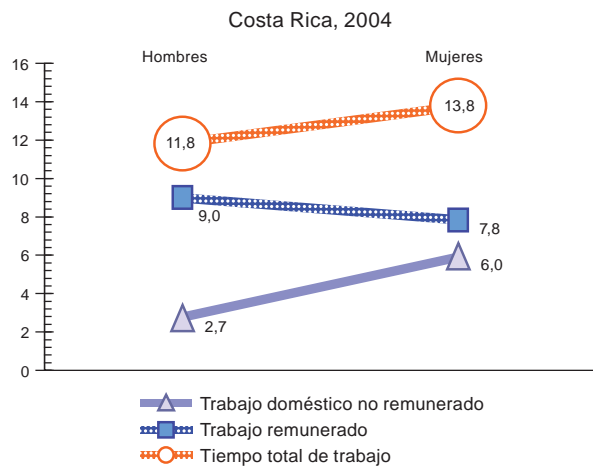
Fuente: Valeria Esquivel, *Uso del tiempo en la ciudad de Buenos Aires*, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2009, pág. 40.



Fuente: V. Milosavljevic y O. Tacla, *Incorporando un módulo de uso del tiempo a las encuestas de hogares*, CEPAL, 2007.

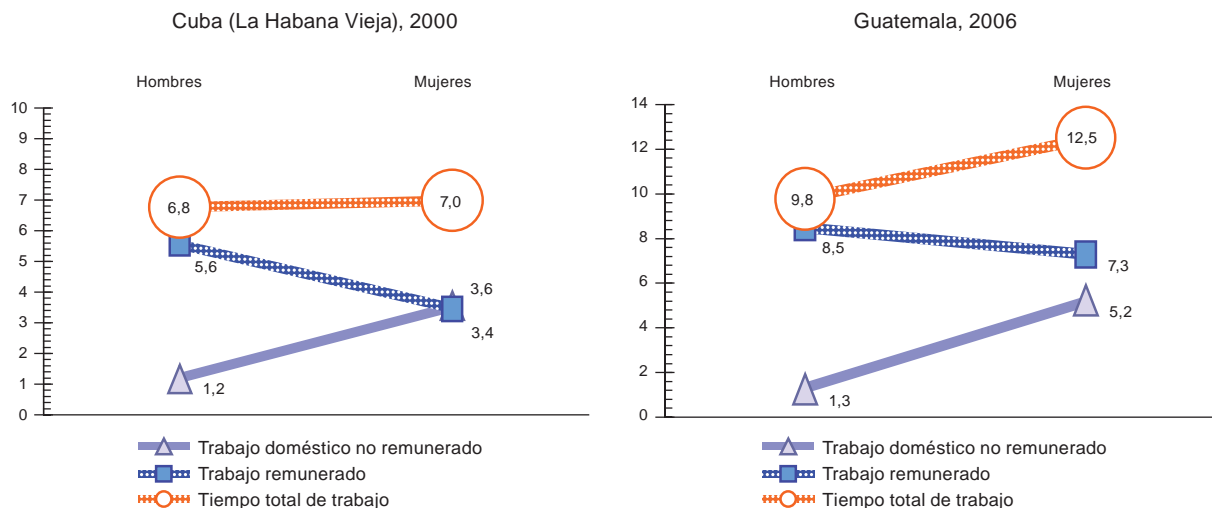


Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) de Chile, *Encuesta Experimental sobre Uso del tiempo en el Gran Santiago, Antecedentes metodológicos y principales resultados*, abril de 2009.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), “2+2 = 6 El trabajo que hacen mujeres y hombres en Costa Rica no se cuenta igual. Principales resultados del módulo de uso del tiempo”, *serie de Estudios especiales*, N° 3, San José, 2008.

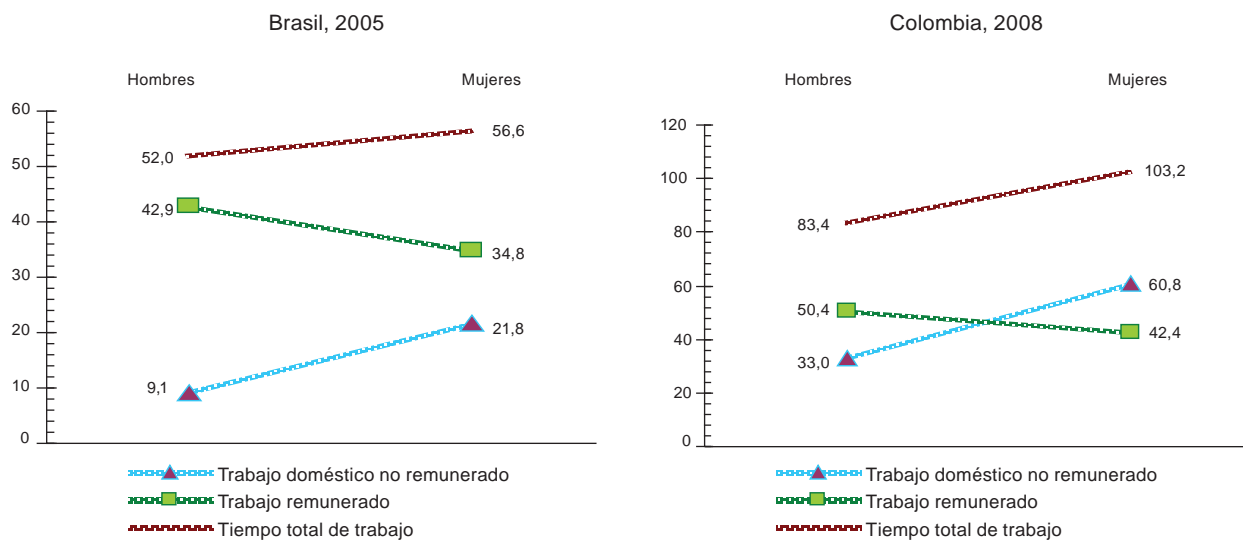
Grafico V.22 (conclusión)



Fuente: Oficina Nacional de Estadística (ONE) de Cuba, *Encuesta sobre el Uso del Tiempo*, 2002, pág. 60.

Fuente: V. Milosavljevic y O. Tacla, “Incorporando módulo de uso del tiempo a encuestas de hogares”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 83 (LC/L.2709-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.57.

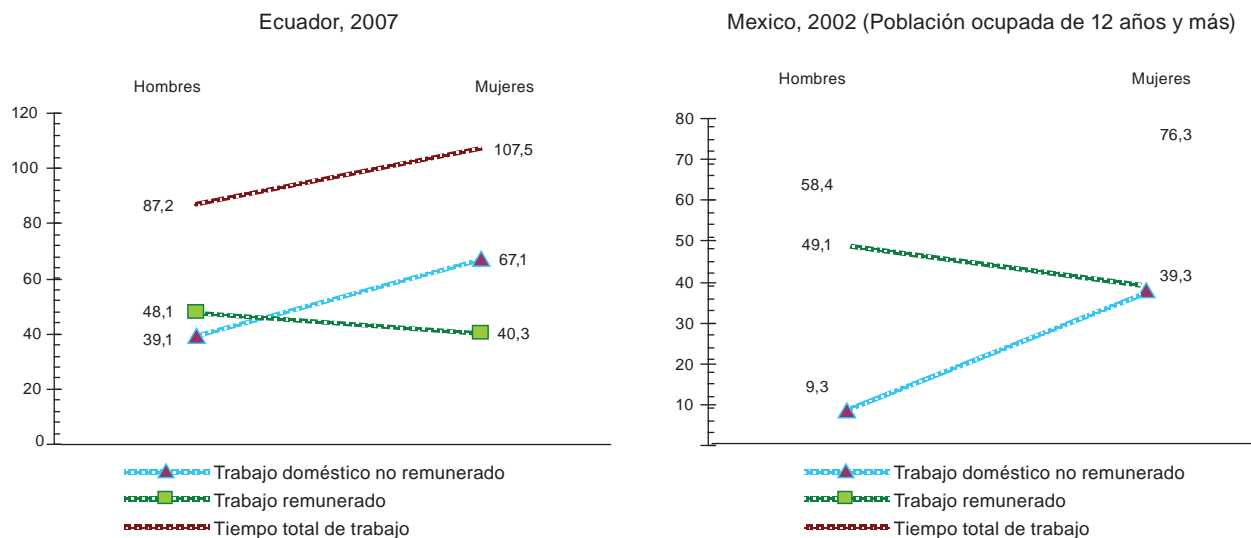
Gráfico V.23
TIEMPO DEDICADO AL TRABAJO TOTAL, AL TRABAJO DOMÉSTICO NO REMUNERADO Y AL TRABAJO REMUNERADO, SEGÚN SEXO, EN HORAS SEMANALES



Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), *Tempo, trabalho e afazeres domésticos um estudo com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*, septiembre de 2005.

Fuente: María Eugenia Villamizar García-Herreros, *Uso del tiempo de mujeres y hombres en Colombia. Midiendo la inequidad*, Bogotá, diciembre de 2009, pág. 42.

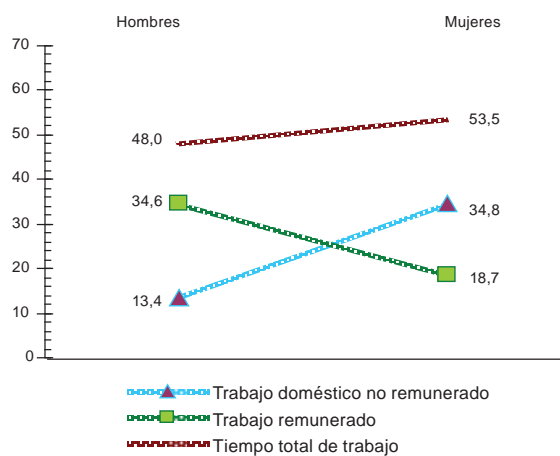
Grafico V.23 (conclusión)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador (INEC), *Encuesta Nacional de Uso del Tiempo*, 2007.

Fuente: M. Pedrero, *Trabajo doméstico no remunerado en México*, México, D.F., Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), 2005.

Uruguay, 2007 (Población ocupada de 15 años y más)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay, *Las bases invisibles del bienestar social, el trabajo no remunerado en el Uruguay*, Montevideo, 2009, pág.72, cuadro 13, elaborado sobre la base del módulo de uso del tiempo y trabajo no remunerado en la Encuesta Continua de Hogares, 2007.

Por su parte, son las mujeres las que destinan la mayor parte del tiempo a realizar trabajo doméstico no remunerado. Estas mediciones, que tal vez por lo cotidiano de la situación no sorprenden, indican que, para lograr la equidad entre los géneros, los hombres deberían participar más de las labores domésticas y de cuidado, y las mujeres necesitan ayuda para compatibilizar y poder acceder al ingreso por sí mismas y en igualdad de condiciones, así como para disminuir el exceso de trabajo que recae sobre ellas.

A través de su Encuesta Nacional de Uso del Tiempo de 2007, el Ecuador aporta datos que reflejan la carga global del trabajo que recae sobre las mujeres, donde la mayor diferencia se registra entre la población indígena. Las mujeres trabajan, en promedio, 23 horas más que los varones⁶.

Los servicios de cuidado son una necesidad social para el bienestar de las personas y no siempre están disponibles sin costo. Está comprobado que niños y niñas se desarrollan mejor con servicios de educación preescolar y que las familias se benefician si cuentan con servicios adecuados de cuidado infantil. En vista de que el llamado bono demográfico llega a su fin en la mayoría de los países, y debido al envejecimiento de la población, los países tampoco cuentan con servicios sociales adecuados para cuidar a las personas mayores y, a menudo, son nuevamente las mujeres quienes suplen la demanda, ocupándose también de esas actividades en los hogares.

Recuadro V.1

LA CRISIS DEL CUIDADO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La llamada crisis del cuidado surge cuando, debido a la sostenida incorporación de las mujeres al trabajo remunerado, las familias y la sociedad advierten que el tradicional concepto de familia —hombre proveedor, mujer ama de casa— pierde valor explicativo ante la diversidad de arreglos familiares y fuentes de ingresos, y frente a los cambios culturales que admiten y recomiendan la participación masculina en el cuidado de los hijos, de los adultos mayores y de los enfermos, además de las labores domésticas y de enlace, como ir al mercado o trasladar a los niños y las niñas a la escuela.

El trabajo de cuidado que realizan las mujeres, por el hecho de no ser remunerado, aún no aparece reflejado en las cuentas nacionales, pero, debido a la profundidad de los cambios sociológicos que entrañan su educación y participación en el empleo, los países le han prestado atención en los últimos años. En el Consenso de Quito (véase [en línea] <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/29489/dsc1e.pdf>) se prestó especial atención a esta temática y en la actualidad ya son 21 los países de la región que cuentan con encuestas de uso del tiempo (véanse los gráficos V.22 y V.23). Más allá de su visibilidad estadística y política, estas encuestas facilitan la identificación de obstáculos a remover para el ingreso al mercado laboral de grupos de mujeres que deben recibir beneficios previsionales, e inclusive de las demandas de servicios de cuidado en las familias.

Mientras prevalezca la falta de mecanismos de reemplazo del trabajo no remunerado de las mujeres, se mantienen dos grandes problemas: se agudiza la doble jornada, ya que es ella quien debe resolver de manera privada el cuidado de los hijos y el mantenimiento del hogar, y se recurre a otras mujeres para que la reemplacen. Las familias de sectores medios y altos lo hacen mediante la contratación de una trabajadora particular y las más pobres mediante arreglos familiares o dejando a los niños a cargo de vecinas o amigas, en un contexto de mucha precariedad. Esto hace que su inserción en el mundo laboral remunerado sea mucho más dificultosa. Muchas mujeres no tienen otro remedio que quedarse en la casa por este motivo y otras buscan alternativas laborales que les permitan tener un pie en ambos mundos, desde luego con mucha precariedad laboral y generalmente desde la informalidad.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En la región son pocos los países que cuentan con sistemas de protección social universales. En esta línea, son motivo de especial preocupación las mujeres que al alcanzar la edad del retiro (60 años y más) no tienen la garantía de percibir una jubilación debido a una trayectoria laboral en la que acumularon años de trabajo no remunerado o en trabajos informales de los cuales no recibieron aportes al sistema de jubilaciones o esos aportes solo les permiten acceder a pensiones muy precarias que aumentan su vulnerabilidad. Dando respuesta a estas situaciones, algunos países, como la Argentina, Barbados, Chile, México y Suriname, han llevado a cabo políticas de pensiones no contributivas. También en los casos de Colombia y del Estado Plurinacional de Bolivia se busca una vía de salida a esta situación a través de la instauración de rentas para adultos mayores.

⁶ INEC, Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, CONAMU, AECID, UNIFEM, 2007.

C. MÁS EDUCACIÓN MEJORA LA EQUIDAD

La educación constituye un derecho, además de un medio que contribuye al progreso individual de las personas y se espera que pueda mejorar la inserción en el mundo del trabajo, aparte de favorecer la autonomía y la participación ciudadana y política.

La importancia de un enfoque de derechos humanos para alcanzar la igualdad de género en la educación tiene al menos dos dimensiones. En primer lugar, en virtud del derecho internacional, la obligación de garantizar el ejercicio del derecho a la educación sin discriminación es inmediata, y se destaca la necesidad urgente de tomar medidas a este respecto. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales deja bien claro que este deber se aplica de manera plena e inmediata a todos los aspectos de la educación y abarca todos los motivos de discriminación prohibidos en el plano internacional, incluidos los motivos de género.

En segundo término, las normas internacionales de derechos humanos imponen a los Estados la obligación de adoptar medidas positivas para garantizar que se cumpla el derecho a la igualdad de género. No basta con aumentar el acceso a la educación en general con la esperanza de que las niñas acaben beneficiándose indirectamente. Como lo señala el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el deber de proteger significa que los Estados deben asegurarse de que terceras partes, incluidos los padres y los empleadores, no impidan que las niñas acudan a la escuela.

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe ha aumentado la tasa de egreso de educación primaria y el acceso a la educación secundaria, terciaria y universitaria, sobre todo entre las mujeres. Si bien los indicadores de alfabetización han mejorado en todos los países de la región, todavía hay algunos temas pendientes, como el acceso a educación de calidad. Respecto del indicador 3.1, ya en el año 2005 la relación entre niños y niñas en el nivel primario en la mayoría de los países había alcanzado la meta, con excepción de Granada, Guatemala y la República Dominicana. En este sentido, puede afirmarse que en la región no se registra un problema de desigualdad en el acceso.

Además de la preocupación existente por el tema de la calidad de la educación que imparten los servicios educativos, existe el problema de la cantidad de establecimientos que prestan educación inicial y los que imparten educación intercultural bilingüe. En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, según datos de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, la relación entre la tasa de alfabetización de personas entre 15 y 44 años de edad que son indígenas y no indígenas es de 0,93, lo que significa que por cada 100 personas que saben leer y escribir y además son no indígenas existen 93 que son indígenas (Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2006).

A la equidad alcanzada en lo referente al acceso a la educación primaria en el transcurso de la década de 1990, se suma el hecho de que son las mujeres quienes alcanzan mayores matrículas en el nivel medio, pero este logro académico no se traduce en un mejor desempeño a futuro.

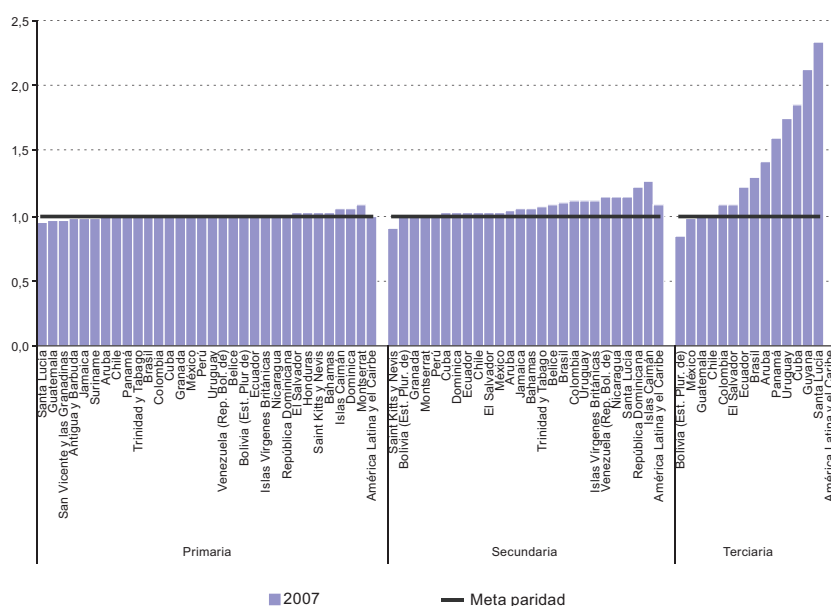
Retomando el tema de la calidad de la educación que se imparte, es un problema que afecta por igual a ambos sexos. En el caso de las niñas y mujeres, al tema de la calidad debe incorporarse la preocupación por los estereotipos de género y, en este sentido, un requisito de la calidad es su eliminación. Esto supone eliminar del currículum escolar cualquier modelo que sugiera o promueva una identificación de carreras para niñas y carreras para niños.

El empoderamiento y la educación de las mujeres también son necesarios para evitar que situaciones que las afectan exclusivamente a ellas sigan ocurriendo. La educación retrasa el matrimonio y la natalidad, les permite estar mejor preparadas para el embarazo, el parto y el puerperio, las aleja de la violencia doméstica y del VIH/SIDA y mejora el ejercicio de los derechos.

No se ha logrado en estos años que las mujeres mejoren su inserción laboral y hay una continuación de los roles de cuidado que se vincula con la elección de las profesiones. Así, como se muestra en el gráfico V.19, determinadas ramas de actividad reflejan nichos en los que predominan las mujeres y otros en que los varones son mayoría.

En materia educativa, continúan siendo eje de preocupación especial los grupos de mujeres en los dos extremos del arco escolar. Por una parte, muchas de las mujeres mayores de 45 años que están en edad productiva y no han tenido acceso a educación básica son analfabetas funcionales o iletradas. Por la otra, no se ha promovido la incorporación de las mujeres a áreas del conocimiento no tradicionales, como la tecnología. Las mujeres presentan un retraso del 2% respecto de los hombres en el uso de Internet, pero en el primer quintil solo accede un 5,8%, mientras que en el quinto accede el 44,1%. La incorporación de las nuevas tecnologías y el acceso a la alfabetización digital representan un desafío para todas las mujeres, pero es mayor en el caso de las más pobres.

Gráfico V.24
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RELACIÓN ENTRE EL NÚMERO DE NIÑAS Y NIÑOS, SEGÚN NIVEL DE ENSEÑANZA (PRIMARIA, SECUNDARIA Y SUPERIOR) (INDICADOR 3.1 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), 2007

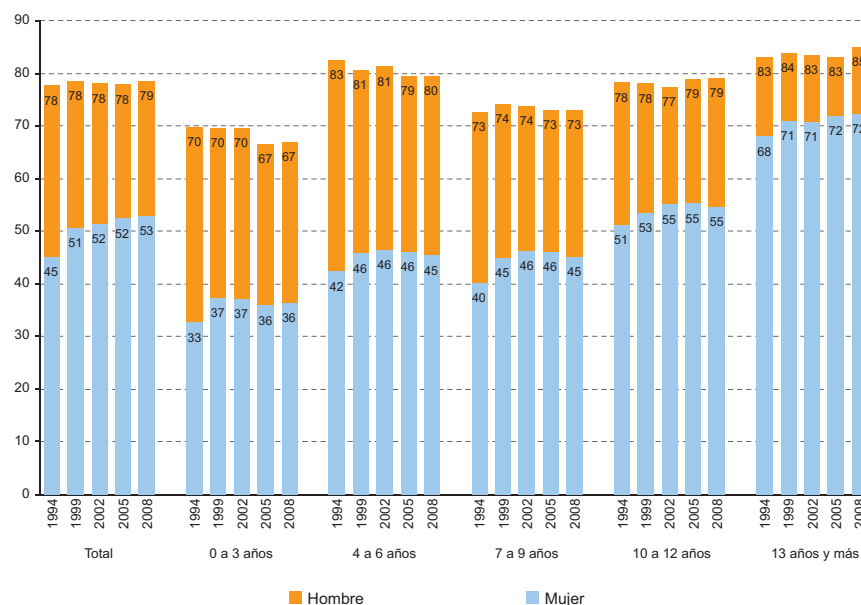


Fuente: Instituto de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Como se puede observar en el gráfico V.25, la tasa de participación de las mujeres se relaciona más directamente con los años de estudio que la de los varones. Es así que a mayor nivel de escolaridad, mayor es la tasa de participación y a la vez menor es la brecha respecto de la PEA masculina. Al año 2008, la PEA femenina alcanza su máximo con 13 años o más de estudios, pero aún está 12 puntos porcentuales más abajo de la masculina. Esto subraya la importancia que tiene la educación de las mujeres para acceder al trabajo remunerado, situación que no opera de la misma forma para los hombres.

En los países que implementan programas de transferencias de ingresos, cuando la entrega se condiciona a metas vinculadas a la educación, aumenta la permanencia de niños y niñas en la escuela gracias a la entrega de útiles escolares, a la instrumentación de un sistema de transporte gratuito y al otorgamiento de becas. Estas transferencias contribuyen a garantizar la permanencia en el sistema educativo de las y los adolescentes y es de esperar que, a futuro, esto mejore su inserción en el mundo del trabajo.

Gráfico V.25
**AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE): TASA DE PARTICIPACIÓN DE HOMBRES Y MUJERES
 EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA, SEGÚN NÚMERO DE AÑOS DE INSTRUCCIÓN,
 ZONAS URBANAS, 1994-2008^a**
 (En porcentajes)



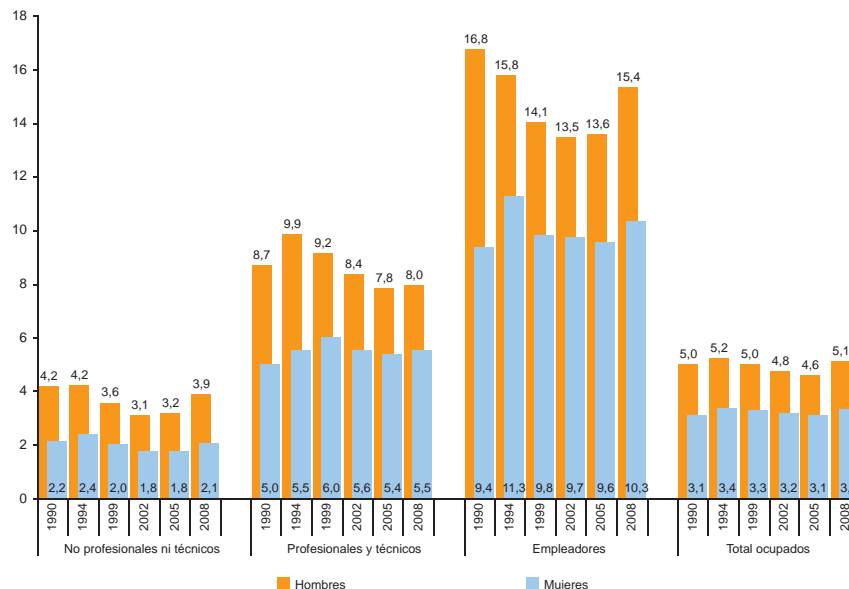
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

^a El promedio simple entre países incluye en 1994 a 15 países (la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay); en 1999 a 16 países (los mismos de 1994 con excepción de la República Bolivariana de Venezuela, más Guatemala y el Perú); en 2002 a 17 países (los mismos de 1994 con excepción de la República Bolivariana de Venezuela, más Guatemala, el Perú y la República Dominicana); en 2005 a 16 países (los mismos de 1994 con excepción de la República Bolivariana de Venezuela, más el Perú y la República Dominicana), y en 2008 a 14 países (los mismos de 1994 con excepción de El Salvador, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela, más el Perú y la República Dominicana).

Como se ha señalado, el acceso al trabajo remunerado, el reconocimiento del trabajo no remunerado y la capitalización de la inversión educativa requieren de políticas sistémicas que aprovechen las capacidades de mujeres y hombres. No ocurre esto con los avances en educación que, si bien permiten que las mujeres que estudian tengan mejores oportunidades, no son lo suficientemente sólidos como para que con ese capital educativo se cierren las brechas con los hombres de su misma condición. Llama particularmente la atención que las mujeres requieran más años de escolaridad que los hombres para ocupaciones semejantes, más específicamente para acceder al trabajo y para ocupar los mismos cargos.

Gráfico V.26

AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE): INGRESO MEDIO DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA OCUPADA, SEGÚN INSERCIÓN LABORAL, ZONAS URBANAS, ALREDEDOR DE 1990 A 2008^a
(En múltiplos de la línea de pobreza)



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

^a El promedio simple entre países incluye en 1990 a 12 países (la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, Panamá, el Paraguay, la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay); en 1994 a 13 países (los mismos de 1990 más El Salvador y Nicaragua, menos Guatemala); en 1999 a 15 países (los mismos de 1990 más El Salvador, México, Nicaragua y el Perú, menos la República Bolivariana de Venezuela); en 2002 a 16 países (los mismos de 1990 más El Salvador, México, Nicaragua, el Perú y la República Dominicana, menos la República Bolivariana de Venezuela); en 2005 a 15 países (los mismos de 1990 más El Salvador, México, Nicaragua, el Perú y la República Dominicana, menos Guatemala y la República Bolivariana de Venezuela); en 2008 a 13 países (los mismos de 1990 más México, el Perú y la República Dominicana, menos la República Bolivariana de Venezuela).

Recuadro V.2

PROGRAMA NACIONAL DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y RESULTADOS PARA LA MUJER EN LA EDUCACIÓN (PRIOME): EDUCACIÓN CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL PARAGUAY

El Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y Resultados para la Mujer en la Educación (PRIOME), creado en el Paraguay en 1995 a instancias de la Secretaría de la Mujer, está incorporado en la Dirección General de Desarrollo Educativo del Ministerio de Educación y Cultura. Sus objetivos son definir un espacio de coordinación nacional y de asesoramiento en materia de género dentro del Ministerio de Educación, con la participación de organismos no gubernamentales; incluir el componente de género en la capacitación docente; participar en el análisis y la reforma curricular y en la elaboración de textos y materiales educativos con perspectiva de género, y sensibilizar a la ciudadanía sobre la importancia de eliminar la discriminación en la educación.

El PRIOME ha significado un avance fundamental desde la perspectiva de género en el diseño del nuevo currículo, textos y materiales educativos, así como en los programas de estudio de formación docente, a partir del tratamiento de cuestiones como los roles de género y el trato igualitario en la estructura y funciones de la familia; la educación sobre sexualidad; la promoción de la salud y los derechos, en particular en el ámbito de la salud sexual y reproductiva; la prevención de infecciones de transmisión sexual y del VIH; la violencia, y el respeto de la diversidad cultural y religiosa.

Fuente: Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Vernor Muñoz, Misión al Paraguay (14 a 22 de abril de 2009), (A/HRC/14/25/Add.2), 2010.

D. LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA POLÍTICA

El indicador oficial 3.3 “Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales” se considera clave para dar cuenta de la participación política de las mujeres y en la toma de decisiones, y si a este indicador se adiciona el complementario “Si el país tiene una ley de cuotas a nivel parlamentario” el panorama resulta aún más completo.

El ejercicio de la ciudadanía implica, por una parte, la autonomía personal y, por la otra, el derecho a la participación política en todas las esferas. El acceso y la participación en la política partidaria se traducen en el aumento de los puestos ocupados por mujeres, tanto en el poder ejecutivo como en el poder legislativo. De esta forma, se produce una reducción de la desigualdad en el poder, uno de los objetivos plasmados en Beijing en 1995. A este respecto, los avances han sido de importancia, ya que ha aumentado la participación de las mujeres en los puestos de decisión y una muestra de ello es que en la región las mujeres han alcanzado la presidencia de sus países a pesar de que en la mayoría de los casos su participación en puestos de decisión, tanto públicos como privados, aumenta a medida que disminuye la jerarquía de los cargos.

En los últimos años se ha registrado un aumento cuantitativo, a la vez que sostenido, en el cumplimiento del indicador 3.3, que mide la proporción de puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional, específicamente en las cámaras bajas. Sin embargo, cabe destacar que ese aumento se extiende asimismo a todas las esferas de la toma de decisión, es decir, que las mujeres han aumentado su participación también en el gobierno local, las cámaras de senadores, los gabinetes y las primeras magistraturas de algunos países.

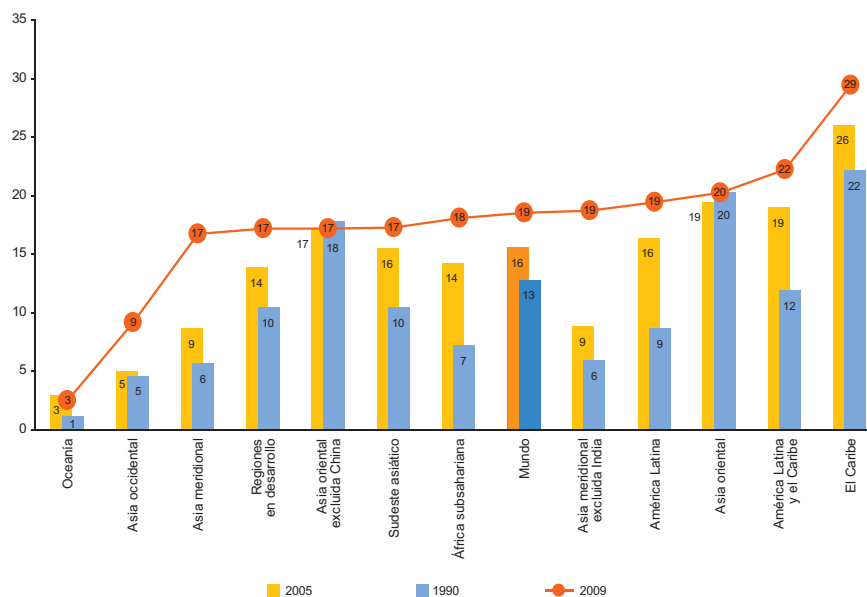
En los últimos cinco años, cuatro mujeres de la región accedieron, por elección popular, a la presidencia de la Argentina, Chile, Jamaica y, recientemente, Costa Rica. Sin embargo, continúa siendo una constante en la mayoría de los países de la región el hecho de que la participación de las mujeres en el poder ejecutivo crece a medida que desciende la jerarquía de los cargos. Para contrarrestar esta situación, Chile (2006) y el Ecuador (2007) instrumentaron, por decisión presidencial, una política de paridad de género en el gabinete de gobierno. Sumado a ello, en distintos países de la región las mujeres accedieron al cargo de ministras en áreas no tradicionales, como defensa y economía, entre otras.

Respecto de este indicador oficial, se puede afirmar que se han realizado avances significativos, a la vez que sostenidos, en el acceso de las mujeres a los parlamentos de América Latina y el Caribe desde el año 1990 hasta la fecha.

En 1990, el 12% de los escaños en los parlamentos de América Latina y el Caribe estaban ocupados por mujeres, lo que ubica a la región un punto por debajo del promedio mundial (13%). Al aislar las dos subregiones, se observa que América Latina solo alcanzaba el 9%, mientras que el Caribe trepaba al 22% y casi duplicaba el promedio mundial.

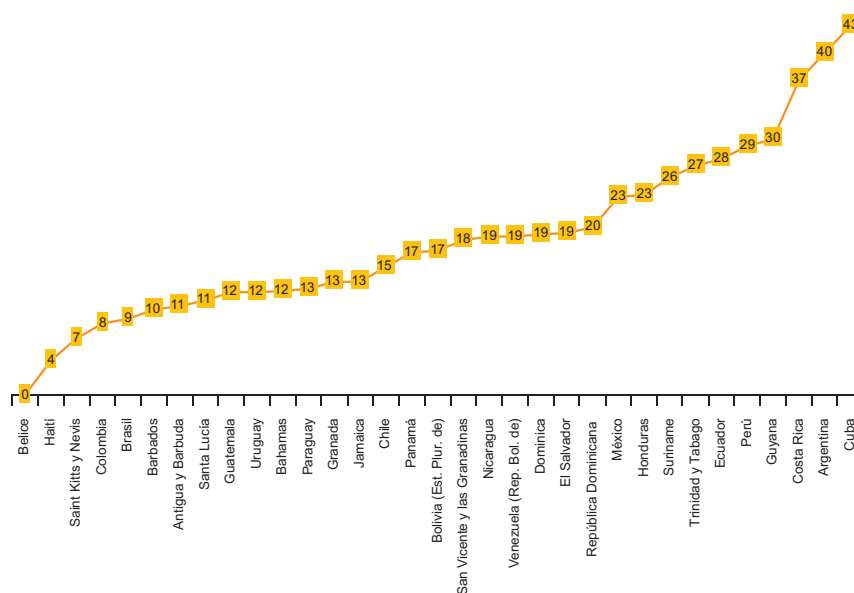
En ocasión de la revisión de los ODM en el año 2005, se pudo observar el aumento de dicho indicador. Para ese año, la proporción de mujeres en los parlamentos del mundo alcanzaba el 16%, un porcentaje en que la región supera al promedio mundial en tres puntos (19%).

Gráfico V.27
MUNDO Y REGIONES: ESCAÑOS OCUPADOS POR MUJERES EN LOS PARLAMENTOS NACIONALES
(INDICADOR 3.3 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), 1990, 2005 Y 2009
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, base de datos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>.

Gráfico V.28
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESCAÑOS OCUPADOS POR MUJERES EN LOS PARLAMENTOS NACIONALES (INDICADOR 3.3 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), 2009
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpetas=estadisticas>, sobre la base de Naciones Unidas, base de datos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>.

Cuando se observa el desempeño de las dos subregiones, se constata que el Caribe alcanzaba el 26% y el progreso más importante lo registraba América Latina, que alcanzaba el 16%, avanzando un 7% respecto de 1990.

Si analizamos el desempeño del indicador que mide esta participación por país, se visualiza que los avances sin embargo no son de la misma magnitud, lo que posiciona a este indicador como uno de los que más varían.

En el año 2009, la presencia de mujeres en los parlamentos da cuenta de que 5 de los 33 países con datos registran una representación femenina que no alcanza el 10% y que solo 4 de ellos superan el 30% (la Argentina, Costa Rica, Cuba y Guyana). De estos, solamente la Argentina y Cuba rebasan el umbral del 40%, siendo este último uno de los primeros del mundo en cuanto a representación femenina en el parlamento (43%). Aún más contundente resulta señalar que el 54% de los países de la región se ubica por debajo del promedio mundial.

La implementación de mecanismos de cupo desde mediados de la década de 1990 en la región impulsó o posibilitó la incorporación de más mujeres en los parlamentos, tema que se analiza en el recuadro V.3.

Recuadro V.3
LA INSTITUCIÓN DE MECANISMOS DE CUOTA QUE ASEGUREN LA PARTICIPACIÓN FEMENINA EN LOS PARLAMENTOS

Si se dirige la mirada hacia los resultados que presenta el indicador oficial 3.3 puede señalarse que la participación de las mujeres en las cámaras bajas de los parlamentos sigue una tendencia consolidada de aumento a lo largo de los años, lo que posiciona a la región en este indicador como uno de los más altos en el mundo. En algunos países, se han instaurado desde comienzos de la década de 1990 los mecanismos de cuotas y sus correspondientes esquemas de sanción ante su incumplimiento, tema que mide el indicador complementario 3.3C “Si el país tiene una ley de cuotas a nivel parlamentario”.

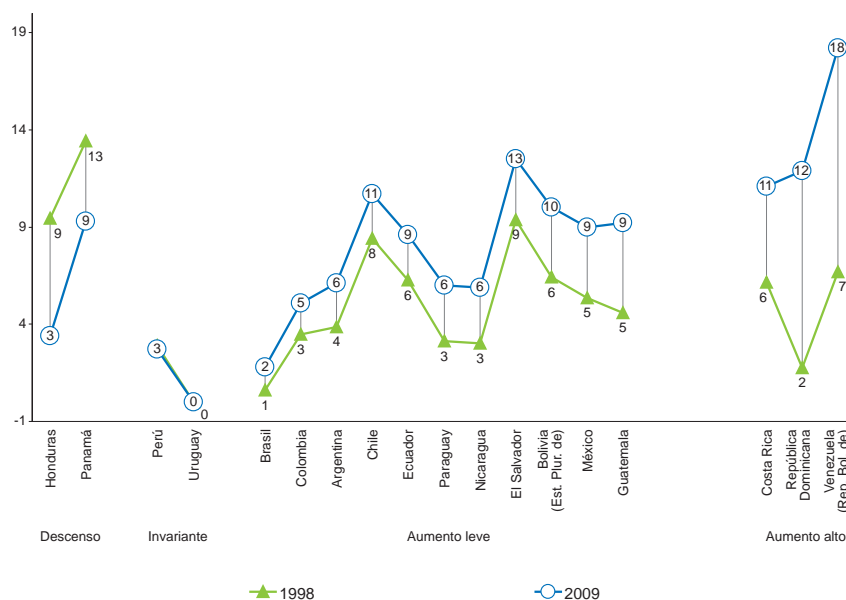
Al año 2009, este tipo de legislación está presente en 12 de los 33 países de la región y puede afirmarse que los países que cuentan con una ley de cuotas presentan, en general, mejores resultados que los que no la tienen. La implementación de las leyes de cuotas marcan un antes y un después en términos de la participación de las mujeres en países como la Argentina, Costa Rica, el Ecuador, Honduras, México y el Perú. Sin embargo, a pesar de la existencia de este tipo de leyes que buscan promover e incrementar el acceso de las mujeres a los cargos electivos de decisión, todavía no se alcanza la paridad y menos aún los porcentajes de participación que fija la legislación sobre cuotas vigente en el Brasil, el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras, México, Panamá, el Paraguay, la República Dominicana y el Uruguay. De lo expuesto se desprende que la instauración de las cuotas no garantiza en estos países el acceso de las mujeres. Algunas hipótesis de por qué esto no sucede se vinculan a los problemas originados en la reglamentación, a veces confusa, de las leyes que dejan ventanas abiertas para excepciones o establecen débiles sanciones efectivas al incumplimiento, o ninguna.

País	Ley	Año	Norma	Porcentaje a 2009	Diferencia
Argentina	24012	1991	30%	40	10
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1983	1999	30%	16,9	-13,1
Brasil	9504	1997	30%	9	-21
Costa Rica	7653	1996	40%	36,8	-3,2
Ecuador	Reglamento general a la ley de elecciones del Ecuador	2000	45%	27,6	-17,4
Honduras	Ley de igualdad de oportunidades para la mujer, Capítulo VI, artículo 81	2000	30%	23,4	-6,6
México	Código federal de instituciones y procedimientos electorales COPIFE	2008	40%	23,2	-16,8
Panamá	17 y 27	2007	30%	16,7	-13,3
Paraguay	834	1996	20%	12,5	-7,5
Perú	Ley orgánica de elecciones 27387	2000	30%	29,2	-0,8
República Dominicana	12-200/200	2002	33%	19,7	-13,3
Uruguay	18476 y 18487	2009	30%	12,1	-17,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

El análisis de la representación y la participación de las mujeres de América Latina en cargos de decisión a nivel local refleja una evolución diferente a la situación planteada para los puestos en el poder legislativo a nivel nacional. El aumento en el acceso de las mujeres a los parlamentos no se ha producido de igual forma en los gobiernos locales y el porcentaje medio de alcaldesas electas pasó del 5,1% al 7,8% entre 1998 y 2009, lo que significa un aumento leve en el transcurso de 11 años y refleja un panorama regional poco alentador. Al analizar las cifras por países, se observa un aumento en 11 países que no supera los cuatro puntos porcentuales, con nula variación en el Perú y el Uruguay, y se registra un descenso en el caso de Honduras y Panamá. Solo en el caso de la República Bolivariana de Venezuela y la República Dominicana se evidencia un aumento de 10 puntos (véase el gráfico V.29).

Gráfico V.29
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA PROPORCIÓN DE MUJERES ALCALDESAS, 1998 Y 2009
(En porcentajes sobre el total de cargos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) e Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) para el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe.

E. LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER EN LA RELACIÓN DE PAREJA

La violencia sexual y por motivos de género sigue siendo uno de los problemas más extendidos y graves que enfrentan las mujeres y las niñas, y despierta una creciente preocupación a nivel mundial. Un vital avance en su comprensión como problema de políticas públicas es el reconocimiento de que es universal y no distingue clases sociales, edad, ni ninguna otra característica sociodemográfica que podría considerarse factor protector.

La sanción de leyes en todos los países de América Latina y el Caribe da una pauta sobre la relevancia social del tema en la región. Durante la década de 1990 se sancionaron leyes para prevenir, erradicar y sancionar la violencia doméstica, pero su aplicación no siempre ha tenido éxito. Si bien desde el año 2005 está emergiendo una segunda generación de leyes y programas que toma en consideración las lecciones aprendidas en la etapa anterior para mejorar su aplicación, los niveles de violencia observados contra las mujeres continúan en aumento: hasta un 40% de las mujeres de la región es víctima de violencia física y en algunos países cerca del 60% sufre violencia emocional (CEPAL, 2009a). Esta situación se relaciona de forma directa con la falta de instituciones públicas de orden capaces de poner freno a la violencia y de acompañar a las mujeres que logran denunciarla. Entre otras fallas,

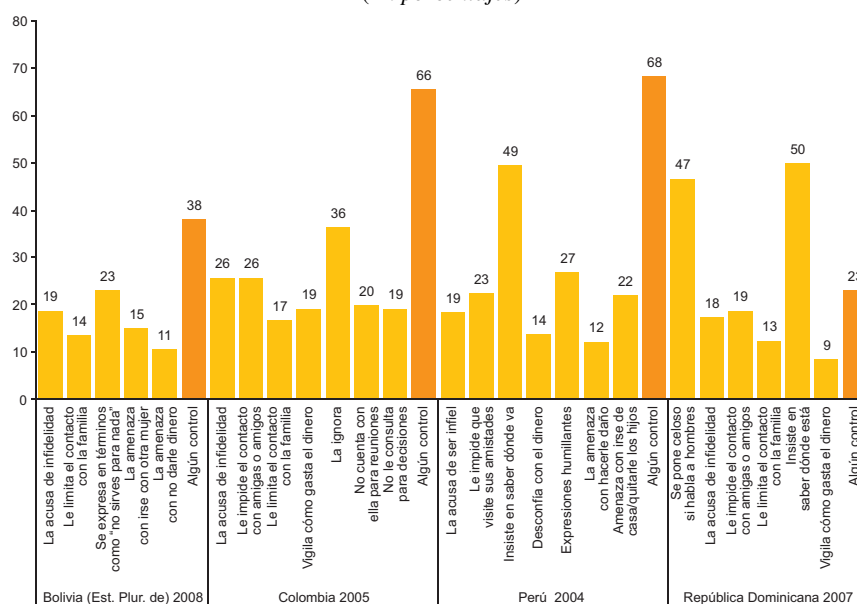
la capacitación de las fuerzas policiales y de los operadores de justicia pareciera no estar a la altura del manejo que una denuncia de estas características requiere.

A pesar de la evidencia contraria, uno de los mitos que a lo largo de los años subsiste en nuestras sociedades es la relación directa entre violencia y pobreza. Por el contrario, la violencia física, sexual, emocional y patrimonial tiene lugar en todas las clases sociales. Sin embargo, se puede mencionar que el riesgo de sufrir violencia física y sexual aumenta en el estrato social muy bajo (INEGI/CRIM, 2004), por el hecho de que la violencia de que son objeto las mujeres muchas veces se prolonga ligada con la falta de ingresos propios. Cuando las mujeres mantienen una situación de dependencia económica con sus parejas, a menudo les resulta difícil romper con el ciclo de la violencia por quedar expuestas a falsas elecciones que las llevan a optar entre ser objeto de violencia física y psíquica o no contar con los medios que les garanticen su subsistencia cotidiana o la de sus hijos e hijas.

Los datos más recientes de los países que cuentan con encuestas que incorporan alguna pregunta sobre el tema de violencia, como es el caso de Colombia, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Perú y la República Dominicana, nos muestran que la violencia sexual afecta a entre el 5,5% de las mujeres de la República Dominicana y el 11,5% de las mujeres de Colombia, mientras que la violencia física afecta desde un 16,1% de las mujeres de la República Dominicana hasta el 42,3% en el Perú (CEPAL, 2009a). En todos los países, el número de mujeres víctimas de violencia emocional es mucho más alto. Por lo menos un cuarto de las mujeres de 15 a 49 años han sido víctimas de algún tipo de control por parte del esposo o compañero, situación que supera el 65% en países como Colombia y el Perú (véase el gráfico V.30).

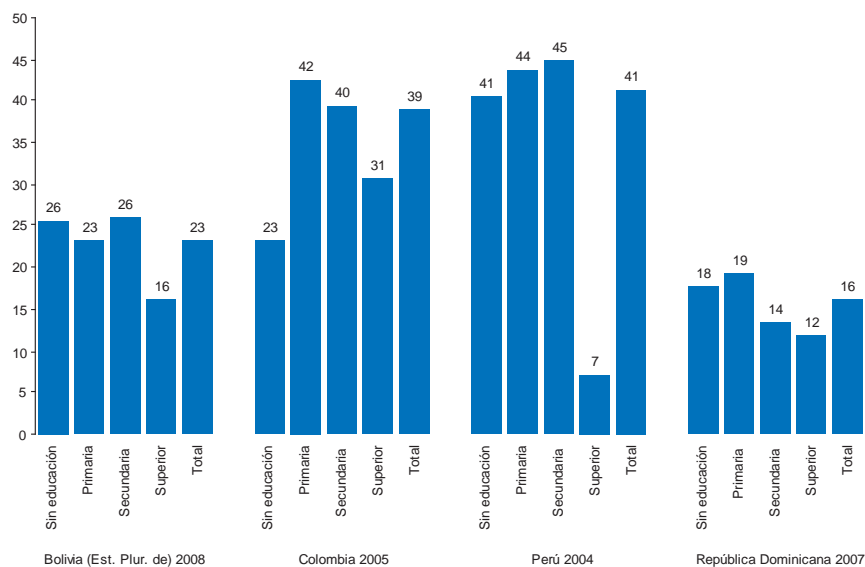
En general, las mujeres que sufren más violencia física y sexual son las que tienen niveles educativos más bajos. La información disponible proveniente de la misma fuente muestra que a medida que aumenta el nivel educativo, disminuye el porcentaje de mujeres que sufren de estas particulares manifestaciones de la violencia, una situación especialmente evidente en el Perú (véanse los gráficos V.31 y V.32).

Gráfico V.30
**AMÉRICA LATINA: VIOLENCIA PSICOLÓGICA Y SITUACIONES DE CONTROL
 POR PARTE DEL ESPOSO O COMPAÑERO, MUJERES DE 15 A 49 AÑOS,
 ALGUNA VEZ UNIDAS**
 (En porcentajes)



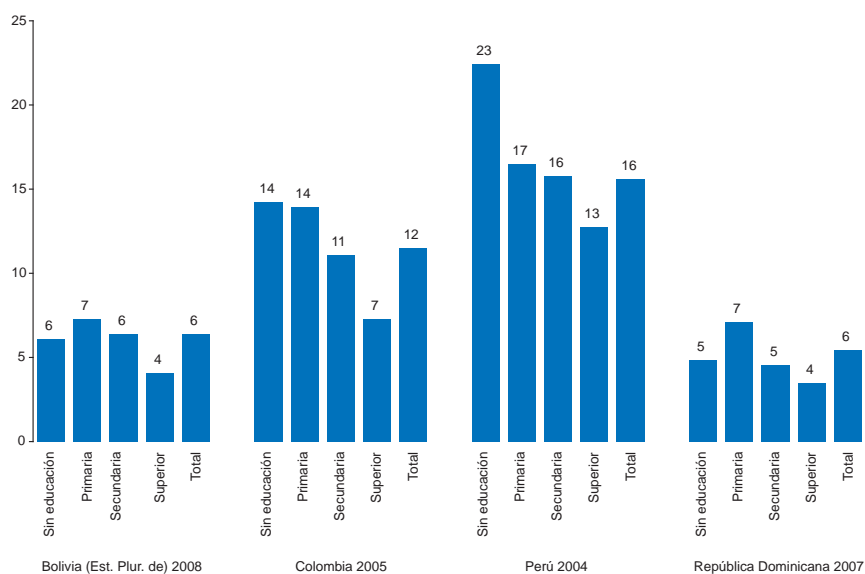
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de Encuestas de Demografía y Salud (DHS) [en línea] <http://www.measuredhs.com>.

Gráfico V.31
**AMÉRICA LATINA: VIOLENCIA FÍSICA EN MUJERES DE 15 A 49 AÑOS,
 POR PARTE DE UNA PAREJA, SEGÚN NIVEL EDUCACIONAL**
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de Encuestas de Demografía y Salud (DHS) [en línea] <http://www.measuredhs.com>.

Gráfico V.32
**AMÉRICA LATINA: VIOLENCIA SEXUAL EN MUJERES DE 15 A 49 AÑOS,
 POR PARTE DE UNA PAREJA ÍNTIMA, SEGÚN NIVEL EDUCACIONAL**
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de Encuestas de Demografía y Salud (DHS) [en línea] <http://www.measuredhs.com>.

En la mayoría de los países, aún no se miden los resultados, ni mucho menos los efectos, de las políticas de lucha contra la violencia. A diferencia de otras políticas, en el caso de la violencia contra la mujer no se sabe con certeza si el número de víctimas ha aumentado o si ha disminuido el miedo a denunciar, y los gobiernos pueden brindar escasa información sobre compromisos y puesta en marcha de programas y servicios. Aún no hay informes contundentes que muestren la disminución de la prevalencia que indican las encuestas o que mejoren las cifras de acceso a la justicia, por lo menos en el sentido de evitar la muerte de mujeres ocasionada por su pareja o ex pareja íntima, precedida de denuncias previas ignoradas o sin sanciones oportunas.

Recuadro V.4

LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En febrero de 2008, el Secretario General de las Naciones Unidas Ban Ki-moon emprendió su campaña “Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres”, una iniciativa multianual encaminada a prevenir y eliminar la violencia contra mujeres y niñas en todo el mundo. En los países latinoamericanos, los esfuerzos para poner fin a la violencia cuentan con apoyo, tanto en el ámbito internacional como regional. En el ámbito internacional, la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer sienta las bases para la eliminación de la violencia contra la mujer como una manifestación de poder históricamente desigual entre los sexos. En la región, la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará) ha inspirado cambios legislativos en casi todos los países y dio lugar a leyes especiales o modificaciones de los códigos penales.

El origen de la violencia contra la mujer se encuentra en la relación desigual de las mujeres y los hombres. Las distintas formas de violencia constituyen el modo más extremo de discriminación: solo se puede violentar a quien se encuentra en desventaja frente al agresor. Debido a la cultura machista arraigada en el seno de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, a las políticas parciales y sectorializadas y a la debilidad con que han sido implementadas las reformas en la región, no se ha podido, hasta el momento, modificar pautas culturales de relación entre hombres y mujeres y persisten la sumisión, el control y la autoridad masculinas, los que se expresa, a su vez, en la dificultad que tienen las mujeres para conquistar su autonomía. La violencia es aún entendida como un mecanismo de disciplina coercitiva, típica de la relación de subordinación.

La violencia contra las mujeres se da en diferentes ámbitos. En la República Bolivariana de Venezuela, por ejemplo, la Ley sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (2006) define 19 formas de violencia contra la mujer, entre las que se pueden destacar: la obstétrica, la mediática o la simbólica. Sin embargo, en rasgos generales, se puede decir que existen tres ámbitos en los que la violencia se desarrolla y un cuarto en que la violencia se extrema hasta causar la muerte de las mujeres: el feminicidio o femicidio.

La violencia íntima, en el seno de la familia, el hogar, la pareja o la ex pareja, se expresa mediante violencia física, sexual, económica o psicológica.

La violencia comunitaria es la violencia sexual en el ámbito público y fuera de la pareja. En casos de conflicto armado, trata o explotación sexual, la situación de las mujeres es mucho más vulnerable.

La violencia institucional, tanto en el ámbito laboral como en los distintos servicios públicos o privados —como por ejemplo operadores de salud, funcionarios de la policía o funcionarios de justicia—, puede producirse por acción directa del Estado o por omisión, al no poner en marcha mecanismos y regulaciones para proteger a las mujeres en el ámbito público.

Los datos de la región son muy escasos —las tendencias se identifican mediante las encuestas nacionales de demografía y salud (DHS, ENDESA, ENDIREH)— y, a su vez, alarmantes: hasta un 40% de las mujeres pueden sufrir de maltrato físico, el 68% de las mujeres de entre 15 y 49 años de edad en el Perú declaran haber sufrido maltrato emocional y el 29,3% de las mujeres en México sufren de violencia económica.

Por último, la muerte de mujeres a manos de una pareja íntima o ex pareja es objeto de análisis en la región debido a su creciente incidencia. Varios países ya comienzan a tipificar el delito bajo el rótulo de femicidio o feminicidio. La principal forma de violencia contra las mujeres sigue teniendo lugar en el espacio privado. Este tipo de violencia pone en evidencia la gran paradoja de que, siendo el hogar el lugar de acogida y de desarrollo de los afectos, también sea para la mujer el de mayor riesgo.

Fuente: Naciones Unidas, *Ni una más! Del dicho al hecho: ¿Cuánto falta por recorrer?*, Santiago de Chile, 2009.

F. DEL CONSENSO DE QUITO AL CONSENSO DE BRASILIA

Cuando se conmemoran 15 años de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) y a 5 de la fecha fijada para alcanzar las metas propuestas por la Cumbre del Milenio, tendrá lugar la undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. La sintonía existente entre ambas agendas ratifica dichos compromisos, muchos de los cuales forman parte del Consenso de Quito (2007), y es de esperar que los gobiernos de la región ratifiquen con el Consenso de Brasilia.

Uno de los temas al que se debe prestar atención está vinculado a la necesidad de reducir el número de mujeres sin ingresos propios y de esa forma promover su autonomía económica. En este caso, se hace visible un triángulo en el que se interrelacionan la falta de capacitación, la ausencia de oportunidades de empleo y la oferta de modalidades para el cuidado. Estas tres cuestiones combinadas desincentivan la salida de las mujeres al mercado de trabajo para la búsqueda de empleo.

Recuadro V.5

OBSERVATORIO DE IGUALDAD DE GÉNERO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Durante la décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe celebrada en Quito (2007), los Estados miembros de la CEPAL solicitaron la constitución de un observatorio sobre la igualdad de género que contribuya al fortalecimiento de los mecanismos nacionales de género. Asimismo, en tal ocasión los países reconocieron a la paridad como “uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, y que constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres” (Consenso de Quito).

La secretaría técnica del Observatorio quedó a cargo de la CEPAL, a través de su División de Asuntos de Género, y se lleva a cabo con la cooperación interinstitucional del Instituto Internacional de Investigación y Capacitación de las Naciones Unidas para el Adelanto de la Mujer (INSTRAW), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

El Observatorio de igualdad de género tiene como objetivo analizar y hacer visible el cumplimiento de metas y objetivos internacionales en torno a la igualdad de género y poner a disposición de los gobiernos indicadores estratégicos de género y herramientas analíticas para la formulación de políticas. Para cumplir con dicho objetivo, brinda apoyo técnico y capacitación a los institutos nacionales de estadística (INE) y a los mecanismos para el adelanto de la mujer (MAM) de los países de la región que lo soliciten.

El marco conceptual del Observatorio aborda la dimensión de autonomía de las mujeres. La autonomía de las mujeres —tanto en la vida privada como en la esfera pública— es un elemento fundamental para garantizar sus derechos humanos. Como concepto, alude además a la capacidad que tienen las personas para poder actuar de acuerdo con su propia elección y no con la de otros. Es un objetivo largamente anhelado por las mujeres que está basado en tres pilares fundamentales que dan cuenta de la igualdad de género: la autonomía económica (la capacidad para generar ingresos propios y controlar activos y recursos), la autonomía física (el control sobre su propio cuerpo) y la autonomía en la toma de decisiones (la plena participación en las decisiones que afectan a sus vidas y a su colectividad).

Cabe recordar que tanto la Declaración como la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer formuladas en Beijing en 1995 introdujeron la necesidad de generar condiciones materiales para que las mujeres accedan a su autonomía. Allí se marcó un importante hito en el desarrollo de las estadísticas de género, ya que por primera vez un instrumento internacional trató en extenso el asunto de su producción y difusión. Los gobiernos acordaron entonces un conjunto de acciones con el fin de “generar y difundir datos desglosados de género e información para la planificación y evaluación” en las 12 áreas de la plataforma. Más adelante, en el año 2000, la Declaración del Milenio reconoció la importancia de la igualdad de género y la autonomía de la mujer y las convirtió en uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En 1999, la CEPAL elaboró un sistema de indicadores de género para el seguimiento y la evaluación del programa de Acción Regional y la Plataforma de Acción de Beijing (CEPAL, 1999), tras lo cual se abrió un proceso de coordinación entre los organismos de las Naciones Unidas y los gobiernos de América Latina y el Caribe que se consolidó en la trigésima primera reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Santiago, 2000), donde los Estados miembros acordaron armonizar las estadísticas desagregadas por sexo e impulsar la cooperación entre los organismos nacionales de la mujer y los institutos de estadísticas.

Con la misma agenda, la cuarta reunión de la Conferencia Estadística de las Américas (Santiago, 2007) acordó incluir en sus objetivos estratégicos la promoción y el desarrollo de las estadísticas de género y asignó a la División de Asuntos de Género de la CEPAL la secretaría técnica de un nuevo grupo de trabajo sobre las estadísticas de género, creado “con el propósito de alentar los esfuerzos para sistematizar la información estadística nacional con enfoque de género (...) y el envío sistemático y regular a la CEPAL de la información estadística correspondiente para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”.

La CEPAL articula los mandatos del Consenso de Quito y de la Conferencia Estadística de las Américas con la coordinación de la puesta en marcha del Observatorio de igualdad de género en América Latina y el Caribe. Presentado en julio de 2009, el Observatorio no solo fortalece el papel de los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres a nivel nacional, sino que pone énfasis en el papel de los indicadores de género como herramienta de monitoreo de los resultados y seguimiento de las políticas públicas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe [en línea] www.cepal.org/oig.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009a), *¡Ni una más! Del dicho al hecho: ¿Cuánto falta por recorrer?*, Santiago de Chile.
- _____ (2009b), Observatorio de igualdad de género para América Latina y el Caribe [en línea] <http://www.cepal.org/oig/>.
- _____ (2009c), Examen y evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigésimo tercer período extraordinario de Sesiones de la Asamblea General (2000) En países de América Latina y el Caribe (LC/L.3175), Santiago de Chile.
- _____ (2007), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2006: una mirada a la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer* (LC/G.2352), Santiago de Chile.
- _____ (1999), *Indicadores de género para el seguimiento y la evaluación del Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001, y la Plataforma de Acción de Beijing* (LC/L.1186), Santiago de Chile.
- Estado Plurinacional de Bolivia, Gobierno del (2006), “Pueblos indígenas originarios y Objetivos de Desarrollo del Milenio. Bolivia”, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE)/Organización Internacional del Trabajo (OIT) [en línea] <http://www.udape.gov.bo/MetasDelMilenio/4toinforme/PNUD%E2%80%A2Ind%C3%ADgenas.pdf>.
- INEGI/CRIM (Instituto Nacional de Estadística y Geografía/Centro Regional de Informática de la Mujer) (2004), *Violencia de género en las parejas mexicanas: resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, 2003*, México, D.F.
- Naciones Unidas (2005), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), J.L. Machinea, A. León y A. Bárcena (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Capítulo VI

**EL PROGRESO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE HACIA EL LOGRO
DE LOS OBJETIVOS DE SALUD DEL MILENIO**

Objetivos	Metas	Indicadores
Objetivo 4 Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años	Meta 4.A	4.1 Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años
	Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años	4.2 Tasa de mortalidad infantil
		4.3 Proporción de niños de 1 año vacunados contra el sarampión
Objetivo 5 Mejorar la salud materna	Meta 5.A	5.1 Tasa de mortalidad materna
	Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes	5.2 Proporción de partos con asistencia de personal sanitario especializado
	Meta 5.B	5.3 Tasa de uso de anticonceptivos
	Lograr, para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva	5.4 Tasa de natalidad entre las adolescentes
		5.5 Cobertura de atención prenatal (al menos una consulta y al menos cuatro consultas)
		5.6 Necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar
Objetivo 6 Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	Meta 6.A	6.1 Prevalencia del VIH entre las personas de 15 a 24 años
	Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA	6.2 Uso de preservativos en la última relación sexual de alto riesgo
	Meta 6.B	6.3 Proporción de la población de 15 a 24 años que tiene conocimientos amplios y correctos sobre el VIH/SIDA
	Lograr, para el año 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten	6.4 Relación entre la asistencia escolar de niños huérfanos y la de niños no huérfanos de 10 a 14 años
	Meta 6.C	6.5 Proporción de la población portadora del VIH con infección avanzada que tiene acceso a medicamentos antirretrovirales
	Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves	6.6 Tasas de incidencia y mortalidad asociadas al paludismo
		6.7 Proporción de niños menores de 5 años que duermen protegidos por mosquiteros impregnados de insecticida
		6.8 Proporción de niños menores de 5 años con fiebre que reciben tratamiento con los medicamentos adecuados contra el paludismo
		6.9 Tasas de incidencia, prevalencia y mortalidad asociadas a la tuberculosis
		6.10 Proporción de casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento breve bajo observación directa

A la luz de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y sus respectivas metas, en el presente capítulo se hace un diagnóstico de la mortalidad en la infancia, de la mortalidad materna, del acceso a la salud reproductiva y de la incidencia del VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis, y se plantean algunas recomendaciones.

Desde una perspectiva de mediano plazo, la condición de salud de la población en la región de América Latina y el Caribe sin duda ha mejorado. Pero el progreso de la región es muy desigual y heterogéneo, y para algunos indicadores resulta insuficiente.

Conforme a los indicadores oficiales, algunos países están en condiciones de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio relacionados con la salud, otros no parecen siquiera acercarse a ellos y algunos tienen indicadores que revelan que se han registrado progresos, pero que estos son insuficientes para lograr las metas. Los avances generalmente han ido acompañados de estrategias integrales para encarar los desafíos. La mortalidad materna es uno de los indicadores que muestra menos progreso y donde hay menos información disponible de calidad, lo cual va de la mano de rezagos en el ejercicio de los derechos reproductivos.

La falta de salud y la mortalidad prematura son resultado de la desigualdad en la sociedad. Las poblaciones más pobres y vulnerables son las que van a morir o a enfermarse por falta de una política de salud amplia que garantice el derecho del ciudadano a la prevención de enfermedades y a la promoción de su salud, así como el acceso a los cuidados básicos y a los servicios más complejos en el área de salud. En todos los países, los análisis con desagregaciones por etnia, género, edad y territorio, evidencian que la discriminación y exclusión se ejercen en diversos planos y que debe ampliarse el ejercicio de derechos, especialmente el derecho a la salud.

En todos los casos, incluso en los países cuyos niveles de bienestar son más altos, para alcanzar los Objetivos se requieren esfuerzos adicionales de muy diversa magnitud y carácter, con especial énfasis en los municipios más vulnerables. Respecto de las acciones intersectoriales, destacan las relacionadas con infraestructura básica y con el acceso a buenos niveles educativos para la población, especialmente de las mujeres pobres. Los esfuerzos incluyen reformas institucionales, jurídicas y organizativas, dimensiones financieras de carácter fiscal y contributivo y generalmente implican mejorar la calificación de los recursos humanos y aumentar la cobertura de las acciones y de los servicios de salud.

A. CUARTO OBJETIVO: REDUCIR LA MORTALIDAD DE LOS NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS

1. Introducción

Proteger la vida y la salud de los niños es una exigencia que ha quedado plasmada en diversos instrumentos internacionales, por medio de los cuales se establece como obligación del Estado hacer todo lo inmediatamente posible para proteger a los niños y niñas de una muerte prevenible.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que entró en vigor en 1976, establece en su artículo 6 que el derecho a la vida es inherente a la persona humana y se encuentra protegido por ley. Esto implica, según lo señala el Comité de Derechos Humanos, exigir al Estado que adopte todas las medidas posibles para reducir la mortalidad infantil y para incrementar la esperanza de vida, especialmente para eliminar la malnutrición y las epidemias.

En ese mismo año, entró en vigor el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que, en su artículo 12, exige a los Estados Partes adoptar medidas para reducir la tasa de mortalidad y de mortalidad infantil como parte del derecho a la salud.

Más tarde, en 1990, la Convención sobre los Derechos del Niño obliga a los Estados Partes a “garantizar en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño”, y en su artículo 24 presenta todas las exigencias relativas a la salud del niño y la madre, entre las que se encuentra exigir al Estado adoptar medidas apropiadas para “reducir la mortalidad infantil y en la niñez”.

Ante estas exigencias, pueden darse pasos fundamentales conformes al derecho del niño a la vida y la salud. Es indispensable aumentar el acceso a un sistema de salud de calidad, pero también puede hacerse mucho para prevenir muertes sin depender de la atención de salud formal basada en el paciente. Esto incluye, por ejemplo, proteger y promocionar la lactancia materna o dar capacitación básica a los agentes de salud comunitarios.

2. Meta 4.A: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años

Reducir, entre 1990 y 2015, en dos terceras partes la mortalidad de los niños menores de 5 años (conocida como mortalidad en la niñez) es la meta 4.A del cuarto Objetivo de Desarrollo del Milenio. En América Latina y el Caribe nacen anualmente casi 11 millones de niños. Pero de ellos, se calcula que 237.000 fallecen antes del primer año y unos 304.000 mueren antes de cumplir los 5 años de edad (Naciones Unidas, 2008b).

Las Naciones Unidas han propuesto tres indicadores para el seguimiento de esta meta: las tasas de mortalidad infantil y de mortalidad en la niñez y la proporción de niños de 1 año vacunados contra el sarampión. De los dos primeros indicadores, el presente análisis se realiza considerando primordialmente la 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 en la niñez, y debido a que hay más información comparable respecto de un mayor número de países. Dado el peso que tiene la mortalidad en el primer año de vida en la mortalidad en la niñez (alrededor del 80%), ambos indicadores tienen una trayectoria análoga¹.

La mortalidad en la niñez es un indicador importante del nivel de desarrollo social y de la disponibilidad, la utilización y el acceso a los sistemas de salud por parte de la población y especialmente de los niños, y también de su situación nutricional. Evidencia el grado en que se ejerce en una sociedad el derecho humano más fundamental, como es el derecho a la vida y a la salud concomitante (Jiménez y otros, 2008). En mayor o menor medida, todos los países de América Latina y el Caribe han reducido sustancialmente la mortalidad en la niñez como resultado de la combinación de múltiples procesos, entre los que se cuentan: el avance de la atención primaria de alto impacto y bajo costo —como los programas de vacunación masiva, la terapia de rehidratación oral o el control de la salud de los niños sanos—, el aumento de la cobertura de los servicios básicos, especialmente de agua potable y saneamiento, el incremento de los niveles educativos de la población y el descenso de la fecundidad.

En el período 1990-2009 —que comprende tres cuartas partes del plazo fijado para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio— América Latina y el Caribe muestra como región notables progresos en lo que respecta a la salud en la niñez. En este estrato, la mortalidad se redujo de manera apreciable. En 2009, la tasa de mortalidad infantil (TMI) fue la más baja del mundo en desarrollo y su caída fue más rápida que en las demás regiones. De allí que su posición sea relativamente destacada en el contexto mundial (véase el cuadro VI.1).

¹ Véanse las estimaciones de la mortalidad en la niñez para los países de la región en el anexo estadístico. Los datos para América Latina utilizados en este informe se basan en las estimaciones de mortalidad más recientes realizadas por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, en la mayoría de los casos en colaboración con las oficinas nacionales de estadísticas, y las cifras de los países del Caribe se basan en las estimaciones de la División de Población de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2008b). En el pasado, los organismos de las Naciones Unidas difundieron una variedad de estimaciones de mortalidad a escala regional y hasta para un mismo país, lo que ha llevado a confusiones entre los mismos organismos y hasta entre los países. Por esa razón, el Grupo interinstitucional de estimaciones de mortalidad infantil (IGME) se propuso desarrollar una base de datos y una metodología definitiva conjuntas para estimar la mortalidad infantil y en la niñez dentro del sistema de las Naciones Unidas. En América Latina, la mayor parte de estas diferencias se explican, por una parte, en el acceso a fuentes de datos disímiles (tales como registros continuos y estimaciones directas e indirectas a partir de censos o encuestas), y por la otra, a metodologías diferentes o supuestos distintos para una misma metodología. Unos y otros factores pueden ser fuente de controversia a la hora de hacer el seguimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio por parte de los organismos, pero principalmente de los países. La creación de una base de datos de mortalidad en la niñez por parte del IGME fue un gran paso adelante en la armonización y podría resolver las fuentes de dicha controversia. Debido a diferencias en la metodología de estimación, aún prevalecen diferencias de menor orden en las estimaciones de mortalidad en la niñez que realizan el CELADE-División de Población de la CEPAL y el IGME, que se resolverán conforme avance el proceso de armonización. El CELADE y el UNICEF están trabajando en una publicación conjunta sobre las estimaciones de mortalidad de la región de América Latina, cuya publicación está prevista para el último trimestre de 2010, que progresa hacia armonizar las fuentes de datos y los métodos para estimar la mortalidad en la niñez. Por otra parte, el CELADE - División de Población de la CEPAL y la OPS, en alianza con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas, acompañan y colaboran con los países en el mejoramiento de las estadísticas continuas (nacimientos y defunciones) con vistas a minimizar en el futuro el uso de estimaciones.

Cuadro VI.1
REGIONES DEL MUNDO: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE MORTALIDAD INFANTIL (INDICADOR 4.2 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), 1990-2009^a
(Por cada 1.000 nacidos vivos)

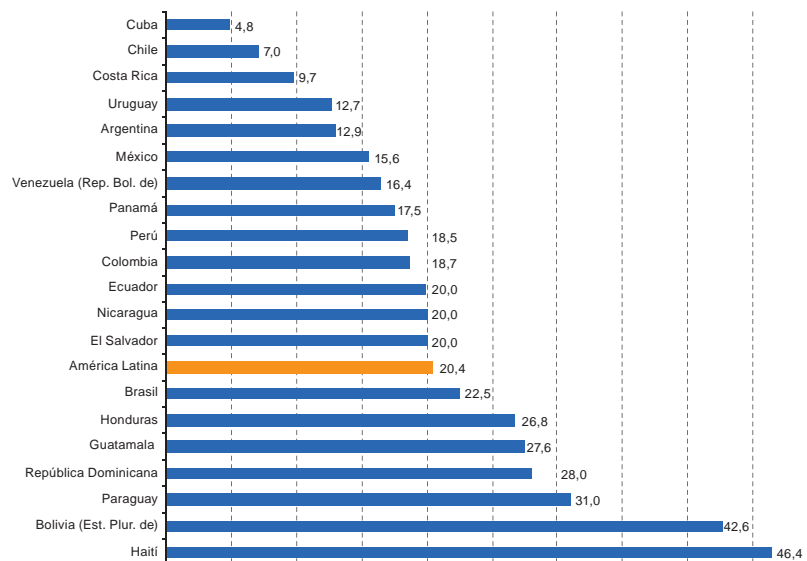
Región geográfica	1990	2009	Evolución entre 1990 y 2009
Mundo	63,2	46,0	-27,2
África	103,9	80,8	-22,2
Asia	61,4	39,9	-35,1
Europa	14,2	6,8	-52,1
América Latina y el Caribe	42,7	20,6	-51,7
América del Norte	8,2	5,7	-31,1
Oceanía	31,1	21,9	-29,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de las Naciones Unidas, World Population Prospects. The 2008 Revision [en línea] <http://esa.un.org/unpp/>.

^a Corresponde a una interpolación lineal, elaborada por la fuente, de las estimaciones de la probabilidad de morir antes de cumplir 1 año de edad, para los quinquenios 1985-1990 y 1990-1995 (datos de 1990) y 2000-2005 y 2005-2010 (datos de 2009).

Los promedios regionales de mortalidad infantil ocultan grandes disparidades entre los países (véanse los gráficos VI.1 y VI.3)². En el caso de América Latina el promedio fue del 20,4‰ y la mediana del 16,8‰, mientras que en un grupo de cinco países y territorios —Chile, Cuba, Guadalupe, Martinica y Puerto Rico— los niveles fueron iguales o inferiores a 7 por 1.000 y los índices de otros cuatro países sobrepasaron el valor de 30 por 1.000. Haití, el país más pobre del hemisferio occidental, cuya tasa de mortalidad infantil de más del 46‰, la más alta de la región, pone de manifiesto su rezago generalizado en materia de desarrollo, condición que seguramente se verá agravada tras el terremoto de 2010 (véase el recuadro VI.1). Sin embargo, pese a las altas tasas de mortalidad infantil de este país y del Estado Plurinacional de Bolivia, cabe considerar que ambos han logrado notables avances en los últimos 19 años: en 1990 la mortalidad infantil era casi el doble de la actual.

Gráfico VI.1
AMÉRICA LATINA (20 PAÍSES): TASA DE MORTALIDAD INFANTIL (INDICADOR 4.2 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), 2009
(Por cada 1.000 nacidos vivos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), cálculos realizados por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de datos obtenidos por interpolación lineal de las estimaciones de la probabilidad de morir antes de cumplir 1 año de edad, para los quinquenios 2000-2005 y 2005-2010.

² Dado que los niveles y las tendencias de mortalidad infantil difieren significativamente entre América Latina y el Caribe, así como las fuentes de datos usados para calcularlos, ambas subregiones se separan a los efectos de la evaluación de esta meta.

Recuadro VI.1

EL TERREMOTO EN HAITÍ Y EL PROGRESO HACIA LA CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

Antes del terremoto de enero de 2010, los indicadores básicos de salud poblacional del país eran alarmantes. Las tasas de mortalidad eran las más altas de América Latina y el Caribe. La mortalidad infantil y en la niñez excedían el 45% y la mortalidad materna —con 630 defunciones por 100.000 nacidos vivos— rebasaba con creces las razones de mortalidad materna de la región. Por su parte, la esperanza de vida al nacer, estimada en 61,5 años (59,7 años en hombres y 63,2 años en mujeres), era la más baja del continente. Las tasas de natalidad eran elevadas: 25‰ en zonas urbanas y 30‰ en zonas rurales. El promedio de hijos por mujer es de tres en zonas urbanas y de cinco en zonas rurales. La población es predominantemente rural (60%) y joven (60% es menor de 25 años), y en 2006, el 42% no tenía acceso a agua segura (un 30% urbana y un 49% rural) y el 81% no tenía acceso a saneamiento adecuado (un 71% urbano y un 88% rural): ocho millones de personas sin acceso a agua o saneamiento, un incremento relativo del 5% respecto de 2001.

En el siguiente cuadro se detallan algunas tendencias en estos determinantes de la salud infantil y materna en Haití. Las encuestas de demografía y salud (EDS) de 1994-1995 y 2005-2006 muestran tendencias contrarias en la magnitud y la distribución de algunos indicadores de salud relevantes para el cumplimiento de las metas sobre mortalidad de los niños menores de 5 años y salud materna. A escala nacional, el porcentaje de mujeres que recibe atención prenatal calificada mostró mejoras notables entre 1994 y 2005 y pasó del 70% al 84,5%. Otros indicadores también mejoraron: la cobertura de la vacuna DPT3 aumentó del 41,4% en 1994 al 53,0% en 2005 y la mortalidad infantil y en la niñez bajó significativamente (según las cifras de DHS, un 20% y un 27%, respectivamente). Si se analizan las tendencias de mortalidad desde 1990, se observa que el país ha logrado reducir a más de la mitad la mortalidad infantil y en la niñez, lo que representa un avance notable pese a las condiciones precarias que predominaban antes del terremoto de 2010.

HAITÍ: TENDENCIAS EN LA MAGNITUD Y DISTRIBUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES DE SALUD RELACIONADOS CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

Indicador de salud de los Objetivos de Desarrollo del Milenio	1994			2005			Cambio porcentual en el promedio total entre 1994 y 2005	Razón entre indicador para los más pobres y más ricos	
	Promedio	20% más pobre	20% más rico	Promedio	20% más pobre	20% más rico		1994	2005
Tasa global de fecundidad	4,8	7	2,3	3,9	6,6	2	-18,8	3,0	3,3
Tasa de mortalidad en menores de 5 años	140,6	163,3	105,6	102,3	125	54,9	-27,2	1,5	2,3
Tasa de mortalidad infantil	87,1	93,7	74,3	69,9	78,2	45	-19,7	1,3	1,7
Cobertura de vacuna DPT3	41,4	29,4	56,2	53	45,4	71,8	28,0	0,5	0,6
Atención prenatal calificada	69,6	45,9	92	84,5	72,3	95,4	21,4	0,5	0,8
Atención calificada del parto	46,3	24,0	78,2	26,1	6,4	67,5	-43,6	0,3	0,1

Fuente: Informes finales de Encuestas de Demografía y Salud (EDS) de Haití, 1994-1995 y 2005-2006.

No obstante, la razón entre los quintiles más pobre y más rico era inquietante: en el período de cinco años, en casi todos los indicadores la brecha aumentó o se estancó. En 1994 la mortalidad infantil entre los más pobres y más ricos era casi similar, pero en 2005 la de los más pobres casi duplicó a la de los más ricos y la tasa de mortalidad en la niñez también se elevó más del doble.

Recuadro VI.1 (conclusión)

Tal como ha destacado el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), las catástrofes naturales afectan con mucha mayor fuerza e intensidad a las poblaciones que viven en la pobreza. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha advertido que, debido al hambre, la escasez de agua y las malas condiciones sanitarias agravadas por el terremoto, la mortalidad infantil y materna podrían aumentar considerablemente en 2010. El terremoto que asoló en 2010 la región centro-occidental del país, incluida su capital, Puerto Príncipe, y la región metropolitana, causó pérdidas masivas de vidas e innumerables lesiones que requirieron cirugía y cuidados de trauma: las últimas cifras oficiales de la oficina de protección civil dan cuenta de más de 217.000 defunciones, más de 300.000 heridos, alrededor de un millón de desplazados internos y dos millones de personas que perdieron su vivienda. Muchos sobrevivientes quedaron discapacitados y necesitarán cuidados especializados y rehabilitación. Aquellos que carecen de vivienda se han concentrado en espacios públicos o albergues improvisados en precarias condiciones sanitarias y también deben asimilar un impacto emocional muy grande. El devastador terremoto ha magnificado en un grado inimaginable la precaria situación sanitaria. El sistema de salud fue gravemente afectado en su infraestructura y organización y su capacidad de respuesta se vio comprometida.

Las Naciones Unidas ya se habían referido a las calamitosas circunstancias previas del país como “la emergencia silente”. Ahora, para apoyar la reconstrucción del país, avanzar hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio y encarar la desigualdad en sus múltiples facetas es indispensable un redoblado esfuerzo internacional y nacional, de una magnitud sin precedentes.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Panamericana de la Salud (OPS).

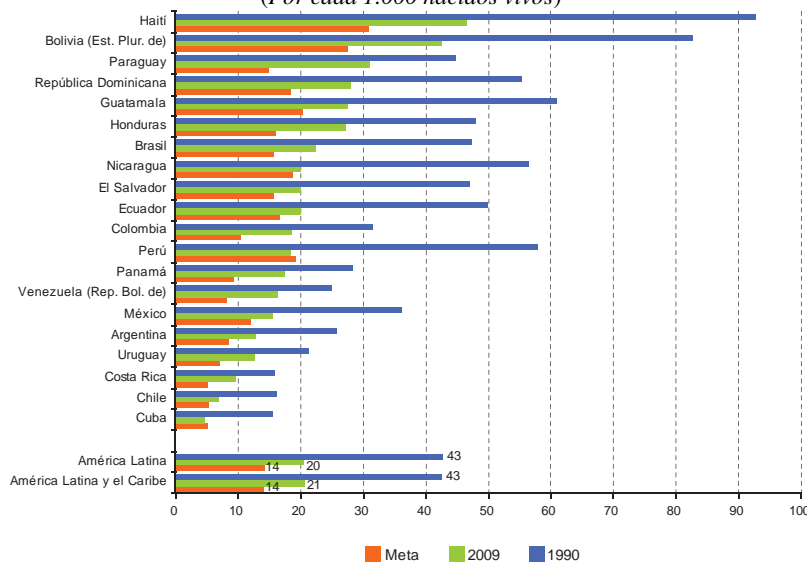
Para encaminarse al cumplimiento de la meta, y dado que el lapso analizado (1990-2009) equivale aproximadamente a tres cuartos del período que comprende hasta 2015, los países, de acuerdo con una progresión lineal, ya deberían haber recorrido al menos tres cuartas partes del camino. La mortalidad infantil debería haber disminuido un 50,2% entre 1990 y 2009.

Considerando las tendencias de la tasa de mortalidad infantil estimada por el CELADE – División de Población de la CEPAL para 20 países en América Latina, entre 1990 y 2009 la mortalidad infantil se redujo un 52,3%. En nueve países, la reducción de la tasa excedió el 50%, destacándose Cuba (69%) y el Perú (68%), cuya reducción ya excedía en 2009 el 66,7% de las tasas de 1990. Sin embargo, la caída es inferior al 50% en 11 países y en Costa Rica, Panamá, el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela la reducción es inferior al 40%. Los países que en 1990 tenían valores de TMI más bajos, como Costa Rica y el Uruguay, pese a que lograron un avance inferior al requerido para estar en trayectoria de alcanzar la meta —reducir en dos terceras partes la mortalidad infantil—, presentan una disminución importante en sus tasas (véase el gráfico VI.2).

Muchos de los países del Caribe tenían niveles de mortalidad infantil bajos en 1990 y actualmente tienen tasas menores que el promedio regional, con un promedio subregional en 2009 del 17,2‰ y una mediana del 13‰ (véase el gráfico VI.3). Pero las menores tasas de mortalidad infantil en el Caribe son de dos territorios y un Estado asociado y las mayores tasas son por lo menos cuatro veces más altas que las de estos territorios. Cuando se analiza el avance logrado entre 1990 y 2009 en esta subregión, es preocupante constatar que solo ha progresado un 50% con lo cual el conjunto de la subregión no se encuentra en trayectoria de logro de la meta, dado que el tiempo transcurrido entre 1990 y 2009 representa el 76% del total del período 1990-2015 (véanse los gráficos VI.4 y VI.5).

En ambas subregiones, las proyecciones de las tasas de mortalidad infantil hasta 2015 evidencian una disminución de la velocidad de reducción de dichas tasas. Esto puede atribuirse parcialmente a las propias mediciones, ya que las estimaciones de mortalidad infantil se actualizaron en 2005 y las proyecciones suelen ser cautelosas respecto de disminuciones en el futuro. Por ende, aunque la medición en 2003 indicó que 12 países de América Latina y 4 del Caribe estaban en trayectoria de cumplimiento de la meta (Naciones Unidas, 2005), la medición actual indica que son 11 de América Latina y 3 del Caribe (las Bahamas, Granada y Guadalupe). A Cuba y el Perú, que ya alcanzaron la meta, se sumarían la Argentina, el Brasil, Chile, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Nicaragua, además de la República Dominicana, cuya reducción de la mortalidad infantil desde 1990 lo coloca muy cerca de dicha trayectoria. Cabe destacar que entre los países que han logrado avances importantes en la reducción de la mortalidad infantil se encuentran los dos más poblados de la región (el Brasil y México) y que contribuyen de manera importante al progreso alcanzado por América Latina y el Caribe (véase el gráfico VI.5).

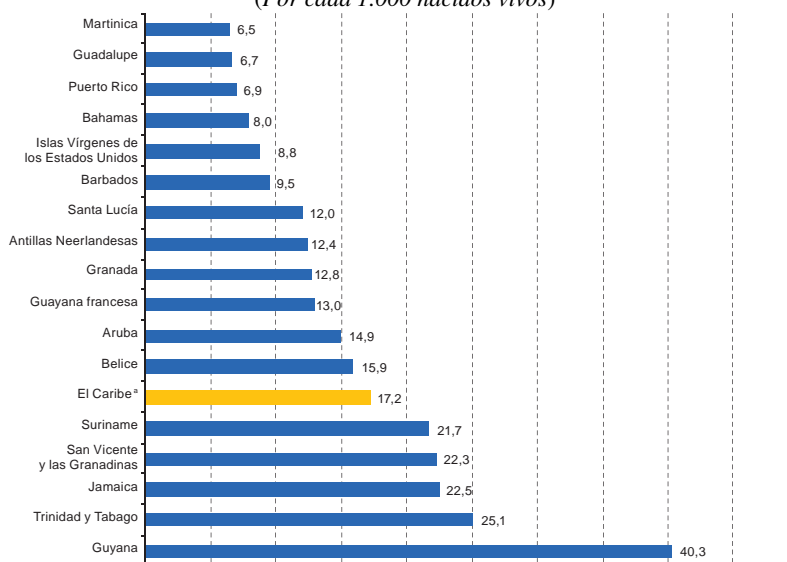
Gráfico VI.2
AMÉRICA LATINA (20 PAÍSES): TASA DE MORTALIDAD INFANTIL (INDICADOR 4.2 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), 1990, 2009 Y META PARA 2015^a
(Por cada 1.000 nacidos vivos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), cálculos realizados por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de datos obtenidos por interpolación lineal de las estimaciones de la probabilidad de morir antes de cumplir 1 año de edad, para los quinquenios 1985-1990 y 1990-1995 (dato de 1990), 2000-2005 y 2005-2010 (dato de 2009).

^a El dato correspondiente a la meta de 2015 corresponde a un tercio de la tasa de mortalidad infantil de 1990.

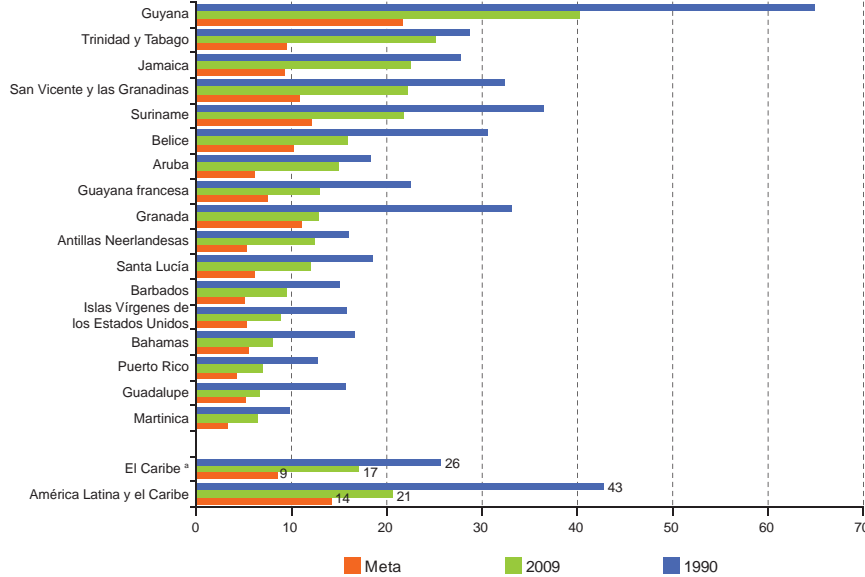
Gráfico VI.3
EL CARIBE (17 PAÍSES Y TERRITORIOS): TASA DE MORTALIDAD INFANTIL (INDICADOR 4.2 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), 2009^a
(Por cada 1.000 nacidos vivos)



Fuente: Naciones Unidas, División de Población, World Population Prospects: The 2008 Revision [en línea] <http://esa.un.org/unpp>.

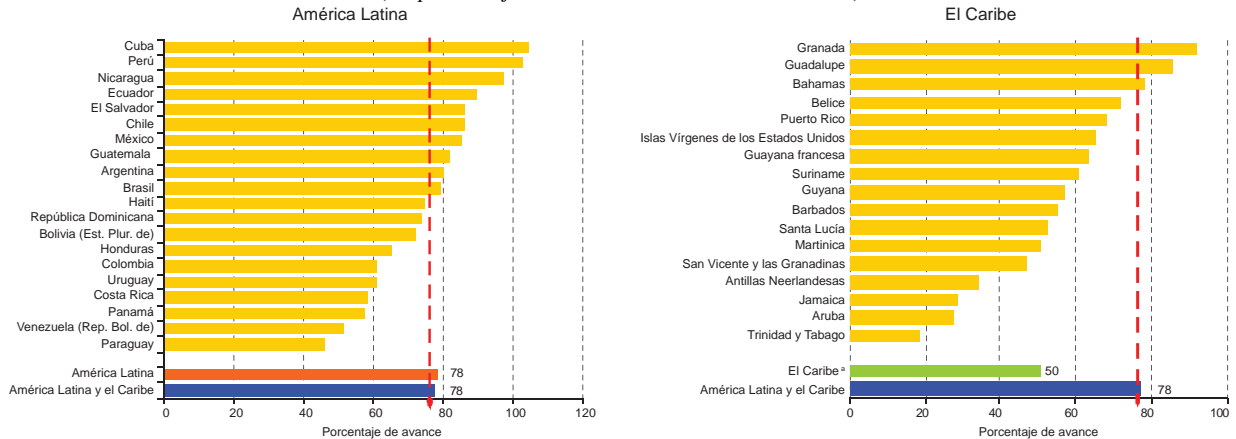
^a Corresponde a una interpolación lineal, elaborada por la fuente, de las estimaciones de la probabilidad de morir antes de cumplir 1 año de edad para los quinquenios 2000-2005 y 2005-2010.

Gráfico VI.4
EL CARIBE (17 PAÍSES Y TERRITORIOS): TASA DE MORTALIDAD INFANTIL (INDICADOR 4.2 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), 1990, 2009 Y META PARA 2015
(Por cada 1.000 nacidos vivos)



Fuente: Naciones Unidas, División de Población, World Population Prospects: The 2008 Revision [en línea] <http://esa.un.org/unpp>.
^a Cálculos realizados por la fuente, a partir de datos obtenidos como interpolación lineal de las estimaciones de la probabilidad de morir antes de cumplir 1 año de edad, para los quinquenios 1985-1990 y 1990-1995 (datos de 1990), 2000-2005 y 2005-2010 (datos de 2009), y 2010-2015-2020 (datos de 2015). El dato correspondiente a la meta de 2015 corresponde a un tercio de la tasa de mortalidad infantil de 1990.

Gráfico VI.5
AMÉRICA LATINA (20 PAÍSES) Y EL CARIBE (17 PAÍSES Y TERRITORIOS): PROGRESO EN LA REDUCCIÓN DE LA TASA DE MORTALIDAD INFANTIL (INDICADOR 4.2 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), 1990-2009
(En porcentajes de avance hacia la meta de 2015)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), cálculos realizados por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de estimaciones de la mortalidad infantil y datos de las Naciones Unidas, World Population Prospects: The 2008 Revision [en línea] <http://esa.un.org/unpp>.
^a Cálculos realizados por la fuente, a partir de datos obtenidos como interpolación lineal de las estimaciones de la probabilidad de morir antes de cumplir 1 año de edad, para los quinquenios 1985-1990 y 1990-1995 (datos de 1990), 2000-2005 y 2005-2010 (datos de 2009), y 2010-2015-2020 (datos de 2015). El dato correspondiente a la meta de 2015 corresponde a un tercio de la tasa de mortalidad infantil de 1990.

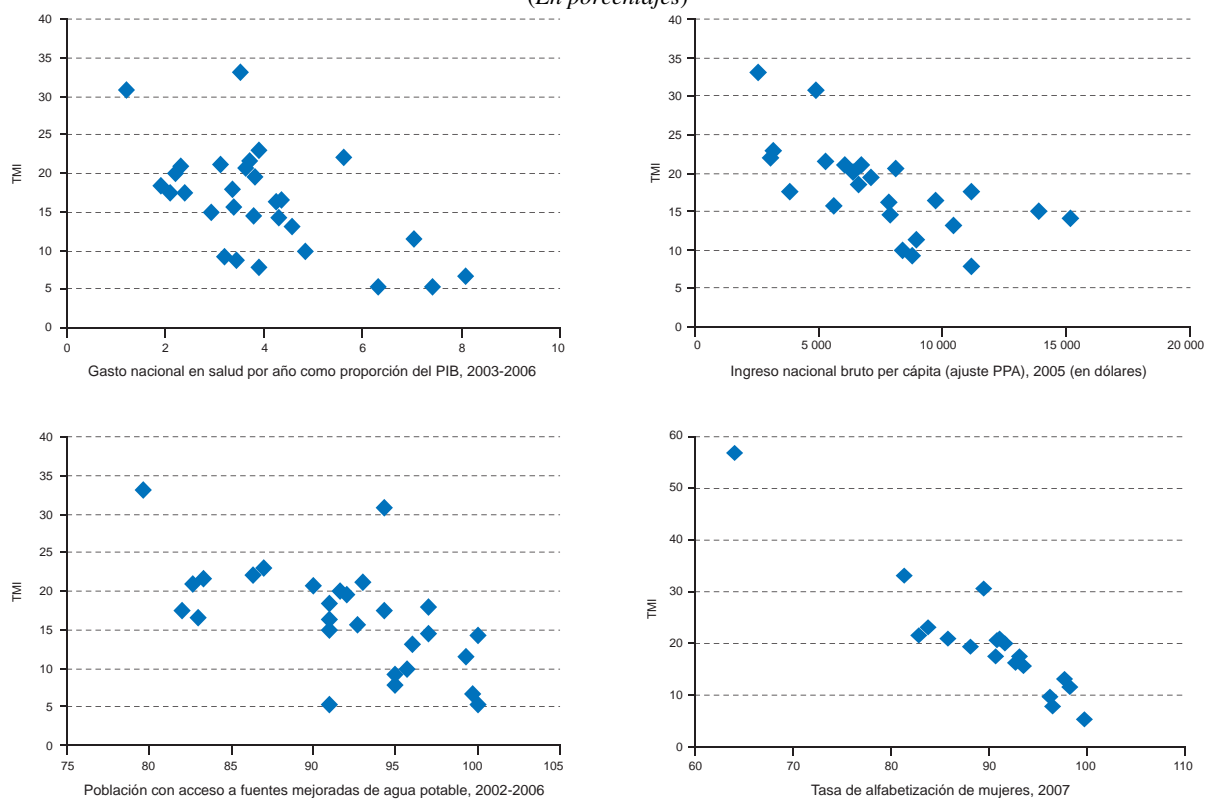
3. Determinantes de la mortalidad infantil: ¿por qué hay una gran variabilidad de la mortalidad infantil en la región?

Tal como lo han reiterado la CEPAL, la OPS, el UNICEF y otros organismos, los países de América Latina y el Caribe se caracterizan por altos niveles de desigualdad social y conforman la región de mayor concentración del ingreso. La mortalidad infantil no es ajena a esta condición, pues históricamente los grupos más excluidos y vulnerables han sido los más afectados.

Los países con mayores riesgos de mortalidad infantil también son aquellos con menores ingresos, con menor proporción de mujeres alfabetizadas, con menor acceso de la población a agua potable y saneamiento básico y con menor gasto público en salud (véase el gráfico VI.6). Estos factores son determinantes de la alta mortalidad infantil en la región, explican la variabilidad regional y ponen de manifiesto que la alta mortalidad infantil en la región es el resultado de fallas o baja inversión en programas y políticas sociales y ambientales que, aunado al bajo gasto público en salud, tornan la situación social más desigual. Hay pues una condición perversa en muchos de los países con alta mortalidad infantil: a los problemas sociales no resueltos se suma una baja inversión en salud que resulta en una política de salud que no invierte en la prevención de enfermedades, ni en la promoción de la salud y mucho menos en la expansión de la cobertura de los servicios de salud basados en atención primaria.

La reducción de las desigualdades entre los países y dentro de cada uno de ellos es el camino para la reducción de la mortalidad infantil y para dar oportunidad a las poblaciones más vulnerables de que tengan una vida digna, especialmente a toda una generación de niños y jóvenes de construir una vida digna como adultos (véase el recuadro VI.2).

Gráfico VI.6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): DIAGRAMAS DE DISPERSIÓN
DE LA TASA DE MORTALIDAD INFANTIL E INDICADORES SOCIOECONÓMICOS
(En porcentajes)



Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS), Sistema de Información de Indicadores Básicos, febrero de 2010.

Recuadro VI.2
**LA REDUCCIÓN DE DESIGUALDADES EN MATERIA DE MORTALIDAD INFANTIL
A NIVEL NACIONAL: LECCIONES DEL BRASIL**

Según datos recientes de la encuesta nacional de hogares, destacados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), las tasas de crecimiento de los ingresos en el Brasil han sido consistentemente más elevadas en los deciles más pobres de la población desde 2001: el coeficiente de Gini se redujo de 0,59 en 2001 a 0,53 en 2007^a.

Para evaluar si este alentador descenso de la desigualdad del ingreso traía aparejada una reducción de los niveles de la mortalidad infantil y de la desigualdad en su distribución se realizó un análisis exploratorio usando la metodología de Minujin y Delamonica (2003).

MARCO DE EVALUACIÓN DE LOS CAMBIOS DE LA DESIGUALDAD EN MATERIA DE SALUD

Tendencia media de población	Brecha social relativa	
	Reducción	Ampliación
	Mejora	MEJOR RESULTADO
Agravamiento	AGRAVAMIENTO CON PROTECCIÓN Agravamiento con un elemento de protección para los carenciados	PEOR RESULTADO

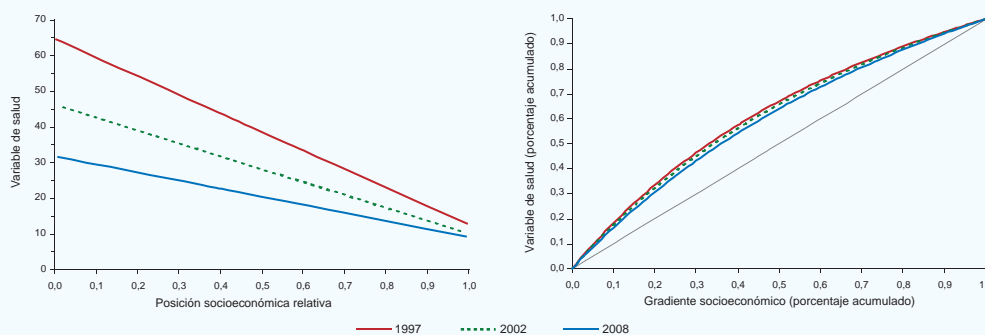
Fuente: Alberto Minujin y Enrique Delamonica, “Mind the gap! Widening child mortality disparities”, *Journal of Human Development*, vol. 4, N° 3, noviembre de 2003.

A diferencia de otros países, en el Brasil las mejoras en materia de salud medidas por la supervivencia media infantil que permite avanzar hacia el cuarto Objetivo de Desarrollo del Milenio se vieron acompañadas de una reducción de la desigualdad en su distribución.

Entre 1997 y 2008 tuvo lugar un marcado y sostenido descenso en la tasa de mortalidad infantil a escala nacional, que pasó del 38,8‰ al 20,6‰, es decir, una disminución del 46,9%. La mejora estuvo acompañada por una reducción también marcada y sostenida de la brecha social relativa: el exceso de mortalidad en el gradiente social descendió de 52,1‰ en 1997 al 36,2‰ en 2002 y al 22,6‰ en 2008, lo que representa una reducción del 56,6% en la brecha del exceso de mortalidad en el período. Sin embargo, como se muestra en la curva de concentración de salud más reciente, casi el 31% de las muertes infantiles se siguen concentrando en los quintiles más pobres, lo que muestra que aún hay tareas pendientes en la materia.

BRASIL: CURVAS DE CONCENTRACIÓN DE SALUD, 1997, 2002 Y 2008
(En porcentajes)

Mortalidad infantil	1997	2002	2008
Promedio nacional de indicador de salud	38,77	28,27	20,58
Índice de desigualdad de la pendiente	-52,12	-36,20	-22,55
Índice de concentración de salud	-0,23	-0,21	-0,19



Fuente: Alberto Minujin y Enrique Delamonica, “Mind the gap! Widening child mortality disparities”, *Journal of Human Development*, vol. 4, N° 3, noviembre de 2003.

Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS), Taller sobre medición de las desigualdades en la salud, novena EXPO-EPI, Brasilia, noviembre de 2009. Las tasas de mortalidad infantil a nivel de los estados, los conteos básicos de población y el ingreso nacional bruto per cápita se obtuvieron de la base de datos de indicadores del Sistema Único de Salud (SUS) (véase [en línea] <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/>). La desigualdad en materia de salud de 1997, 2002 y 2008 se midió mediante el índice de desigualdad de la pendiente estimado por el método de regresión de mínimos cuadrados ponderados y el índice de concentración de salud.

^a Degol Hailu y Sergei Suarez Dillon Soares, “What explains the decline in Brazil’s inequality?”, *One Pager*, N° 89, International Policy Centre for Inclusive Growth, julio de 2009.

La erradicación de la pobreza extrema y del hambre tiene un impacto inmediato y directo en la reducción de la mortalidad infantil al mejorar la situación nutricional de la población infantil. La desnutrición infantil es causa de mortalidad en el primer año de vida y también provoca un bajo desarrollo cognitivo en la infancia que impacta en el futuro del niño o la niña, ya que disminuye su capacidad de competir, reproduciendo las condiciones de marginalidad en la sociedad. Hay una distribución desigual de la situación socioeconómica en el territorio y, en consecuencia, de la desnutrición. El mapeo de estos espacios es fundamental para la focalización del problema y su priorización. La situación socioeconómica de los hogares y de sus habitantes no solo determina el nivel de la desnutrición crónica de los niños, sino que refleja condiciones de vida deterioradas y un medio ambiente no propicio para la salud, que se caracteriza por la falta de acceso a agua segura y saneamiento básico, a una vivienda digna, a fuentes de empleo y a oportunidades educativas. La escolaridad de los padres, sobre todo de la madre, influye decisivamente en el nivel y la distribución de la desnutrición crónica. Los factores geográficos, culturales, étnicos e idiosincrásicos interactúan estrechamente con la distribución de estas variables socioeconómicas³.

La escolaridad materna es también uno de los condicionantes más fuertes de la probabilidad de que un niño muera durante su primer año de vida y afecta la mortalidad infantil de manera indirecta mediante su incidencia en varios ámbitos, como el estatus socioeconómico del hogar, el lugar de residencia y la pertenencia a ciertos grupos étnicos⁴. En todos los países siguen vigentes las diferencias en la mortalidad infantil según el nivel educativo de la madre: los niños de madres con baja escolaridad mueren antes de cumplir 1 año con más frecuencia que los niños de madres más educadas (véase el gráfico VI.7). Sin embargo, en el período examinado, en algunos países, como el Brasil y el Perú, la gran reducción de la mortalidad infantil aconteció precisamente en familias con mujeres con menor educación, mientras que otros no han avanzado con igual vigor en el estrechamiento de la brecha de mortalidad infantil según nivel educativo y en El Salvador, Guatemala, Haití y Honduras esta brecha incluso se ha ensanchado.

Por su parte, el lugar de residencia ha sido una de las más persistentes expresiones de desigualdad en materia de salud, y muchas veces se pierde de vista al considerar niveles de mayor agregación geográfica. Si se considera la zona de residencia, ocho son los países que redujeron la brecha urbano-rural, destacándose la República Dominicana, que la redujo a la mitad, mientras que en Colombia, El Salvador, Guatemala y Haití aumentó la brecha de la tasa de mortalidad infantil según área urbana-rural.

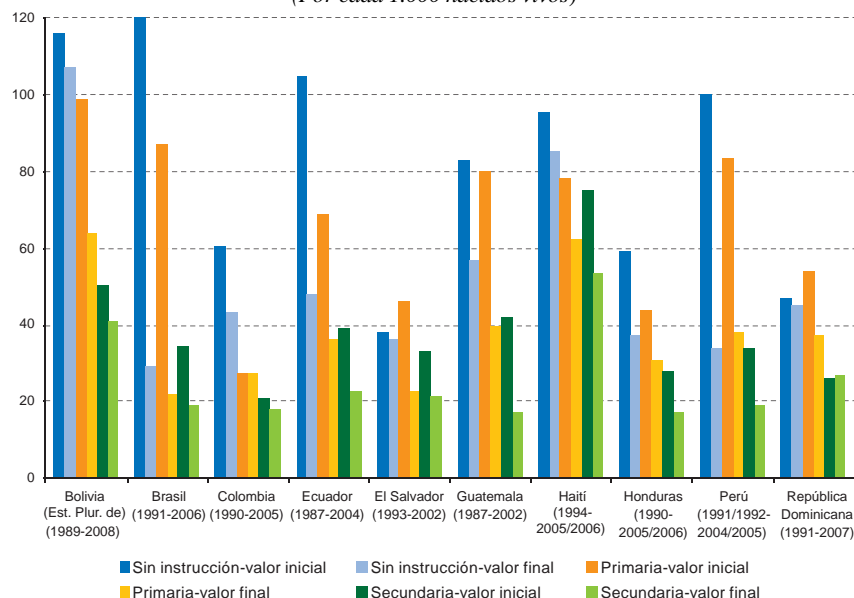
Las desigualdades de la región se concentran en áreas específicas del territorio que condensan desigualdades, particularmente en las zonas rurales, pero también en ciertas regiones y municipios unidos por desventajas de diversa naturaleza, como vulnerabilidad crónica, crisis económicas locales o conflictos internos, que pueden abarcar tanto áreas urbanas como rurales, o varios países. Respecto de la mortalidad infantil, en los mapas VI.1 y VI.2 se destacan en rojo las divisiones administrativas menores con los más altos porcentajes de niños fallecidos de mujeres de 25 a 39 años (un *proxy* para la mortalidad en la niñez).

También las disparidades se dan entre zonas urbanas y periurbanas en las megaciudades de la región. En un reciente estudio donde se utilizan datos de estadísticas vitales de 2007 para la ciudad de Buenos Aires, se compara la mortalidad infantil entre la ciudad de Buenos Aires y el conjunto de partidos que conforman el conurbano del área metropolitana del Gran Buenos Aires, que tiene más de 10 millones de habitantes. La tasa de mortalidad infantil del 14,2% del conurbano es un 70% mayor que la tasa de la ciudad de Buenos Aires, que era del 8,4% (UNICEF/UNFPA, 2010).

³ Los determinantes de la desnutrición crónica analizados para un grupo de países con un análisis econométrico de las encuestas de demografía y salud se desarrollan extensamente en el capítulo IV de la publicación *Objetivos de desarrollo del milenio. La progresión hacia el derecho a la salud en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2008).

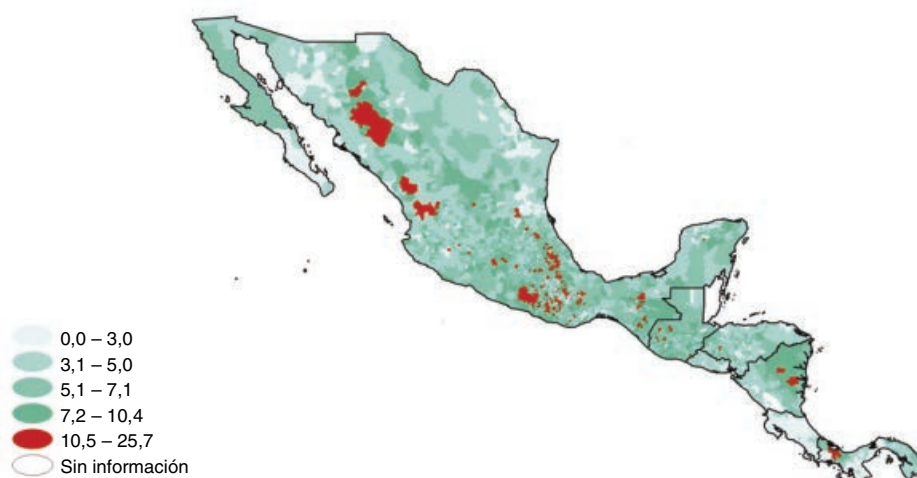
⁴ El Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo (CEPAL, 1996), instrumento de aplicación regional del Programa de Acción del Cairo, establece criterios adicionales respecto de la necesidad de disminuir la desigualdad, al postular que las diferencias de la mortalidad infantil observadas entre lugares de residencia, áreas geográficas y grupos sociales deben reducirse un 50%.

Gráfico VI.7
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): TASA DE MORTALIDAD INFANTIL, POR NIVEL EDUCATIVO DE LA MADRE, ALREDEDOR DE 1990 Y ALREDEDOR DE 2005
(Por cada 1.000 nacidos vivos)



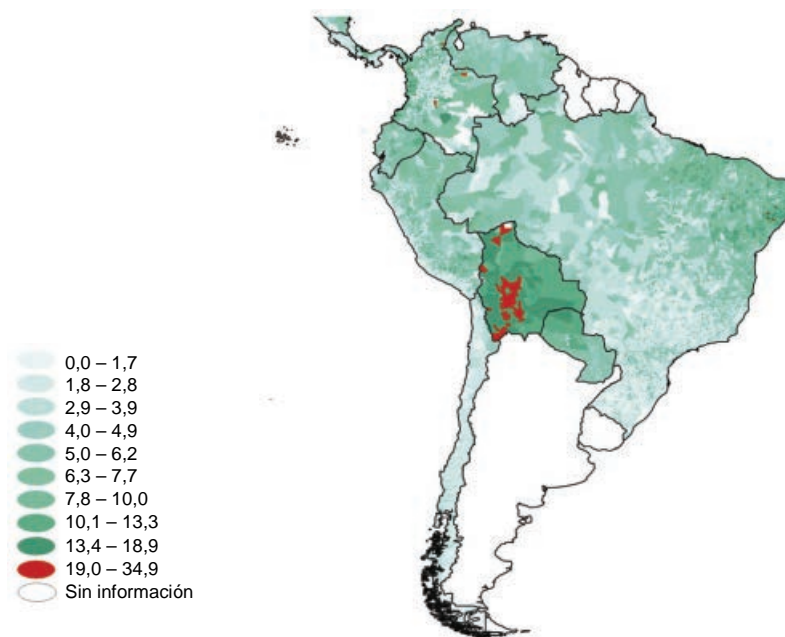
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Sistema de Indicadores para el Seguimiento del Programa de Acción de la CIPD [en línea] www.cepal.org/celade; e informes nacionales sobre las encuestas de demografía y salud para el Brasil (PNAD 2006) y el Estado Plurinacional de Bolivia (DHS 2008) [en línea] <http://www.measuredhs.com>.

Mapa VI.1
MESOAMÉRICA: HIJOS FALLECIDOS DE MUJERES DE 25 A 39 AÑOS, ALREDEDOR DE 2000
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), cálculos realizados por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de datos de los censos de población y vivienda, en el marco del proyecto OPS, “Atlas regional de vulnerabilidad subnacional y su impacto sobre la salud”, 2010.

Mapa VI.2
AMÉRICA DEL SUR: HIJOS FALLECIDOS DE MUJERES DE 25 A 39 AÑOS, ALREDEDOR DE 2000
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), cálculos realizados por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de datos de los censos de población y vivienda, en el marco del proyecto OPS, “Atlas regional de vulnerabilidad subnacional y su impacto sobre la salud”, 2010.

Recuadro VI.3 LA INICIATIVA ROSTROS, VOCES Y LUGARES

A partir del anterior informe interinstitucional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Naciones Unidas, 2005), donde se puso de manifiesto que América Latina y el Caribe es la región más inequitativa del mundo, en el 47° Consejo Directivo de la OPS se lanzó la iniciativa Rostros, Voces y Lugares con el objetivo de trabajar en los municipios más vulnerables respecto de todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio desde la mirada de la salud y el desarrollo, a partir del compromiso político de los ministerios de salud y de los alcaldes y autoridades locales, de la participación y el empoderamiento comunitario y la participación de instituciones académicas y no gubernamentales mediadoras de la cooperación técnica.

Para ubicar con mayor precisión los municipios más vulnerables en los países el CELADE – División de Población de la CEPAL y la OPS llevaron a cabo el *Atlas regional de vulnerabilidad social subnacional y su impacto sobre la salud*. En 2006, los directores regionales de los organismos de las Naciones Unidas, se sumaron a la iniciativa Rostros, Voces y Lugares y el PNUD asumió la coordinación conjunta de la iniciativa. A partir de ese año, todos los países de América Latina y algunos del Caribe han estado trabajando en municipios seleccionados para probar que, aun en las condiciones más adversas, es posible alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio con voluntad política y participación comunitaria y, sobre todo, aunando esfuerzos con una mirada intersectorial y un compromiso interinstitucional. En 2008, este compromiso con el cumplimiento de los Objetivos se extendió a los denominados “territorios transnacionales”, que se extienden más allá de dos o más países y conjugan una gran riqueza en recursos naturales y biodiversidad con una enorme riqueza cultural precolombina y paradójicamente presentan condiciones de pobreza extrema. Los territorios transnacionales identificados en una primera instancia fueron: la Mosquitia entre Nicaragua y Honduras; el Altiplano entre el Estado Plurinacional de Bolivia y el Perú, bordeando el Lago Titicaca; la triple frontera de la Amazonía, y el Gran Chaco Sudamericano entre la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Paraguay. En estos territorios se están llevando a cabo actividades intersectoriales e interinstitucionales en el marco de la iniciativa Rostros, Voces y Lugares.

Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Varios territorios con altos niveles de mortalidad infantil concentran también pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes. Si bien es cierto que las tasas han bajado significativamente en las poblaciones discriminadas, aún persisten diferencias importantes entre los indígenas, los afrodescendientes y el resto de la población (véase el cuadro VI.2). Los objetivos del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, reafirmados en 2009 por todos los países de la región, contemplaban la reducción a nivel nacional a menos del 50‰ en 2005. Si bien en 2009 ningún país latinoamericano habría registrado una mortalidad infantil superior al 50‰ (véase el gráfico VI.1), en más de la mitad de los pueblos indígenas incluidos en el estudio la mortalidad es superior a este nivel (Del Popolo y Oyarce, 2005).

Cuadro VI.2
AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): TASA DE MORTALIDAD INFANTIL, SEGÚN CONDICIÓN ÉTNICA
Y ZONA DE RESIDENCIA, CENSOS A PARTIR DE 1990^a
(Por cada 1.000 nacidos vivos)

País	Año del censo	Total país			Área de residencia					
		Indígena	Afrodescendiente	Otros	Urbana			Rural		
					Indígena	Afrodescendiente	Otros	Indígena	Afrodescendiente	Otros
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1992	104,0	...	65,9	82,7	...	52,9	121,0	...	93,8
	2001	77,7	...	50,5	67,8	...	48,1	87,8	...	57,1
Brasil	1990	61,1	63,9	39,4	76,7	59,7	36,1	56,7	73,1	50,5
	2000	39,7	40,2	26,7	37,2	37,6	24,7	41,8	48,1	35,0
Chile	2002	12,8	...	11,5	12,0	...	11,4	12,7	...	12,0
Colombia	2005	39,5	31,7	23,9	30,9	30,0	23,5	39,8	33,8	25,0
Costa Rica	2000	20,9	11,2	11,5	20,4	8,2	10,7	21,5	15,1	12,3
Ecuador	1990	101,8	...	53,3	61,5	...	39,6	108,0	...	69,4
	2001	72,2	...	30,5	42,9	...	24,7	76,6	...	39,1
Guatemala	1994	61,1	...	49,7	56,9	...	41,0	62,1	...	55,2
	2002	51,1	...	41,0	47,2	...	35,3	52,6	...	46,7
Honduras	2001	43,5	31,9	34,5	27,1	30,1	25,1	45,2	33,7	41,8
México	1990	63,8	...	36,7	48,7	...	31,1	70,8	...	49,8
	2000	42,7	...	26,2	35,4	...	23,7	47,1	...	33,3
Nicaragua	2005	34,0	38,0	26,4	24,4	24,1	18,8	39,1	47,4	33,9
Panamá	1990	72,2	...	21,6	39,9	...	17,7	75,3	...	26,0
	2000	53,5	...	17,3	31,7	...	15,7	57,5	...	19,5
Paraguay	1992	96,2	...	45,8	90,8	...	45,9	96,5	...	45,8
	2002	78,5	...	37,7	72,1	...	38,8	79,1	...	36,3
Perú	2007	43,8	...	25,4	29,1	...	20,4	56,1	...	40,9
Venezuela (República Bolivariana de)	2001	44,4	...	19,6	31,9	...	19,1	58,1	...	22,6

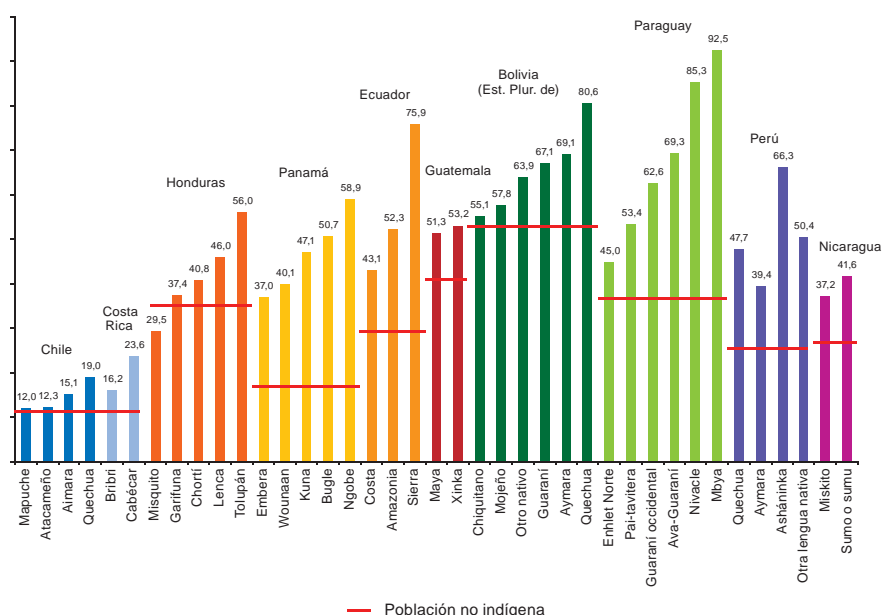
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), cálculos realizados por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, procesamiento especial de microdatos censales.

^a Para poder comparar los censos se usaron dos criterios para definir la población indígena. Para el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia y México, se definió a partir de los hablantes de idiomas indígenas, ya que solo el último censo incluyó el criterio de autoidentificación, mientras que en los demás casos la población indígena y afrodescendiente se definió a partir de este criterio. En el Perú se imputó la condición étnica basada en la lengua materna de los jefes de hogar y cónyuges. Véanse más precisiones sobre las definiciones y los criterios aplicados para la identificación étnica en los censos de las rondas 1990 y 2000 en Scholnik (2010).

Sin embargo, como también es notorio, la mortalidad infantil de niños indígenas y afrodescendientes varía mucho según el país, lo que indica que el contexto nacional es fundamental. Las condiciones en que viven los pueblos quechua y aimara son muy distintas en Chile y el Estado Plurinacional de Bolivia. En este último, el riesgo de morir de un niño quechua antes de cumplir su primer año de vida es cinco veces mayor que en Chile, y entre los aimara la diferencia es de cuatro veces. Tal como se observa en el gráfico VI.8, los pueblos indígenas mbya y nivacle del Paraguay y el pueblo quechua del Estado Plurinacional de Bolivia tienen mayores probabilidades de

morir en la infancia, con cifras equiparables al promedio regional de hace 40 años. En cambio, los niños indígenas con menores riesgos son los mapuches y atacameños de Chile, con tasas de mortalidad infantil del 11‰ y el 12,5‰, respectivamente, y cuyos asentamientos son mayoritariamente urbanos. La mortalidad infantil también puede variar en el mismo pueblo indígena en contextos distintos. A su vez, también difiere entre los distintos pueblos indígenas y los grupos afrodescendientes (véase el gráfico VI.7). A manera de ejemplo, de acuerdo con el censo de 2005, en Nicaragua la mortalidad infantil afectaba más a estos grupos, sobre todo en las zonas rurales y de manera variada: entre los mestizos de la costa del Caribe la mortalidad era muy elevada (40,2 por 1.000 nacidos vivos), mientras que entre los *creole* era de 18,8 por 1.000. Por tanto, los programas de salud maternoinfantil deben considerar la heterogeneidad entre pueblos, áreas y contextos locales, y las políticas deben tener presente la base territorial y las consideraciones culturales, tanto en el ámbito rural como en las ciudades.

Gráfico VI.8
AMÉRICA LATINA (10 PAÍSES): TASA DE MORTALIDAD INFANTIL, SEGÚN PAÍS Y PUEBLO INDÍGENA, LENGUA, FAMILIA LINGÜÍSTICA O TERRITORIO, CENSOS DE 2000
(Por cada 1.000 nacidos vivos)

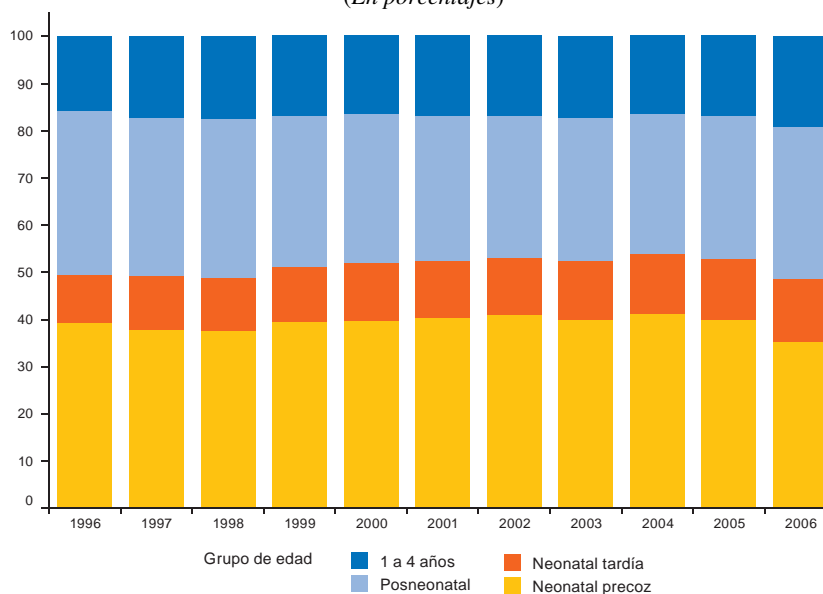


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), cálculos realizados por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, procesamiento especial de microdatos censales.

El fortalecimiento de los sistemas de salud basados en atención primaria es un importante factor para la reducción de la mortalidad infantil y de las desigualdades en salud (Macinko, Guanais y Marinho de Souza, 2006). El acceso a nuevas vacunas, a la atención prenatal de calidad y a la asistencia en el parto son factores que reducen de forma importante las brechas de desigualdad existentes en un país o territorio.

La baja de la mortalidad infantil en la región se logró principalmente por la reducción de la mortalidad postneonatal (mortalidad en el período que va de los 28 días de vida a los 11 meses). Esto se refleja en el aumento proporcional del componente neonatal y neonatal precoz de la mortalidad infantil. Cabe señalar, sin embargo, que todavía hay una gran proporción de la mortalidad postneonatal en la región cuya reducción requiere mayores esfuerzos (véase el gráfico VI.9), especialmente en los países con las tasas de mortalidad infantil más altas.

Gráfico VI.9
LAS AMÉRICAS: COMPOSICIÓN DE LAS DEFUNCIONES POR GRUPO DE EDAD EN MENORES DE 5 AÑOS, 1996-2006
 (En porcentajes)



Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS), Sistema de Información de Mortalidad, abril de 2010.

En el recuadro VI.4 se puede observar la distribución de las causas de muertes infantiles en el Ecuador y las acciones llevadas a cabo para enfrentar el problema de la mortalidad infantil en hospitales.

Recuadro VI.4
ECUADOR: DESAFÍOS PARA MEJORAR LA SALUD NEONATAL

En América Latina y el Caribe ha disminuido la mortalidad de los menores de 5 años y se ha reducido la mortalidad postneonatal (entre 28 días y 11 meses de vida). En el Ecuador, según los informes del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), en 1990 la tasa de mortalidad de menores de 5 años fue del 43,1‰ y en 2004 del 21,8‰ (es decir 1,9 veces menor). Sin embargo, con relación a la meta (14,4‰) aún era 1,5 veces mayor.

La tasa de mortalidad en menores de 1 año, considerando como fuente de información el Anuario de estadísticas vitales del INEC (que mide el valor considerando como denominador el número de nacidos vivos de cada año y los registrados un año después de su nacimiento), es sensiblemente menor a la que reportan varias encuestas y muestra una tendencia descendente (en el período 1990-2004 se redujo del 30,3‰ al 15,5‰). La tasa nacional, sin embargo, esconde serias heterogeneidades existentes en las diferentes regiones y provincias, y algunas provincias, como Guayas, Los Ríos, Tungurahua, Pichincha, Chimborazo y Cotopaxi, presentan valores superiores. Además, es preciso considerar el importante subregistro.

De acuerdo con los datos de mortalidad reportados por el país a la Organización Panamericana de la Salud (OPS), del total de defunciones en menores de 1 año registradas en 2006, las muertes neonatales representaron el 55% y las neonatales precoces (las que ocurren en los primeros siete días de nacido) el 40%.

En menores de 1 año de edad, las afecciones perinatales y las enfermedades transmisibles fueron responsables del 49% y del 17% de las defunciones, respectivamente. En el grupo de las afecciones perinatales se destacan las enfermedades respiratorias perinatales con el 38%, el retardo en el crecimiento, la desnutrición fetal, la gestación corta y el bajo peso al nacer con el 30%, la sepsis bacteriana del recién nacido con el 10% y el resto de las afecciones perinatales con el 22%. En el grupo de las enfermedades transmisibles, las infecciones respiratorias agudas representaron el 69%, las enfermedades infecciosas intestinales el 20%, las septicemias el 4% y las meningitis el 3%.

Los grupos de causas de defunción neonatales con mayor peso son: las enfermedades respiratorias perinatales (28%), el retardo en el crecimiento, la desnutrición fetal, la gestación corta y el bajo peso al nacer (24%), sepsis bacteriana del recién nacido (7%), malformaciones congénitas y otras anomalías cromosómicas (13%), y otras causas (28%).

Recuadro VI.4 (conclusión)

Durante febrero y marzo de 2007, una evaluación de la implementación del componente neonatal de la estrategia de Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia (AIEPI) en hospitales seleccionados de varias provincias de las regiones Costa y Sierra del Ecuador, permitió establecer serios problemas de incumplimiento de normas. No existía registro adecuado de los diferentes componentes de la morbilidad y mortalidad de los niños menores de 5 años; los niveles de conocimiento del personal responsable de la atención a la niñez eran muy bajos, desactualizados y no estaban basados en evidencias; el número de recursos humanos responsables de la atención a neonatos era limitado; no existían normas actualizadas para la atención obstétrica y neonatal; no había personal capacitado específicamente para la atención inmediata a los recién nacidos; se registraba un elevado porcentaje de cesáreas realizadas por profesionales no especializados; primaba una inadecuada organización de los servicios de gineco-obstetricia, pediatría y neonatología, y la coordinación entre ellos era deficiente o inexistente.

El Ministerio de Salud Pública preparó un plan urgente de intervención que se consolidó con el lanzamiento en junio de 2007 del Plan Nacional de Reducción de la Mortalidad Neonatal, que pasó a constituirse en la primera política incluida en la agenda social a favor de la niñez y adolescencia, lanzada por el Presidente de la República en junio de 2007 e impulsada y ejecutada por los ministerios del área social: salud, educación, inclusión económica y social, relaciones laborales, con el apoyo de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y la sociedad civil, por medio del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia. En la primera etapa se abordó la mortalidad neonatal y posteriormente se articuló con la preocupante mortalidad materna y se fusionó en el Plan de reducción acelerada de la mortalidad materna y neonatal, en septiembre de 2008.

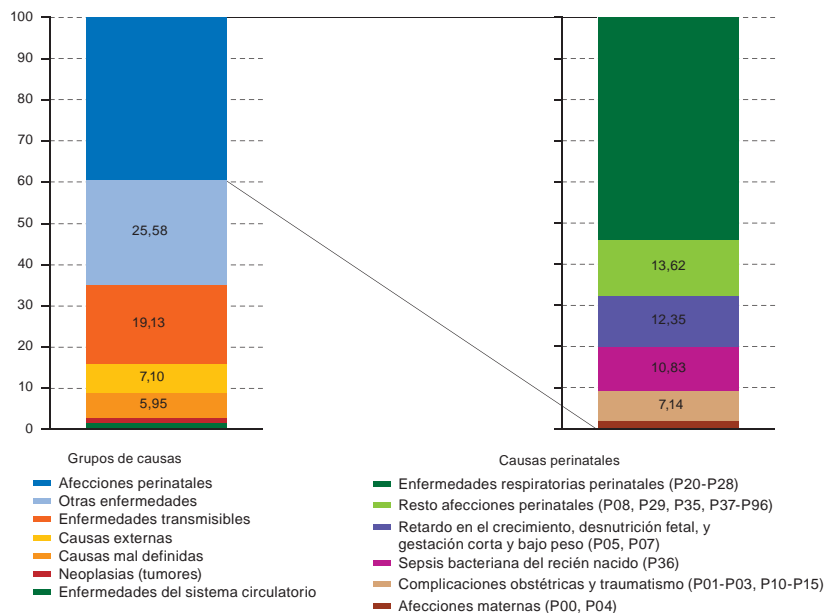
Para continuar avanzando hacia el logro del cuarto Objetivo del Milenio es necesario incrementar los esfuerzos y enfrentar grandes desafíos, como los siguientes:

- Carencia de personal clave en ciertos servicios o ausencia de equipos o insumos críticos para mejorar la calidad de la atención y cumplir con los estándares.
- Superación de resistencias al método de mejora continua de la calidad y a los cambios específicos a los procesos de atención por parte de algunos de los trabajadores de salud.
- Avances en la mejora de la atención prenatal (mejorar deficiencias del proceso: toma correcta de tensión arterial, prescripción de hierro y ácido fólico, examen completo de la madre, llenado correcto de la historia clínica perinatal, uso correcto del laboratorio).
- Atención calificada del parto que cumpla con normas y protocolos (uso del partograma, pinzamiento del cordón en tiempo óptimo, manejo activo de la tercera etapa del parto, prácticas higiénicas y beneficiosas en la atención, tratamiento inicial y referencia clínica en caso de complicaciones, cesárea solamente bajo indicaciones precisas y de acuerdo con un protocolo, maduración fetal de los pulmones en amenaza de parto pretérmino, aplicación de protocolo para ruptura prematura de membranas, eliminación de prácticas rutinarias, como episiotomía, rasura y aplicación de enema), respetando las prácticas culturales y la cosmovisión de los pueblos y etnias que sean adecuadas para evitar la mortalidad neonatal.
- Incremento de los esfuerzos para la atención del posparto inmediato (evaluar un mínimo de tres controles obligatorios durante las primeras tres horas, iniciar contacto piel a piel, lactancia materna exclusiva y alojamiento conjunto madre e hijo, e identificar precozmente las complicaciones).
- Atención inmediata de calidad del recién nacido conforme a normas y protocolos (vigilar y favorecer la respiración espontánea, prevenir pérdidas de calor, prevenir y controlar infecciones, asegurar amamantamiento materno inmediato y alojamiento conjunto, otorgar ciudadanía).

Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS), sobre la base de Ministerio de Salud Pública, “Lecciones aprendidas por los Equipos de MCC (Mejoramiento Continuo de la Calidad) de la atención materno-neonatal”, junio de 2008.

En el gráfico VI.10 se muestran las principales causas de mortalidad en la niñez en América Latina y el Caribe alrededor de 2006. Las afecciones perinatales (el período que abarca desde cinco meses antes hasta un mes después del nacimiento) causan el 39% de la mortalidad en la niñez y las enfermedades transmisibles el 19%. Entre las perinatales, las causas evitables tienen un peso importante (más del 20%). Así, los problemas respiratorios del neonato contribuyen en más de la mitad de las defunciones, y la malnutrición fetal y el bajo peso al nacer contribuyen en el 12%.

Gráfico VI.10
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PRINCIPALES CAUSAS DE MORTALIDAD EN NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS, ALREDEDOR DE 2006
(En porcentajes del total de muertes)



Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS), Sistema de Información de Mortalidad.

Se ha comprobado que el suministro de suplementos de yodo, vitamina A y zinc reduce la mortalidad infantil o la prevalencia de enfermedades graves, o ambas. Por su parte, si los niveles nutricionales de ácido fólico de la madre son adecuados, se reduce el riesgo de mortalidad por defectos del tubo neural. De allí que las intervenciones con micronutrientes, especialmente vitamina A, hierro y zinc, hayan influido positivamente en la reducción de la mortalidad infantil (SCN, 2004).

Los programas para combatir la mortalidad infantil en los países subdesarrollados se han concentrado en la neumonía, la diarrea y las enfermedades prevenibles con vacunas, que son importantes causas de muerte después del período neonatal. Datos provistos por las mismas encuestas para 11 países de la región —Colombia (2005), el Ecuador (2004), El Salvador (2008), el Estado Plurinacional de Bolivia (2008), Guatemala (2002), Haití (2005-2006), Honduras (2005-2006), Nicaragua (2006), el Paraguay (2004), el Perú (2004-2006) y la República Dominicana (2007)— revelan que el 62% de los niños menores de 5 años recibió el esquema completo de vacunación⁵. Cabe resaltar que países como el Estado Plurinacional de Bolivia y Nicaragua presentaron altas tasas de vacunación (un 79% y un 85% de niños con el esquema completo de vacunación, respectivamente). En seis países donde se pudo analizar la brecha según el nivel de riqueza —Colombia, el Estado Plurinacional de Bolivia, Haití, Honduras, el Perú y la República Dominicana— en promedio el 49% de los niños del quintil más pobre había completado su esquema de vacunación, en comparación con el 65% de los del quintil más rico. Nuevamente, el Estado Plurinacional de Bolivia se destacó por la poca variación de la variable. También existen diferencias geográficas para este indicador (el esquema completo de vacunas): en algunos países hubo regiones donde casi mitad de los niños no había recibido la vacunación completa, en tanto que en otras se le había administrado a cerca del 90% (CELADE, 2010a).

⁵ El esquema completo de vacunación consiste en una dosis de la vacuna contra la tuberculosis (BCG) al nacer, tres dosis de la vacuna antipoliomielítica y la pentavalente en el primer año de vida y una dosis de la triple viral en el segundo.

La meta 4.A abarca también la cobertura de la inmunización contra el sarampión de los niños de 12 a 23 meses de edad. El sarampión, importante causa de mortalidad infantil, puede evitarse eficazmente con una vacuna relativamente económica y una revacunación posterior que proporciona protección para toda la vida (Naciones Unidas, 2009). La combinación de una vacunación de rutina mejorada y la cobertura de la segunda dosis ha reducido drásticamente las muertes por sarampión en la región. Desde 1990, cuando la proporción de niños de 12 a 23 meses de edad que había recibido al menos una dosis era del 76%, la cobertura se ha incrementado constantemente, llegando al 94% en 2009, cifra que alcanza la de las regiones desarrolladas (Naciones Unidas, 2008a y 2007). Sin embargo, existen diferenciales dentro de la región: en Haití, la cobertura llegó apenas al 30% a principios de los años noventa y posteriormente subió al 58% en 2007. En el Estado Plurinacional de Bolivia subió del 50% al 80% de 1990 a 2007. La cobertura es casi universal (más del 95%) en varios países —Antigua y Barbuda, la Argentina, Chile, Cuba, Dominica, Guyana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía—, pero en otros ha fluctuado, como en la República Bolivariana de Venezuela, donde pasó del 68% en 1990 al 88% alrededor de 2000, para luego descender al 55% en 2007. Actualmente, la mayoría de los países supera un nivel de cobertura del 80% (CELADE, 2010a).

Además, varias situaciones de vulnerabilidad social que contribuyen a aumentar el riesgo de mortalidad infantil son resultado de la falta de derechos sobre la salud sexual y reproductiva de las mujeres. Los niños cuyo nacimiento está poco distanciado del anterior tienen tasas de mortalidad infantil por arriba de los promedios del país (véase el cuadro VI.3). Las mujeres con mayor número de hijos también tienen un mayor riesgo de ver a un hijo morir antes de completar el primer año de vida. Esta situación de vulnerabilidad social es más frecuente cuando la fecundidad es elevada y el acceso a servicios de planificación familiar es escaso. En este sentido, ampliar la cobertura de atención de la salud sexual y reproductiva, incluida la anticoncepción, no solo contribuye a lograr los acuerdos establecidos en el Programa de Acción aprobado en El Cairo en 1994, sino también a cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Banco Mundial, 2003). Esta relación entre la salud infantil y la salud reproductiva de las madres fundamentó la incorporación de una meta explícita sobre el acceso universal a la salud reproductiva en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que será tratada en el siguiente apartado.

Cuadro VI.3
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): TASA DE MORTALIDAD
INFANTIL, SEGÚN INTERVALO INTERGENÉSICO INFERIOR A 24 MESES,
PARIDEZ Y EDAD DE LA MADRE, ALREDEDOR DE 2005**
(Por cada 1.000 nacidos vivos)

País	Intervalo intergenésico	Paridez				Edad de la madre		Total nacional
	< 2 años	Primero	Segundo-Tercero	Cuarto-Sexto	Séptimo +	< 20 años	40 a 49 años	(10 años antes)
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2008)	105	46	50	66	91	63	96	50 ^a
Colombia (2005)	35	21	20	27	40	25	35	22
Guatemala (2002)	58	47	36	45	52	51	93	44
Haití (2005-2006)	97	73	58	66	97	81	98	57
Honduras (2005)	43	28	26	28	42	35	59	29
República Dominicana (2007)	51	26	30	44	81	34	56	33

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de las encuestas demográficas y de salud (EDS) en STATcompiler [en línea] <http://www.statcompiler.com>, e informes finales para el Estado Plurinacional de Bolivia 2008, Guatemala 2002 y Haití 2005/2006, [en línea] <http://www.measuredhs.com>.

^a La cifra del total nacional para el Estado Plurinacional de Bolivia se calcula para el quinquenio anterior a la encuesta (2003-2008).

En suma, se ha avanzado en la reducción de la mortalidad en la niñez en la región, pero las inequidades siguen siendo marcadas y las acciones para lograr una reducción importante de los sectores más rezagados, especialmente de los pueblos indígenas, deben intensificarse. Pese a la variedad de situaciones, todos los países deberán realizar esfuerzos adicionales para encarar los principales determinantes de la mortalidad y adoptar medidas adecuadas y específicas para cada circunstancia.

Para alcanzar el cuarto Objetivo de Desarrollo del Milenio, y como parte de una estrategia de atención integrada, es imprescindible poner en práctica políticas sociales amplias que se propongan reducir las desigualdades entre pobres y ricos, entre grupos étnicos y entre territorios y comunidades. Además, el sector salud debe coordinar acciones que busquen identificar las poblaciones y los territorios con mayores tasas de mortalidad infantil, identificar los componentes de la mortalidad infantil y sus principales causas y determinantes sociales, tanto al nivel de estados y departamentos, como a nivel de municipios y comunidades. Es necesario organizar sistemas de vigilancia de la defunción infantil y desarrollar mejores sistemas de información porque en los países donde la tasa de mortalidad infantil es más alta los sistemas de información en salud son más débiles. Solo con buenos sistemas de información se pueden identificar rápidamente los principales problemas de salud de una población o de un grupo poblacional. Las acciones que tiene que llevar a cabo el sector salud para reducir la mortalidad infantil son bien conocidas, pero para lograr la meta es necesaria una política social amplia que responda a los determinantes sociales de la salud.

B. QUINTO OBJETIVO: MEJORAR LA SALUD MATERNA

El quinto Objetivo de Desarrollo del Milenio incluye dos metas a lograr entre 1990 y 2015: reducir la razón de mortalidad materna en tres cuartas partes y lograr el acceso universal a la salud reproductiva.

1. Meta 5.A: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes

La mortalidad materna, así como la morbilidad asociada a sus factores determinantes, son graves problemas de salud pública que manifiestan algunas de las más profundas desigualdades en las condiciones de vida. Reflejan el estado de salud de las mujeres en edad reproductiva y los servicios de salud y la calidad de la atención a que tienen acceso, tales como anticonceptivos, control prenatal, atención calificada del parto y atención de emergencias obstétricas, cuya ausencia acarrea defunciones y daños a la salud que podrían evitarse mediante un adecuado control prenatal y una atención de calidad del parto, del puerperio o de las complicaciones que aparezcan posteriormente. Además de la mortalidad, el daño a la salud materna tiene otras consecuencias, entre las cuales la Organización Mundial de la Salud ha destacado la alta incidencia de la morbilidad y la discapacidad resultantes del inadecuado control y atención de los embarazos y partos, incluida la infertilidad, las enfermedades de transmisión sexual o, en otras etapas del ciclo de vida, las distopías genitales (prolapsos) y la incontinencia urinaria.

La mortalidad materna afecta a todos los estratos sociales, pero se arraiga de manera muy marcada en los más pobres. Se concentra en las mujeres de grupos socioeconómicos bajos, en especial por el limitado acceso a los servicios, las deficiencias de las políticas de salud focalizadas en la salud sexual y reproductiva y la ausencia de garantías de prestación de servicios de salud integral y de calidad para la mujer (Ortiz, 2002). Además, se vincula estrechamente al limitado disfrute de los derechos por parte de las mujeres, por lo cual también es un buen indicador de las desigualdades de género y del ejercicio efectivo de los derechos reproductivos (UNFPA/EAT, 2004). La negación del derecho a decidir libremente entre tener o no tener hijos, el miedo a la violencia por desigualdades de género, la presión sociocultural en torno a la maternidad, incluso hacia las adolescentes, la ausencia o deficiencias de los servicios públicos de información y provisión de servicios de salud sexual y reproductiva y la falta de políticas de educación de la sexualidad son causas relacionadas con la mortalidad materna que deberían encararse abiertamente.

Por medio de esta meta, el quinto Objetivo del Milenio plasma las exigencias que diversos instrumentos internacionales han señalado respecto de la necesidad de proteger la salud de todas las madres sin distinción. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha indicado que la no adopción de medidas adecuadas para reducir las tasas de mortalidad materna puede constituir una violación de los derechos humanos; por lo que la meta 5.A y el derecho a la salud se refuerzan mutuamente.

La prestación de atención sanitaria a las madres es una obligación básica que debe estar disponible, ser accesible, aceptada y de calidad suficiente. Esta obligación implica, a su vez, la no discriminación, definida como la adopción de medidas inmediatas que garanticen la distribución equitativa de establecimientos y personal de atención obstétrica. Esto incluye abordar las barreras de género y jurídicas al uso de la atención obstétrica de emergencia.

El primer indicador para medir el progreso en el cumplimiento de esta meta es la razón de mortalidad materna, que se define como el número de mujeres que fallece anualmente por causas relacionadas con el embarazo, el parto y el puerperio, por cada 100.000 nacidos vivos.

El UNICEF ha propuesto un marco conceptual sobre las causas de la mortalidad materna y la mortalidad infantil neonatal, en aras de la planificación de acciones concretas para mejorar la salud materna y neonatal, que enfatiza que los resultados en materia de salud están determinados por factores interrelacionados que comprenden, entre otros, la nutrición, el agua, el saneamiento y la higiene, los servicios de atención sanitaria y la práctica de hábitos saludables, y el control de las enfermedades. Estos factores se definen como inmediatos (que provienen del individuo), subyacentes (que provienen de los hogares, las comunidades y los distritos) y básicos (que provienen de la sociedad).

Para establecer tendencias en relación con los avances respecto de ese objetivo y esa meta, es preciso utilizar con cautela el indicador de la mortalidad materna, puesto que diversos factores afectan su confiabilidad y su detección y registro es deficiente. El subregistro es alto, en circunstancias que afectan sobre todo a la mujeres pobres y poblaciones vulnerables discriminadas por raza o etnia, o por situaciones como el aborto, que se oculta en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe debido a que es ilegal (Bergsj, 2001).

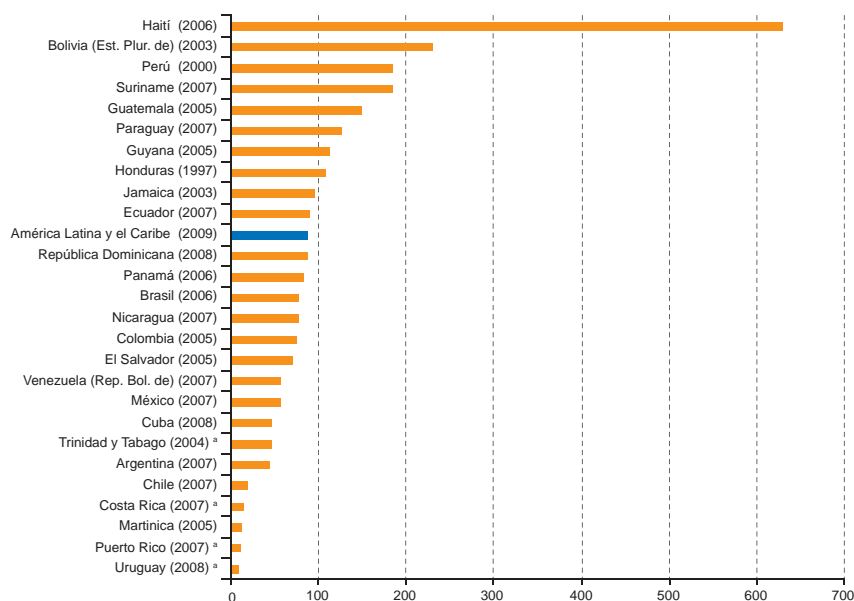
En América Latina y el Caribe el virtual estancamiento de la razón y el número absoluto de muertes maternas registrado en la década de 1990 es motivo de preocupación, ya que la región no avanza de manera manifiesta hacia la meta de reducir en tres cuartas partes la incidencia de la mortalidad materna para 2015. Para ello, se requieren esfuerzos adicionales.

Las razones de mortalidad de los países de la región son muy diversas, y las tendencias divergentes: mejoran en algunos países y empeoran marcadamente en otros. Los niveles del grupo formado por la Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, Puerto Rico y el Uruguay son inferiores a 50 muertes por cada 100.000 nacimientos. El resto presenta razones que oscilan desde 56 en México hasta el valor extremo de 630 de Haití (véase el gráfico VI.11). Se trata de un cuadro muy desfavorable con respecto a las regiones desarrolladas, cuyas tasas de mortalidad materna no superan las 10 muertes por cada 100.000 nacidos vivos.

Un sistema de seguimiento requiere de mejores herramientas de control y registro, y la confiabilidad de los datos es variable. Como ya se indicó, existen errores en la medición de las muertes maternas en gran parte de los países de la región, ya sea por el subregistro o la inadecuada clasificación de estas muertes, o por el subregistro de los nacimientos en el denominador. En países con baja cobertura de certificación de defunciones, el subregistro y la mala clasificación son los problemas característicos, mientras que en países con alta cobertura de certificación (90%) el problema principal es la mala clasificación, debida al registro incorrecto de las causas del fallecimiento en el certificado, que impide codificar una proporción significativa de muertes maternas. En gran parte de los países, la falta de datos o inconsistencias de los datos reportados para el período anterior a 2000 impiden analizar series largas e incluso a partir de aquel año persisten problemas de calidad y consistencia de la información reportada.

Con el apoyo de metodologías validadas, como la RAMOS (Reproductive Age Mortality Survey), los estudios de búsqueda intencionada de muertes maternas permiten identificar muertes que no fueron inicialmente clasificadas como tales y reclasificar las confirmadas, lo que mejora los registros vitales. Unos cuantos países están desarrollando esfuerzos para mejorar los registros y uno de los principales efectos es el incremento del número de muertes maternas registradas. El estudio y la documentación de cada muerte proveen un mayor conocimiento de la materia y de los factores condicionantes, lo que permite avanzar en las estrategias para su prevención. De allí que sea crucial continuar mejorando los registros y las clasificaciones de las muertes, así como fortalecer los sistemas de notificación, vigilancia e información.

Gráfico VI.11
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (26 PAÍSES Y TERRITORIOS): RAZÓN DE MORTALIDAD MATERNA
(INDICADOR 5.1 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO),
ALREDEDOR DE 2005
(Por cada 100.000 nacidos vivos)



Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS), “Health Situation in the Americas: Basic indicators”, 2007 y 2009.

^a Debido al pequeño número de eventos, en algunos países la razón no cumple con estándares de confiabilidad y precisión. Razones solo presentadas para países con más de 10.000 nacimientos anuales.

Considerando la situación antes descrita, se presentan resultados de solamente 11 países, algunos de los cuales muestran una gran variabilidad en los datos. Se evidencian avances insatisfactorios o bien una mejora de los registros. Pueden distinguirse tres categorías de países: con tendencia descendente, con tendencia estable y con tendencia ascendente (véase el cuadro VI.4). Solamente Colombia, México, Nicaragua, el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela presentan una tendencia descendente, pero a niveles que hacen difícil predecir si lograrán la meta.

La mortalidad materna es estable en el Brasil, Chile, Costa Rica y Cuba, en cierta medida debido a los esfuerzos emprendidos para mejorar la calidad del registro investigando las muertes de mujeres en edad fértil. No obstante, es difícil estimar si estos países van a cumplir o no la meta, porque aún mantienen valores altos y no se percibe una disminución significativa. Por su parte, la Argentina y la República Dominicana muestran una tendencia ascendente en la razón de mortalidad materna.

Es interesante el caso de México, donde el Sistema de las Naciones Unidas creó un grupo de trabajo sobre mortalidad materna, integrado por la CEPAL, el UNIFEM, el PNUD, la OMS, el UNICEF y el ACNUDH, para prevenirla y reducirla. Por medio de este grupo de trabajo, en 2010 se facilitó la instalación de un observatorio de mortalidad materna, con activa participación de la sociedad civil, que se constituye como una instancia importante de seguimiento, transparencia y rendición de cuentas en materia de mortalidad materna.

Cuadro VI.4
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): EVALUACIÓN DE LA TENDENCIA
 DE LA RAZÓN DE MORTALIDAD MATERNA (INDICADOR 5.1 DE LOS
 OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), 2001-2008**
(Por cada 100.000 nacidos vivos)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tendencia descendente									
Paraguay	164	159,7	182,1	174,1	153,5	128,5	121,4	127,3	--
Colombia	104,9	98,6	84,4	77,8	78,7	78,7	72,9	70	75,6
México	72,6	70,8	59,9	62,6	60,9	61,8	58,6	55,6	57,2
Nicaragua	--	87	95,6	82,8	87,3	86,5	90,4	76,5	--
Venezuela (República Bolivariana de)	--	60,1	67,2	68	57,8	--	59,9	--	56,8
Tendencia estable									
Brasil	73,3	70,9	75,9	73	76,1	74,7	77,2	--	--
Cuba	40,4	33,9	41,1	39,5	38,5	51,4	49,4	31,1	46,5
Costa Rica	35,8	31,4	38	32,9	30,5	36,3	39,3	19,1	--
Chile	18,7	--	16,7	13,4	17,3	19,8	18,1	18,2	--
Tendencia ascendente									
República Dominicana	--	69	82	63	75,3	91,7	80	72,8	86,3
Argentina	35	43,5	46,1	43,6	40,1	39,2	47,8	43,7	--

Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS), Sistema de Información de Indicadores Básicos, febrero de 2010.

A partir de la información disponible de mortalidad que reportan los países, en 2005 ocurrieron 5.613 defunciones maternas⁶. Sin embargo, este número aumenta considerablemente si se atiende al hecho de que Honduras y Jamaica no han enviado en los últimos años datos de mortalidad en general. Por otra parte, el Estado Plurinacional de Bolivia y Haití, si bien envían sus datos, tienen un subregistro de más del 50%. Si se considera como máximo un 22% adicional para todos los países por mala clasificación y 2.000 defunciones más para compensar los registros faltantes y los subregistros, la cifra de muertes maternas esperada para ese año en la región podría ser de alrededor de 9.272.

En cuanto a las causas de la mortalidad materna, la información entregada por los países evidencia que las causas obstétricas directas fueron responsables de casi el 80% de las defunciones maternas (78%), destacándose en este grupo: la enfermedad hipertensiva (23%), la hemorragia del embarazo, parto y puerperio (18%), el aborto (11%), la sepsis y otras infecciones puerperales (5%)⁷. El grupo restante obedeció a complicaciones del embarazo, parto y puerperio (21%) y a causas no especificadas (2%). No fueron incluidas las defunciones por enfermedad por VIH/SIDA que complican el embarazo, parto o puerperio en el análisis. También es necesario prestar atención a las causas obstétricas indirectas, identificadas como aquellas enfermedades infecciosas, parasitarias y otras enfermedades maternas que complicaron el embarazo, parto y puerperio, responsables del 18% de las muertes maternas para el mismo año. Este grupo de causas también debe incluirse en la medición y el análisis de la mortalidad materna. En el seno de los países hay variaciones en cuanto a las causas.

La enfermedad hipertensiva del embarazo fue la causa más importante de muerte materna en el Brasil, Colombia, México y la República Bolivariana de Venezuela. En contraste, en Guatemala y Nicaragua alrededor del 30% de las muertes maternas se debieron a la hemorragia del embarazo, parto y puerperio, destacándose también dicha causa en el Ecuador y El Salvador.

En la Argentina se evidencia la importancia del aborto como causa de muerte materna siendo responsable de un tercio del total de muertes en 2005, seguida de la enfermedad hipertensiva.

⁶ Organización Panamericana de la Salud, Sistema de Información de mortalidad.

⁷ *Ibíd.*

Cuadro VI.5
**AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE LAS MUERTES
 MATERNAS POR GRUPOS DE CAUSAS, 2005**
 (En porcentajes)

País	Enfermedad hipertensiva	Hemorragia del embarazo, parto y puerperio	Aborto	Sepsis y otras infecciones puerperales	Otras complicaciones del embarazo y parto	Otras complicaciones principalmente puerperales	Causas obstétricas indirectas	Muerte obstétrica de causa no especificada
Argentina	15,2	13,8	28,6	3,3	10,5	4,3	18,5	5,8
Brasil	26,2	13,8	9,5	7,2	14,4	6,2	18,9	3,7
Chile	22,2	11,1	15,6	4,4	4,4	2,2	37,8	2,2
Colombia	28,3	15,4	10,9	5,1	7,3	4,5	22,9	5,7
Costa Rica	22,2	3,7	11,1	3,7	14,8	11,1	33,3	...
Cuba	8,1	24,2	9,7	3,2	4,8	21,0	27,4	1,6
Ecuador	30,8	28,0	11,9	7,0	13,3	...	4,9	4,2
El Salvador	30,4	30,4	17,4	4,3	13,0	4,3	...	...
Guatemala	21,8	39,8	6,8	7,1	19,8	3,7	...	1,1
México	26,1	25,5	7,5	2,4	15,1	5,0	18,0	0,4
Nicaragua	22,6	38,7	1,1	9,7	8,6	5,4	14,0	...
Venezuela (República Bolivariana de)	26,0	12,1	13,0	6,9	17,1	3,8	21,1	...

Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS).

La sepsis y otras infecciones puerperales fueron responsables del 10% de las muertes maternas en Nicaragua y del 7% en el Brasil, el Ecuador, Guatemala y la República Bolivariana de Venezuela.

Países como Chile, Costa Rica y Cuba, por el contrario, presentaron como causa de muerte más importante las obstétricas indirectas con porcentajes del 37%, el 33% y el 27%, respectivamente.

Uno de los factores más estrecha y universalmente asociado con la reducción de la morbilidad y la mortalidad maternas es la atención del parto por personal calificado, que contribuye a evitar complicaciones⁸. El análisis de este indicador permite identificar situaciones y países en que es preciso introducir mejoras sustanciales. De 36 países que disponen de información (véase el anexo estadístico), 27 han alcanzado el umbral del 90% de nacimientos con atención profesional, establecido como meta para el año 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas⁹. No obstante, al igual que en el caso de la mortalidad materna, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Haití y el Perú son los países más rezagados. También hay atrasos importantes en Honduras, Nicaragua y el Paraguay. Además, hay países que comunican altas coberturas de atención por personal calificado, aunque en la práctica no respetan la definición internacional aceptada.

Sin embargo, un determinado umbral de atención del parto por sí solo no garantiza que la mortalidad materna disminuya. Ella también depende de la efectividad y calidad de la atención de los servicios de salud, además de otros factores socioeconómicos, culturales y ambientales, y no puede perderse de vista la muerte ocurrida en el puerperio, período que sigue inmediatamente al parto y que se extiende por 42 días. En estos casos, las demoras para buscar atención médica pueden ocasionar muertes, aun cuando el parto haya sido atendido por personal calificado. Por ende, el cuidado posparto también es importante para la salud materna e infantil, para diagnosticar riesgos como la hemorragia posparto de la madre o la infección.

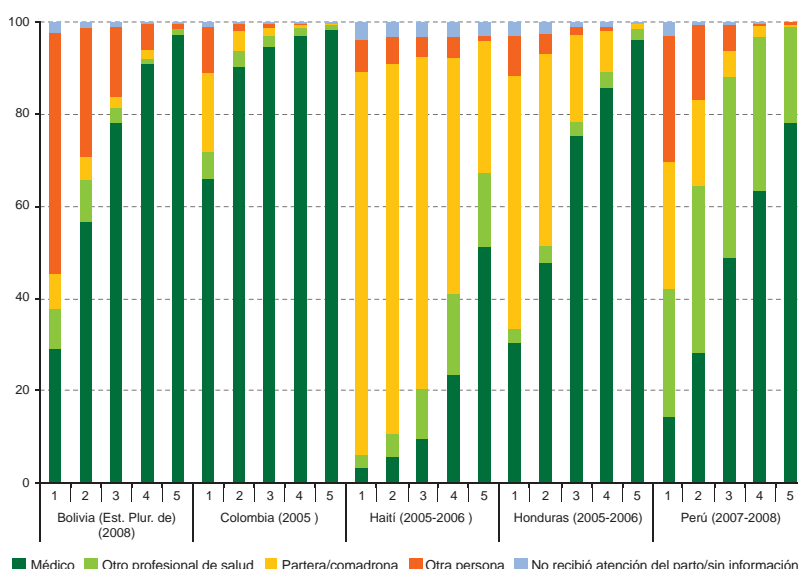
A pesar de la falta de indicadores y buena información sobre la efectividad y calidad de atención al parto, hay que examinar las desigualdades existentes en el seno de los propios países. Las mujeres que residen en las zonas rurales y más alejadas de las ciudades tienen una proporción de partos atendidos por personal calificado claramente inferior. El contraste puede ser tan marcado como en Haití, donde la atención profesional en las zonas urbanas es aproximadamente cuatro veces superior que en las rurales (UNFPA/EAT, 2004). También es decisivo en el tipo de

⁸ Se entiende por personal calificado a médicos obstetras, médicos con entrenamiento en la atención de la gestante, parteras universitarias (obstétricas, obstetrices, matronas) y enfermeras con entrenamiento en la atención de gestantes y parteras (comadronas) diplomadas; no se incluye a parteras tradicionales entrenadas o no entrenadas.

⁹ Período extraordinario de sesiones dedicado al seguimiento de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, conocido como CIPD+5, celebrado en 1999.

atención recibida en el parto el estatus socioeconómico (véase el gráfico VI.12), como lo evidencian las encuestas demográficas y de salud. El caso extremo es el del Estado Plurinacional de Bolivia, donde el porcentaje de mujeres con un parto con atención calificada del más alto quintil de ingreso es más del doble que el porcentaje de mujeres del quintil inferior (un 98% frente a un 45%) y los partos de mujeres con bajos recursos son atendidos primordialmente por familiares, parientes u otras personas. En Colombia predomina la atención por médicos, en Haití la atención por parteras, en Honduras una mezcla entre médicos y parteras, y en el Perú, médicos y otros profesionales de salud. Respecto del Caribe, véase el recuadro VI.5.

Gráfico VI.12
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): ATENCIÓN CALIFICADA DEL PARTO, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO, ALREDEDOR DE 2005^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de demografía y salud (EDS). Cifras obtenidas mediante procesamiento con STATcompiler [en línea] <http://www.statcompiler.com>, y de los informes finales de las encuestas del Estado Plurinacional de Bolivia (2008) y el Perú (2007-2008) [en línea] <http://www.measuredhs.com>.

^a Porcentaje de nacimientos en los cinco años anteriores a las encuestas.

Recuadro VI.5 **LA SALUD MATERNA EN EL CARIBE**

En el Caribe, los tres países que presentan las razones de mortalidad más alta, según los datos provistos por la Organización Panamericana de la Salud, son Suriname, que en 2007 registró 184,3 muertes por cada 100.000 nacidos vivos (OPS, 2009b), Guyana, con 112,5 muertes en el mismo año (OPS, 2009b), y Jamaica, que en el período comprendido entre 2001 y 2003 registró 95 muertes (OPS, 2007a). Por otra parte, el perfil de la mortalidad materna ha cambiado, con una mayor concentración entre las adolescentes (CEPAL/UNFPA, 2009).

La asistencia de partos por personal calificado, asociada a la disminución de la mortalidad materna, si bien presenta una alta cobertura entre los países del Caribe (ver cuadro) no se ha traducido necesariamente en servicios de alta calidad que reduzcan la mortalidad materna (PNUD, 2004). Guyana registra para 2006 la proporción más baja de partos asistidos por personal capacitado (83,3%), así como de partos atendidos en centros de salud (82,6%), siendo las hemorragias durante el embarazo y el parto la principal causa de mortalidad materna (Gobierno de Guyana, 2007). Lo mismo sucede con la atención prenatal, que no siempre se concentra durante el primer trimestre del embarazo (período clave para el desarrollo de un embarazo e hijos sanos), como sucede en Belice, en donde solo el 14% del total de consultas médicas se realizaron en esa fase (PNUD-Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de Belice, 2005), al igual que en Jamaica, donde la leve reducción de la mortalidad materna se relaciona con la pequeña proporción de mujeres que se atienden en el primer trimestre de embarazo y donde la principal causa de las muertes maternas son las complicaciones obstétricas (Gobierno de Jamaica, 2004).

Recuadro VI.5 (conclusión)

EL CARIBE (CUATRO PAÍSES): INDICADORES DE SEGUIMIENTO DE SALUD MATERNA
(En porcentajes)

Indicador	Belice	Guyana	Jamaica	Trinidad y Tabago
	2006	2006	2005	2006
Partos asistidos por personal capacitado	95,8	83,3	97,0	97,8
Prevalencia del uso de anticonceptivos	34,3	34,2	...	42,5
Atención prenatal (al menos una vez)	94,0	81,4	91,0	95,7
Necesidades insatisfechas de planificación familiar total (para espaciar y limitar los embarazos)	31,2	32,4	...	26,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia: (UNICEF), Trinidad y Tabago, *Monitoring the Situation of Children and Women. Multiple Indicator Cluster Survey 3. Final Report*, 2008; Jamaica, *Monitoring the Situation of Children and Women. Multiple Indicator Cluster Survey, 2005*, , Belice, *Multiple Indicator Cluster Surveys (MICS) and Millennium Development Goals (MDG) Indicators*, 2006; Guyana, *Monitoring the Situation of Children and Women. Multiple Indicator Cluster Survey*, 2006.

El aumento del uso de anticonceptivos y, por ende, un mayor control de la natalidad entre las jóvenes, contribuye a disminuir la mortalidad materna adolescente. Sin embargo, este indicador abarca solo a mujeres casadas o en unión, aun cuando una parte significativa de las relaciones sexuales ocurren fuera de este contexto y también muchas madres son solteras: en Saint Kitts y Nevis, un 19% del total de nacimientos de 2003 fueron de madres adolescentes y un 75% fueron de madres solteras (OECD/PNUD, 2006). La fecundidad, que ha descendido desde 1990 (véase el cuadro), varía notoriamente por grupos de edad (CEPAL/UNFPA, 2009), lo que reafirma la necesidad de ampliar el uso de anticonceptivos.

EL CARIBE (CUATRO PAÍSES): TASA DE FECUNDIDAD ESPECÍFICA DE MUJERES DE 15 A 19 AÑOS
(Nacimientos por cada 1.000 mujeres)

País	1990	2002
Belice	135,2	94,1
Guyana	94,8	90,0 ^a
Jamaica	93,6 ^{a,b}	58,2 ^c
Trinidad y Tabago	58,3	32,0

Fuente: Naciones Unidas, Sitio Oficial de los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>.

^a Dato correspondiente a 2003.

^b Dato correspondiente a 1995.

^c Dato correspondiente a 2006.

En cuanto a las necesidades insatisfechas de planificación familiar, una situación favorable se observa en Trinidad y Tabago, donde cuanto mayor es el uso de anticonceptivos, menor es la tasa de necesidades insatisfechas. Pero en Belice y Guyana, que comparten similares valores en ambos indicadores, la situación es más compleja y la prevalencia del uso de anticonceptivos puede considerarse baja.

Finalmente, cabe destacar la educación sexual dentro de los desafíos que presenta el Caribe en materia de salud reproductiva. Esta no se aborda adecuadamente y sigue siendo un tema tabú, especialmente en lo que respecta a niños, adolescentes y jóvenes. La atención debe centrarse en estos grupos de edades y, sobre todo, en los adolescentes para mejorar la salud reproductiva y también reducir la prevalencia del VIH/SIDA.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) , “Review and Appraisal of the Implementation of the Cairo Programme of Action in the Caribbean 1994-2009” (DDR/2), documento presentado en el seminario regional Avances y acciones clave para la implementación del Programa de Acción de El Cairo, a 15 años de su aprobación, octubre de 2009; Gobierno de Guyana , Guyana, Millennium Development Goals, 2007 [en línea] <http://www.undg.org/docs/7665/Guyana%20MDG%20Report%202007.pdf>; Gobierno de Jamaica, Millennium Development Goals Jamaica, abril de 2004; Organización de Estados del Caribe Oriental/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (OECD/PNUD) , “Saint Kitts y Nevis. Millennium Development Goals. A Plan of Action for Localising and Achieving the Millennium Development Goals (MDGs)” [en línea] http://www.eclac.cl/MDG/noticias/paginas/2/35552/MDG_Report_-_St_Kitts_2006.pdf, 2006; Organización Panamericana de la Salud (OPS), Health Situation in the Americas. Basic Indicators, 2007 y 2009; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) , *Regional Report on the Achievement of the Millennium Development Goals in the Caribbean Community*, Trinidad y Tabago, septiembre de 2004.

Recuadro VI.6

EL COMPROMISO PARA REDUCIR LA MORTALIDAD MATERNA EN LA ARGENTINA

En la Argentina, la estructura de las causas de muertes maternas se ha mantenido invariable en los últimos 15 años, con las complicaciones derivadas del aborto como principal razón, y la proporción de muertes maternas por aborto (24%) duplica la estimación de la Organización Mundial de la Salud para la región. De allí que el Plan Federal de Salud 2004-2007 definiera la salud materna, la salud sexual y la procreación responsable como áreas prioritarias. En octubre de 2004 se firmó el Compromiso para la reducción de la mortalidad materna en Argentina, en el marco del Consejo Federal de Salud (COFESA), que reúne a las máximas autoridades sanitarias nacionales y provinciales. Desde 2006, el Ministerio de Salud lleva adelante el Programa de mejoramiento de la atención postaborto, cuyo objetivo es reducir la morbilidad atribuible a los abortos inseguros y prevenir la recurrencia de un embarazo no deseado mediante tecnologías beneficiosas y rentables y un abordaje preventivo centrado en la mujer. Se incorporó además la aspiración manual endouterina (AMEU) como una alternativa al legrado tradicional, que pueden elegir los profesionales de la salud que, conforme a la resolución ministerial N° 989/2005, se introdujo como protocolo para los servicios de salud en la Guía de mejoramiento de la atención postaborto elaborada por el Ministerio.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, “América Latina: avances y desafíos de la implementación del Programa de Acción de El Cairo, con énfasis en el período 2004-2009”, *documentos de proyectos*, N° 311 (LC/W.311), Santiago de Chile, 2010.

Las desigualdades y las dificultades de acceso y uso de los servicios de salud reproductiva son muy marcadas, sobre todo para la población rural y de origen indígena, cuya mortalidad materna es muy elevada. Esto se relaciona con la escasez de servicios y cuidados de emergencia y, en especial, de los obstétricos (véase el cuadro VI.6), o con sus elevados costos. La información sistemática sobre la disponibilidad de servicios de atención de emergencias obstétricas es escasa, pero en el cuadro VI.6 se muestra que a comienzos de la presente década, países como El Salvador y Honduras no contaban con centros de cuidado obstétrico dotados de los servicios básicos recomendados por las Naciones Unidas y en el Estado Plurinacional de Bolivia apenas llegaba al 11% del nivel recomendado. Además, los centros de salud son lejanos y existe escasa información sobre los servicios disponibles. De ahí que deban adoptarse medidas urgentes para ampliar el acceso y reducir las desigualdades. En los países de América Latina esto implica fortalecer los sistemas de salud para lograr la equidad en el acceso, modificar los efectos negativos del ciclo de desventajas que afectan a los grupos vulnerables, además de impulsar el desarrollo económico y la reducción de la pobreza.

Cuadro VI.6

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): CENTROS DE CUIDADO OBSTÉTRICO DE EMERGENCIA, COMO PORCENTAJE DEL NÚMERO MÍNIMO RECOMENDADO DE INSTALACIONES POR LAS NACIONES UNIDAS, SEGÚN EL TAMAÑO DE LA POBLACIÓN, ALREDEDOR DE 2000

	Número de centros de servicios encuestados	Servicios básicos (4 centros/500.000 habitantes) (en porcentajes)	Servicios básicos y comprensivos (5 centros/500.000 habitantes) (en porcentajes)
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2003	85	11	48
Honduras, 2003	27	0	33
El Salvador, 2003	33	0	43
Nicaragua, 1999/2000 ^a	123	53	86
Perú, 1999/2000 ^b	31	48	58

Fuente: A. Paxton y otros, “Global patterns in availability of emergency obstetric care”, *International Journal of Gynecology and Obstetrics*, vol. 93, 2006.

^a La evaluación fue hecha para 9 de los 17 Sistemas Locales de Atención Integral en Salud (SILAIS).

^b La evaluación fue hecha para seis de las provincias del departamento de Ayacucho. El indicador se calcula dividiendo el número de centros de salud que atienden emergencias obstétricas por el tamaño de la población/500.000. Por cada 500.000 habitantes, las Naciones Unidas recomiendan como mínimo cuatro centros de servicios básicos y un centro de servicios integrales.

Para la salud materna es crucial mejorar la calidad de los servicios de salud preconcepcional, prenatal, del parto y, en particular, los obstétricos de emergencia. Además, es clave perfeccionar las estadísticas vitales y, a partir de los datos generados, supervisar efectivamente el estado de la mortalidad materna y sus tendencias.

Recuadro VI.7

FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE SALUD BASADOS EN ATENCIÓN PRIMARIA DE SALUD

El logro de las metas nacionales e internacionales en materia de salud, incluidas aquellas contenidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, requerirá una mayor y más efectiva inversión en los sistemas de salud. Cada vez existe más consenso en la comunidad internacional acerca de que el cumplimiento de los Objetivos no se logrará sin un fortalecimiento y mejoramiento del desempeño de los sistemas de salud. Algunas de las principales deficiencias de los sistemas de salud actuales incluyen la prestación de una “atención inversa” por la cual las personas con más medios son las que consumen más atención, mientras que las que tienen menos medios y más problemas de salud son las que menos lo hacen; la “atención empobrecedora”, por la cual las personas y las familias que carecen de protección social caen en la pobreza como resultado de los exorbitantes gastos que deben costear de su propio bolsillo para recibir atención; la “atención fragmentada”, debida a la excesiva “verticalización” de los programas de salud, que impide que se adopte un enfoque holístico e integral de la atención de las personas; la “atención peligrosa”, debida al diseño inadecuado de sistemas que no garantizan las condiciones de seguridad e higiene necesarias, y la “orientación inadecuada de la atención”, por la que la asignación de los recursos se concentra en los servicios curativos y se descuida la prevención y promoción de la salud.

Para afrontar estos retos, los Estados Miembros de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), con el apoyo de la Oficina Sanitaria Panamericana, han emprendido importantes iniciativas a fin de reformar y reestructurar sus sistemas de salud con el propósito de hacerlos más eficientes, eficaces, accesibles e inclusivos. Las iniciativas más importantes están siendo guiadas por los principios y la orientación estratégica de una nueva visión de la atención primaria de salud, que la OPS, la OMS y la Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud han señalado como el enfoque más eficaz para promover mejoras equitativas y sostenibles en materia de salud. La evidencia internacional parece indicar que los sistemas de salud que se fundamentan en una sólida orientación a la atención primaria de la salud alcanzan resultados mejores y más equitativos, son más eficientes, tienen menores costos de atención y logran una mayor satisfacción del usuario en comparación con los sistemas de salud cuya orientación a este tipo de atención es escasa.

La OPS y sus Estados Miembros consideran que una estrategia renovada de atención primaria de la salud es una condición esencial para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como para abordar las causas fundamentales de la salud —tal como ha definido la Comisión sobre los Determinantes Sociales de la Salud— y para codificar la salud como un derecho humano, como han articulado algunas constituciones nacionales, grupos de la sociedad civil y otros. Para hacer de esto una realidad, el Informe de la salud en el mundo (OMS, 2008a) propone cuatro áreas de reforma basadas en la atención primaria de salud, que incluyen acciones a nivel de:

- Cobertura universal. Para lograr reducir las inequidades en materia de salud, todas las personas deben tener acceso a la asistencia sanitaria según sus necesidades e independientemente de su capacidad de pago. Los países deben emprender reformas y poner en marcha intervenciones que los lleven hacia el acceso universal y la protección sanitaria social, incluidas iniciativas para ampliar la cobertura a toda la población para un número creciente de servicios y con un gasto de bolsillo que sea cada vez menor.
- Prestación de los servicios. Para responder a las necesidades y las expectativas de las personas, la asistencia sanitaria debe centrarse en las personas. Los países deben emprender actividades que les permitan organizar y reformar sus servicios de salud a fin de garantizar el acceso a la atención de calidad a nivel local. Esto incluye el desarrollo de redes integradas de servicios de salud que provean servicios de salud equitativos e integrales a una población definida y que estén dispuestas a rendir cuentas por sus resultados clínicos y económicos y por el estado de salud de la población a la que sirven.
- Políticas públicas. Muchos de los determinantes más importantes de la salud están fuera del alcance del sector sanitario. Los países deben proseguir políticas públicas transversales e integradas que promuevan la prevención y promoción de la salud, y que garanticen la colaboración intersectorial a fin de abordar los determinantes sociales de la salud.
- Liderazgo. Los sistemas de salud no están avanzando por cuenta propia hacia una mayor justicia, eficiencia y eficacia, por lo que emprender un nuevo rumbo requiere de un liderazgo activo. Los gobiernos deben ejercer tal liderazgo al facilitar un diálogo participativo que convoque a todos los sectores, al formar las capacidades institucionales e individuales de liderazgo en relación con la formulación de políticas de salud, y al mejorar la recopilación de información sanitaria para fundamentar el debate de las políticas (OPS, 2007c).

Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS).

2. Meta 5.B: Lograr, para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva

Expertos y profesionales llamaron la atención sobre la grave omisión de una meta específica para abordar la salud sexual y reproductiva en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y sobre la necesidad de superarla, dado que la mayoría de las metas de los Objetivos no podría cumplirse sin mejoras de la salud sexual y reproductiva de la población. Se trata de un aspecto fundamental del derecho a la salud de las mujeres, que se evidencia toda vez que diversos instrumentos internacionales han recogido esta dimensión entre sus exigencias.

En 2005, el documento final de la Cumbre Mundial superó parcialmente este vacío, al incluir la garantía del acceso universal a la salud reproductiva en 2015 como meta 5.B del quinto Objetivo sobre salud materna. Tanto esta meta como los indicadores para medirla —la cobertura de la atención prenatal, la natalidad entre los adolescentes, el uso de anticonceptivos y la necesidad insatisfecha en materia de planificación familiar— fueron identificados por el Grupo Interinstitucional y del Grupo de Expertos (GIE) sobre indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio como los más relevantes para la salud materna (OMS/UNFPA, 2008). Es por ello que los Estados deben permitir que la mujer ejerza control y decida libre y responsablemente en los temas relacionados con su sexualidad, en particular su salud sexual y reproductiva, libre de toda coacción, de falta de información, de discriminación y de violencia (ACNUDH/OMS, 2008).

Esta inclusión reafirma su importancia para promover el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza en un marco de derechos humanos. La idea no era nueva: había sido el tema central de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), celebrada en El Cairo en 1994, que establecía el acceso a la salud reproductiva y la planificación familiar como un derecho humano básico. De hecho, las acciones incluidas en el Programa de Acción de la CIPD contemplaban que “mediante el sistema de atención primaria en salud, todos los países deben esforzarse porque la salud reproductiva esté al alcance de todas las personas de edad apropiada lo antes posible y a más tardar para el año 2015” (Naciones Unidas, 1994).

Es más, el Programa de Acción de la CIPD establece importantes principios relacionados con la salud sexual y reproductiva. En concreto, en su capítulo VII párrafo 7.3 establece que los derechos reproductivos son derechos humanos: “Los derechos reproductivos abarcan ciertos derechos humanos que ya están reconocidos en las leyes nacionales, en los documentos internacionales sobre derechos humanos y en otros documentos pertinentes de las Naciones Unidas aprobados por consenso. Esos derechos se basan en el reconocimiento del derecho básico de todas las parejas y de cada persona a decidir libre y responsablemente el número de hijos, el espaciamiento de los nacimientos y el intervalo entre estos y a disponer de la información y de los medios para ello y el derecho a alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y reproductiva. También incluye su derecho a adoptar decisiones relativas a la reproducción sin sufrir discriminación, coacciones ni violencia, de conformidad con lo establecido en los documentos de derechos humanos. En el ejercicio de este derecho, las parejas y las personas deben tener en cuenta las necesidades de sus hijos nacidos y futuros y sus obligaciones con la comunidad. La promoción del ejercicio responsable de esos derechos debe ser la base primordial de las políticas y programas estatales y comunitarios en la esfera de la salud reproductiva, incluida la planificación de la familia”.

Posteriormente a la CIPD, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, así como la Comisión de Derechos Humanos en su resolución 2003/286, y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), han reafirmado esta visión.

Uno de los indicadores incluidos en la nueva meta sobre el acceso universal a la salud reproductiva es la cobertura de la atención prenatal, medida por la proporción de nacimientos que han tenido al menos una visita posnatal y al menos cuatro visitas prenatales. La atención prenatal está en consonancia con el Programa de Acción de la CIPD, que no solo se refiere al acceso universal a la salud reproductiva como el acceso a la planificación familiar, sino también al “derecho a recibir servicios adecuados de atención de la salud que permitan los embarazos y los partos sin riesgos y den a las parejas las máximas posibilidades de tener hijos sanos” (Naciones Unidas, 1994).

En general, la cobertura de atención prenatal es alta en los países de América Latina y el Caribe (véase el cuadro VI.7). Sin embargo, coexiste con altos niveles de morbilidad y mortalidad materna e infantil. Un ejemplo es la República Dominicana, donde la cobertura casi universal de la atención prenatal (97,5%) contrasta con niveles relativamente altos de mortalidad infantil (28‰ y de mortalidad materna de 86,3 por 100.000, mostrando que el indicador debe ser analizado a la luz de su eficacia respecto de la salud maternoinfantil).

Cuadro VI.7
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): COBERTURA DE ATENCIÓN PRENATAL
(INDICADOR 5.5 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO)
(Distribución porcentual de consultas prenatales de mujeres)

País y año	Número de consultas prenatales			
	0	1	2 a 3	4 o más
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2008	9,6	3,3	14,7	72,1
Colombia, 2005	6,4	1,4	7,7	83,1
Ecuador, 2004	15,8	3,0	14,3	66,5
El Salvador, 2002	14,0	0,7	6,6	78,6
Haití, 2005-2006	13,8	4,9	26,8	53,8
Honduras, 2005	8,0	2,0	9,0	80,8
Guatemala, 2002	15,7	2,6	15,3	65,9
Nicaragua, 2006	9,0	2,1	10,2	77,8
Paraguay, 2004	5,8	1,6	21,5	78,7
Perú, 2007-2008	2,5	1,0	4,8	91,6
República Dominicana, 2007	0,5	0,5	2,5	94,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de demografía y salud (EDS). Cifras obtenidas mediante procesamiento con STATcompiler [en línea] <http://www.statcompiler.com>, y de los informes finales de las encuestas del Estado Plurinacional de Bolivia (2008) y el Perú (2007-2008) [en línea] <http://www.measuredhs.com>.

En el marco de sus niveles de desarrollo económico de la región y del progreso en el resto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la fecundidad adolescente tiene niveles excesivos, que hacen de ella una característica peculiar. No muestra una tendencia sistemática a la baja como en otras regiones, no ha disminuido al ritmo de la fecundidad adulta y la mayoría de estos embarazos no son planeados. Su reducción desde 1990 hasta el presente ha sido muy pequeña y actualmente solo es superada en el África subsahariana (véase el cuadro VI.8, UNFPA, 2007).

Las adolescentes tienen más dificultades que las mujeres adultas para articular sus roles productivos y reproductivos y carecen de oportunidades adecuadas para ejercer sus derechos reproductivos. Además, el embarazo adolescente es a la vez causa y producto importante de las desigualdades socioeconómicas, étnicas, generacionales y de género. La mayoría de estas madres se encuentra en una situación de exclusión y marginación, y sus hijos o hijas tienen altas probabilidades de continuar inmersos en esta dinámica, perpetuando así la transmisión intergeneracional de la pobreza. Es importante destacar que la prevención de los embarazos no deseados por sí sola podría evitar aproximadamente una cuarta parte de las muertes maternas, incluidas las ocasionadas por abortos clandestinos (Naciones Unidas, 2007).

De allí que encararla sea una dimensión esencial de la salud sexual y reproductiva en América Latina y el Caribe y uno de los principales desafíos para alcanzar la meta relativa al acceso universal a anticonceptivos.

Conscientes de este problema, los ministros de salud de las Américas, en el 49º Consejo Directivo de la OPS/OMS, en septiembre de 2009, aprobaron el Plan de Acción 1998-2001 sobre la salud y desarrollo del adolescente en las Américas, comprometiéndose a fortalecer los programas nacionales y los recursos adecuados para la ejecución de planes nacionales y acceso a servicios de salud de calidad y cobertura, con especial énfasis en salud sexual y reproductiva. El plan tiene como principales líneas de acción el fortalecimiento de la información estratégica y la innovación, el desarrollo de entornos favorables con políticas basadas en datos científicos, el fortalecimiento de los sistemas y servicios integrados e integrales, el aumento de la capacidad de los recursos humanos, el desarrollo de intervenciones en las familias y comunidades, las alianzas estratégicas y la colaboración con otros sectores.

Cuadro VI.8
**REGIONES DEL MUNDO: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE FECUNDIDAD DE MUJERES
 DE 15 A 19 AÑOS (INDICADOR 5.4 DE LOS OBJETIVOS DE
 DESARROLLO DEL MILENIO), 1990-2006**
(Nacimientos por cada 1.000 mujeres)

Región	1990	2006	Cambio porcentual
Regiones desarrolladas	34,7	22,5	- 35,2
Regiones en desarrollo	66,5	53	- 20,3
África septentrional	42,9	28,1	- 34,5
África subsahariana	130,6	123,1	- 5,7
América Latina y el Caribe	77,4	71,8	- 7,2
Asia oriental	21,3	4,5	- 78,9
Asia meridional	90,1	52	- 42,3
Asia sudoriental	50,4	44,4	- 11,9
Asia occidental	63,6	50,2	- 21,1
Oceanía	82,3	61,2	- 25,6
Países de la Comunidad de Estados Independientes	52,1	28,4	- 45,5

Fuente: Naciones Unidas, Base de datos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Default.aspx>.

Cuando se observa la proporción de madres jóvenes en relación con su nivel educativo, se puede deducir la brecha en información y acceso a los servicios de salud reproductiva existente entre los grupos (véanse el cuadro VI.9 y el recuadro VI.8). Es necesario reducir las desigualdades de acuerdo con los niveles de educación, lugar de residencia o condición étnico-racial, ya que estas barreras difieren el pleno ejercicio de los derechos y el acceso a oportunidades de desarrollo. Se evidencian las desventajas de las jóvenes de menor instrucción, cuyas posibilidades laborales futuras no solo están condicionadas por el insuficiente nivel educativo, sino por una mayor exposición a la maternidad (CELADE, 2010b).

En este sentido, el Comité sobre los Derechos del Niño, en su observación general número 4, expresó su preocupación sobre el hecho de que los matrimonios y embarazos precoces constituyan un importante factor en los problemas sanitarios relacionados con la salud sexual y reproductiva y recomendó a los Estados facilitar el acceso a los adolescentes a información relativa a estos temas, incluida la planificación familiar, los anticonceptivos, los peligros de un embarazo precoz, la prevención del VIH/SIDA y la prevención y el tratamiento de las enfermedades de transmisión sexual (ETS).

En algunos países, el uso de anticonceptivos por parte de mujeres en edad fértil (de 15 a 49 años) aún es bajo, y las diferencias por nivel educativo y entre las áreas rurales y urbanas son notables (véase el cuadro VI.9). Pero todos los países con datos disponibles, excepto Guatemala y Haití, acortaron la brecha entre zonas urbanas y rurales. Seis de ellos alcanzarían la reducción del 50% (meta establecida por el Programa de Acción de la CIPD): el Brasil, el Ecuador, Honduras, Nicaragua, el Perú y la República Dominicana (CELADE, 2010b). Cerrar la brecha entre la demanda y la oferta de métodos anticonceptivos es un reto pendiente en la región, particularmente con relación al uso de anticonceptivos modernos.

Cuadro VI.9
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD Y ADOLESCENTES DE 15 A 19 AÑOS QUE SON MADRES, POR NIVEL EDUCATIVO, ALREDEDOR DE 2005
(En porcentajes)

País	Nivel de educación	Tasa global de fecundidad	Adolescentes de 15 a 19 años que son madres
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2008	Sin educación	6,1	...
	Primaria	4,7	31,9
	Secundaria	3,0	12,7
	Superior	1,9	4,3
	Total	3,5	17,9
Colombia, 2005	Sin educación	4,5	52,3
	Primaria	3,4	42,3
	Secundaria o más	2,1	16,3
	Total	2,4	20,5
Ecuador, 2004	Sin educación	5,9	42,9
	Primaria	4,1	34,1
	Secundaria o más	2,6	14,2
	Total	3,2	19,4
El Salvador, 2002	Sin educación	4,0	48,8
	Primaria	3,4	34,4
	Secundaria o más	2,2	14,5
	Total	2,8	21,6
Guatemala, 2002	Sin educación	6,4	36,4
	Primaria	4,7	24,2
	Secundaria o más	2,1	6,6
	Total	4,4	19,2
Haití, 2005-2006	Sin educación	5,9	30,0
	Primaria	4,3	16,6
	Secundaria o más	2,4	8,7
	Total	3,9	14,0
Honduras, 2005-2006	Sin educación	4,9	46,3
	Primaria	3,8	31,5
	Secundaria o más	2,2	10,5
	Total	3,3	21,5
Nicaragua, 2006	Sin educación	4,4	64,2
	Primaria	3,2	34,0
	Secundaria o más	2,0	16,3
	Total	2,7	25,2
Paraguay, 2004	Sin educación	4,3	34,6
	Primaria	4,0	26,2
	Secundaria o más	2,4	9,4
	Total	--	13,2
Perú, 2007-2008	Sin educación	4,3	57,9
	Primaria	3,7	32,6
	Secundaria	2,5	12,5
	Superior	1,7	4,8
	Total	2,5	10,7
República Dominicana, 2007	Sin educación	3,9	51,3
	Primaria	3,0	32,0
	Secundaria o más	2,2	14,7
	Total	2,4	20,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de demografía y salud (EDS). Cifras obtenidas mediante procesamiento con STATcompiler [en línea] <http://www.statcompiler.com> y de los informes finales de las encuestas del Estado Plurinacional de Bolivia (2008) y el Perú (2007-2008) [en línea] <http://www.measuredhs.com>.

Recuadro VI.8

LA EDUCACIÓN SEXUAL Y LA PROVISIÓN DE SERVICIOS DE SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA A LAS Y LOS ADOLESCENTES Y JÓVENES

La brecha en la información y el acceso a los servicios se hace marcadamente evidente cuando se observan las cifras correspondientes a la proporción de madres jóvenes en relación con su nivel educativo: “Esta realidad muestra cómo el nivel educativo opera como factor relevante sobre la maternidad adolescente, a la vez que pone en evidencia la desventaja de las jóvenes de menor instrucción: sus futuras posibilidades laborales no solo están condicionadas por el insuficiente nivel educativo, sino por las vulnerabilidades a las que las expone la maternidad en edades tan jóvenes”. Además, existen evidencias de que la cantidad final de hijos de las muchachas indígenas es mayor que la de las demás: “Estas cuestiones estarían poniendo en evidencia el acceso desigual al derecho a la salud sexual y reproductiva, que obedece a diferentes causas estructurales: el nivel educativo de las jóvenes, la zona de residencia, que generalmente es rural, pero además, la falta de adecuación cultural de los servicios de salud, que dificultan el acceso de estas jóvenes a los servicios de planificación familiar” (CEPAL/UNFPA, 2009).

Es necesario reducir las desigualdades que se observan en la fecundidad de las adolescentes de acuerdo con su nivel de educación, su lugar de residencia (urbano o rural) o su condición étnico-racial, ya que se originan en brechas que imponen diferencias en el ejercicio de los derechos y en el acceso a oportunidades de desarrollo. Para eso debe ampliarse y mejorarse la provisión de servicios de salud sexual y reproductiva a los adolescentes y jóvenes, incluida la educación sexual, los servicios adecuados a las necesidades de este grupo (desarrollados en diálogo con ellos) y el derecho a la privacidad y confidencialidad en su acceso y consulta. La incorporación de la educación en materia de sexualidad, tanto en el currículo de la educación formal como en la informal, es un aspecto en el que la región ha avanzado tímidamente. “A pesar de la importancia del tema, la realidad es que los países en general no tienen políticas concretas respecto a la educación sexual de los adolescentes por diferentes motivos, entre ellos, por limitaciones sociales o culturales” (CEPAL/UNFPA, 2009).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, “América Latina: avances y desafíos de la implementación del Programa de Acción de El Cairo, con énfasis en el período 2004-2009”, *documentos de proyectos*, N° 311 (LC/W.311), Santiago de Chile, 2010.

La demanda insatisfecha de planificación familiar es el indicador sobre las restricciones al acceso universal a la salud reproductiva que está en sintonía con una visión de derechos humanos, por considerar las preferencias e intenciones reproductivas de las mujeres. De hecho, es difícil evaluar el uso de anticonceptivos como indicador del acceso a los servicios de salud reproductiva sin tener en cuenta la demanda insatisfecha para planificación familiar, porque el poco uso de anticonceptivos también puede revelar simplemente que no se tiene acceso a ellos.

La gran mayoría de los países de la región ha disminuido la proporción de demanda insatisfecha de planificación familiar. También están reduciendo la brecha entre los diferentes sectores sociales, tanto si tiene en cuenta la zona de residencia como el nivel de educación de las mujeres en unión. No obstante, dado su estrecha relación con el acceso a los anticonceptivos, las brechas sociales en materia de la demanda insatisfecha de planificación familiar siguen vigentes (véase el cuadro VI.11).

A cinco años del horizonte temporal establecido por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, persiste en la región la brecha entre la demanda y la oferta de métodos anticonceptivos. Disminuirla es un reto pendiente, un desafío que forma parte de otro mayor: cerrar la brecha en el ejercicio de los derechos reproductivos y en el acceso a la salud sexual y reproductiva, en particular el acceso a los anticonceptivos modernos y a la educación sexual, la disminución de la fecundidad adolescente y de la mortalidad materna (CELADE, 2010b).

En ese sentido, cabe destacar la contribución del Plan de Acción sobre la Salud de los Adolescentes y Jóvenes en el ámbito de la educación sexual, pues por su intermedio, los países se han comprometido a la entrega de los conocimientos necesarios que permitan a los jóvenes tomar decisiones responsables e informadas sobre su vida sexual. En el contexto de la pandemia del VIH, el acceso a una educación sexual y a métodos de prevención de esta enfermedad se vuelve aún más imperativo.

Cuadro VI.10
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): USO DE MÉTODOS ANTICONCEPTIVOS POR MUJERES EN EDADES REPRODUCTIVAS Y EN UNIÓN, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO (INDICADOR 5.3 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), ALREDEDOR DE 1990 Y ALREDEDOR DE 2005
(En porcentajes)

	Sin educación			Educación primaria			Educación secundaria y más			
	Cualquier método moderno	Condón	Esterilización femenina	Cualquier método moderno	Condón	Esterilización femenina	Cualquier método moderno	Condón	Esterilización femenina	
										Cualquier método moderno	Condón	Esterilización femenina
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2008	42,0	21,6	0,0	56,1	29,6	1,7	68,9	42,6	7,4	6,9
Bolivia (Estado Plurinacional de), 1989	11,6	2,4	0	26,3	9,1	0	49,4	23,8	1	6,7
Colombia, 2005	67,1	57,4	3,6	78,5	67,5	5	78,7	69,1	8,4	27,8
Colombia, 1990	52,6	44	0,6	63,3	51,8	2,2	70,7	58,9	3,9	17,2
República Dominicana, 2007	69,8	68	0,3	75,2	73,3	1,3	71,2	67,4	2,6	39,3
República Dominicana, 1991	41,5	37,8	0	55,2	52,3	0,2	61,4	53,7	3	30,9
Guatemala, 2002	24,7	18,3	0,4	45,6	37,0	2,1	67,7	54,7	5,9	23,0
Guatemala, 1987	9,8	8,6	0	29,5	24,3	1,6	60	46,2	4,9	20,3
Haití, 2005-2006	24,5	18,5	0,8	31,9	25,1	3,5	40,4	31,4	12,5	1,8
Haití, 1994-1995	11,3	8,4	0,6	19,7	15,2	2,5	34,2	23,2	9,3	1,7
Nicaragua, 2006	65,8	64,9	2,3	71,5	69,4	2,6	75,9	72	5,5	24,5
Nicaragua, 1997-1998	46,3	44,6	2,2	59,3	57,4	1,9	68,8	63,9	3,6	23,3
Paraguay, 2004	51	45,5	2,7	69	56,5	9,9	77,5	65,2	14,3	11,4
Perú, 2007-2008	65,6	37,0	1,4	70,3	41,9	4,4	74,0	53,3	13,4	9,3
Perú, 1986	19,1	7,6	0,2	39,3	17,1	0,4	63,3	35,7	1,3	6,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de demografía y salud (EDS). Cifras obtenidas mediante procesamiento con STATAcompiler [en línea] <http://www.statcompiler.com>, y de los informes finales de las encuestas del Estado Plurinacional de Bolivia (2008) y el Perú (2007-2008) [en línea] <http://www.measuredhs.com>.

Cuadro VI.11
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): MUJERES DE 15 A 49 AÑOS EN UNIONES CON DEMANDA
 INSATISFECHA DE PLANIFICACIÓN FAMILIAR, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO
 (INDICADOR 5.6 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO)**
 (En porcentajes)

País y año	Demanda insatisfecha para espaciar el embarazo			Demanda insatisfecha para limitar el embarazo			Demanda insatisfecha total		
	Sin educación formal	Educación primaria	Educación secundaria o más	Sin educación formal	Educación primaria	Educación secundaria o más	Sin educación formal	Educación primaria	Educación secundaria o más
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2008	2,8	6,1	7,2	25,1	17,8	7,2	27,8	24,0	14,5
Colombia, 2005	27,8	15,8	10,5	13,4	5,8	3,8	15,0	7,4	5,8
Haití, 2005-2006	71,7	63,3	45,3	58,4	50,1	44,8	61,1	55,9	45,1
Perú, 2007-2008	1,3	2,9	3,6	8,7	7,0	3,8	9,9	9,9	7,4
República Dominicana, 2007	31,3	38,7	26,2	13,1	6,7	7,0	15,0	12,8	14,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de demografía y salud (EDS). Cifras obtenidas mediante procesamiento con STATcompiler [en línea] <http://www.statcompiler.com>, y de los informes finales de las encuestas del Estado Plurinacional de Bolivia (2008) y el Perú (2007-2008) [en línea] <http://www.measuredhs.com>.

En conclusión, a pesar del panorama auspicioso en materia de derechos reproductivos y salud sexual y reproductiva, se enfrentan asignaturas pendientes, y en algunos casos incluso han ocurrido retrocesos. Aunque la mortalidad materna se redujo en el período 1997-2005, el virtual estancamiento del número absoluto de muertes maternas es motivo de preocupación y evidencia la necesidad de adoptar medidas adicionales. Muchas de ellas vulneran los derechos humanos de las mujeres, pues serían evitables con intervenciones que son bien conocidas y es inaceptable que las mujeres latinoamericanas y caribeñas pobres sigan arriesgando su vida y su salud al dar a luz. Por tanto, es necesario avanzar hacia un amplio consenso entre los gobiernos, los organismos del sistema de las Naciones Unidas y la sociedad civil. Otro asunto crucial que llama a la acción urgente es la salud reproductiva durante la adolescencia.

La mortalidad materna y la fecundidad adolescente de la región, incluso a la luz de los promedios regionales y nacionales, presentan valores mucho más altos de los que cabría esperar conforme a los niveles de fecundidad y mortalidad, y en el período examinado no registraron tendencias concluyentes a la baja. Ello en circunstancias de que estos promedios ocultan inequidades significativas entre y dentro de los países, por lo que para muchas personas el cumplimiento de las metas en materia de salud sexual y reproductiva aún es lejano que el horizonte que ellos arrojan.

Por su parte, las metas 5.A y 5.B de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que prescriben el acceso universal a la salud reproductiva para 2015 y abarcan dos de las tres metas cuantitativas del Programa de Acción de El Cairo, requieren todavía mucha promoción en la mayor parte de los países y fortalecer su sustento legal, institucional, sectorial y financiero. Ese es, precisamente, el principal desafío para los próximos años en esta materia. El seguimiento de los indicadores de la nueva meta 5.B tiene como sentido y fin último que todas las personas de la región ejerzan sus derechos reproductivos al tener acceso oportuno a servicios de salud sexual y reproductiva de calidad.

Finalmente, es importante recordar que el compromiso con los derechos humanos implica que los Estados asuman ciertas obligaciones para garantizar su disfrute. En este sentido, los Estados —tras la ratificación de los instrumentos internacionales de derechos humanos— se comprometen a respetar, proteger y garantizar estos derechos.

Recuadro VI.9

**LA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA POBLACIÓN Y EL DESARROLLO (CIPD)
Y LOS FLUJOS DE FINANCIAMIENTO DE SU PROGRAMA DE ACCIÓN**

La salud reproductiva y la dinámica poblacional son elementos clave que deben ser parte integral de las estrategias de reducción de la pobreza y de los planes de desarrollo. En la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) de 1994, la comunidad internacional acordó que serían necesarios 17.000 millones de dólares en 2000, 18.500 millones de dólares en 2005, 20.500 millones de dólares en 2010 y 21.700 millones de dólares en 2015 para financiar programas en el área de la dinámica de la población, la salud reproductiva —incluida la planificación familiar, la salud materna y la prevención de las infecciones de transmisión sexual—, así como para programas dirigidos a la recolección, el análisis y la difusión de datos sobre población. Dos tercios de esos montos serían movilizados por los países en desarrollo y el tercio restante —esto es, 5.700 millones de dólares en 2000, 6.100 millones de dólares en 2005, 6.800 millones de dólares en 2010 y 7.200 millones de dólares en 2015— provendría de la comunidad internacional.

Los objetivos financieros de la CIPD se fijaron hace 15 años y no alcanzan a cubrir las necesidades actuales, que han crecido notoriamente desde entonces. En aquellos momentos, la situación de la salud y la población en el mundo era muy diferente a la de hoy en día. En efecto, la pandemia del VIH/SIDA ha alcanzado proporciones que no habían sido anticipadas y la mortalidad materna e infantil continúan siendo inaceptablemente altas en muchas partes del mundo. Los costos del cuidado de la salud se han incrementado extraordinariamente y la ausencia de inversiones en el desarrollo y apoyo a los sistemas y programas de salud fue identificada como un factor ligado a la falta de progreso en las metas del Programa de Acción de la CIPD. El costo de la recolección de datos ha aumentado sustantivamente. Además, el valor del dólar actualmente es mucho menor del que tenía en 1993. Como resultado de todo ello, las metas asociadas al financiamiento fijadas originalmente en la CIPD son insuficientes para satisfacer las necesidades de los países en desarrollo.

Procurando reflejar con mayor precisión y conciliar las actuales necesidades de recursos financieros para el logro de las metas del Programa de Acción y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) ha tomado a su cargo la tarea de rever las estimaciones para los cuatro componentes costeados de la Conferencia de El Cairo. Estas estimaciones revisadas son mucho mayores que las metas originales establecidas en 1994, debido a que tienen en cuenta tanto las necesidades como los costos actuales, y están contenidas en un informe del Secretario General presentado a la Comisión de Población y Desarrollo en marzo de 2009 (véase el cuadro).

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTIMACIÓN REVISADA DE LOS COSTOS ESTABLECIDOS EN LA
CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA POBLACIÓN Y EL DESARROLLO, 2009-2015**

(En millones de dólares)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Salud sexual y reproductiva/ planificación familiar	3 132	3 401	3 627	3 837	3 922	4 119	4 347
Planificación familiar/costos directos	310	343	378	414	452	492	518
Salud materna/costos directos	958	1 182	1 431	1 706	2 009	2 340	2 680
Programas y sistemas/costos vinculados	1 864	1 876	1 818	1 717	1 461	1 286	1 150
VIH/SIDA	3 072	3 461	3 562	3 630	3 703	3 770	3 867
Investigación básica/datos/análisis de políticas	162	729	250	309	74	78	106
Total	6 366	7 591	7 439	7 775	7 699	7 966	8 320

Fuente: Naciones Unidas, *Corriente de recursos financieros destinados a contribuir a la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. Informe del Secretario General (E/CN.9/2009/5)*, 2009; Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), *Revised Cost Estimates for the Implementation of the Programme of Action of the International Conference on Population and Development: A Methodological Report*, 2009, en prensa.

Recuadro VI.9 (conclusión)

Cooperación internacional para las actividades de población en América Latina y el Caribe

La región ha recibido casi 395 millones de dólares en cooperación para las actividades de población durante 2007. De este monto, un 39% fue canalizado a través de programas bilaterales, un 34% mediante organismos multilaterales y un 27% tuvo como destino organizaciones no gubernamentales de carácter internacional. Un total de 32 países de América Latina y el Caribe se beneficiaron de esta ayuda internacional. Haití recibió la cooperación más importante, de 116,9 millones de dólares, seguido por Nicaragua con 36,7 millones y el Perú con 24,5 millones. Un total de 43,5 millones de dólares se destinó a programas regionales.

Inversión nacional para las actividades de población en la región y balance

A nivel nacional, se estima que en 2007 los países de América Latina y el Caribe han destinado más de 2.550 millones de dólares a actividades de población. De esta cantidad de recursos, el 63% provino de los gobiernos, el 32% del gasto de bolsillo y el 5% de organizaciones no gubernamentales de carácter nacional. En total, se invirtieron en la región 2.945 millones de dólares en 2007 entre recursos nacionales y asistencia internacional, un valor alejado de los 6.366 millones de dólares que se requieren en 2009 para lograr los compromisos básicos de la CIPD, según las estimaciones actualizadas por el UNFPA y presentadas por el Secretario General a la Comisión sobre Población y Desarrollo en 2009. Quince años han pasado desde que se fijaron las metas acordadas en la CIPD y los recursos movilizados no son suficientes para cubrir las actuales necesidades y costos, que han crecido extraordinariamente desde el momento en que se establecieron. Las metas y los objetivos del Programa de Acción no se han alcanzado completamente y, si bien el progreso ha sido importante, la comunidad internacional tampoco está encaminada hacia el logro de todos los compromisos asumidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Para llegar a los requerimientos actuales, tanto la asignación local como internacional de recursos para las actividades de población deben incrementarse desde los actuales niveles, en línea con los costos estimados mediante la revisión de cada uno de los cuatro componentes del programa. Dada la crisis económica global contemporánea, es importante que tanto los donantes como los países en desarrollo movilicen suficientes recursos, para poder implementar plenamente la agenda de la CIPD y los objetivos derivados de la Declaración del Milenio.

Fuente: Naciones Unidas, *Corriente de recursos financieros destinados a contribuir a la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. Informe del Secretario General (E/CN.9/2009/5)*, 2009; Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), *Revised Cost Estimates for the Implementation of the Programme of Action of the International Conference on Population and Development: A Methodological Report*, 2009, en prensa; Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), “Latin America and the Caribbean: Financial Resource Flows and Revised Cost Estimates for Population Activities, 2009”, *Entre los progresos y las asignaturas pendientes: 15 años del Programa de Acción de El Cairo en América Latina y el Caribe, con énfasis en el período 2004-2009*, documentos de proyectos, N° 317 (LC/W.317), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010.

La obligación de respetar implica el reconocimiento en el marco legal de los derechos reproductivos, el no dificultar su acceso y no privar arbitrariamente a las personas de su disfrute, sobre la base de usos y costumbres o creencias religiosas.

La obligación de proteger implica la promulgación e implementación de leyes que garanticen el ejercicio de derechos reproductivos, prestando especial atención a los más vulnerables, como las comunidades indígenas, los menores y las personas con discapacidad. Esta obligación también comprende la necesidad de velar para que los agentes no estatales no comprometan el disfrute de estos derechos.

Por último, el deber de cumplir o garantizar conlleva la obligación de los Estados de adoptar las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales necesarias para garantizar la realización de tales derechos.

C. SEXTO OBJETIVO: COMBATIR EL VIH/SIDA, EL PALUDISMO Y OTRAS ENFERMEDADES

1. Introducción

Aunque existen experiencias y resultados alentadores en América Latina y el Caribe que apuntan hacia la posibilidad de detener y revertir la epidemia del VIH en algunos países de la región, existen también retos significativos en los cuales será necesario enfocar la respuesta para alcanzar el sexto Objetivo en relación con el VIH.

En este período posterior a la crisis financiera se podrían agudizar las inequidades sociales, exacerbando factores de vulnerabilidad, por lo cual será necesario redoblar los esfuerzos para mantener el compromiso político, económico y social para lograr el acceso universal a la prevención, el tratamiento, los cuidados y el apoyo en relación con el VIH y así detener y revertir la epidemia.

En el contexto de epidemias concentradas en poblaciones clave¹⁰, incluidos hombres que tienen sexo con hombres¹¹ (HSH), trabajadores sexuales (TS) y sus clientes, y usuarios de drogas inyectables (UDI), que se encuentran en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, el principal reto será aumentar a escala y enfocar esfuerzos hacia la prevención en estos grupos más afectados por la epidemia en la región. Las intervenciones en prevención deberán diseñarse sobre la base de evidencia, con la plena participación de las poblaciones clave, combinando elementos biomédicos, de comportamiento y estructurales, con enfoque de derechos humanos y género. Las intervenciones deberán también abarcar a las mujeres, los jóvenes y las poblaciones indígenas, grupos de alta vulnerabilidad social en los cuales se reporta un incremento en la transmisión del virus.

Superar las inequidades en el acceso a los servicios de prevención, tratamiento y apoyo, empezando con el acceso a la prueba del VIH y la eliminación del estigma y la discriminación sobre la base de la diversidad sexual y el estado serológico, es otro reto que es crucial enfrentar.

La respuesta al VIH debe combinarse con esfuerzos para lograr resultados más amplios de salud. Los programas y servicios de VIH deben integrarse a los servicios y programas de salud sexual y reproductiva, salud materno-infantil y tuberculosis, contribuyendo al fortalecimiento de los sistemas de salud y logrando así la sostenibilidad de la respuesta.

Será decisivo brindar una educación sexual de calidad, oportuna y basada en derechos a todos los jóvenes de la región para reducir la transmisión del VIH.

Asimismo, para optimizar los resultados de la respuesta al VIH, la brecha en la generación y el uso de información estratégica debe ser superada.

A pesar de las sinergias naturales entre la respuesta al VIH y los otros Objetivos de Desarrollo del Milenio, no ha habido suficiente enfoque en maximizar estas dinámicas que se apoyan mutuamente. Este es el momento para dar pasos estratégicos para trabajar con todos los socios a fin de generar sinergias que producirán resultados concretos a través de una agenda integral de desarrollo.

¹⁰ Poblaciones clave de mayor riesgo o "población con mayor riesgo de exposición al VIH" : clave tanto para la dinámica de la epidemia como para la respuesta a la epidemia; poblaciones más expuestas. Orientaciones terminológicas del ONUSIDA (2007).

¹¹ Hombres que tienen relaciones sexuales con hombres: este término es útil ya que no solo incluye a los hombres que se autodefinen como gay u homosexuales y que tienen relaciones sexuales solamente con hombres, sino también a hombres bisexuales y heterosexuales que pueden tener relaciones sexuales ocasionales con hombres. Orientaciones terminológicas del ONUSIDA (2007).

La relación entre el VIH y los otros Objetivos de Desarrollo del Milenio es biunívoca: la detención y reducción del VIH/SIDA depende estrechamente del cumplimiento de otras metas, incluida la de reducción de la pobreza y del hambre, del acceso a la educación, a igualdad de género y salud materna, especialmente el acceso universal a la salud sexual y reproductiva. Las desigualdades socioeconómicas y de género, la violencia, las brechas en el ejercicio de los derechos humanos, la falta de protección social y judicial, el bajo nivel educativo y el acceso inequitativo a servicios de salud crean situaciones de vulnerabilidad que promueven o exacerbaban comportamientos de riesgo que a su vez aumentan las posibilidades de contraer el VIH. Por esto y por la capacidad de la respuesta al VIH de contribuir al desarrollo integral de los países hacia el logro de las demás metas del milenio, es que este Objetivo requiere especial atención.

En este capítulo se examinarán los indicadores relativos al sexto Objetivo y el VIH en América Latina y el Caribe, se identificarán retos aún existentes para poder lograr las metas establecidas y se ofrecerán recomendaciones para la definición de políticas y programas efectivos para guiar acciones hacia estas metas.

Este informe se presenta en el año de la meta del acceso universal a tratamiento, prevención, atención y apoyo en VIH/SIDA, al que Jefes de Estado y representantes de gobiernos se comprometieron en 2006. El movimiento hacia el acceso universal ha sido guiado por metas ambiciosas establecidas en la mayoría de los países contra resultados claves y ha convocado a un compromiso global para incrementar el acceso a intervenciones efectivas relacionadas al VIH. Las interacciones entre socios, incluidos gobiernos, sociedad civil, asociaciones de personas viviendo con el VIH, sector académico y cooperación internacional, entre otros, han sido fortalecidas en este proceso y han planteado un enfoque multisectorial en la respuesta al VIH, más allá del sector salud. El año 2010 y el movimiento hacia el acceso universal ofrecen un punto intermedio de reflexión y análisis de progresos y desafíos hacia el sexto Objetivo de Desarrollo del Milenio para 2015.

2. Meta 6.A: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA

a) Indicador 6.1: Prevalencia del VIH entre las personas de 15 a 24 años

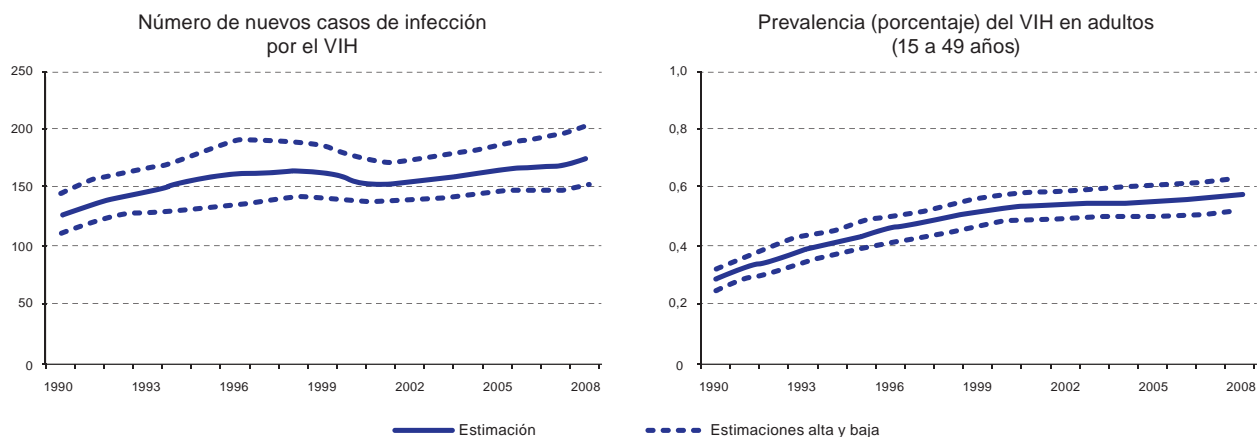
Los datos en América Latina y el Caribe sobre este indicador son limitados, de modo que, para poder analizar la situación regional, en esta sección se presentarán y analizarán primero datos referentes a la prevalencia del VIH en la población de 15 a 49 años en América Latina y el Caribe y luego en poblaciones claves.

i) Prevalencia del VIH en la población general de 15 a 49 años en América Latina

La prevalencia regional del VIH en la población adulta (de 15 a 49 años) se estimó en un 0,6% (ONUSIDA/OMS, 2009) en 2008. La epidemia se caracteriza principalmente por concentrarse en poblaciones clave, incluidos hombres que tienen sexo con hombres, trabajadores sexuales y usuarios de drogas inyectables. En el gráfico VI.13 se muestra una tendencia creciente en el número de nuevas infecciones y una propensión a la estabilización de la prevalencia en la población adulta.

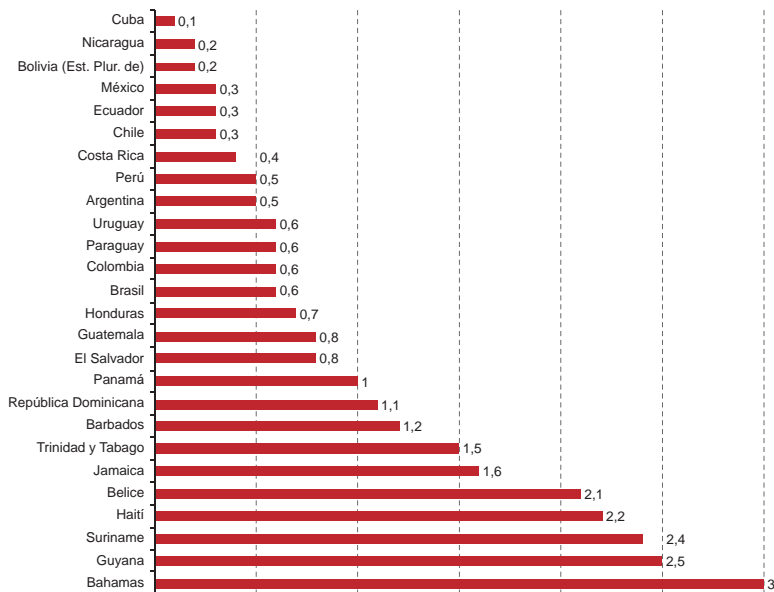
En 2001, el total estimado de nuevas infecciones por el VIH fue de 150.000. En 2008 se registró un total de 170.000 nuevas infecciones, lo que llevó el número de personas que viven con VIH a un estimado de dos millones. En 2001, el estimado de nuevas infecciones por el VIH en niños fue de 6.200 y en 2008 se registraron 6.900 nuevas infecciones en niños. La epidemia aún no se ha detenido ni tampoco revertido. Al contrario, el riesgo de una mayor expansión de la infección, incluso entre mujeres, jóvenes e indígenas, está presente, como se describirá a continuación.

Gráfico VI.13
AMÉRICA LATINA: ESTIMACIONES DE LA INCIDENCIA Y PREVALENCIA DEL VIH, 1990-2008
 (En número de casos y en porcentajes)



Fuente: Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA)/Organización Mundial de la Salud (OMS), *Situación de la epidemia de SIDA*, diciembre de 2009.

Gráfico VI.14
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): PROPORCIÓN DE ADULTOS DE 15 A 49 AÑOS CON VIH/SIDA, 2007
 (En porcentajes)



Fuente: Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA)/Organización Mundial de la Salud (OMS), *Informe sobre la epidemia mundial de SIDA*, 2008.

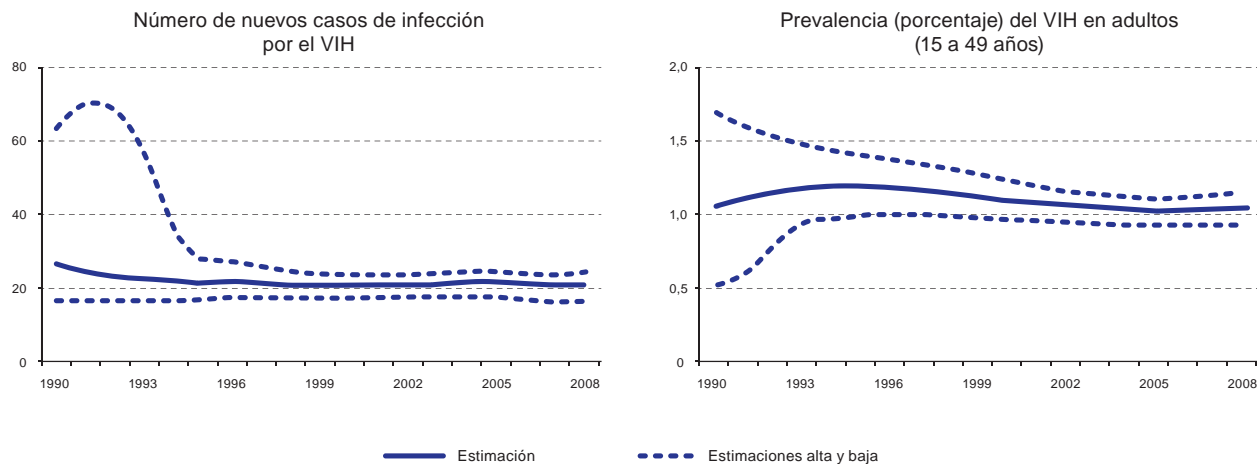
ii) *Prevalencia del VIH en población general de 15 a 49 años en el Caribe*

La epidemia del VIH en el Caribe parece haberse estabilizado, con un número decreciente de nuevas infecciones. En 2001, el total estimado de nuevas infecciones por el VIH fue de 21.000. En 2008, se registraron un

total de 20.000 nuevas infecciones, lo que llevó el número de personas viviendo con VIH a aproximadamente 240.000. Alrededor de tres cuartos de ellas viven en Haití y la República Dominicana. En 2001, el estimado de nuevas infecciones por el VIH en niños fue de 2.800, mientras que en 2008 se registraron 2.300 nuevas infecciones en niños. Cuba y Suriname son los dos únicos países del Caribe que, a pesar de tener prevalencias bajas, tienen epidemias en crecimiento.

Aunque en términos absolutos la epidemia en el Caribe parece menor, después de África subsahariana, el Caribe ha sido la región más afectada por el VIH y ocupa el segundo lugar entre las prevalencias del VIH más altas en adultos (cerca del 1%). Es más, en el Caribe, el SIDA es una de las principales causas de muerte entre adultos de 15 a 44 años. El Caribe presenta una mezcla de epidemias generalizadas¹² y concentradas¹³ con prevalencias de hasta el 3% en las Bahamas. La transmisión es principalmente heterosexual, muchas veces ligada al comercio sexual y con un componente de HSH.

Gráfico VI.15
EL CARIBE: ESTIMACIONES DE LA INCIDENCIA Y PREVALENCIA DEL VIH, 1990-2008
(En números de casos y porcentajes)



Fuente: Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA)/Organización Mundial de la Salud (OMS), *Situación de la epidemia de SIDA*, diciembre de 2009.

En algunos países del Caribe la prevalencia es especialmente elevada entre mujeres jóvenes de 15 a 19 años, que presentan de tres a seis veces mayor riesgo de tener el VIH que los hombres jóvenes (CEPAL, 2010).

Sin embargo hay evidencia de que en Haití y la República Dominicana, por ejemplo, la incidencia del VIH entre jóvenes ha disminuido gracias a las intervenciones que promovieron la reducción del número de parejas y el uso de condones (ONUSIDA/OMS, 2009). En la República Dominicana, el descenso en la prevalencia del VIH en la población joven (del 0,6 % en 2002 al 0,3% en 2007) fue documentado a través de encuestas de seroprevalencia. Estos logros ilustran el potencial de medidas preventivas integrales, con elementos de prevención biomédica, cambios de comportamiento y estructurales, desarrolladas sobre la base de evidencia, para controlar y revertir la epidemia.

¹² En una epidemia generalizada, el VIH está firmemente establecido en la población general. Aunque las subpoblaciones con alto riesgo pueden contribuir desproporcionadamente a la difusión del VIH, las redes sexuales en la población general son suficientes para sostener una epidemia independiente de las subpoblaciones con mayor riesgo de infectarse.

¹³ En una epidemia concentrada, el VIH se ha difundido sustancialmente en una o más subpoblaciones, pero no está bien establecido en la población general. Este estado de la epidemia sugiere redes de riesgo activas entre estas subpoblaciones. El curso futuro de la epidemia está determinado por la frecuencia y forma de los enlaces entre subpoblaciones con altos niveles de infección y la población general.

iii) *Prevalencia del VIH en poblaciones clave en América Latina y el Caribe*

Diversas encuestas han mostrado prevalencias de VIH entre HSH desde el 7,9% en El Salvador hasta el 25,6% en México, con prevalencias mayores al 5% en la mayoría de las ciudades más grandes de la región. En Honduras, por ejemplo, se notifica que la prevalencia en VIH en HSH menores de 25 años es del 4% comparada con la tasa en HSH mayores de 25 años, que asciende al 11,9% (Secretaría de Salud de Honduras, 2006). La prevalencia en personas transgénero en la Argentina se estima en un 27,6%, un valor muy preocupante. Esta información rara vez está disponible en los países. En Jamaica, hasta un 31% de infecciones en VIH son en HSH, mientras que en Trinidad y Tabago llegan al 20,4% (ONUSIDA/OMS, 2009).

Las prevalencias en mujeres y hombres trabajadores sexuales (TS) varían significativamente de un país a otro. En la Argentina, la prevalencia de VIH reportada en TS mujeres es del 1,8%, mientras que en TS hombres sube al 22,8%. Las prevalencias de VIH en TS mujeres pueden ser bajas, como en Nicaragua (0,2%) o altas como en Honduras (9,6%) o en Guyana (27%) (ONUSIDA/OMS, 2009, págs. 55 y 61). Honduras reporta una prevalencia de VIH en trabajadores sexuales menores de 25 años del 1% y en mayores de 25 años del 3,1% (Secretaría de Salud de Honduras, 2006).

Recuadro VI.10
CONSECUENCIAS DEL TERREMOTO SOBRE EL VIH EN HAITÍ

En Haití, el país más pobre de la región, se alcanzaron logros importantes en la última década que contribuyeron a la reducción progresiva de la prevalencia del VIH del 6,1% en 1993 al 2,2% en 2006. Los esfuerzos en materia de prevención resultaron en el aumento de los conocimientos respecto del VIH y del uso del condón. El acceso a consejería, pruebas de VIH y tratamiento antirretroviral se extendió a todo el país. De 2005 a 2009, el número de sitios de consejería y pruebas pasó de 79 a 148 y el número de sitios de distribución de antirretrovirales aumentó de 24 a 50, lográndose ofrecer tratamiento al 57% de las personas que viven con VIH que lo necesitaban en 2009.

Los tres departamentos más afectados por el terremoto de enero de 2010 concentraban el 60% de todas las personas que viven con VIH en tratamiento. Un número significativo de personas que viven con VIH se encontraron más desamparadas que nunca, muchas perdieron sus casas y están dispersas en el país. Se estima que el número de huérfanos y niños vulnerables por el SIDA aumentó.

La vulnerabilidad de las personas que viven con VIH y de sus familias aumentó tremendamente frente a la dificultad de nutrirse, a la vida en campamentos poco salubres o en la calle, a la falta de empleo o a la dificultad de acceder a servicios y medicación. Cabe destacar que 50 hospitales y centros de salud fueron destruidos, así como la mayor parte de los ministerios.

El Programa Nacional de VIH considera que todos los avances logrados hasta la fecha están en peligro de perderse debido a las situaciones de riesgo en que vive gran parte de la población desplazada en campamentos temporales, donde la violencia y, más específicamente, la violencia de género, es cotidiana y expone a mujeres y niños y niñas a la transmisión de ITS y VIH. La coordinación, los servicios y los bancos de datos del Programa Nacional se perdieron. Las asociaciones de personas que viven con VIH perdieron miembros y sus infraestructuras. No obstante, el Programa Nacional y sus asociados están trabajando incansablemente para reestablecer los servicios de prevención, tratamiento y apoyo. Además del Plan Nacional Multisectorial 2008-2012, se ha desarrollado un plan de acción provisional para después del terremoto. La respuesta en los próximos 18 meses se enfocará en fortalecer la prevención del VIH.

Aún es temprano para decir cuales serán las consecuencias del terremoto sobre el perfil de la epidemia y el logro del sexto Objetivo en Haití y la República Dominicana. Cabe recalcar que estos países concentran más del 70% de las infecciones de VIH estimadas en los países localizados en el mar Caribe.

Fuente: Gobierno de Haití, "Haiti Earthquake PDNA: assessment of damage, losses, general and sectoral needs", 2010; y "Plan intérimaire VIH SIDA suite au séisme du 12 janvier 2010. Addendum au PSNM 2008-2012", marzo de 2010.

Las prevalencias en usuarios de drogas inyectables varían del 9,1% en el Paraguay al 6,7% en México (ONUSIDA/OMS, 2008, pág. 233). En la Argentina se midió también la prevalencia en usuarios de drogas no inyectables que se estima en un 5,3%. En la República Dominicana la prevalencia en usuarios de drogas no inyectables es del 8% (República Dominicana, Secretaría de Salud, 2008).

Estos datos indican una carga de enfermedad alta en poblaciones clave, tanto joven como adulta.

iv) *¿Cómo han cambiado estas cifras en la última década y qué dicen sobre la probabilidad de lograr el sexto Objetivo de Desarrollo del Milenio en relación con el VIH?*

Por el elevado porcentaje de afectados y el rechazo institucional y social que sufren, los HSH, los usuarios de drogas inyectables, los TS y sus clientes y las personas transgénero siguen siendo las poblaciones más afectadas por la epidemia del VIH en América Latina y el Caribe.

La proporción de la infección en hombres con relación a mujeres ha disminuido drásticamente desde la década de 1980. Se ha informado un aumento de las infecciones en mujeres, especialmente entre mujeres en condiciones socioeconómicas precarias o en otras condiciones de vulnerabilidad, sin que haya descendido el número de infecciones en hombres. La proporción de mujeres entre las personas con VIH en América Latina y el Caribe se ha estabilizado en aproximadamente el 34% de la población total con VIH en América Latina y el 48% en el Caribe (ONUSIDA/OPS/UNICEF, 2009).

Por ejemplo, en la República Dominicana, los datos de las encuestas demográficas y de salud de 2007 indican que la prevalencia de VIH en las mujeres sin educación formal es del 3,7%, un porcentaje mucho mayor que el encontrado en mujeres de la población general en la cual se estima una prevalencia de VIH del 0,8% (República Dominicana, 2007).

Varios nuevos estudios registran también un mayor número de casos en poblaciones indígenas y jóvenes en circunstancias difíciles (adolescentes que viven en la calle y jóvenes fuera del sistema de educación formal) (ONUSIDA/OPS/UNICEF, 2009).

En Honduras, por ejemplo, se evaluó la prevalencia en la población garífuna (grupo étnico afrodescendiente del área del Caribe de Honduras) y se encontró una prevalencia del 2,6% y el 2,7% en hombres y mujeres menores de 25 años, respectivamente, y del 5,4% y el 5,2% (Secretaría de Salud de Honduras, 2006) en hombres y mujeres mayores de 25 años, respectivamente.

Cabe destacar que los indígenas y afrodescendientes representan el 40% de la población de la región y, a pesar del reconocimiento de su alta vulnerabilidad al VIH, existe poca información estratégica sobre ellos. Se considera que son muy vulnerables al VIH por los niveles de pobreza, analfabetismo, movimientos migratorios y prácticas culturales que les caracterizan (Naciones Unidas, 2005; CEPAL, 2006b; Winkler y Cueto, 2004), así como por el descuido institucional que frecuentemente sufren. Las prácticas culturales de riesgo incluyen la iniciación sexual temprana, la poligamia y el uso escaso del condón (Magis y otros, 2006; Zavaleta y otros, 2007). Diversas barreras culturales (estigma y discriminación, vergüenza, miedo) impiden su acceso a servicios e información (Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación de Argentina, 2005). Algunas comunidades se han visto afectadas por el tráfico de drogas que ha llevado a sus pueblos la violencia, el uso de drogas y el trabajo sexual (Traa-Valarezo, 2004). Con este cuadro se considera indispensable empezar a investigar, monitorear y evaluar sistemáticamente la epidemia en poblaciones indígenas y minoridades étnicas con el fin de conocer mejor el alcance de la epidemia y de desarrollar intervenciones efectivas culturalmente adaptadas, junto con las comunidades afectadas para que la epidemia no se continúe expandiendo y se reduzca su impacto.

Las mismas recomendaciones se hacen en relación a jóvenes en situaciones de mayor vulnerabilidad y riesgo. En epidemias generalizadas e hiperendémicas los expertos recomiendan que los programas de VIH se dirijan a todos los jóvenes, pero en otros escenarios los programas deben focalizar sus intervenciones en jóvenes vulnerables y en situación de mayor riesgo.

En América Latina y el Caribe son numerosos los jóvenes en situación de vulnerabilidad por la pobreza, la marginalización geográfica y social o por situación de desplazamiento. Por ejemplo, se calculó que en Iberoamérica, en 2006, aproximadamente un 35%, cerca de 47,5 millones, de los jóvenes de entre 15 y 29 años estaban afectados por la pobreza y un 11,4% vivían en situación de indigencia. Entre las jóvenes la pobreza es mayor al 37%, mientras que en los jóvenes es de aproximadamente el 33,5% (CEPAL/OIJ, 2008).

Recuadro VI.11
HOMBRES Y MUJERES JÓVENES VULNERABLES AL VIH

Los hombres y las mujeres jóvenes vulnerables al VIH incluyen a aquellos que:

- Son pares de jóvenes en situación de mayor riesgo.
- Tienen padres o hermanos que usan drogas inyectables o venden o intercambian sexo.
- Viven sin cuidado de los padres (en las calles o en instituciones de detención) o viven con parientes o tutores mayores o en familias desestructuradas.
- Abandonaron la escuela o poseen un acceso limitado a la información y educación.
- Utilizan sustancias (alcohol u otras drogas) que pueden alterar la capacidad de juicio.
- Poseen un acceso limitado a servicios sociales y de salud debido a la falta de documentos de identidad.
- Viven en situaciones de pobreza extrema o se encuentran desempleados.
- Fueron desplazados por motivos de guerra (interna o externa) o emigraron entre áreas rurales y urbanas o fuera de su país de origen en busca de empleo (debido al trabajo forzado o a la explotación sexual).
- Viven en áreas de alta prevalencia de infección por el VIH.
- Son excluidos socialmente (por ejemplo, miembros de minorías nacionales).

“Jóvenes en situación de mayor riesgo” se refiere a los jóvenes:

- Hombres y mujeres que usan drogas inyectables con material inyectable no esterilizado.
- Hombres que tienen sexo anal sin protección con otros hombres.
- Mujeres y hombres que trabajan en la industria del sexo, incluidos los que son víctimas del tráfico para fines de explotación sexual y que ofrecen sexo por dinero sin protección (a menudo por explotación).
- Hombres que tienen sexo sin protección con trabajadores o trabajadoras sexuales.

Fuente: Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), “Panorama general de intervenciones sobre el VIH y los jóvenes. Breves guías globales”, Equipo de Trabajo Interinstitucional, 2008 [en línea] <http://www.unfpa.org/hiv/iatt>.

Para entender los patrones de transmisión y proponer intervenciones más efectivas, los expertos han estado estudiando la transmisión del VIH en poblaciones clave (ONUSIDA/OPS/UNICEF, 2009). En estos estudios se identificaron experiencias exitosas y retos que se examinan a continuación.

v) *Hombres que tienen sexo con hombres (HSH)*

El análisis de los datos disponibles revela que las relaciones sexuales entre hombres en América Latina son comunes (del 3% al 20% de práctica sexual con otro hombre notificado durante el curso de la vida). Existe información que indica que los HSH con frecuencia tienen relaciones sexuales con mujeres o están unidos con mujeres. Según el país, entre el 32% y el 78% de los HSH informan haber tenido relaciones sexuales con mujeres alguna vez y entre el 1,7% y el 41%, según el país, informan estar casados con mujeres (ONUSIDA/OPS/UNICEF, 2009).

En estudios de seroprevalencia en HSH en cinco países de Centroamérica se encontraron tasas de nuevas infecciones por el VIH extremadamente altas (incidencia de 5,1 infecciones por 100 personas por año). Otros estudios dan cuenta de que las infecciones de transmisión sexual son muy frecuentes en HSH, facilitando la transmisión del VIH (ONUSIDA/OMS, 2009, pág. 60).

Estos datos identifican la necesidad de establecer programas de prevención para HSH que a menudo no se autoidentifican como parte de un grupo no heterosexual, en respuesta a las brechas en las intervenciones de prevención con HSH, y sugieren la posibilidad de una mayor expansión de la infección por transmisión heterosexual. Un estudio sobre modos de transmisión en el Perú en 2009 encontró que los HSH constituyen el 55% de la incidencia del VIH en el país. Sin embargo, el estudio estima que las parejas sexuales femeninas de HSH representan el 6% de las nuevas infecciones y que diversas formas de transmisión heterosexual conforman ahora el 43% de las nuevas infecciones por el VIH, de las cuales el 16% provienen de relaciones sexuales de “bajo riesgo” (ONUSIDA/OMS, 2009).

vi) *Usuarios de drogas inyectables (UDI)*

En 1992, el 26,3% de los casos informados de SIDA en América Latina y el Caribe se atribuyeron al uso de drogas inyectables. Desde entonces, como resultado de los programas de reducción de daños, se ha observado una tendencia decreciente en la transmisión del VIH por esta vía, hasta llegar a representar el 4,2% de los casos notificados de SIDA en 2007. Se estima, sin embargo, que a pesar del descenso del porcentaje de casos debido al uso de drogas inyectables, el 29% de los aproximadamente dos millones de usuarios de drogas inyectables en América Latina y el Caribe están viviendo con el VIH. Se estima que el mayor número de usuarios de drogas inyectables se encuentra en el Cono Sur, México y Puerto Rico.

Aunque existe abundante evidencia internacional que identifica a los UDI como una población puente para la transmisión del VIH al resto de la población, en América Latina y el Caribe aún son pocos los estudios sobre las parejas sexuales e hijos de UDI. En el Uruguay existe evidencia de que un número significativo de mujeres se infecta a partir del contacto sexual con sus parejas UDI y se ha podido demostrar que en el Cono Sur la entrada del VIH en las redes de UDI ha favorecido la transmisión heterosexual en poblaciones de bajos ingresos.

Un aspecto poco visibilizado hasta el momento es el papel del uso de drogas no inyectables en la transmisión del VIH, el cual ha sido descrito en varios estudios en diferentes ciudades de América Latina. La transmisión del VIH en usuarios de drogas no inyectables (alcohol y pasta de cocaína, entre otras) se da por relaciones sexuales desprotegidas. Este fenómeno debe ser considerado en las nuevas respuestas al VIH, ya que representa un riesgo sustancial frente al consumo importante de estas sustancias en toda la región.

vii) *Trabajadores sexuales (TS)*

Las tasas de VIH en mujeres y hombres TS varían considerablemente, siendo los TS hombres los de mayor carga de enfermedad. Se está informando sobre la superposición del uso de drogas inyectables y no inyectables con el trabajo sexual en la región, lo que aumenta el riesgo de contraer el VIH (ONUSIDA/OMS, 2009).

Entre los países localizados en el mar Caribe, la prevalencia del VIH ha disminuido en la República Dominicana. Se ha registrado igualmente una reducción en la incidencia del VIH en TS en Chile y Guatemala. Estos datos alentadores ilustran el potencial de intervenciones de prevención con TS.

En la región se han documentado prácticas exitosas para controlar y revertir la epidemia, sin embargo, se evidencian también riesgos de una mayor expansión de la infección que exigen que se fortalezcan y aumenten a escala las intervenciones de prevención en grupos poblacionales clave (HSH, TS, UDI), incluidas mujeres, poblaciones indígenas y jóvenes, en situaciones de mayor vulnerabilidad y riesgo. Se observa que persisten brechas en información estratégica, tanto sobre poblaciones clave como sobre las poblaciones donde se registran nuevas infecciones (indígenas, jóvenes, usuarios de drogas no inyectables). Esa información es crucial para que las respuestas sean más eficientes.

b) Indicador 6.2: Uso de preservativos en la última relación sexual de alto riesgo

El porcentaje de jóvenes de 15 a 24 años que tuvieron más de una pareja sexual durante los últimos 12 meses y utilizaron un condón durante su última relación sexual en 2007 es menor al 50% en todos los países que dieron a conocer esta información (ONUSIDA/OMS, 2008, págs. 310 a 315).

En estudios llevados a cabo entre 2001 y 2006 en los países de la región se encontró que el porcentaje de hombres de entre 15 y 49 años que tuvo más de una pareja sexual en los últimos 12 meses y que declara haber usado un preservativo durante la última relación sexual es generalmente mayor (del 15% en Costa Rica al 48% en la Argentina) que el de mujeres de entre 15 y 49 años (del 11% en Costa Rica al 44% en la Argentina) (ONUSIDA/OMS, 2008).

En el Caribe, en 2007 se observan variaciones similares entre países: el porcentaje de hombres de entre 15 y 49 años que tuvo más de una pareja sexual en los últimos 12 meses y que declara haber usado un preservativo

durante la última relación sexual es del 41% en Cuba y del 48% en Santa Lucía. El de mujeres es del 33% en Cuba y del 39% en Santa Lucía (ONUSIDA, 2008). En la República Dominicana, el informe de la encuesta demográfica y de salud de 2007 (República Dominicana, 2007) indica que entre las mujeres y los hombres que tuvieron relaciones sexuales con una persona que no era esposo, esposa o conviviente, el 40% de las mujeres y el 69% de los hombres usaron un condón en la última relación sexual de ese tipo. Es destacable que en ambos casos el porcentaje que usó el condón es mayor en la población masculina que en la femenina.

Entre los trabajadores sexuales generalmente un mayor porcentaje de mujeres que de hombres declara haber usado un preservativo con su último cliente (ONUSIDA/OMS, 2008, págs. 320 y 321). Las tasas de uso del condón con el último cliente por parte de TS mujeres son altas, hasta un 93,4% en Chile, con aumentos en el uso del condón de aproximadamente cuatro veces entre 2004 y 2007 informados en El Salvador (ONUSIDA/OMS, 2009, pág. 61).

En el Caribe, algunas encuestas han revelado que son más los profesionales del sexo que están protegiéndose (y protegiendo a sus clientes) contra la infección por el VIH, en especial en los principales centros turísticos y urbanos. En 2007 se registran tasas de uso de condón con el último cliente por TS similares entre TS mujeres, del 56% en Cuba al 84% en Jamaica y el 90% en Haití (ONUSIDA, 2008).

Se observa una tendencia al uso sistemático de condones con clientes por parte de TS que son apoyadas/os por intervenciones comunitarias integrales que incluyen cambio de políticas. A pesar de los relativamente altos porcentajes de uso del condón con clientes, en algunos países las TS declaran usar con menor frecuencia el condón con sus parejas no clientes, ocasionales o estables. Por ejemplo, en Honduras las TS declaran usar con menor frecuencia el condón con sus parejas ocasionales (40,7%) que con sus parejas estables (10,6%) (ONUSIDA/OMS, 2009).

El porcentaje de hombres que declara haber usado un preservativo durante su último coito anal con una pareja masculina en 2007 también muestra disparidades significativas entre los países de la región, del 29% en Chile al 91% en la Argentina (ONUSIDA/OMS, 2008, pág. 319). A pesar de que existe cierta evidencia de que los programas de prevención están alentando a los HSH a adoptar mayores medidas de prevención, como en El Salvador, por ejemplo, donde se ha registrado un incremento en el uso del condón durante la última relación sexual entre 2004 y 2007 del 70,5% al 82,1%, y en la Argentina, donde entre 2004 y 2007 también se encontró un incremento en el uso del condón entre los HSH, el nivel de la prevención aún es insuficiente. En Centroamérica, el 39% de los HSH encuestados declaran no utilizar de forma consistente el condón con sus parejas ocasionales y solamente el 29% declaró haber tenido acceso a programas de prevención (ONUSIDA/OMS, 2009, pág. 60).

En el Caribe se registran variaciones en el porcentaje de hombres que declara haber usado un preservativo durante su último coito anal con una pareja masculina en 2007, del 55% en Cuba al 74% en Santa Lucía (ONUSIDA, 2008).

El porcentaje de consumidores de drogas inyectables que declara haber usado un preservativo durante su última relación sexual en 2008 fue reportado por tres países, con valores entre el 33% y el 65% (ONUSIDA/OMS, 2008). El Caribe no cuenta con información sobre este indicador.

En la región, a pesar de la existencia de experiencias exitosas en promoción del uso de preservativo en relaciones sexuales de alto riesgo, especialmente en TS, los datos existentes demuestran prácticas muy variadas y brechas persistentes en los esfuerzos de prevención, especialmente dirigidos hacia HSH y UDI, lo que indica la necesidad de aumentar la programación e inversión en la prevención del VIH para poblaciones claves. Un esfuerzo especial debe ser emprendido para empoderar las mujeres y los jóvenes a protegerse.

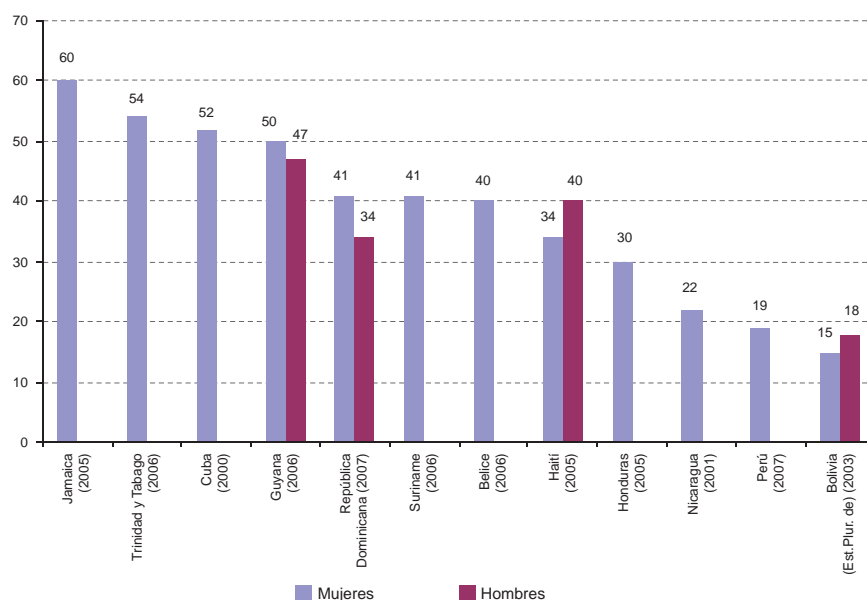
c) Indicador 6.3: Proporción de la población de 15 a 24 años que tiene conocimientos amplios y correctos sobre el VIH/SIDA

Se estima que los jóvenes representan más del 40% de las nuevas infecciones a nivel mundial en 2008 (Naciones Unidas, 2010), por lo cual para reducir el número de nuevas infecciones y detener la propagación de la

epidemia es imprescindible desarrollar programas de educación y prevención para asegurar que los jóvenes, en especial los que viven en situaciones de mayor vulnerabilidad y de riesgo, puedan protegerse cuando inician su vida sexual.

En la región, el porcentaje de jóvenes de entre 15 y 24 años que identifican correctamente las formas de prevenir la transmisión sexual del VIH y que también rechazan las principales ideas erróneas acerca de la transmisión del VIH en mujeres varía del 9% en Guatemala (2002) al 89% en la Argentina (2005), y en hombres del 10% en Guatemala (2002) al 83% en la Argentina (2005) (ONUSIDA/OMS, 2008, págs. 295 y 296). Estas son cifras informadas por los países. En el gráfico VI.16 se recogen las cifras provenientes de las últimas encuestas de demografía y salud.

Gráfico VI.16
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): PROPORCIÓN DE POBLACIÓN DE 15 A 24 AÑOS QUE TIENE CONOCIMIENTOS AMPLIOS Y CORRECTOS SOBRE EL VIH/SIDA (INDICADOR 6.3 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO)
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>.

En el Caribe, en 2007, los valores no superaron el 60%, con un rango desde el 5,2% en Aruba hasta el 56% en Trinidad y Tabago (PNUD/Ministerio de Desarrollo Social de Belice, 2005).

En conclusión, mientras los jóvenes de algunos países han alcanzado un buen nivel de conocimiento, muchos jóvenes de la región siguen teniendo conocimientos limitados acerca del VIH. Además, como se mencionó en el párrafo anterior, el uso sistematizado del preservativo en relaciones sexuales de riesgo en jóvenes sigue siendo insuficiente. Finalmente, un diagnóstico (De María y otros, 2008) llevado a cabo en 2008 en América Latina y el Caribe encontró que el acceso al condón para jóvenes escolarizados es limitado. Solo tres países en la región informan que existe distribución o acceso a condones para jóvenes adolescentes en instituciones escolares, sin embargo aun en estos países este acceso o distribución no es universal. Ese panorama manifiesta la falta de acceso a educación sexual integral y servicios relacionados con la sexualidad para jóvenes en la región.

d) Indicador 6.4: Relación entre la asistencia escolar de niños huérfanos y la de niños no huérfanos de 10 a 14 años

La gran mayoría de los países de América Latina no reportan este indicador por varios motivos, entre los que se encuentran el número reducido de huérfanos del SIDA y la existencia de sistemas de protección social que cuidan de los huérfanos y los escolarizan. Según información de la oficina del UNICEF en Colombia, por ejemplo, este país reporta un 85% de tasa de asistencia escolar de huérfanos entre 2003-2008.

Igualmente existe poca información sobre el tema en el Caribe. La República Dominicana da cuenta de una tasa de asistencia escolar de huérfanos entre 2003-2008 del 77%.

Se recomienda realizar estudios específicos para valorar el apoyo social ofrecido a los niños y las niñas afectados por o viviendo con el VIH.

En un diagnóstico de De María y otros (2008) se analizó la integración escolar de los niños y las niñas que viven con VIH en América Latina y el Caribe. Se encontró que todos los países reconocen el derecho y la necesidad de incluir a los estudiantes que viven con VIH en la escuela, aunque con diferentes niveles de protección. En la caracterización de los 34 países estudiados, 12 afirman contar con políticas para promover la educación de los menores que viven con el VIH o menores afectados por el VIH. El Brasil, Chile, Costa Rica, México y el Perú mencionaron que han desarrollado lineamientos o pautas oficiales para la integración del niño que vive con el VIH en la escuela. En el Brasil, por ejemplo, hay varias guías que están dirigidas a diferentes niveles: las autoridades municipales y estatales, los docentes escolares y la sociedad civil. En Chile y El Salvador se abordan explícitamente la integración de niños, niñas y jóvenes que viven con VIH en el ámbito escolar en su currícula oficial. En el Ecuador y Santa Lucía se está en proceso de elaborar materiales de apoyo sobre el estigma y la discriminación en la escuela.

En algunas instancias, cuando ha habido casos de discriminación y se ha negado el acceso de niños que viven con el VIH a la escuela, se ha acudido a las cortes y los juzgados apropiados para la resolución de estos conflictos. Según los datos reportados, todos los fallos han sido a favor de los demandantes y las cortes han respaldado la legislación que garantiza el acceso de todos los niños a la educación y la legislación en contra de la discriminación.

3. Meta 6.B: Lograr, para el año 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten

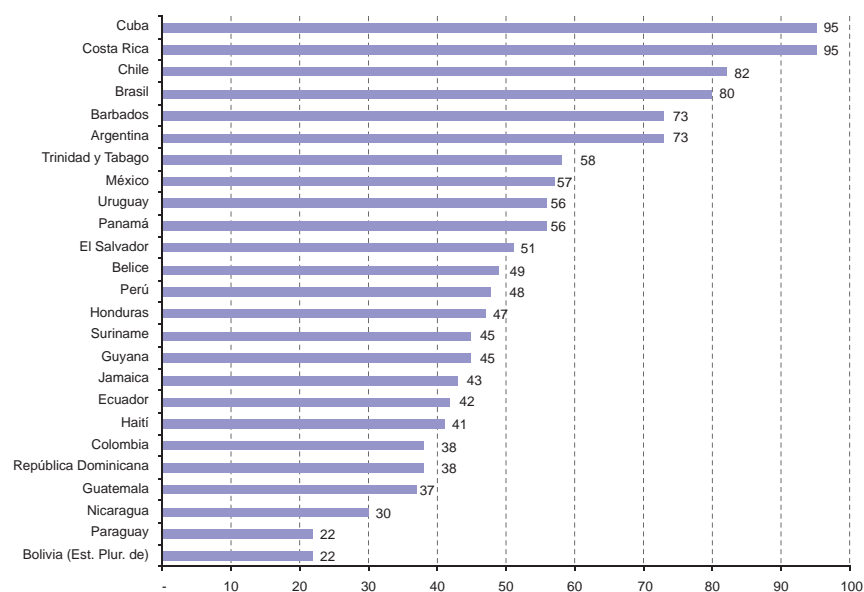
a) Indicador 6.5: Proporción de la población portadora del VIH con infección avanzada que tiene acceso a medicamentos antirretrovirales

La cobertura media del tratamiento antirretroviral fue del 54% en América Latina y del 51% en el Caribe en 2008 (ONUSIDA/OMS, 2009, pág. 58), superando el promedio global, con algunos países como el Brasil, Chile y Costa Rica que alcanzaron la meta de acceso universal al tratamiento con un 80% o más de cobertura. El aumento en cobertura de tratamiento en 2008 en América Latina y el Caribe es de aproximadamente un 36% en un año y una multiplicación por 10 en 5 años (ONUSIDA/OPS/UNICEF, 2009). Sin embargo, aún existen importantes desigualdades en el acceso a tratamiento en los distintos países de la región y algunos todavía reportan coberturas limitadas, como el Estado Plurinacional de Bolivia (un 22% en 2007) y el Paraguay (un 22% en 2007) (ONUSIDA/OMS, 2008) (véase el gráfico VI.17).

Cabe resaltar que estos logros fueron conseguidos en años de crecimiento económico con inversión social marcada y apoyo externo sustancial.

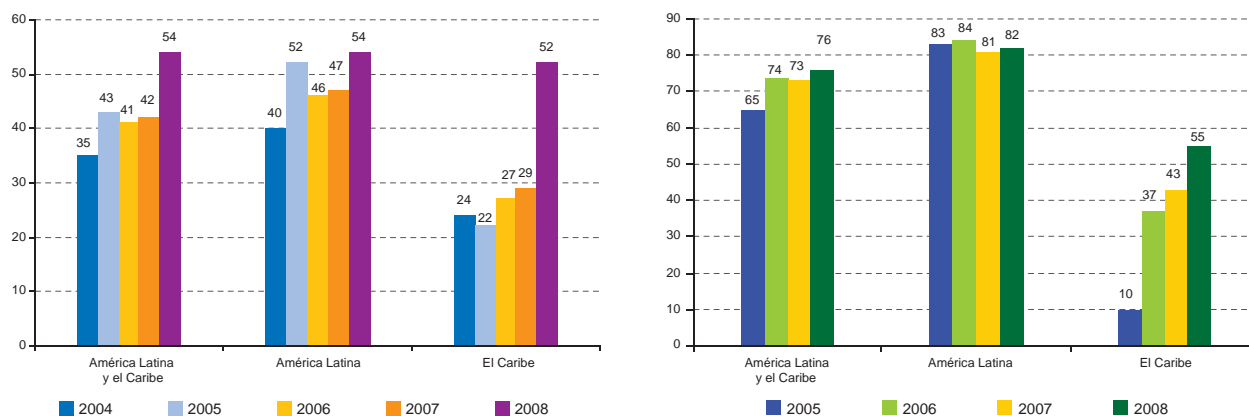
Se estima que a finales de 2008, el 54% (América Latina) y el 52% (Caribe) de las embarazadas que necesitaban tratamiento antirretroviral lo recibían (UNICEF, 2009) (véase el gráfico VI.18).

Gráfico VI.17
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN PORTADORA DEL VIH CON INFECCIÓN AVANZADA CON ACCESO A MEDICAMENTOS ANTIRRETROVIRALES (INDICADOR 6.5 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), 2007
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>.

Gráfico VI.18
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MUJERES EMBARAZADAS Y NIÑOS MENORES DE 15 AÑOS QUE VIVEN CON VIH, EN TRATAMIENTO ANTIRRETROVIRAL
 (En porcentajes)



Fuente: Organización Mundial de la Salud/Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (OMS/ONUSIDA/UNICEF), *Towards Universal Access. Scaling up priority HIV/AIDS interventions in the health sector. Progress Report 2009*, Ginebra, 2009.

En 2008 (UNICEF, 2009), la cobertura de tratamiento en niños menores de 15 años era del 82% en América Latina y del 55% en el Caribe.

Los resultados alentadores de la región con frecuencia ocultan la fragilidad de los sistemas de salud, como quedó evidenciado a inicios de 2010 con el desabastecimiento de antirretrovirales que ocurrió en 7 de 10 países latinoamericanos estudiados. Algunos análisis sugieren que esta situación se debe a debilidades en la planificación y distribución de insumos, más que por limitaciones de recursos financieros.

i) Los retos de la epidemia

Aunque se han alcanzado logros significativos en la expansión de servicios de tratamiento, prevención, atención y apoyo, aún resta enfrentar importantes desafíos. Entre estos se encuentran:

- El compromiso político y económico para responder de forma sostenida a la epidemia (ONUSIDA, 2010).

Sobre la base de las metas de acceso universal establecidas por los países, se estima que para 2010 se necesitarán 25.100 millones de dólares para responder a la epidemia a nivel mundial en países de medianos y bajos ingresos. Se estima que en América Latina y el Caribe se necesitarán 3.100 millones de dólares (ONUSIDA, 2009a).

El ONUSIDA calcula que para lograr el acceso universal a la prevención, el tratamiento, la atención y el apoyo en relación con el VIH, los gastos destinados a medidas de prevención deberían representar aproximadamente el 45% de los gastos mundiales para la respuesta. En 2007, los países gastaron, en promedio, solo un 21% de los recursos relacionados con el VIH a nivel mundial en medidas de prevención de nuevas infecciones (Naciones Unidas, 2010).

En los informes de gasto nacional en VIH/SIDA desarrollados por los países de América Latina se observa que, a pesar del incremento en la inversión en las respuestas nacionales en años recientes, esta es aún insuficiente para cubrir las necesidades identificadas para alcanzar el acceso universal, particularmente en términos de prevención y poblaciones clave dentro del contexto epidemiológico concentrado de América Latina (ONUSIDA, 2010).

El Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria ha asignado 2.034 millones de dólares en América Latina y el Caribe en las 9 rondas, un total de 110 subvenciones en 33 países en 10 años. El 69% de esas subvenciones fueron atribuidas al VIH. Asimismo, ha contribuido de forma sustantiva al desarrollo de la respuesta al VIH en la región. Sin embargo, con la reestructuración del Fondo Mundial y el cambio de criterios de elegibilidad, solo siete países de América Latina serán elegibles, los otros podrán solicitar fondos modestos dirigidos a las poblaciones clave. Esa política fomentará respuestas que atienden más al perfil epidemiológico de la región. Sin embargo, el cambio de política del Fondo Mundial y sus consecuencias para América Latina en particular preocupan. De hecho, la mayor parte de la inversión externa se dirigió al área de la prevención, la cual podría descuidarse durante el período de recuperación de las consecuencias de las crisis financiera, económica y ambiental.

Varios países del Caribe tienen también estudios de medición del gasto en SIDA en progreso. En Trinidad y Tabago también se ha observado una inversión creciente de fuentes públicas en la respuesta al VIH entre 2002 y 2006. En el Caribe, un monitoreo de la inversión externa de la respuesta al VIH concluyó que solo una parte muy limitada de esta inversión está dirigida a trabajadores sexuales.

Cabe mencionar que, con el tiempo, la demanda de regímenes de segunda y tercera línea en la región está creciendo inevitablemente a medida que se desarrolla la resistencia a los medicamentos de primera línea. Actualmente, los regímenes con medicamentos de segunda y tercera línea son mucho más costosos que los de primera línea (Naciones Unidas, 2010). En este contexto, agravado por la salida de los donantes de América Latina y del Caribe y frente a la incertidumbre sobre la evolución de la crisis financiera, se torna crucial que los sectores público y privado, así como los organismos multilaterales y los líderes de iniciativas filantrópicas, redoblen sus esfuerzos de colaboración para que se pueda alcanzar el acceso universal a la prevención, el tratamiento y la atención del VIH/SIDA en los próximos años.

Asimismo, se torna crítico generar evidencia para poder mostrar los beneficios a largo plazo, la rentabilidad y los ahorros futuros que podrían lograrse con una inversión inmediata en los grupos poblacionales que más lo necesitan y en prevención.

En América Latina y el Caribe existe una alta rotación de autoridades y funcionarios que reduce la efectividad de los procesos de fortalecimiento institucional y que afecta la sostenibilidad de las intervenciones. Mantener el compromiso y el liderazgo en este ámbito también es un reto.

La lucha contra el SIDA en el Brasil en las últimas décadas confirma que es posible combatir la epidemia, siempre y cuando haya un compromiso gubernamental multisectorial, sumado a las alianzas estructuradas con los diversos actores de la cooperación internacional y con la sociedad civil organizada, que incluye al sector privado y a las personas que viven con VIH. Se aprendió también que, sin tal compromiso, el VIH puede tener un efecto devastador sobre las vidas humanas, limitando las oportunidades de las personas, generando pobreza y causando retrocesos en la agenda del desarrollo humano¹⁴.

- El estigma, la discriminación y las violaciones de los derechos humanos.

El segundo reto más importante está relacionado con las brechas persistentes en el ejercicio de los derechos humanos de las personas que viven con VIH y de las poblaciones clave.

En el Caribe, 5 países sobre un total de 16 cuentan con marcos jurídicos neutrales a la diversidad sexual (no la mencionan) y 11 tienen implantados marcos jurídicos sumamente prohibitivos. A pesar de que la mayoría de los países de América Latina cuentan con marcos legales que respetan o son neutrales hacia la diversidad sexual, el estigma y la discriminación basados en la diversidad sexual y en la identidad de género aún están enraizados en muchas actitudes y comportamientos de la población general, incluso en las autoridades y el personal de salud, lo que lleva a las poblaciones más vulnerables a tener miedo de que su identidad u orientación sexual sea descubierta, por las posibles consecuencias que esto puede tener, como el rechazo laboral y social o la violencia, haciéndolos adoptar mecanismos de marginalización. La homofobia y la transfobia hacia los HSH y las personas transgénero limitan el acceso de estas poblaciones a servicios de prevención y de salud de calidad, y restringen su participación en el desarrollo de políticas e intervenciones efectivas y focalizadas en sus necesidades (ONUSIDA/OMS, 2008).

La mejora del entorno jurídico y de derechos humanos en América Latina y el Caribe se requiere para los HSH y las personas transgénero, y también para todas las personas en situaciones de mayor vulnerabilidad. Es imprescindible revisar los efectos negativos en materia de salud pública de la criminalización de las personas usuarias de drogas y promover con más fuerza las políticas de reducción de daños, así como mejorar el acceso de los usuarios de drogas, sus parejas e hijos a recursos preventivos y asistencia de salud (ONUSIDA/OPS/UNICEF, 2009).

En relación con las y los trabajadores sexuales, las políticas discriminatorias, como el tamizaje obligatorio, han resultado contraproducentes y han alejado aún más a la población de los y las TS de los servicios de salud. Las y los TS deben ser protegidos de la represión institucional y de la violencia que sufren en las calles (REDTRASEX, 2005).

En cuanto a las poblaciones móviles, con énfasis especial en los migrantes irregulares en el Caribe, se debería encarar las causas originarias de la migración a través de la habilitación de programas económicos alternativos (por ejemplo, concesión de microcréditos a mujeres jóvenes) para las poblaciones en mayor riesgo y programas de migración laboral que promuevan la migración laboral regular en la región. Se debería trabajar con los gobiernos a fin de alentar el asesoramiento y las pruebas voluntarias sobre VIH y desalentar las pruebas obligatorias de VIH con fines de empleo o migración (OIM, 2004; Bombereau y Allen, 2008).

En el Plan Regional de VIH/ITS para el Sector Salud 2006-2015 de la OPS se señala que las poblaciones privadas de libertad constituyen un grupo olvidado en cuanto a las intervenciones de salud pública, a pesar de que la

¹⁴ Véase ONUSIDA, “ONU y la respuesta al SIDA en Brasil 2008-2009” [en línea] <http://www.onu-brasil.org.br/doc/LaONUelarespuestaalSidaenBrasil.WEB.pdf>.

prevalencia del VIH entre los reclusos es muy elevada en toda la región (UNIFEM/OPS/CIM, 2009). Esa situación evidencia las brechas en el derecho a la salud de las poblaciones privadas de libertad.

Asimismo, debe considerarse que tanto las Naciones Unidas como el sistema interamericano tienen un cuerpo importante de instrumentos jurídicos que pueden usarse para proteger los derechos humanos y las libertades básicas de las personas que viven con VIH/SIDA (OPS, 2008b).

- El fortalecimiento de los sistemas de salud y el acceso a atención y tratamiento.

El acceso adecuado a pruebas y consejería de VIH aún es limitado en la región. El porcentaje de mujeres y varones de 15 a 49 años que recibió la prueba del VIH en los últimos 12 meses y que conoce los resultados es menos del 25% en 6 de los 8 países que reportaron este indicador, lo que demuestra la falta de acceso a esa herramienta importante de prevención del VIH y de inicio de atención (ONUSIDA/OMS, 2008, págs. 283 a 285). Asimismo, se considera la expansión y mejora de estos servicios como una prioridad ante la ampliación de los programas de tratamiento antirretroviral (TAR). Esta ampliación deberá ir acompañada por la adaptación de las políticas de salud, especialmente las dirigidas a jóvenes, que en varios países no pueden hacerse una prueba del VIH antes de la edad adulta sin estar acompañado por un familiar, situación que desmotiva a muchos jóvenes a hacerse la prueba, el aumento en el uso de pruebas rápidas, la gestión de la cadena de suministros y de laboratorios, y la capacitación de recursos humanos, entre otros.

La baja cobertura en pruebas de VIH, tanto para mujeres embarazadas (54% en 2008) (ONUSIDA/OMS/UNICEF, 2009) como para niños y niñas, representa un obstáculo al acceso a la prevención de la transmisión maternoinfantil y al tratamiento temprano durante la niñez, esencial para reducir la mortalidad infantil.

La descentralización de servicios, así como su manejo en equipos multidisciplinarios, integrando el VIH en la atención primaria de salud, en servicios de salud sexual y reproductiva, salud maternoinfantil y tuberculosis, es imprescindible para incrementar la cobertura de TAR para hombres, mujeres, niños y niñas de forma sostenible.

La región también debe seguir trabajando hacia la mejora de la adherencia a los tratamientos antirretrovirales, asegurando el suministro sostenido de medicamentos, fortaleciendo las capacidades de los recursos humanos, afirmando el respeto y la dignidad de toda persona que vive con VIH, independientemente de su orientación sexual, género o profesión.

- Revolucionar la prevención del VIH.

Es ampliamente reconocido que los programas combinados de prevención constituyen el método más eficaz para reducir el número de nuevas infecciones. Estos programas, que están basados en el respeto de los derechos y en evidencias y tienen carácter comunitario, son una combinación estratégica de intervenciones biomédicas, comportamentales, sociales y estructurales diseñadas para responder a las necesidades de prevención de las personas y las comunidades.

En América Latina y el Caribe, el fortalecimiento de la prevención en las poblaciones clave, incluidos los HSH, los TS, los UDI y los transgénero, es fundamental para revertir la epidemia del VIH. Los esfuerzos deberán también abarcar a las mujeres, los jóvenes y las poblaciones indígenas y afrodescendientes, grupos con altos niveles de vulnerabilidad social. Es poco probable que la inversión social de los gobiernos siga tan alta en los próximos cinco años como en el último sexenio, por lo que el riesgo de que se amplíen las inequidades sociales en esta región, ya caracterizada como la más desigual del mundo, y de sufrir una reducción del gasto público en salud, es alto y requiere acciones de incidencia para concienciar a los encargados de tomar las decisiones sobre las consecuencias que pudiera ocasionar la negligencia de los programas de prevención dirigidos a las poblaciones que más lo necesitan .

Asimismo, el ONUSIDA estima que en 8 de los 10 países estudiados de América Latina, la crisis económica afectará los esfuerzos de prevención y las intervenciones comunitarias en 2010 (ONUSIDA/OMS, 2009). Se pronostica una reducción en los servicios de apoyo a las poblaciones más expuestas y a las personas que viven con el VIH. En los países más pobres, como Guatemala y Honduras, se teme un aumento en las tasas de indigencia

de las personas que viven con el VIH, lo que podría afectar la seguridad alimentaria de este grupo poblacional y, en consecuencia, la adherencia a sus tratamientos con el aumento potencial de morbilidad y mortalidad asociadas.

El aumento de las inequidades podría aumentar la violencia hacia las mujeres, los jóvenes y los niños y niñas. Por este motivo, la prevención del VIH mediante el aumento a escala de programas estructurales que abordan la violencia de género o doméstica es urgente. Es imprescindible desarrollar programas que contribuyan a elevar la independencia económica de las mujeres y jóvenes y programas para hombres que discutan los modelos de masculinidad para poder cambiar las normas sociales vigentes. Igualmente necesarios son los programas para fortalecer la respuesta judicial. Para alcanzar las metas del sexto Objetivo de Desarrollo del Milenio, los programas de VIH nacionales de la región deberán aumentar a escala estas intervenciones en colaboración con las instituciones especializadas y los actores de la sociedad civil.

Finalmente, deberá dedicarse más atención a la salud sexual y reproductiva de la juventud integrando la prevención del VIH, las pruebas y la consejería y el acceso a condones en servicios amigables para adolescentes, brindando educación sexual integral. Desafortunadamente, los servicios de salud y educación para jóvenes que ofrecen una educación sexual de calidad, oportuna y basada en derecho aún son limitados en muchos países, debido a la falta de habilidades y capacidades de los prestadores de servicios, la adecuación de los servicios de manera diferenciada, las limitaciones de los marcos legales y la falta de una currícula que incorpore la temática de derechos sexuales y reproductivos que incidan, por ejemplo, en las altas tasas de embarazo en adolescentes ya analizadas. En búsqueda de una solución a esta situación, una iniciativa alentadora fue adoptada en México, en 2008, durante la decimoséptima Conferencia Internacional sobre el SIDA, por 30 ministros de educación y de salud. La Declaración Ministerial “Prevenir con educación” aspira a reducir la transmisión del VIH mediante la educación integral en sexualidad y el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva integrales y de calidad. La Declaración Ministerial es ejemplar en la medida en que procura fomentar la igualdad entre la gente y combatir la discriminación, incluso la basada en el estado serológico de las personas, su orientación sexual o identidad de género.

- Uso de la información y la investigación estratégicas sobre el VIH.

En la región se han estado llevando a cabo diversas actividades para responder a la brecha en las evidencias disponibles sobre la epidemia y su respuesta, invirtiendo en estudios de vigilancia y otros estudios especializados como los de modos de transmisión y estimaciones de tamaño poblacional. Sin embargo, el uso de la información y la investigación estratégicas sobre el VIH continúan siendo un reto para los países de la región. El análisis y uso de la información estratégica por medio de su traducción a políticas públicas es crucial para optimizar los resultados de la respuesta, incluso a través de una asignación de recursos más eficaz.

ii) *Recomendaciones de política: orientaciones para una respuesta al VIH firme y eficaz en el largo plazo*

El ONUSIDA, en consulta con sus patrocinadores, las comunidades y la sociedad civil, propone 10 áreas prioritarias en las cuales enfocar los esfuerzos para responder a los desafíos en la respuesta a la epidemia y revivir el impulso para avanzar hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de forma conjunta (véase ONUSIDA, 2009b):

- Reducir la transmisión sexual del VIH, promoviendo normas sociales y comportamientos individuales que deriven en una mayor salud sexual, apoyando el liderazgo de las personas que viven con el VIH para la prevención positiva y respaldando el acceso universal a servicios y recursos de prevención, en especial para los más vulnerables.
- Eliminar la transmisión maternoinfantil del VIH y sífilis congénita, ampliando el acceso a servicios de calidad y su utilización como parte integral de los servicios de salud sexual y reproductiva para las mujeres, sus parejas y los jóvenes.
- Asegurar que las personas que viven con el VIH reciban tratamiento, integrando el apoyo nutricional dentro de los programas de tratamiento y aumentando el número de trabajadores sanitarios capacitados y equipados.
- Evitar que las personas que viven con el VIH mueran a causa de tuberculosis.

- Evitar que los usuarios de drogas se infecten con el VIH.
- Eliminar las leyes punitivas, las políticas, las prácticas, el estigma y la discriminación que impiden las respuestas eficaces ante el SIDA.
- Detener la violencia contra mujeres y niñas.
- Capacitar a los jóvenes para que se protejan contra el VIH, brindando educación y servicios basados en los derechos sobre salud sexual y reproductiva.
- Mejorar la protección social para las personas afectadas por el VIH.
- Expandir los programas integrales dirigidos a la reducción de la transmisión del VIH entre los HSH y las personas transgénero.

4. Meta 6.C: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves

a) La lucha contra el paludismo

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio contemplan la meta de haber detenido y comenzado a reducir la incidencia del paludismo para 2015. Si bien en la región de las Américas algunos países han progresado bastante al respecto, para alcanzar la meta se requiere que en todos ellos se realicen esfuerzos sostenidos, se cuente con financiamiento adecuado, mayor colaboración entre los programas de salud y otros sectores, una adecuada contratación y capacitación de personal de salud y de la comunidad en la materia, la participación de diversos sectores de la sociedad en la prevención y el control de la enfermedad, así como el fortalecimiento de los sistemas de salud y la definición de políticas basadas en pruebas documentadas.

La incidencia del paludismo en América Latina y el Caribe es muy inferior a la de las regiones más afectadas del mundo. Sin embargo, en 21 de los 35 países y territorios miembros de la OPS/OMS hay zonas en que el paludismo se transmite activamente, estimándose que 284 millones de personas están —en diverso grado— expuestas a contraerlo. En 2008 hubo 560.888 casos en la región, es decir, un 53% menos que en 2000. Alrededor del 77% de los casos son causados por el *Plasmodium vivax* y el resto mayoritariamente por el *Plasmodium falciparum*¹⁵. En el mismo período, las defunciones relacionadas con la enfermedad disminuyeron un 75%.

En 18 de los 21 países en los que la enfermedad es endémica, su incidencia se redujo entre 2000 y 2008. En siete de ellos la caída superó el 75%, con lo que alcanzaron tanto la meta de la iniciativa “Hacer retroceder el paludismo” como el Objetivo del Milenio en esta materia. Otros cinco declararon bajas del 50% al 75% y otros seis registraron reducciones inferiores al 50%. No obstante, en el mismo período, Haití, la República Bolivariana de Venezuela y la República Dominicana dieron cuenta de un aumento del número de casos (véase el cuadro VI.12).

Por otra parte, 10 países en que la enfermedad es endémica declararon un índice de láminas positivas (ILP) inferior a cinco, lo que revela un buen control en las áreas de riesgo de paludismo. A su vez, nueve países declararon un índice parasitario anual (IPA) inferior al 1‰ personas en áreas de riesgo, criterio que se utiliza para clasificar a un país dentro de la etapa previa a la eliminación. Considerando además patrones endémicos, tendencias epidemiológicas y otros aspectos, puede estimarse que la Argentina, El Salvador, México y el Paraguay se encuentran en esta categoría y tienen mayores posibilidades de progresar hacia la eliminación. Por el contrario, las tendencias epidemiológicas muestran que los casos van en aumento en la isla que comparten Haití y la República Dominicana. A pesar de que ambos países muestran un incremento de casos durante el período, las condiciones de cada uno son diferentes, ya que Haití tiene un programa de control menos satisfactorio, por lo que tendrá más dificultades para alcanzar la eliminación, y, considerando el terremoto que afectó a este país en enero de 2010, el reto es aún mayor. En ese sentido, teniendo en cuenta el riesgo de transmisión a otras islas, es crucial la eliminación de la malaria en estos dos países en los que esta enfermedad sigue siendo endémica y en los que, no obstante, se considera viable su eliminación.

¹⁵ En el Brasil, Colombia, Guayana francesa, Guyana, la República Bolivariana de Venezuela y Suriname también se registraron casos por *Plasmodium malariae*, correspondientes a menos del 0,01% del total de casos de la región de las Américas.

Cuadro VI.12
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES DEL PALUDISMO
 EN PAÍSES ENDÉMICOS, 2008^a**

País (año de último informe)	Número de casos comunicados, 2008	Cambio desde 2000 (en porcentajes)	Índice parasitario anual (IPA), 2008	Índice láminas positivas (ILP), 2008
Argentina (2008)	130	-70,5	0,04	2,05
Belice (2008)	539	-63,7	1,73	2,44
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2008)	9 748	-69,0	7,05	6,10
Brasil (2008)	314 802	-48,7	1,69	11,58
Colombia (2008)	79 230	-26,4	3,01	17,70
Costa Rica (2008)	966	-48,6	0,61	5,58
Ecuador (2008)	4 891	-95,3	0,55	1,27
El Salvador (2008)	33	-95,6	0,00	0,03
Guatemala (2008)	7 198	-86,5	1,62	4,19
Guyana (2008)	11 815	-50,8	17,34	8,61
Guayana Francesa (2008)	3 264	-12,0	20,01	27,21
Haití (2008)	36 774	+117,6	4,64	21,77
Honduras (2008)	8 225	-76,6	1,67	6,89
México (2008)	2 295	-69,0	0,00	0,19
Nicaragua (2008)	764	-96,8	0,19	0,14
Panamá (2008)	744	-28,2	0,23	0,37
Paraguay (2008)	1 341	-95,0	0,01	0,04
Perú (2008)	42 214	-38,2	6,54	5,3
República Dominicana (2008)	1 840	+49,2	0,25	0,48
Suriname (2008)	2 086	-88,7	31,04	7,41
Venezuela (República Bolivariana de) (2008)	32 037	+7,7	5,83	7,74

Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS).

^a El valor negativo en el cambio porcentual refleja reducción y el positivo indica aumento. IPA inferior a uno es un criterio para considerar que el país se encuentra en la fase previa a la eliminación. ILP inferior a cinco en casos febriles indica que el programa de control es adecuado.

En los países y territorios de las Américas que pueden considerarse libres de transmisión para la OMS, desde 2000 se ha declarado un promedio anual de 1.300 casos. Ellos son “importados”, es decir, afectan a viajeros provenientes de países de la región y del resto del mundo en que el paludismo es endémico. En 2006 hubo brotes en las Bahamas y Jamaica, dos países libres de transmisión, pero los esfuerzos nacionales realizados con la colaboración de la OPS y otros organismos internacionales permitieron controlarlos, y hoy se realiza una vigilancia activa para evitar rebrotes.

Siguiendo los lineamientos del Plan estratégico contra el paludismo en las Américas 2006-2010, que coinciden con las áreas de trabajo del Programa global contra la malaria en esta región, la estrategia ha abarcado cinco componentes: prevención; vigilancia y detección precoz y control de epidemias; manejo integrado de vectores, diagnóstico y tratamiento; ambiente favorable para la prevención y control del paludismo, y fortalecimiento de los sistemas de salud, además de capacitación en los países. Sobre las terapias que se están usando para combatirlo, véase el recuadro VI.12.

Recuadro VI.12

IMPACTO DE LAS TERAPIAS COMBINADAS CONTRA EL PALUDISMO

Desde la década de 1950, se ha advertido sobre la resistencia del *Plasmodium falciparum* a los antimaláricos más comúnmente usados como medicamento aislado (monoterapia). El *Plasmodium falciparum* es el más patogénico de los plasmodium y afecta principalmente a los países que comparten la selva amazónica en América del Sur. Cuando hay resistencia, el tratamiento resulta ineficaz y la infección puede progresar hacia un paludismo grave e incluso la muerte.

En 1998, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) comenzó a trabajar con expertos de los países para elaborar un protocolo para el manejo de los casos de *Plasmodium falciparum* para las Américas sobre la base de un protocolo de la OMS. El protocolo fue revisado nuevamente por la OPS en 2000 y actualizado en 2001, en una reunión de la OMS sobre el monitoreo de la resistencia a los medicamentos antimaláricos.

En el marco de la alianza para hacer retroceder el paludismo (*Roll Back Malaria/RBM*), la OPS ha apoyado a los países amazónicos para establecer un sistema de vigilancia que siga el protocolo antes mencionado. En el contexto de este trabajo, en marzo de 2001 los países acordaron formar la Red Amazónica de Vigilancia de la Resistencia a los Antimaláricos (RAVREDA-AMI), constituida por el Brasil, Colombia, el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guyana, el Perú, la República Bolivariana de Venezuela y Suriname, con financiamiento de la Iniciativa Amazónica de Malaria (AMI) de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Entre los aspectos destacados de la red está el uso de tratamientos basados en la evidencia. En el Perú, antes del inicio de la RAVREDA-AMI, se habían realizado estudios de eficacia del tratamiento del paludismo y, sobre la base de los resultados obtenidos, se decidió cambiar su esquema y se comenzaron a usar terapias combinadas basadas en la artemisinina. Desde el año 2002, todos los demás países de la red realizaron estudios de eficacia de los antimaláricos más comúnmente usados y todos han utilizado sus resultados para tomar decisiones basadas en evidencia.

Un ejemplo del impacto de estos cambios se observa en Guyana y Suriname, países que en la década de 1990 presentaron las tasas más altas de infecciones y mortalidad respecto del *Plasmodium falciparum*. En 2004, también sobre la base de los resultados de estudios de eficacia, cambiaron su política oficial de tratamiento e iniciaron el uso de terapia combinada basada en derivados de la artemisinina. Entre 2004 y 2008, Suriname informó una reducción del 82% del número de casos de paludismo, mientras Guayana registró una reducción del 60%. Se observan tendencias semejantes en el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Perú, tres países que cambiaron sus políticas, iniciando el uso de terapias combinadas basadas en la artemisinina desde 2004. A estos se sumaron el Brasil y Colombia, que comenzó a usar tratamientos combinados en 2006.

Además de las terapias combinadas, es importante destacar que los países han realizado otras intervenciones, tales como la prevención, vigilancia, detección y contención de brotes y el uso de mosquiteros impregnados con insecticidas, han ampliado las facilidades para el diagnóstico y tratamiento del paludismo y han trabajado en el fortalecimiento de los sistemas de salud. Todos estos esfuerzos han sido posibles gracias a los importantes aportes de fondos nacionales, complementados por inversiones de otras fuentes financieras, como el Fondo mundial de lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria.

Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2008).

Recuadro VI.13

HACIA LA ERRADICACIÓN DE LA MALARIA EN SURINAME: UNA HISTORIA DE ÉXITOS

La malaria ha constituido un importante problema de salud para Suriname desde hace 50 años, especialmente en los distritos interiores de Brokopondo y Sipaliwini. Solo luego de una secuencia de compromisos políticos y financieros llevados a cabo por el gobierno, acompañados de varias estrategias y programas, se ha logrado controlar de manera exitosa este problema.

En 1999 el gobierno instaló la Junta Nacional de Malaria, por medio de la cual se formularon las políticas nacionales, directrices y protocolos necesarios para combatir esta enfermedad. Sin embargo, a pesar de la inversión pública que se realizó de 227.272 dólares, en 2001 se registró un aumento continuo de las infecciones de malaria.

SURINAME: CASOS DE MALARIA, 1999-2003

Año	1999	2000	2001	2002	2003
Número de casos	9 037	9 936	15 652	12 736	9 340

Más tarde, en 2003, se fijó el objetivo de reducir el número de casos de esta enfermedad a menos del 50% hacia fines de 2005. Para ello, en 2004 se propuso un proyecto al Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria. Este Fondo, que apoya la lucha contra la malaria en los países en desarrollo, permitió disponer de medios financieros para el programa de la malaria desde 2005 a través de una subvención. El objetivo principal de este proyecto era reducir la incidencia de las infecciones de malaria en las poblaciones indígenas y migrantes en el interior de Suriname (esto se extiende hasta 2010).

Para satisfacción tanto del Fondo Mundial como del Gobierno de Suriname, los resultados superaron las expectativas, como se puede observar en el siguiente cuadro:

Recuadro VI.13 (conclusión)

SURINAME: CASOS DE MALARIA, 2004-2008

Año	2004	2005	2006	2007	2008
Número de casos	8 560	8 517	3 507	1 809	2 134

Es decir, en un plazo de dos años —entre 2005 y 2006— se logró una drástica disminución de más del 50% del número de casos de esta enfermedad. Además, disminuyó considerablemente el número de personas que visitaron la Medical Mission (MZ), organismo no gubernamental que opera en 45 centros de salud distribuidos en todo el interior de Suriname compuestos por asistentes de salud comunitarios. En efecto, cuando el programa comenzó en 2004, hubo 8.560 nuevos casos de malaria reportados por los puestos de salud regulares de Medical Mission (MZ), en tanto que 35.751 personas se examinaron en dichos centros para detectar la malaria. En 2008, en cambio, el número de nuevos casos reportados por los puestos regulares de la Medical Mission fue de 2.134, mientras que el número de personas examinadas disminuyó a 11.529.

Por su parte, la mortalidad por malaria se redujo paulatinamente desde 2000 hasta 2008, llegando a la ausencia de muertes por esta enfermedad a partir de 2006.

SURINAME: MORTALIDAD POR MALARIA, 2000-2008

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Número de muertes por malaria	24	23	16	18	7	2	0	0	0

El éxito de esta batalla contra la malaria se debe a varios factores, entre los que destacan:

- La iniciativa nacional del uso de la efectiva medicina Coartem para el tratamiento de la malaria.
- La antigua y conocida infraestructura de los policlínicos accesibles de la Medical Mission en todo el país con asistentes de salud experimentados.
- La aislada incidencia de la malaria dentro del territorio y la información que existe sobre esta enfermedad.
- Un rociamiento intensivo y completo de insecticida contra mosquitos sobre todo en el interior de Suriname.
- La distribución gratuita de mosquiteros impregnados con insecticida para todos los residentes del interior del país.
- La prestación y el mantenimiento gratuitos de productos antimaláricos y de medicamentos en todos los policlínicos de la Medical Mission y en las farmacias.
- La capacitación del personal local para la ejecución de pruebas rápidas entre las personas de los campos de minas de oro, y para el diagnóstico y suministro gratuito de medicamentos contra la malaria cuando sea necesario.
- La inundación de 2006, que permitió una disminución de casos de malaria por medio de la destrucción de las aguas estacionarias con nidos de mosquitos.

A pesar de los éxitos obtenidos, los ejecutantes del programa de la malaria y el Ministerio de Salud aún permanecen en alerta y están trabajando en la continuidad de estas estrategias. Por cada reporte de tres o más casos por semana en una localidad del interior de Suriname, un equipo de vigilancia viaja al lugar, en donde se realiza una investigación intensiva, pruebas activas a los residentes locales y tratamiento para los casos positivos de malaria que correspondan. La mayoría de los nuevos casos se han relacionado con los campos de minas de oro o con personas provenientes de la Guayana francesa.

A partir de la disminución de más del 90% de los casos de malaria y luego de no presentar muertes por causa de esta enfermedad (indicador 6.6 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio) desde el año 2006, es posible afirmar que Suriname ya cumplió la meta 6.C de los Objetivos. Además, en lo que respecta al indicador 6.7 (proporción de niños menores de 5 años que duermen protegidos por mosquiteros impregnados de insecticida), los resultados de una encuesta del mismo año, señalan que en el 55,3% de los hogares de los distritos interiores de Brokopondo y Sipaliwini, había por lo menos un mosquitero impregnado de insecticida.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Gobierno de la República de Suriname, *MDG Progress Report 2009*, Ministerio de Planificación y Cooperación para el Desarrollo y la Dirección General de Estadísticas, noviembre de 2009.

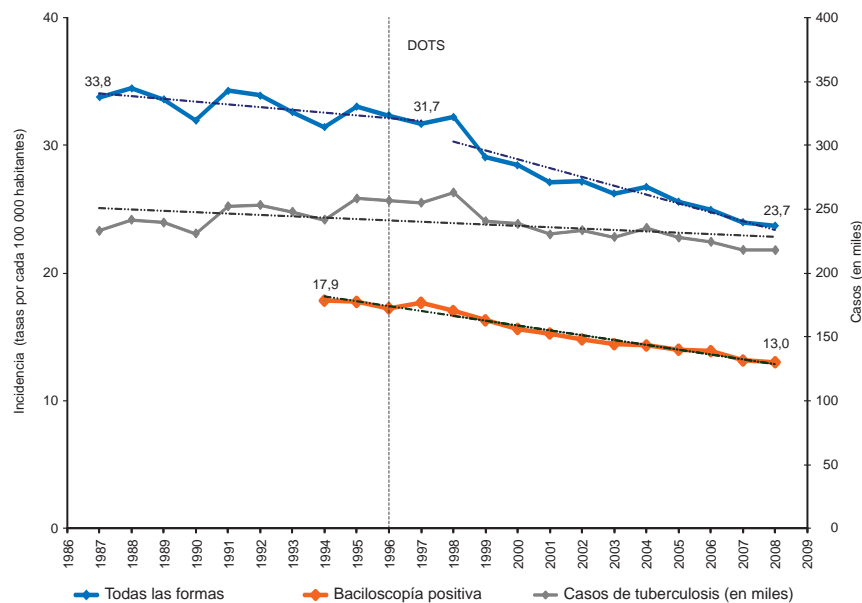
b) El control de la tuberculosis

La incidencia de la tuberculosis ha venido reduciéndose desde los años ochenta (véase el gráfico VI.19) y se espera que la tendencia se mantenga hasta 2015. En 2008, los países de América Latina y el Caribe notificaron 218.249 casos nuevos, 119.862 de ellos de tuberculosis pulmonar con baciloscopía positiva, una forma de grave pronóstico para el enfermo y para la población por el alto riesgo de muerte y de contagio a la comunidad si no es tratada (OMS, 2009). El 77,3% de los casos declarados de tuberculosis pulmonar de baciloscopía positiva afectó a personas de entre 15 y 54 años, con predominio de hombres respecto de mujeres (1,7 hombres por cada mujer). Se

advierte que afecta a personas en etapas productivas de la vida, con graves repercusiones económicas para las familias y la sociedad.

El descenso de las tasas de tuberculosis notificadas se atribuye a acciones de control eficaces en países que cuentan con programas nacionales exitosos y sostenidos en el tiempo, en un contexto favorable de crecimiento económico. Desde 1996, la tendencia descendente de la incidencia se aceleró gracias a la aplicación exitosa de la estrategia de tratamiento abreviado y supervisión estricta, más conocida como TAES, o el tratamiento de observación directa y corta duración (DOTS). Gracias a estos factores, muchos países están encaminados a cumplir las metas de la Alianza Alto a la Tuberculosis, que requieren detectar el 84% de los casos existentes de tuberculosis contagiosa y tratar exitosamente el 87% de estos casos en 2015 (véanse los gráficos VI.19 y VI.20).

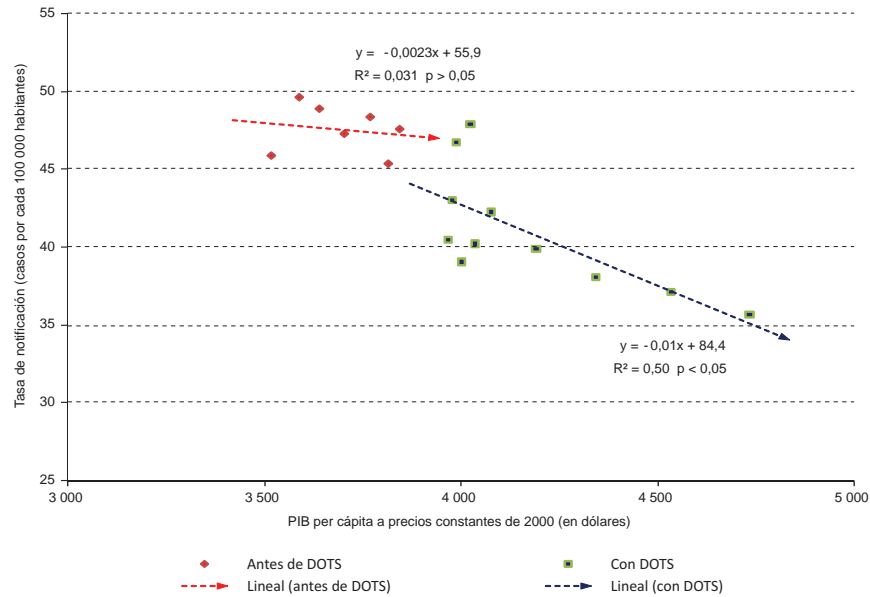
Gráfico VI.19
LAS AMÉRICAS: TENDENCIA DE LA TUBERCULOSIS NOTIFICADA (INDICADOR 6.9 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO, INCIDENCIA ASOCIADA A LA TUBERCULOSIS), 1987-2009
(Tasas por cada 100.000 habitantes y miles de casos)



Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS), *Global Tuberculosis Control 2009. A short update to the 2009 report* (WHO/HTM/TB/2009.426), Ginebra, 2009.

Junto con el avance en la detección y el tratamiento de la tuberculosis, ha disminuido su prevalencia y la mortalidad conexas. De acuerdo con estimaciones del Programa global de vigilancia y control de la tuberculosis de la Organización Mundial de la Salud, la región de las Américas logró en 2008 reducir a más de la mitad la prevalencia respecto de 1990 —de 89 a 25 por cada 100.000 habitantes— así como la mortalidad —de 10 a 3 por cada 100.000 habitantes—, habiendo cumplido como región con el la meta 6.C del sexto Objetivo de Desarrollo del Milenio, que consiste en haber detenido y comenzado a reducir para el año 2015 la incidencia de la tuberculosis.

Gráfico VI.20
LAS AMÉRICAS: RELACIÓN ENTRE LA INCIDENCIA NOTIFICADA DE TUBERCULOSIS (TODAS LAS FORMAS) Y EL PIB PER CÁPITA, ANTES DEL TRATAMIENTO DE OBSERVACIÓN DIRECTA Y CORTA DURACIÓN (DOTS) (1990) Y POSTERIOR AL TRATAMIENTO (2007)



Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Tuberculosis en las Américas. Reporte regional 2009* (HSD/CD/T/002-10), 2009.

Sin embargo, las cifras de los países de América Latina y el Caribe son muy dispares a este respecto. Los que tienen mayores recursos económicos o programas de control exitosos —la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, el Perú, Puerto Rico y la República Dominicana— ya alcanzaron la meta relacionada con los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2008. Se estima que países como Colombia, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay para alcanzarlas en 2015 deberán realizar actividades encaminadas deliberadamente a controlar la enfermedad y asumir un férreo compromiso político, expresado en el suministro de un financiamiento sostenible. Debido a la epidemia de VIH/SIDA que azota a Belice, Haití, Jamaica y Suriname, la incidencia, prevalencia y mortalidad por tuberculosis han aumentado de manera sostenida y es probable que estos países no logren alcanzar la meta en 2015 (véase el cuadro VI.13).

El control de la tuberculosis en las Américas se basa en la aplicación de la estrategia Alto a la Tuberculosis, que implica abordarla en forma integral y centrada en el enfermo, no limitándose al diagnóstico y el tratamiento de la tuberculosis sensible, sino aplicándola también a las personas o grupos que corren mayores riesgos de enfermedad o muerte, como los infectados con TB/VIH, los afectados por una TB resistente a múltiples drogas de primera línea o de resistencia extensa y, en general, las poblaciones vulnerables y marginales. Paralelamente, se están implementando otras iniciativas que permiten mejorar la respuesta sanitaria e incorporar a todos los proveedores de salud, a fin de lograr un sistema de salud eficiente, que respete los derechos básicos e incentive la participación de los afectados y de las comunidades.

Cuadro VI.13

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): TASAS DE PREVALENCIA Y MORTALIDAD POR TUBERCULOSIS, TODAS LAS FORMAS (INDICADOR 6.9 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO, PREVALENCIA Y MORTALIDAD ASOCIADAS A LA TUBERCULOSIS), 1990-2008^a

País	1990		2008 ^b		Cambio porcentual 1990-2008	
	Prevalencia	Mortalidad	Prevalencia	Mortalidad	Prevalencia	Mortalidad
Argentina	74	9,1	22	3,1	-70,3	-65,9
Belice	16	3,1	43	5,1	168,8	64,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	290	37	170	22	-41,4	-40,5
Brasil	98	12	29	3,8	-70,4	-68,3
Chile	11	3	3,6	0,5	-67,3	-83,3
Colombia	59	7,5	37	4,6	-37,3	-38,7
Costa Rica	35	4	2,9	0,5	-91,7	-87,5
Cuba	62	7,1	1,8	0,5	-97,1	-93,0
Ecuador	310	36	110	13	-64,5	-63,9
El Salvador	70	8,8	18	2,7	-74,3	-69,3
Guatemala	120	14	110	12	-8,3	-14,3
Guyana	200	22	110	15	-45,0	-31,8
Haití	280	28	290	32	3,6	14,3
Honduras	140	17	79	9,5	-43,6	-44,1
Jamaica	5,2	1	7,9	0,5	51,9	-50,0
México	130	15	8,4	1,4	-93,5	-90,7
Nicaragua	130	17	26	4,1	-80,0	-75,9
Panamá	44	5,7	14	2,8	-68,2	-50,9
Paraguay	13	3,7	40	5,4	207,7	45,9
Perú	450	53	46	8,7	-89,8	-83,6
Puerto Rico	1,4	1	1,4	0,5	0,0	-50,0
República Dominicana	350	39	95	12	-72,9	-69,2
Suriname	150	17	270	29	80,0	70,6
Uruguay	9,8	1,8	12	1,7	22,4	-5,6
Venezuela (República Bolivariana de)	32	4,3	34	4,3	6,3	0,0
Las Américas	89	10	25	3	-71,9	-70,0

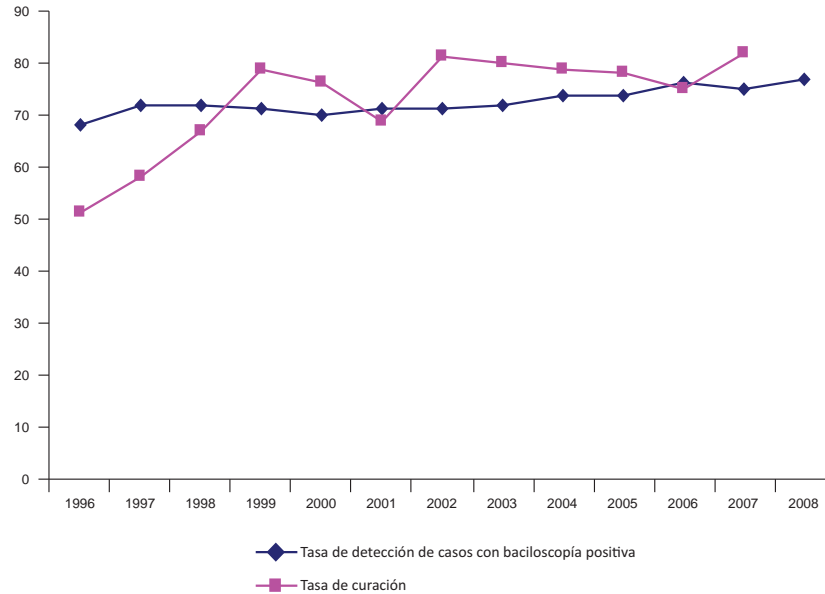
Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS), *Global Tuberculosis Control 2009. A short update to the 2009 report* (WHO/HTM/TB/2009.426), Ginebra, 2009.

^a Tasa de prevalencia = casos por cada 100.000 habitantes; tasa de mortalidad = muertes por cada 100.000 habitantes.

^b Datos estimados, actualizados en el informe de 2009 (OMS, 2009).

La estrategia regional Alto a la Tuberculosis y el Plan mundial Alto a la Tuberculosis 2006-2015 se implementan en la región de las Américas mediante el Plan regional de control de la tuberculosis 2006-2015. Ambos documentos establecen los pasos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio respecto de la tuberculosis, y constituyen un llamado al compromiso político y a movilizar recursos que, a largo plazo, permitan eliminar la tuberculosis como problema de salud pública. El Salvador es un ejemplo de la aplicación con calidad de la estrategia Alto a la Tuberculosis, ya que ha incrementado la detección de casos de TB y su curación, ha disminuido la letalidad de la TB ligada al VIH y ha reducido las tasas de la TB resistente a múltiples drogas a valores inferiores al 1% (en casos nuevos y previamente tratados). Igualmente, el control de la TB en El Salvador ha contribuido a mejorar la calidad y capacidad de resolución del sistema sanitario en general. Este ejemplo muestra la gran contribución de la estrategia Alto a la Tuberculosis y refuerza la necesidad de su aplicación a escala regional.

Gráfico VI.21
**LAS AMÉRICAS: TENDENCIA DE LA TASA DE TRATAMIENTO EXITOSO
 Y DE LA DETECCIÓN DE CASOS DE TUBERCULOSIS, 1996-2008^a**
 (En porcentajes)



Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS), *Global Tuberculosis Control 2009. A short update to the 2009 report* (WHO/HTM/TB/2009.426), Ginebra, 2009.

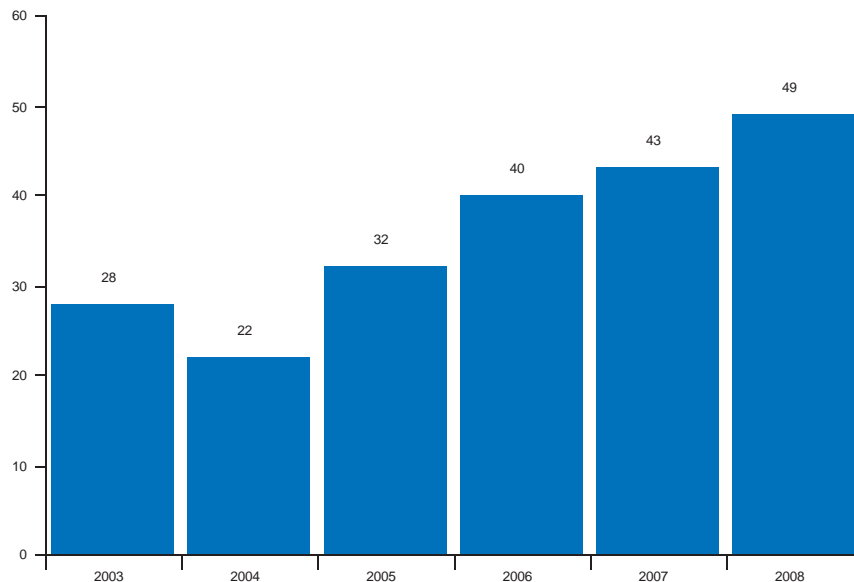
^a Tasa de tratamiento exitoso = porcentaje de casos que se curaron o completaron el tratamiento del total de casos de tuberculosis pulmonar con baciloscopia positiva notificados por año. Tasa de detección de casos = porcentaje de casos de tuberculosis pulmonar con baciloscopia positiva del total de casos de tuberculosis pulmonar con baciloscopia positiva estimados.

El control de la TB en las Américas enfrenta desafíos importantes como la coinfección TB/VIH, la TB-MDR (tuberculosis multirresistente) y la TB en poblaciones marginales y de difícil acceso. En 2008, los países notificaron 17.000 casos coinfectados de TB/VIH y una prevalencia de infección VIH en pacientes con TB del 15%. Sin embargo, solo el 49% de los casos de TB notificados recibieron la prueba del VIH (véase el gráfico VI.22), razón por la cual solo se alcanzó a detectar el 45% de los coinfectados TB/VIH de acuerdo con estimaciones de la OMS. De los 17.000 enfermos coinfectados de TB/VIH, solo el 9% recibieron quimioprofilaxis con trimetoprim/sulfametoxazol y un 53% recibió terapia antirretroviral.

La OMS estima que en las Américas existen anualmente 10.200 casos de TB-MDR, entre casos nuevos y reincidentes. En 2008, se notificó solo el 22%. De acuerdo con encuestas de vigilancia de la resistencia a medicamentos antituberculosos 2004-2007, cuatro países (el Ecuador, Guatemala, el Perú y la República Dominicana) presentaron la mayor cantidad de casos nuevos de TB-MDR. Todos los países en América Latina realizan actividades de diagnóstico y tratamiento de estos casos de acuerdo con directivas internacionales; sin embargo, los esfuerzos son aún insuficientes ante las metas internacionales de diagnosticar y tratar el 80% de los casos en 2015.

Se reconoce la existencia de diversas poblaciones altamente vulnerables a la TB. Se prioriza para su control a las personas privadas de libertad y a las poblaciones indígenas y de barrios marginales de grandes ciudades. Estas poblaciones sufren tasas de TB muy superiores respecto de la población general.

Gráfico VI.22
**LAS AMÉRICAS: PACIENTES NOTIFICADOS CON TUBERCULOSIS QUE RECIBIERON
 LA PRUEBA DEL VIH, 2003-2008**
 (En porcentajes)



Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS), *Global Tuberculosis Control 2009. A short update to the 2009 report* (WHO/HTM/TB/2009.426), Ginebra, 2009.

D. ALGUNAS CONCLUSIONES PARA LAS POLÍTICAS DE SALUD A PARTIR DE LOS LOGROS REGISTRADOS

Estas reflexiones finales se centran estrictamente en algunos aspectos que tienen relevancia particular para la salud que se reflejan en los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Como demuestra una vasta literatura, el disfrute de la salud excede largamente las políticas sectoriales: el crecimiento económico y el desempeño económico y su volatilidad, la elevada desigualdad de la distribución del ingreso, el acceso a infraestructura básica o los choques asociados con desastres naturales son cruciales. La distribución socioeconómica de la morbilidad y la mortalidad y también la de sus determinantes —como la desnutrición— es muy desigual en la región y torna crucial incorporar estrategias intersectoriales para actuar sobre sus determinantes; en ello los ministerios de salud pueden cumplir un importante papel debido a sus funciones regulatorias. Se requieren sinergias entre diversas políticas que atañen al bienestar —educativas, de vivienda, de ingresos— en un entorno macroeconómico estable y propicio al crecimiento económico y a una mejor distribución de los frutos del desarrollo.

Algunas de estas acciones intersectoriales, a su vez, pueden retroalimentar favorablemente la dinámica del sector salud, en términos de plantear nuevos retos. Por ejemplo, los programas de lucha contra la pobreza, cuando las transferencias condicionadas se supeditan a controles de salud. En ese caso, como muestra la experiencia mexicana, si se quiere mejorar la calidad de la oferta de salud a la que tienen acceso los beneficiarios de las transferencias del programa Oportunidades, se requiere incrementar el financiamiento y fortalecer las instituciones prestadoras (Bertozzi y otros, 2008). Asimismo, en América Latina los programas de transferencias condicionadas en efectivo han producido un aumento en la utilización de servicios preventivos de salud por parte de los beneficiarios de las transferencias. Cabe señalar también que los programas de transferencia deben complementarse con el mejoramiento cuantitativo en los servicios de salud y en el ambiente familiar de los beneficiados (OPS, 2009c).

En términos generales se puede observar un incremento de los programas de protección social en salud que contribuyen al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En el cuadro VI.14 se hace referencia a algunos de estos programas.

Cuadro VI.14
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN SALUD QUE CONTRIBUYEN AL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

Tipo	Nombre	País
Seguro público	Fondo Nacional de Salud	Chile
	Seguro Popular de Salud	México
	Fondo Nacional de Salud	Uruguay
Extensión del seguro social a trabajadores informales	Seguro Social Campesino	Ecuador
	IMSS-Solidaridad	México
Provisión gratuita de servicios de atención primaria	Programa de Salud Familiar	Brasil
	Programa de Salud Familiar	Chile
	Programa Barrio Adentro	Venezuela (República Bolivariana de)
	Programa de Cuidados Obstétricos Gratuitos (SOG)	Haití
Atención maternoinfantil gratuita	Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia	Ecuador
	Seguro Universal Materno-Infantil	Bolivia (Estado Plurinacional de)
	Plan NACER	Argentina
	Seguro Universal de Salud	Perú
Transferencia condicionada de dinero	Bono materno-infantil	Honduras
	Programa OPORTUNIDADES	México
	Bono Solidario	Ecuador
	Bolsa Familia	Brasil
Transferencia condicionada de especies	Plan Nacional de Alimentación Complementaria	Chile

Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Esquemas de protección social para la salud materna, neonatal e infantil: lecciones aprendidas de la región de América Latina*, Washington, D.C., 2008.

Como se ha visto, incluso cuando mejoran indicadores como la mortalidad infantil —o la esperanza de vida, que no ha sido tratada acá— persisten en la región e incluso se amplían ciertas brechas de desigualdad. Como sucede en Chile, en donde la brecha de mortalidad infantil aumenta si se consideran los grupos educacionales extremos (Ministerio de Salud de Chile, 2006), o en Colombia, donde, habiendo mejorado la atención prenatal y médica del parto en los últimos años y disminuido las disparidades subnacionales, aún persisten inequidades muy importantes en cuanto a las complicaciones del parto y posparto.

Por estas razones es fundamental trabajar de una manera intersectorial a nivel subnacional, en los municipios o cantones más vulnerables favoreciendo de esta manera los procesos de descentralización y dando visibilidad a los desafíos de la inequidad que requieren esfuerzos adicionales para reducir la desigualdad de acceso a la salud. A lo largo del capítulo se ha hecho referencia a los desafíos pendientes en materia de la integralidad de las políticas, consideración de la diversidad cultural, buena ejecución de programas específicos, entre otros de salud sexual y reproductiva, y de control de las enfermedades infecciosas y de atención a los pacientes que las padecen, y cabe reiterarlos acá. Es necesario trabajar simultáneamente en las áreas de gestión, financiamiento, aseguramiento y prestación de servicios, en una sintonía que busca contribuir a la equidad (OPS, 2002).

Los sistemas de salud de la región se caracterizan por una gran segmentación de sus prestaciones que refleja patrones discriminatorios y por una fragmentación de sus subsistemas que dificulta las intervenciones eficaces en función de los costos y del uso eficiente de recursos, en línea con buenos mecanismos de referencia y contrarreferencia. La población no afiliada a sistemas contributivos o sin capacidad de pago generalmente tiene las prestaciones del sector público como única cobertura y, muy marginalmente, algunas prestaciones de organizaciones sin fines de lucro. Para poder cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio es precisamente esta población la que debe estar en la mira de las políticas públicas. Preocupa en la región que vastos sectores de la población desprovistos de aseguramiento y sin mayor acceso a servicios de salud carezcan de capacidad de pago alguna cubrir

parte de estas necesidades de salud como parece indicar el alto gasto reprimido de bolsillo en salud, tal como se mostró en otro informe interagencial reciente (CEPAL, 2008).

Para fortalecer y expandir el aseguramiento de los riesgos de salud y alcanzar niveles más elevados de solidaridad es central considerar la integración del financiamiento de los sistemas. Los sistemas de aseguramiento deben evitar la selección de riesgos y es necesario progresar hacia coberturas equitativas aseguradas. En segundo lugar, es necesaria una mayor eficiencia mediante la contención de costos, los mecanismos de compra apropiados y la regulación del sistema. Por otra parte, la mejora efectiva de la cobertura de servicios de salud para toda la población requiere políticas de salud pública, entre las que se destacan la expansión de la atención primaria y una adecuada coordinación de servicios descentralizados, que incluya la compensación de brechas entre regiones. Si bien los países de la región presentan diversas formas y grados de interrelación entre el financiamiento contributivo y no contributivo en salud, puede considerarse que una mayor integración entre la seguridad social y el sistema público permite mayores sinergias, lo que mejora el financiamiento de la solidaridad y promueve una mayor equidad. Asimismo, la articulación entre la seguridad social y los sistemas públicos puede tener un efecto positivo en la eficiencia si la integración de los subsistemas trae consigo un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada y facilita la racionalización del uso de los recursos mediante mejoras en la gestión y administración de los subsistemas (CEPAL, 2006a).

Los retos para ampliar la cobertura de los sistemas de salud son múltiples. Visto el carácter excluyente de los mercados de trabajo de la región, no basta con proponer una estrategia de financiamiento de carácter fiscal para los países con regímenes contributivos de baja cobertura. Si se tiene en el horizonte la solidaridad del financiamiento, la progresividad del sistema tributario es crucial. Además, como ha demostrado el caso del Brasil, los recursos fiscales destinados a la salud requieren protección. Por otra parte, en el caso de los sistemas contributivos, hay ámbitos que se pueden explorar para ampliar la cobertura; por ejemplo, se requiere un fortalecimiento institucional para vencer resistencias e inercias enquistadas dentro de los propios aparatos ante reformas que busquen incrementar la equidad y adentrarse en reformas polémicas, como la ruptura de los techos de las cotizaciones para avanzar hacia la universalización de la salud y la solidaridad de su financiamiento. Hay techos de cotización bajísimos, como en Nicaragua, y más aún en Honduras, donde se sitúan por debajo del salario mínimo. Asimismo, las encuestas de hogares en algunos países muestran que hay ocupados en el sector informal u hogares receptores de remesas que tendrían capacidad para cotizar de existir un régimen subsidiado (Carrera, Castro y Sojo, 2009).

Las reformas de salud en la región han seguido un derrotero muy diverso y han estado sometidas a diversas restricciones de orden político y económico. Pero es auspicioso constatar que la ortodoxia en materia de reformas parece haber quedado atrás. En Chile, que implementó la reforma más radical de la región en términos del socavamiento de los principios de solidaridad y de universalidad, la modificación más importante de los últimos años refiere a la introducción de garantías de financiamiento y de oportunidad respecto de una serie de prestaciones de alto impacto y algunas de ellas de alto costo, que incrementan la solidaridad y que son un importante paso en la perspectiva de derechos. La prestación garantizada, que se encarna en el denominado Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas (plan AUGE), se da en el marco de una modificación del sistema dual, regulando en alguna medida la selección adversa que venían ejerciendo las ISAPRES y estableciendo garantías para una gama de prestaciones. Vista en el concierto latinoamericano, se trata de una de las experiencias más avanzadas, precisamente por el tipo de garantías que se establecen: de cobertura, protección financiera, de oportunidad y de acceso. En términos de derechos, he ahí una especificación mucho mayor sobre los alcances, las obligaciones, los sujetos deudores de estos derechos y los instrumentos de garantía o de protección. Respecto de la mortalidad infantil que se ha analizado, llama la atención que al ponerse en práctica el plan hubo más atenciones en casos de prematuridad vinculadas a las garantías que las proyectadas, lo que llama la atención sobre la capacidad de respuesta que tenía el sistema de salud.

Otra experiencia de ampliación de la cobertura es el Seguro Popular de Salud (SPS) de México, que no aborda la segmentación del sistema de aseguramiento porque se adiciona sin modificar la arquitectura previa, ya que las garantías de financiamiento están respaldadas por recursos propios adicionales, canalizados a los prestadores de una manera muy compleja. El SPS implica modificaciones institucionales que suponen fortalecer los centros de salud públicos y modifica la combinación público-privada porque abre más la participación a los prestadores privados.

Por otra parte, y tal como lo ha reiterado la OPS, deben ampliarse los sistemas de salud basados en la atención primaria. Esto significa fortalecer un enfoque amplio de la organización y operación de los sistemas de salud, que hace del derecho a alcanzar el mayor nivel de salud posible su principal objetivo, al tiempo que maximiza la equidad y la solidaridad del sistema. Un sistema de salud de esta naturaleza pone el énfasis en la prevención y la promoción y garantiza el primer contacto del usuario con el sistema, tomando a las familias y comunidades como base para la planificación y la acción en materia de salud, al tiempo que promueve acciones intersectoriales para abordar otros determinantes de salud. Este enfoque implica incrementar la inversión en programas de salud pública, combinando mayores recursos fiscales y su mejor uso o el incremento de las contribuciones sociales (OPS, 2003, 2007c).

En este campo, conforme mejoran los indicadores de salud, se hace patente que la atención primaria de modo alguno es sinónimo de atención no compleja, ya que al avanzar en el bienestar, las tareas a acometer en este plano también son más desafiantes (por ejemplo, para atender las patologías perinatales, o para tratar a los enfermos crónicos de SIDA). Ello además en circunstancias de que a pesar de que en algunos países pobres las enfermedades infecciosas siguen teniendo mucho peso, cada vez son más importantes las dolencias crónicas y degenerativas.

De allí que deba ampliarse la capacidad resolutoria de la atención primaria, mejorarse los sistemas de referencia y contrarreferencia, e incluso modificarse la mirilla con que en ocasiones se ha tratado la atención primaria. Por ejemplo, el pertinente énfasis en lo preventivo no debe invisibilizar o contraponerse a la necesidad de tener una buena capacidad para proveer atención de urgencia en este nivel (Haggerty y otros, 2009). Respecto de los indicadores aquí estudiados, ello es fundamental para encarar la estancada mortalidad materna.

Debe actuarse en varios frentes. En varios países para avanzar hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio es evidente la necesidad de elevar los recursos que se destinan a la salud. Por ejemplo, respecto del eficaz tratamiento DOTS de la tuberculosis, en países como el Ecuador, Guatemala, Haití, Jamaica y el Perú se requeriría destinar recursos significativos (Bitrán y otros, 2008).

Otra complejidad es no crear “tierras de nadie” en lo preventivo. Por ejemplo, la experiencia de Colombia muestra que las reformas que suponen separaciones de funciones o bien un cambio de atribuciones para los entes de salud, y debe velarse porque queden claramente definidos la responsabilidad y los recursos de los esquemas de vacunación. Es así como la OPS detectó de manera pionera en Colombia deterioros de las coberturas de vacunación desde 1997, especialmente en los departamentos con inferiores condiciones de vida y en las áreas rurales, tendencia que fue confirmada por estudios posteriores realizados en el sector rural y en los grupos más pobres. A pesar de que no se recuperan aún los niveles iniciales, la mayor cobertura lograda en los últimos cinco años ha estado acompañada también de una mejora en la equidad regional. Es decir, que las rectificaciones emprendidas —aunque no sean cabales— ya han tenido efectos positivos (Flores y otros, 2007).

Un aspecto muy importante del futuro de la salud tiene que ver con la manera en que este sector interactúa con las reformas de descentralización. En el Brasil, por ejemplo, los municipios son ahora muy importantes en el financiamiento de prestación de servicios. Es decir, que los procesos de descentralización financiera son muy importantes o bien en México, donde el Seguro Popular en Salud también está relacionado con la descentralización desde el punto de vista del financiamiento y la prestación de servicios.

La región no parece estar a la altura de los riesgos covariados derivados de catástrofes naturales de gravedad, con impacto en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que afectan la infraestructura en salud e incrementan la demanda hacia el sistema producto de los accidentes, cuadros de morbilidad asociados con estrés postraumático y la precariedad habitacional relacionada con el daño y destrucción de viviendas. Debido a su baja frecuencia, se ha subestimado el impacto de estos choques, cuyas serias consecuencias para el sector salud perduran muchos años. Ello llama la atención sobre la necesidad de invertir en el refuerzo de la infraestructura de salud para incrementar su resistencia a catástrofes naturales.

A la histórica discriminación de importantes grupos de la población como los indígenas y afrodescendientes, se suman nuevas formas de discriminación, como las relacionadas con enfermedades como el SIDA en su dimensión crónica, que abren nuevos desafíos en materia de derechos y de legislación.

Bibliografía

- ACNUDH/OMS (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos/Organización Mundial de la Salud) (2008), “El derecho a la salud”, *Folleto informativo*, N° 31, Ginebra.
- Argentina, Ministerio de Salud y Ambiente (2005), *Boletín sobre VIH/SIDA en la Argentina: estudio sobre comportamiento e información en relación con el VIH/SIDA e ITS en población aborigen*, año 10, N° 24, Buenos Aires.
- Banco Mundial (2003), *Gender Equality and the Millennium Development Goals*, Washington, D.C.
- Bergsj, P. (2001), “What is the evidence for the role of antenatal care strategies in the reduction of maternal mortality and morbidity? Safe motherhood strategies: a review of the evidence,” *Studies in Health Services, Organization and Policy*, N° 17, V. De Brouwere y E. Van Lerberghe (eds).
- Bertozzi, Stefano M. y otros (2008) “Evaluación de la calidad de los servicios de atención a la salud asignados a la población beneficiaria de Oportunidades”, ponencia en el seminario Desigualdad socioeconómica y el derecho a la salud en América Latina y el Caribe, en una perspectiva internacional, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre [en línea] <http://media.eclac.cl/presentaciones/ddds/DesigualdadSocioeconomica/JuanPabloGutierrez/JuanPabloGutierrez.html>.
- Bitrán, Ricardo y otros (2008), “Estimación del costo de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en salud en algunos países de América Latina y el Caribe”, *serie Políticas sociales*, N° 144 (LC/L.2966-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bombreau, G. y C. F. Allen (2008), “Social and cultural factors driving the HIV epidemic in the Caribbean”, St. Augustine, Trinidad y Tabago, Caribbean Health Research Council.
- Carrera Fernando, María Castro y Ana Sojo (2009), “Progresar hacia la equidad. Sinopsis de algunos retos del financiamiento de la salud y las pensiones en Guatemala, Nicaragua y Honduras”, *Hacia la universalidad, con solidaridad y eficiencia: el financiamiento de la protección social en países pobres y desiguales*, Ana Sojo (ed.), serie Seminarios y conferencias, N° 55 (LC/L.3034-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.39.
- CELADE-División de Población de la CEPAL (2009), *Observatorio demográfico*, N° 7, Santiago de Chile.
- _____ (2010a), *Población y salud en América Latina y el Caribe: retos pendientes y nuevos desafíos* (LC/L.3216(CEP.2010/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2010b), “América Latina: avances y desafíos de la implementación del Programa de Acción de El Cairo, con énfasis en el período 2004-2009”, *documentos de proyectos*, N° 317 (LC/W.317), Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010), “Appraisal and conclusions from the 1994-2009 Review of the Implementation of the Cairo Programme of Action in the Caribbean”, *documentos de proyectos*, N° 318 (LC/W.318), Santiago de Chile.
- _____ (2008), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. La progresión hacia el derecho a la salud en América Latina y el Caribe* (LC/G.2364/Rev.1), Santiago de Chile.
- _____ (2006a), *La protección social de cara al futuro* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2006b), “Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas”, *documentos de proyectos*, N° 72 (LC/W.72), Santiago de Chile.
- _____ (1996), Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo, Santiago de Chile.
- CEPAL/OIJ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Iberoamericana de Juventud) (2008), *Juventud y cohesión social en Iberoamérica: un modelo para armar* (LC/G.2391), Santiago de Chile.
- CEPAL/UNFPA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2009), “Review and Appraisal of the Implementation of the Cairo Programme of Action in the Caribbean 1994-2009” (DDR/2), documento presentado en el seminario regional Avances y acciones clave para la implementación del Programa de Acción de El Cairo, a 15 años de su aprobación, octubre.
- De María, Lisa y otros (2009), “Educación sobre sexualidad y prevención del VIH: un diagnóstico para América Latina y el Caribe”, *Revista panamericana de salud pública*, vol. 26, N° 6.
- Del Popolo, Fabiana y Ana María Oyarce (2005), “Población indígena de América Latina: perfil sociodemográfico en el marco de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y de las metas del Milenio”, *Notas de población*, N° 79 (LC/G.2284-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Flórez, Carmen Elisa y otros (2007), *Avances y desafíos de la equidad en el sistema de salud colombiano*, Bogotá, Fundación Corona.
- Gobierno de Guyana (2007), *Guyana. Millennium Development Goals 2007* [en línea] <http://www.undg.org/docs/7665/Guyana%20MDG%20Report%202007.pdf>.
- Gobierno de Jamaica (2004), *Millennium Development Goals Jamaica*, abril.
- Haggerty, J.L., Natalia Yavich y Ernesto Báscolo (2009), “Un marco de evaluación de la atención primaria de salud en América Latina”, *Revista panamericana de salud pública*, vol. 26, N° 5, Washington, D.C.
- Hogan, Margaret y otros (2010), “Maternal mortality for 181 countries, 1980-2008: a systematic analysis of progress towards Millennium Development Goal 5”, *The Lancet*, 12 de abril.
- Jiménez, Maren y otros (2008), “La reducción de la mortalidad infantil en América Latina y el Caribe: avance dispar que requiere respuestas variadas”, *Boletín Desafíos*, N° 6, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Macinko, James, Frederico C Guanais y Maria de Fatima Marinho de Souza (2006), “An evaluation of the impact of the family health program on infant mortality in Brazil, 1990-2002”, *Journal of Epidemiology and Community Health*, N° 60.
- Magis, C. y otros (2006), “VIH/SIDA y pueblos indios: situación actual en México”, *Proceedings of the International Forum on HIV/AIDS and Indian Populations*, Metepec, 30 de mayo a 3 de junio.
- Minujin, Alberto y Enrique Delamonica (2003), “Mind the gap! Widening child mortality disparities”, *Journal of Human Development*, vol. 4, N° 3, noviembre.
- Naciones Unidas (2010), *Progresos realizados en la aplicación de la Declaración de compromiso en la lucha contra el VIH/SIDA y la Declaración política sobre el VIH/SIDA. Informe del Secretario General (A/64/735)*, Nueva York.
- _____ (2009), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2009*, Nueva York.
- _____ (2008a), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2008*, Nueva York.
- _____ (2008b), “World Population Prospects. The 2008 revision”, División de Población.
- _____ (2007), *Objetivos de desarrollo del Milenio. Informe 2007*, Nueva York.
- _____ (2005), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe (LC/G.2331)*, J.L. Machinea, A. Bárcena y A. León (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (1994), Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, 5 a 13 de septiembre.
- OECO/PNUD (Organización de Estados del Caribe Oriental/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2008), “British Virgin Islands, Millennium Development Goals. A Plan of Action for Localising and Achieving the Millennium Development Goals (MDGs)” [en línea] <http://www.oecs.org/doc-lib/social-policy>.
- _____ (2006), “Saint Kitts and Nevis. Millennium Development Goals. A Plan of Action for Localising and Achieving the Millennium Development Goals (MDGs)” [en línea] http://www.eclac.cl/MDG/noticias/paginas/2/35552/MDG_Report_-_St_Kitts_2006.pdf.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2004), *VIH/SIDA y poblaciones móviles en el Caribe: evaluación básica*, junio.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2009), *Global Tuberculosis Control 2009. A short update to the 2009 report (WHO/HTM/TB/2009.426)*, Ginebra.
- _____ (2008a), *Informe sobre la salud en el mundo 2008. La atención primaria de salud: Más necesaria que nunca*, Ginebra.
- _____ (2008b), *Subsanar las desigualdades en una generación: alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales de la salud*, Ginebra, Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud.
- _____ (2007), *Everybody's business: strengthening health systems to improve health outcomes: WHO'S Framework for Action*, Ginebra.
- OMS/ONUSIDA/UNICEF (2009), *Towards Universal Access. Scaling up priority HIV/AIDS interventions in the health sector. Progress report 2009*, Ginebra.
- OMS/UNFPA (Organización Mundial de la Salud/Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2008), “National-level Monitoring of the Achievement of Universal Access to Reproductive Health: Conceptual and practical considerations and related indicators. Report of a WHO/UNFPA Technical Consultation”, Ginebra, 13 a 15 de marzo de 2007.

- ONUSIDA (Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida) (2010), “Medición del Gasto en SIDA: avances y retos de la respuesta latinoamericana al VIH”, Equipo Regional de ONUSIDA para América Latina.
- _____ (2009a), *Qué necesitan los países: las inversiones requeridas para alcanzar las metas de 2010* [en línea] http://data.unaids.org/pub/Report/2009/jc1681_what_countries_need_es.pdf.
- _____ (2009b), “Acción conjunta para obtener resultados. Marco de resultados del ONUSIDA de 2009 a 2011” [en línea] http://www.sld.cu/galerias/pdf/servicios/sida/accion_conjunta_para_obtener_resultados_2009-2011.pdf.
- _____ (2008), “Keeping scores II. A progress report towards universal access to HIV prevention, treatment, care and support in the Caribbean”.
- ONUSIDA/OMS (Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida/ Organización Mundial de la Salud) (2009), *Situación de la epidemia de SIDA*, diciembre.
- _____ (2008), *Informe sobre la epidemia mundial de SIDA, 2008*.
- ONUSIDA/OPS/UNICEF (2009), *Retos planteados por la epidemia del VIH en América Latina y el Caribe 2009* [en línea] <http://www.onusida-latina.org/pdf/retos-planteados-por-latinoamerica-y-caribe.pdf>.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2009a), *Tuberculosis en las Américas. Reporte regional 2009* (HSD/CD/T/002-10).
- _____ (2009b), *Health Situation in the Americas. Basic Indicators*, Washington, D.C.
- _____ (2009c), *Diálogo entre Ministros. La recesión Mundial y los ODM: ¿De qué manera la crisis económica puede afectar el cumplimiento de los ODM?*, Washington, D.C.
- _____ (2008a), *Esquemas de protección social para la salud materna, neonatal e infantil: lecciones aprendidas de la región de América Latina*, Washington, D.C.
- _____ (2008b), *Derechos humanos y salud. Personas que viven con VIH/SIDA*, Washington, D.C.
- _____ (2007a), *La salud de las Américas*, Washington, D.C.
- _____ (2007b), *Rostros, voces y lugares: respuesta desde las comunidades a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estrategia de lo local a lo regional*, 27ª Conferencia Sanitaria Panamericana, 59ª sesión del Comité Regional, Washington, D.C., 1 a 5 de octubre.
- _____ (2007c), *La renovación de la atención primaria de salud en las Américas*, Washington, D.C.
- _____ (2007d), *Health Situation in the Americas. Basic Indicators*, Washington, D.C.
- _____ (2006), *Alianza estratégica para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, 47º Consejo Directivo, 58ª Sesión del Comité Regional, Washington, D.C., 25 a 29 de septiembre.
- _____ (2005), *Objetivos de Desarrollo del Milenio y metas de salud*, 45º Consejo Directivo, 56ª sesión del Comité Regional, resolución CD45.R3, Washington, D.C., 27 de septiembre a 1 de octubre.
- _____ (2003), “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.
- _____ (2002), “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.
- OPS/CELADE (Organización Panamericana de la Salud/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-División de Población de la CEPAL) (2010), *Atlas regional de vulnerabilidad subnacional y su impacto en la salud. América Latina y el Caribe*, Washington, D.C.
- Ortiz, M. (2002), “¿De qué mueren las mujeres?”, *Agenda Salud. ISIS Internacional*, N° 28 octubre/diciembre.
- Paxton, A. y otros (2006), “Global patterns in availability of emergency obstetric care”, *International Journal of Gynecology and Obstetrics*, vol. 93.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004), *Regional Report on the Achievement of the Millennium Development Goals in the Caribbean Community*, Trinidad y Tabago, septiembre.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)/Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de Belice (2005), “First Millennium Development Goals Report. Belize 2004”, julio [en línea] http://www.undg.org/archive_docs/6593-Belize_MDG_Report.doc.
- REDTRASEX (Red de Trabajadoras Sexuales) (2005), “Derechos humanos, VH/SIDA y las trabajadoras sexuales”.
- República Dominicana, Secretaría de Salud (2008), Encuesta de Vigilancia de Comportamiento Sexual de Riesgo con Vinculación Serológica.
- República Dominicana (2007), Encuesta Demográfica y de Salud 2007 (ENDESA).

- Scholnik, Susana (2010), “La inclusión del enfoque étnico en los censos de población de América Latina”, *Notas de población*, N° 89 (LC/G.2427-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- SCN (Comité Permanente de Nutrición) (2004), *On the World Nutrition: Nutrition for Improved Development Outcomes. Fifth Report*, Ginebra.
- Secretaría de Salud de Honduras (2006), *Encuesta Centroamericana de vigilancia de comportamiento sexual y prevalencia de ITS en poblaciones vulnerables*.
- Traa Valarezo, X. (2004), “América Central: proyecto regional de VIH/SIDA; evaluación social y estrategia para pueblos indígenas y afro-descendientes”, Washington, D.C., Banco Mundial.
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2007), *Estado de la población mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano*, Nueva York.
- UNFPA/EAT (Fondo de Población de las Naciones Unidas/Equipo de Apoyo Técnico para América Latina) (2004), “Pobreza, salud sexual y reproductiva y derechos humanos,” México, D.F., diciembre.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2008), *Trinidad and Tobago. Monitoring the situation of children and women. Multiple Indicator Cluster Survey 3, Final Report 2008*.
- _____ (2007), *Jamaica. Monitoring the situation of children and women. Multiple Indicator Cluster Survey, 2005*.
- _____ (2006a), *Belice. Multiple Indicator Cluster Surveys (MICS) and Millennium Development Goals (MDG) Indicators*.
- _____ (2006b), *Guyana. Monitoring the situation of children and women. Multiple Indicator Cluster Survey*.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2009), *La infancia y el sida: cuarto inventario de la situación*.
- UNICEF/UNFPA (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2010), “Inequidades en salud materno infantil en el Área Metropolitana de Buenos Aires”.
- UNIFEM/OPS/CIM (Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer/Organización Panamericana de Salud/Comisión Interamericana de Mujeres) (2009), “Las múltiples caras de las intersecciones entre el VIH y la violencia contra las mujeres” [en línea] <http://www.dvcn.org/Documents/VIHVCMES09.pdf>.
- Winkler, D. y S. Cueto (2004), *Etnicidad, raza, género y educación en América Latina*, Lima, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL).
- Zavaleta, C. y otros (2007), “High prevalence of HIV and syphilis in a remote, native community of the Peruvian Amazon”, *American Journal of Tropical Medicine and Hygiene*, N° 76.

Capítulo VII

GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO AMBIENTE

Objetivo	Metas	Indicadores
Objetivo 7 Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	Meta 7.A Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente	7.1 Proporción de la superficie cubierta por bosques 7.2 Emisiones de dióxido de carbono (total, per cápita y por cada dólar PPA del PIB) 7.3 Consumo de sustancias que agotan la capa de ozono 7.4 Proporción de poblaciones de peces que están dentro de límites biológicos seguros 7.5 Proporción del total de recursos hídricos utilizada
	Meta 7.B Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida	7.6 Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas 7.7 Proporción de especies en peligro de extinción
	Meta 7.C Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento	7.8 Proporción de la población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable 7.9 Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados
	Meta 7.D Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios	7.10 Proporción de la población urbana que vive en tugurios

A. INTRODUCCIÓN

El desarrollo económico de los países de la región depende como nunca antes de temas directamente vinculados con el medio ambiente. Las actividades productivas que priman en América Latina y el Caribe son intensivas en recursos naturales y, por lo mismo, se ven afectadas por la degradación de los ecosistemas, particularmente cuando no se adoptan las prácticas de gestión necesarias. Los insumos vitales para la actividad productiva —el agua y la energía— están íntimamente ligados a los ecosistemas. La creciente demanda se enfrenta a la incertidumbre sobre la oferta (especialmente producto del cambio climático). La generación de energía es un tema central para el desarrollo y también para el medio ambiente. Las fuentes fósiles, muy utilizadas en la región, suelen ser causa de problemas ambientales y contribuyen —si bien marginalmente en términos relativos a otras regiones— al cambio climático.

El desarrollo social de la región va de la mano del desarrollo económico y, como tal, depende de la satisfacción de necesidades básicas que, a su vez, se sustentan en los ecosistemas y sus bienes y servicios. En particular, la provisión de servicios de salud, agua potable y saneamiento, educación y cultura resultan fundamentales y muy ligados a la existencia de ecosistemas saludables.

De este modo, la sostenibilidad del desarrollo dejó de ser una aspiración noble para el futuro, una vez que se satisfagan necesidades básicas. Hoy en día resulta primordial que el desarrollo de los países —mediante las políticas públicas, las iniciativas privadas de producción y consumo, y los instrumentos regulatorios, entre otras medidas— esté inspirado por el paradigma del desarrollo sostenible.

En este contexto, la inclusión de la sostenibilidad ambiental en la Declaración del Milenio se realizó en reconocimiento no solo del valor intrínseco del medio ambiente, sino también de su importancia para la superación de la pobreza, la salud, la igualdad de género y los demás componentes del bienestar humano.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) reflejan las prioridades de desarrollo acordadas por la comunidad internacional en los ámbitos económico, social y ambiental, y se traducen en metas específicas que los Estados miembros deberán cumplir para 2015, medidas a partir de la situación de 1990. En esencia, permiten evaluar hasta qué punto los compromisos de los ODM se han logrado traducir en políticas y prácticas adecuadas y medir la respuesta de los actores e instituciones clave en los diversos países. Mediante el séptimo Objetivo, la Declaración del Milenio incorporó la sostenibilidad ambiental dentro de las prioridades del desarrollo.

El séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio consiste en “garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”. La sostenibilidad ambiental se refiere al aspecto ambiental, indisociable pero distinguible, del desarrollo sostenible: responder a las necesidades humanas presentes sin destruir la capacidad del medio ambiente de atender estas necesidades en el largo plazo (Equipo de tareas del Proyecto del Milenio sobre el desarrollo sostenible y medio ambiente, 2005).

Todos los ODM presentan un alto grado de interdependencia entre sí y con el desarrollo socioeconómico en general; la sostenibilidad ambiental está lejos de ser una excepción. En particular, la relación entre la degradación ambiental y la pobreza es muy estrecha: son los pobres quienes más sufren esta degradación; considérese, por ejemplo, la situación de la contaminación del aire y el agua, la degradación de bosques y pesquerías o los efectos del cambio climático (OACNUDH, 2008). Los logros en la reducción de la pobreza (primer Objetivo) y otros aspectos del desarrollo humano dependen íntimamente de los respectivos logros en materia ambiental (Banco Mundial, 2008).

El séptimo Objetivo se destaca de los demás ODM por los efectos globales que tiene la acción local en relación con algunas de sus metas. En cuanto a esto, América Latina y el Caribe tiene un papel notable en el mundo, ya que presta importantes servicios ecosistémicos globales, como el mantenimiento de la biodiversidad y el almacenamiento de anhídrido carbónico, lo que debe tenerse en cuenta en las negociaciones relativas al cambio climático¹. La biodiversidad provee servicios ecosistémicos como la regulación de la contaminación 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. La biodiversidad brinda además 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. De este modo, los beneficios de asegurar la sostenibilidad ambiental en América Latina y el Caribe trascienden el bienestar de los habitantes de la región y tienen relevancia global.

En este capítulo se resumen los avances, los desafíos y las principales líneas de acción sugeridas sobre los temas cubiertos por el séptimo Objetivo. La mayor parte de la información que se incluye aquí ha sido extraída del reciente informe interinstitucional Objetivos de Desarrollo del Milenio: Avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe (Naciones Unidas, 2010).

¹ Según la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (EEM), los servicios ecosistémicos se definen como los beneficios que las personas obtienen de los ecosistemas. La EEM los clasifica como servicios de suministro (de alimentos, agua, combustibles y fibras), de regulación (climática, de inundaciones, sequías, degradación del suelo, control de enfermedades), de base (la formación del suelo y los ciclos de los nutrientes) y culturales (beneficios recreacionales, espirituales, religiosos, estéticos y otros beneficios intangibles) (WRI, 2003).

B. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: SÍNTESIS DE LA TENDENCIA EN EL CUMPLIMIENTO DEL SÉPTIMO OBJETIVO DE DESARROLLO DEL MILENIO

Indicador	Tendencia	Factores que obstaculizan o facilitan el cumplimiento de la meta	Factibilidad de cumplir con la meta
Meta 7.A: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente			
7.1 Proporción de la superficie cubierta por bosques	La superficie cubierta por bosques sigue disminuyendo. América Latina y el Caribe tiene la tasa de deforestación más elevada del mundo.	Existe escaso incentivo económico para el mantenimiento del bosque en pie. Los mecanismos no están consolidados para imponer la internalización de los costos de la destrucción de los bosques ni los beneficios de su conservación (sus servicios ecosistémicos). Con ello, la rentabilidad de algunas actividades económicas que provocan la deforestación es más elevada que la de actividades compatibles con la preservación de los bosques.	En la región se constata una tendencia contraria al cumplimiento de la meta. En años recientes ha habido algunos avances en cuanto a detener la deforestación ilegal (por ejemplo, aumentando sus costos al hacer efectivo el cumplimiento de la normativa correspondiente). Para que se genere una reversión significativa de la tendencia, estas medidas tienen que reforzarse y replicarse, y se deben implementar mecanismos que aseguren que el valor de los servicios ecosistémicos de los bosques —y el costo social y ambiental de su destrucción— sea internalizado por los agentes económicos.
7.2 Emisiones de dióxido de carbono (total, per cápita y por cada dólar PPA del PIB)	Las emisiones de dióxido de carbono, por la quema de combustibles fósiles y la producción de cemento (incluidas en las estadísticas oficiales), han aumentado de manera sostenida, tendencia que se mantendrá en la región, que crece demográfica y económicamente. Se ha registrado un leve descenso de las emisiones en relación con el PIB. En términos per cápita, estas son relativamente estables y comparativamente bajas.	Las emisiones por el cambio en el uso del suelo están asociadas a los procesos de deforestación. Los avances en la eficiencia energética y en el desarrollo de fuentes renovables de energía contribuirían, entre otros beneficios, a reducir la tasa de crecimiento de las emisiones.	Se constata regionalmente una tendencia contraria a la reducción de las emisiones de dióxido de carbono totales. Para que se revierta la tendencia de crecimiento de las emisiones por quema de combustibles fósiles hasta 2015, se necesitan inversiones en la eficiencia energética y en el desarrollo de fuentes renovables de energía. Los avances en relación con el indicador 7.1 (deforestación) influirían en las emisiones por el cambio en el uso del suelo. El apoyo tecnológico y financiero de la comunidad internacional es crucial en este proceso.
	Si bien no existen series de datos oficiales para las emisiones por el cambio en el uso del suelo, las estimaciones apuntan a que corresponde a una proporción significativa de las emisiones regionales de dióxido de carbono y a que América Latina y el Caribe genera más del 48% de las emisiones globales por el cambio en el uso del suelo.		
7.3 Consumo de sustancias que agotan la capa de ozono	Las emisiones de sustancias que agotan la capa de ozono han bajado de manera sostenida.	Los buenos resultados reflejan los esfuerzos realizados en el marco del Protocolo de Montreal, que incluyen la exitosa colaboración entre los sectores público y privado, la cooperación internacional y los avances tecnológicos. El desafío consiste en garantizar un cambio definitivo.	La tendencia actual indica que, de mantenerse las acciones emprendidas, será posible prescindir del consumo de clorofluorocarbonos. El desafío actual es el control sobre la producción y el uso de hidrofluorocarbonos.
7.4 Proporción de poblaciones de peces que están dentro de límites biológicos seguros	No existen estadísticas que reflejen de manera apropiada este indicador. En estudios realizados se observa que el crecimiento de la pesca y la acuicultura industrial, el cambio de hábitat y la creciente contaminación imponen una fuerte presión sobre los recursos hidrobiológicos, que se ve incrementada por el cambio climático.	Se han incorporado prácticas de gestión sostenible en el manejo de algunas especies, pero todavía no se aplican de manera universal ni en la escala necesaria para revertir la presión identificada.	Si no se adoptan prácticas de gestión sostenible en mayor escala y de manera más sistemática, no se resolverán los problemas identificados. Para lograr una evaluación más precisa y amplia de la situación regional se requiere un levantamiento sistemático de información.

Indicador	Tendencia	Factores que obstaculizan o facilitan el cumplimiento de la meta	Factibilidad de cumplir con la meta
Meta 7.B: Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida			
7.5 Proporción del total de recursos hídricos utilizada	Las estimaciones del coeficiente de uso (extracción de agua dulce) indican que América del Sur y Centroamérica utilizan, en conjunto, alrededor del 1% de su agua disponible. En el Caribe, el coeficiente alcanza a alrededor del 14%, mientras que el promedio mundial es del 9%.	La distribución del agua es muy desigual y los recursos hídricos sufren múltiples presiones, como la extracción excesiva para la agricultura y la minería, el agotamiento de los acuíferos, la creciente contaminación hídrica, la deforestación y la destrucción de cuencas de captación y áreas de recarga.	Si bien la región está dotada de recursos hídricos abundantes, presenta importantes riesgos asociados a la calidad del agua y a su disponibilidad en el tiempo y en el espacio. El cambio climático y un esperado aumento de la demanda agudizarán los problemas de disponibilidad del recurso. Frente a estos desafíos, la gestión efectiva de los recursos hídricos es impostergable para avanzar hacia el cumplimiento de la meta.
7.6 Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas	La superficie total de las áreas protegidas ha ido creciendo sostenidamente en la última década.	Se evidencia una pérdida de hábitats por la deforestación y el blanqueamiento de los corales, entre otros motivos, muchas veces asociada a las actividades económicas a gran escala, a la introducción de especies foráneas y a cambios en el clima.	El aumento de la proporción de áreas protegidas es consistente con la meta. Sin embargo, el indicador aislado no da cuenta completa de la problemática. Para lograr una reducción de la pérdida de la biodiversidad se necesita una mejor gestión de las áreas protegidas y más recursos. El área protegida tiene que ser representativa de los biomas y los ecosistemas para ser efectiva como mecanismo de preservación de la biodiversidad. Además de las áreas protegidas, deben emplearse otros mecanismos de conservación y cambiar las estructuras financieras y regulatorias nacionales e internacionales para que conduzcan a internalizar el costo social y ambiental de la pérdida de la biodiversidad o de los beneficios de su conservación.
7.7 Proporción de especies en peligro de extinción	La información sobre las especies en peligro de extinción aún es precaria y no se puede establecer la tendencia histórica por la falta de estadísticas comparables y armonizadas. Por ejemplo, se estima que en los últimos 100 años se ha perdido el 75% de la diversidad genética de los cultivos agrícolas de la región.		A pesar de la falta de series históricas de datos oficiales, hay evidencia de una pérdida de la biodiversidad. La reversión de la pérdida depende de la consolidación de mecanismos que permitan internalizar los beneficios de la preservación de la biodiversidad, entre los que se encuentran los distintos mecanismos de conservación (incluidas las áreas protegidas) y un régimen equitativo de participación en los beneficios de su explotación.
Meta 7.C: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento			
7.8 Proporción de la población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable	La región ha logrado un gran avance en la expansión de la cobertura de los servicios de agua potable. Sin embargo, en los países se observan diferencias en dichos avances y en los niveles de cobertura entre las áreas rurales y urbanas, y entre distintas ciudades, provincias, estados, regiones y municipios, como también entre grupos con distintos niveles de ingreso.	La mejora y ampliación de los servicios de agua potable y saneamiento requieren de avances en los mecanismos de financiamiento y regulación, e integración de las políticas correspondientes con la gestión de los recursos hídricos. El cambio climático impone nuevos desafíos a la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento y, a la vez, hace más urgente expandir su cobertura y mejorar su calidad.	El acceso sostenible al agua potable corresponde a una meta cuantitativa del séptimo Objetivo, que establece que, para el año 2015, se reduzca a la mitad la proporción de personas que en 1990 no tenían este servicio. A nivel regional, en las zonas urbanas se cumple con la meta de acceso sostenible al agua potable. Sin embargo, debe mejorarse la calidad del servicio (especialmente en cuanto a la calidad del agua potable, su efectiva desinfección, la reducción de los problemas de intermitencia y el nivel de pérdidas), así como asegurar la sostenibilidad de la prestación frente al cambio climático y en un escenario de creciente contaminación.
7.9 Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados	La región ha avanzado en la expansión de la cobertura de los servicios de saneamiento. Sin embargo, la distribución de los servicios es muy desigual en los países y de un país a otro. Los mayores avances se han registrado en las áreas urbanas. Es necesario un esfuerzo mayor para avanzar en el logro de la meta de saneamiento, especialmente en los espacios rurales y en el caso de la población urbana en situación de pobreza.		En términos agregados, la región está cerca de cumplir con la meta de acceso a los servicios de saneamiento. En 2006 la cobertura se había incrementado un 78% y la meta para 2015 es de un 84%. Asimismo, debe avanzarse en la calidad del servicio y el tratamiento de las aguas servidas urbanas.

Indicador	Tendencia	Factores que obstaculizan o facilitan el cumplimiento de la meta	Factibilidad de cumplir con la meta
Meta 7.D: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios			
7.10 Proporción de la población urbana que vive en tugurios	El número de personas que vive en tugurios y el porcentaje de la población urbana que representa en la región disminuyeron en el período analizado. Sin embargo, aún viven más de 100 millones de personas en condiciones inaceptables en América Latina y el Caribe.	El crecimiento económico del quinquenio 2000-2005, acompañado de políticas sociales redistributivas y programas de mejoramiento habitacional y urbano específicamente dirigidos a los tugurios fue clave para esta reducción. Sin embargo, la disminución del número de personas que viven en tugurios no ha sido lineal. La crisis económica en curso podría hacer retroceder a la región en el logro de esta meta.	Si bien hubo una tendencia a la reducción del número de personas que viven en tugurios, los gobiernos de la región tendrán que incrementar sus esfuerzos para alcanzar la meta establecida para 2020. Asimismo, la meta es poco ambiciosa en relación con el número de habitantes de tugurios de la región y frente a los compromisos asumidos internacionalmente por los países en términos de asegurar el derecho a la vivienda.
		La reducción de los tugurios no es un resultado automático de la disminución de la pobreza y requiere políticas específicas. Además, se inserta en un grupo más amplio de desafíos relacionados con la sostenibilidad de las ciudades, en un continente cuyas tasas de urbanización son las más elevadas del mundo.	

Fuente: Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio: avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/G.2428-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010.

C. PANORAMA REGIONAL: ESTADO DE AVANCE DEL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS

En esta sección se presentan los avances y retrocesos de América Latina y el Caribe en el cumplimiento de las metas del séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM)². Dado que las metas e indicadores, al ser de alcance mundial, no siempre reflejan de manera adecuada las particularidades de una región o subregión, se incluyen además indicadores complementarios de modo de proporcionar una mirada más acabada de la dinámica de la sostenibilidad ambiental de América Latina y el Caribe.

La sección se estructuró en torno a tres conjuntos temáticos que agrupan los temas relacionados con las metas del séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio. El primero comprende la primera parte de la meta 7.A, que se refiere a los diversos elementos de política y gestión necesarios para integrar los principios de la sostenibilidad a las decisiones sobre políticas públicas, planes, programas y proyectos. Un segundo conjunto abarca la segunda parte de la meta 7.A y la meta 7.B, que apuntan a la reducción de la pérdida de recursos del medio ambiente y la biodiversidad. El tercero incluye las metas 7.C y 7.D, en que destacan los temas básicos de calidad de vida en los asentamientos humanos: el acceso sostenible al agua potable, el saneamiento y la disminución del número de habitantes que viven en tugurios.

² El valor de los indicadores que se presentan en este capítulo corresponde a la revisión de las bases de datos oficiales con cierre estadístico al 5 de octubre de 2009.

1. Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales: meta 7.A

a) Condiciones y tendencias

En América Latina y el Caribe se observa un avance sustancial en materia de legislación ambiental y creación de instituciones cuyo mandato está directamente relacionado con la temática del medio ambiente. Sin embargo, existen inmensos desafíos en cuanto a la implementación efectiva de las ordenanzas institucionales y de las nuevas disposiciones legales, así como la integración del enfoque basado en los principios de la sostenibilidad —y sobre todo de su componente ambiental— en los procesos decisorios de otros ámbitos sectoriales, como la política energética, agrícola o demográfica. En la mayoría de los países de la región, los fines de protección del medio ambiente, promocionados por instituciones de nueva o reciente creación, de menor importancia relativa y capacidad política y cuyos recursos suelen ser insuficientes en comparación con la magnitud de su misión, tienden a ser relegados en favor de los objetivos sectoriales de importancia política consolidada y efectos económicos medibles y comprensibles para la población.

b) Obstáculos y desafíos

Muchas instituciones apenas empiezan a comprender e incorporar los aspectos ambientales y de desarrollo sostenible en sus procesos decisorios. Persisten las deficiencias en materia de coordinación y coherencia de las decisiones y políticas dentro del aparato público, donde se incentiva la degradación ambiental en beneficio de los objetivos sectoriales: se ofrecen créditos subsidiados a la ganadería en áreas expuestas a la deforestación, se impulsan proyectos de infraestructura evaluando parcialmente sus costos ambientales y sociales, y no se consideran las alternativas tecnológicas de menor efecto negativo.

La incorporación efectiva de los principios de desarrollo sostenible en las políticas y programas es un proceso largo y complejo en que deben tenerse en cuenta las particularidades de los países y gobiernos y de cada tipo de política. No obstante lo anterior, algunos desafíos comunes son: i) mejorar el conocimiento de los encargados de la toma de decisiones sobre la importancia económica y social del medio ambiente como parte del patrimonio de los países; ii) lograr un mayor nivel de coordinación y coherencia de la acción pública, a fin de garantizar la sostenibilidad del desarrollo, y iii) implementar las bases de un modelo de desarrollo que incluya los costos externos de la degradación ambiental, así como los beneficios externos de las actividades que no perjudican la integridad de los ecosistemas.

c) Información complementaria a la incorporación de los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales

La primera parte de la meta 7.A del séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio invita a los países a “incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales”. Si bien no hay indicadores oficiales sobre el primer componente de la meta 7.A, dada su importancia crucial para el desarrollo sostenible, es posible realizar una aproximación analítica utilizando algunos indicadores complementarios o aproximativos como la evolución del presupuesto ejecutado por los ministerios de medio ambiente y el gasto público ambiental.

i) Recursos financieros y humanos de los ministerios y secretarías de medio ambiente

El monto de los recursos con que efectivamente han contado las autoridades o ministerios de medio ambiente de la región constituye un indicador, si bien incompleto, que permite dimensionar la ejecución efectiva del presupuesto a lo largo del tiempo. En 2009, la CEPAL realizó una tarea de levantamiento de las estadísticas pertinentes mediante un instrumento especializado, a partir de las cuales pueden adelantarse algunos resultados preliminares. Como se aprecia en el cuadro VII.1, el presupuesto total en dólares corrientes ejecutado por los ministerios del medio ambiente ha evolucionado en forma heterogénea en los diferentes países.

Cuadro VII.1
**AMÉRICA LATINA (8 PAÍSES): PRESUPUESTO TOTAL EJECUTADO
 POR MINISTERIOS Y SECRETARÍAS DE MEDIO AMBIENTE ^a**
(En dólares corrientes y porcentajes acumulados de variación)

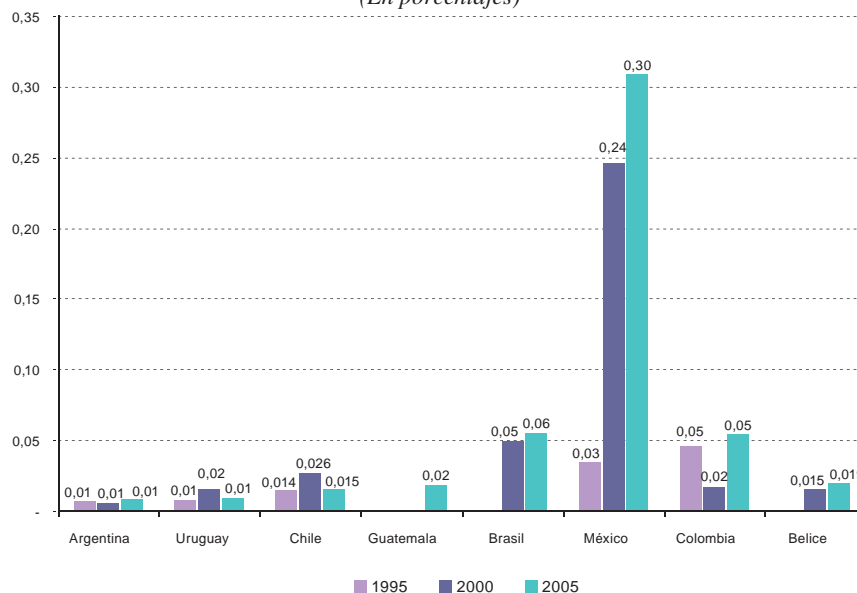
País	1995	2000	2005	Porcentajes acumulados de variación 1995-2000	Porcentajes acumulados de variación 2000-2005	Porcentajes acumulados de variación 1995-2005
Argentina	17 342 051	16 878 338	15 349 971	-2,6	-9,0	-11,4
Belice	...	126 880	218 041	...	71,8	...
Brasil	...	315 696 239	490 132 036	...	55,2	...
Chile	10 375 448	20 224 588	18 341 236	94,9	-9,3	76,7
Colombia	47 965 823	16 514 081	79 307 549	-65,5	380,2	65,3
Guatemala	...	...	4 999 332	...	...	...
México	107 252 680	1 569 965 185	2 612 000 848	1 363,8	66,3	2 335,3
Uruguay	1 591 269	3 222 016	1 676 786	102,4	-47,9	5,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de los ministerios o secretarías de medio ambiente de los respectivos países.

^a Cifras preliminares.

En cuanto a la importancia de estos recursos respecto del PIB de cada país, en 2005 representaron un 0,3% del PIB en México y un 0,06% en el Brasil. En cambio, en el caso de la Argentina, Belice, Chile, Colombia y el Uruguay, la participación fue sustancialmente menor y alcanzó entre un 0,01% y un 0,05% del PIB (véase el gráfico VII.1)³.

Gráfico VII.1
**AMÉRICA LATINA (8 PAÍSES): PRESUPUESTO TOTAL EJECUTADO DE MINISTERIOS O SECRETARÍAS
 DE MEDIO AMBIENTE RESPECTO DEL PIB CORRIENTE, 1995, 2000 Y 2005 ^a**
(En porcentajes)



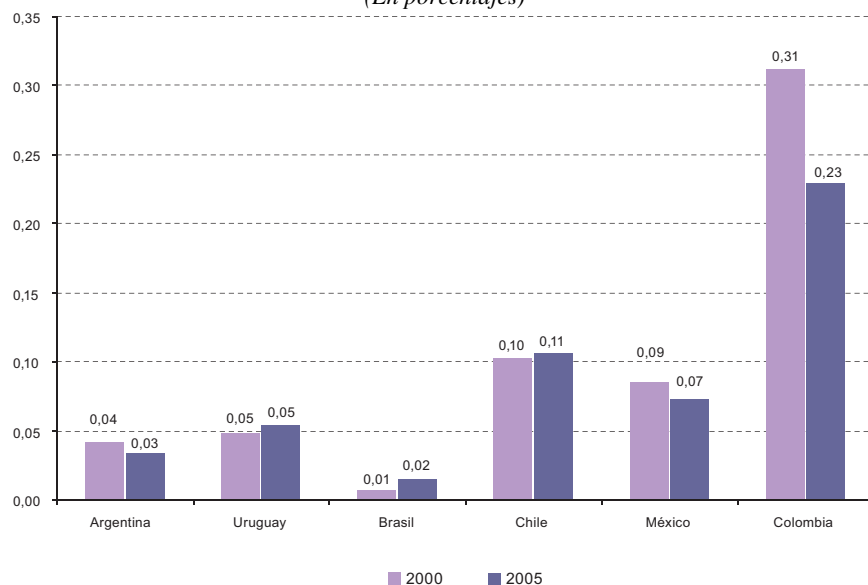
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de los ministerios o secretarías de medio ambiente de los respectivos países.

^a Cifras preliminares.

³ Es importante considerar que, además de los ministerios de medio ambiente como órganos rectores de las instituciones especializadas, en los países de la región suele existir también un sistema interinstitucional conexo o para el desarrollo sostenible conformado por otras entidades sectoriales relevantes en materia de gestión ambiental. Esto implica la necesidad de considerar a estas reparticiones dentro del volumen de recursos financieros y humanos asignados al tema, lo que complica la medición. Por el mismo motivo, los valores presentados son limitados y subestiman la ejecución del presupuesto público destinado a la sostenibilidad ambiental.

En cuanto a la participación del personal empleado en los ministerios o secretarías de medio ambiente en el total de empleados públicos de la administración, esta es inferior al 1% en los seis países analizados (véase el gráfico VII.2).

Gráfico VII.2
AMÉRICA LATINA (6 PAÍSES): PROPORCIÓN DE PERSONAL EMPLEADO EN MINISTERIOS O SECRETARÍAS DE MEDIO AMBIENTE RESPECTO DEL TOTAL DE EMPLEADOS PÚBLICOS^a
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de los ministerios o secretarías de medio ambiente de los respectivos países.

^a Cifras preliminares. La información sobre el total de asalariados de los países y el porcentaje de empleados del sector público se obtuvo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), base de datos QUIPUSTAT [en línea] <http://white.oit.org.pe/estad/laclispub/menu.php>.

ii) *El gasto público ambiental*⁴

Como se aprecia en el cuadro VII.2, en ninguno de los casos estudiados la proporción del gasto público ambiental superó el 1% del PIB. A modo de referencia, en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) este representa entre el 1% y el 2% del PIB.

2. La sostenibilidad del medio ambiente natural: metas 7.A y 7.B

a) **Proporción de la superficie cubierta por bosques: indicador 7.1**

i) *Condiciones y tendencias*

Entre 1990 y 2005 América Latina y el Caribe perdió cerca de 69 millones de hectáreas de bosques, equivalentes al 7% de la cobertura boscosa regional. Esta disminuyó de un 49,1% del territorio en 1990 a un 45,6% en 2005. En el gráfico VII.3 se observan las variaciones experimentadas en los países de la región con respecto al indicador.

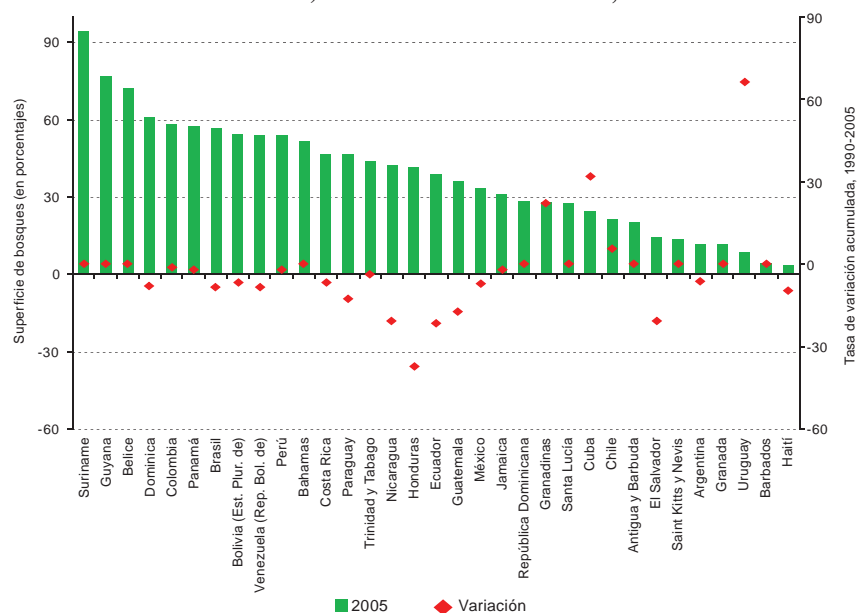
⁴ Las partidas que se consideran gasto en protección ambiental están claramente definidas en la categorización internacional avalada por las Naciones Unidas denominada Clasificación de las actividades y gastos para la protección del medio ambiente, que permite analizar cuáles de ellas son prioritarias para los países. El objetivo de estos lineamientos es generar mediciones homólogas que faciliten las comparaciones.

Cuadro VII.2
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (9 PAÍSES): GASTO PÚBLICO E INVERSIÓN
 AMBIENTAL COMO PROPORCIÓN DEL PIB**
 (En porcentajes)

País	Período	Promedio del período	Último año con información disponible	Tendencias
Argentina	1994-2007	0,14	0,12	Decreciente, con inflexión desde 2002
Brasil	1996-2008	0,39	0,69	Creciente
Chile	1998-2001	0,50	0,40	Estable
Colombia	1995-2008	0,30	0,27	Estable
Costa Rica	1992-2000	0,50	0,64	Creciente
Ecuador	1995-2008	0,29	0,47	Volátil, creciente desde 2003
México	1993-2007	0,58	1,11	Creciente desde 2001
Perú	1999-2003	0,29	0,25	Estable
Trinidad y Tabago	1993-1999	0,18	0,20	Estable

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la actualización de las investigaciones del proyecto de la CEPAL y el PNUD, Financiamiento para el desarrollo ambientalmente sostenible, e información oficial de los países.

Gráfico VII.3
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (33 PAÍSES Y TERRITORIOS): PROPORCIÓN DE LA SUPERFICIE
 CUBIERTA POR BOSQUES (INDICADOR 7.1 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO
 DEL MILENIO) Y TASAS DE VARIACIÓN, 1990-2005**



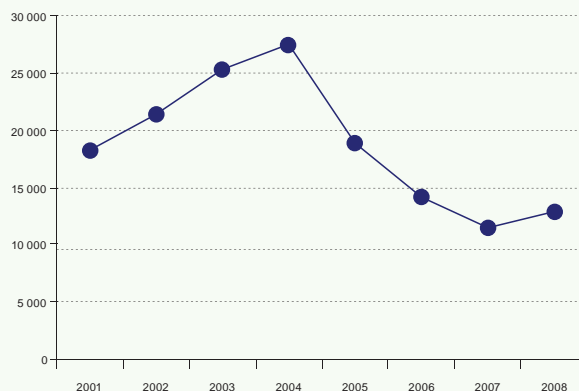
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de cálculos realizados con la superficie nacional de bosques de *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2005* (FRA 2005) y la superficie terrestre nacional de las Bases de datos estadísticos de la FAO (FAOSTAT).

Un 86% de la pérdida total de bosques experimentada por la región en el período 1990-2005, equivalente a 59 millones de hectáreas, se registró en América del Sur y afectó especialmente a la Amazonía, aunque en años recientes se aprecia una baja de la tasa de deforestación en la zona (véase el recuadro VII.1).

Recuadro VII.1
**CAMBIOS DE LA ESTRUCTURA DE INCENTIVOS ECONÓMICOS DEL BRASIL:
 PRIMEROS PASOS EN LA AMAZONÍA**

La Amazonía brasileña concentra gran parte de la superficie boscosa de la región y también ha sido el foco principal de la pérdida de bosques a lo largo de las últimas décadas, contribuyendo de manera significativa a la tendencia regional observada hasta 2005. Sin embargo, desde esta fecha la tasa de deforestación de la zona ha disminuido (véase el gráfico).

BRASIL: DEFORESTACIÓN EN LA AMAZONÍA LEGAL^a
 (En kilómetros cuadrados)



Fuente: Instituto de Investigaciones Espaciales (INPE), “INPE divulga datos consolidados do PRODES 2007-2008”, *Nota de prensa*, 4 de agosto de 2009.

^a Incluye los estados de Acre, Amazonas, Amapá, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima y Tocantins.

La baja de la tasa de deforestación obedece a un conjunto de factores, entre los que destacan: i) la intensificación de las acciones de la policía federal en materia de contención de las actividades ilegales, ii) el fortalecimiento del monitoreo realizado por el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables (IBAMA) y iii) la entrada en vigor de un decreto del Consejo monetario nacional, en virtud del cual se eliminaron los créditos a las empresas y personas con antecedentes de acciones ilegales que afectan el medio ambiente.

Fuente: Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio: avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/G.2428-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010.

Las repercusiones adversas de la deforestación incluyen, entre otras, la pérdida de la biodiversidad, la desestabilización de los suelos, la perturbación del ciclo hidrológico y la merma del efecto de sumidero de CO₂. Se trata de situaciones casi irreversibles que afectan la productividad en sectores importantes de la región y cuyas consecuencias sociales y económicas son significativas. La agricultura es un ámbito particularmente sensible, ya que incide de manera directa en la seguridad alimentaria.

ii) *Obstáculos y desafíos*

La pérdida de cobertura boscosa se atribuye a la expansión de la agricultura industrial a gran escala y de las actividades ganadera y forestal, que ha obedecido a la creciente demanda mundial de alimentos, combustible y productos madereros, entre otros. Este tipo de actividades tradicionales se hacen aún más rentables y atractivas debido a la falta de mecanismos —legislación adecuada, instrumentos económicos y recursos necesarios para implementarlos— que le confieran valor a los servicios ecosistémicos del bosque. La extracción maderera es otra causa de la pérdida de bosques, aunque en algunos lugares de la región empieza a observarse una incipiente transición hacia la extracción sostenible. En tanto, entre 2000 y 2004 los incendios forestales provocaron una merma de aproximadamente 3,3 millones de hectáreas de superficie boscosa, sobre todo en ecosistemas de bosques tropicales secos y semisecos. La quema con fines de fertilización sigue siendo una de sus causas principales (PNUMA, 2009b).

Los desafíos pendientes para alcanzar la meta incluyen: i) adoptar medidas orientadas a internalizar los costos de la degradación, que contribuyan a disminuir la rentabilidad de las actividades que provocan la deforestación en favor de aquellas que son compatibles con el uso sostenible de los bosques; ii) fomentar la sostenibilidad en el manejo de los bosques nativos, promoviendo un aprovechamiento integral de los bienes forestales madereros y no madereros y de los servicios ambientales; iii) reforzar la fiscalización y la aplicación de sanciones contra las conductas ilegales; iv) aumentar el uso de imágenes satelitales para monitorear la deforestación y proteger la biodiversidad; v) desarrollar industrias alternativas más rentables para las comunidades locales, que con frecuencia son agentes de la deforestación; vi) poner en marcha mecanismos de pago por los servicios ecosistémicos, y vii) invertir en la capacidad de desarrollar conocimientos, tecnologías e innovaciones y en su aplicación a los recursos biológicos, particularmente la biotecnología, teniendo en cuenta la enorme disponibilidad de recursos genéticos de la región y su riqueza biológica.

b) Las emisiones de dióxido de carbono: indicador 7.2

i) Condiciones y tendencias

El volumen total de emisiones de CO₂ en América Latina y el Caribe ha aumentado sostenidamente desde 1990. Teniendo en cuenta las emisiones por quema de combustibles fósiles y producción de cemento, y excluidas las que obedecen al cambio en el uso del suelo, la relación entre las emisiones de CO₂ y el PIB muestra un leve descenso.

De acuerdo con proyecciones realizadas por la CEPAL (Naciones Unidas, 2010), es altamente probable que en la región continúen aumentando las emisiones de CO₂, ya que el desacoplamiento energético y la descarbonización de las economías son aún insuficientes para compensar el dinamismo de la demanda de energía y el incremento de ellas.

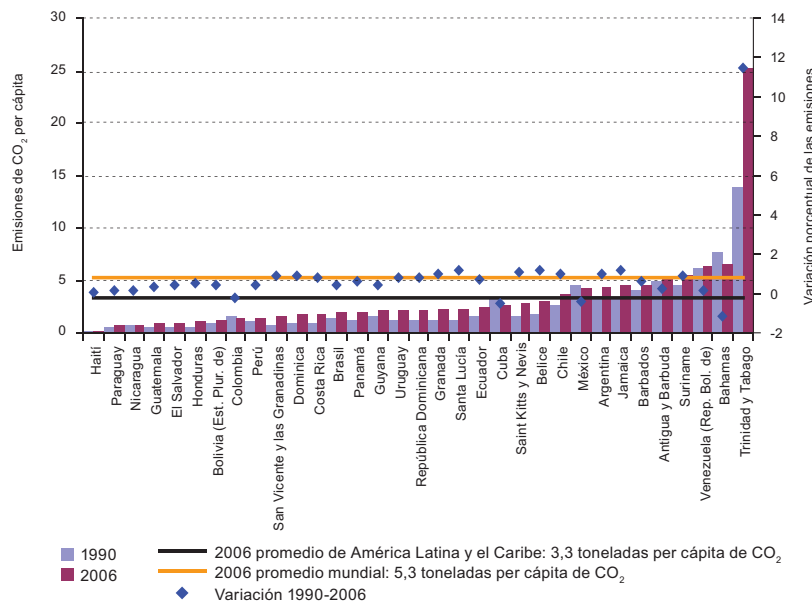
Aunque varía mucho de un país a otro (véase el gráfico VII.4), el nivel de emisiones de CO₂ per cápita de la región, que entre 1990 y 2006 se mantuvo en promedio en unas 2,5 a 3,3 toneladas métricas por habitante, es muy inferior al de las economías desarrolladas⁵.

ii) Obstáculos y desafíos

Uno de los principales desafíos de la región es reducir las emisiones de CO₂ generadas por el cambio en el uso del suelo y, en particular, por la deforestación, lo que guarda una relación directa con el indicador de cobertura boscosa. A diferencia de lo que sucede en otras regiones en desarrollo, en América Latina y el Caribe las emisiones netas por el cambio en el uso de la tierra y la silvicultura son positivas. En las demás, el efecto de sumidero supera al de las emisiones. La Amazonía es una zona crítica en este proceso, ya que constituye una reserva importante de carbono, aunque su papel como sumidero puede verse anulado debido a que este ecosistema se encuentra en un punto de equilibrio en términos de crecimiento y pérdida de biomasa, que implica capturas limitadas de carbono adicional. Más allá de su contribución a las emisiones y de su potencial en materia de mitigación, la selva amazónica desempeña un papel fundamental en el sistema climático de la región. Además, la región posee un tercio de la biomasa forestal y dos tercios de la biomasa forestal tropical del mundo, de manera que cuenta con un gran potencial para contribuir a los esfuerzos globales de mitigación del cambio climático mediante los servicios de retención de CO₂ disponibles en sus bosques.

⁵ Por ejemplo, en 2006 las emisiones de CO₂ per cápita de los países del Grupo de los Ocho, medidas en toneladas métricas, fueron las siguientes: Alemania: 10,7; Canadá: 17,2; Estados Unidos: 19,7; Federación de Rusia: 11; Francia: 6,7; Italia: 8,3; Japón 10, y Reino Unido: 9,2 (véase División de Estadísticas de las Naciones Unidas, sitio web oficial del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, base de datos [en línea] <http://mdgs.un.org>).

Gráfico VII.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (33 PAÍSES Y TERRITORIOS): EMISIONES DE CO₂ PER CÁPITA
(INDICADOR 7.2 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), 1990 Y 2006
(En toneladas métricas de CO₂ y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas> [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Default.aspx>, con estadísticas de CO₂ compiladas por el Carbon Dioxide Information Analysis Center (CDIAC).

c) El consumo de sustancias que agotan la capa de ozono: indicador 7.3

i) Condiciones y tendencias

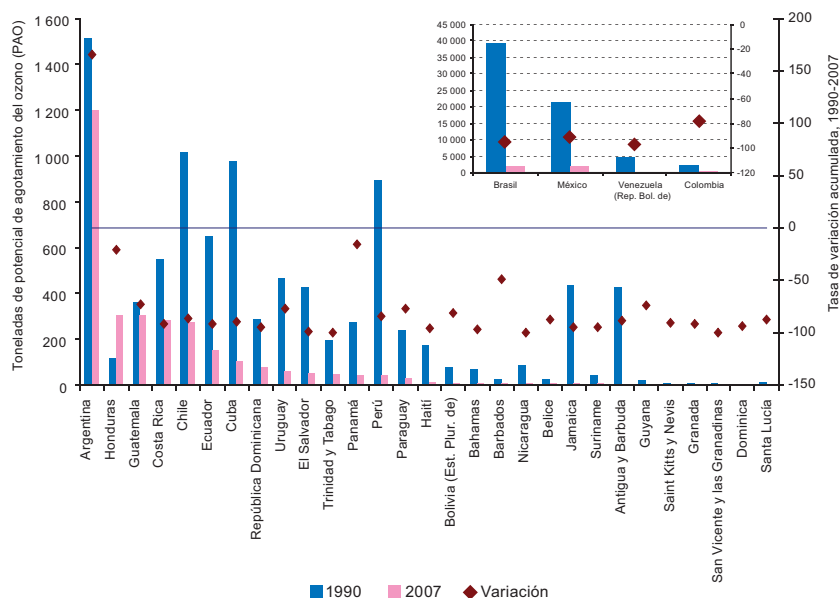
La región ha mostrado un alto compromiso con la protección de la capa de ozono. Entre 1990 y 2007, el consumo de sustancias que agotan la capa de ozono (SAO) se redujo cerca del 90%, de 74.652 a 7.445 toneladas. En el gráfico VII.5 se presenta la variación por países en el período señalado.

ii) Obstáculos y desafíos

Los buenos resultados logrados hasta la fecha obligan a mantener los esfuerzos y a no relajarlos. Aún es necesario avanzar en la eliminación de la producción y el consumo de sustancias que dañan la capa de ozono, como los hidrofluorocarbonos (HFCF), que si bien tienen menor efecto en su agotamiento, contribuyen al calentamiento global. Por este motivo, los países decidieron adelantar el calendario de eliminación, lo que también ayudará a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Se sabe que dichos resultados obedecieron en buena medida al financiamiento internacional del reemplazo de las sustancias que agotan la capa de ozono por otras cuyo uso y producción son económicos y técnicamente viables. Por lo tanto, el desafío es consolidar la reducción señalada y promover el almacenamiento seguro, la destrucción o ambos, según sea el caso, de sustancias como los clorofluorocarbonos (CFC).

Gráfico VII.5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (29 PAÍSES Y TERRITORIOS): EVOLUCIÓN DEL CONSUMO DE SUSTANCIAS QUE AGOTAN LA CAPA DE OZONO (SAO) (INDICADOR 7.3 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), 1990-2007

(En toneladas de potencial de agotamiento del ozono (PAO) y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de Naciones Unidas, base de datos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con datos de la Secretaría del Ozono del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) [en línea] http://ozone.unep.org/Data_Reporting/Data_Access/.

d) Proporción de poblaciones de peces dentro de límites biológicos seguros: indicador 7.4

i) Condiciones y tendencias

No existen estadísticas que reflejen apropiadamente el indicador 7.4. No obstante, el crecimiento de la pesca y la acuicultura industrial, el cambio de hábitat y la creciente contaminación imponen una marcada presión sobre los recursos hidrobiológicos, lo que se manifiesta en la reducción de algunas de las poblaciones de peces de importancia comercial. En respuesta a esta situación, se han incorporado prácticas de gestión sostenible para el manejo de algunas especies, aunque con resultados poco claros hasta la fecha.

ii) Obstáculos y desafíos

La combinación de la pesca intensiva con otros elementos de orden ambiental podría acelerar el agotamiento de algunas pesquerías. En este contexto, el incremento y la inestabilidad de los fenómenos climáticos sin duda tendrán efectos importantes en las pesquerías regionales. Entre ellos se encuentra el posible desplazamiento de las poblaciones de peces hacia zonas de menor temperatura, con el consiguiente aumento de la disponibilidad en comparación con la baja que se produciría en los caladeros tradicionales.

Si bien en el manejo de algunas especies se han incorporado prácticas de gestión sostenibles, debido a su reciente implementación los resultados todavía no son completamente válidos ni consistentes.

Entre los desafíos pendientes en esta materia se pueden mencionar: i) avanzar en la generación y disponibilidad de información fidedigna, relevante y actualizada; ii) desarrollar instrumentos apropiados para la gestión de los recursos; iii) formular planes de recuperación de los recursos pesqueros amenazados mediante programas de repoblación, establecimiento de épocas de veda o ambos; iv) estimular la aplicación de buenas prácticas pesqueras y de acuicultura mediante la formulación de políticas y estrategias nacionales orientadas al desarrollo sostenible de ambas actividades; v) evaluar, siguiendo un enfoque precautorio, la capacidad del medio ambiente local de soportar el crecimiento de la acuicultura e introducir normas de calidad ambiental, y vi) aumentar la rentabilidad de la actividad pesquera por unidad de producto.

e) Proporción del total de recursos hídricos utilizada: indicador 7.5

i) Condiciones y tendencias

En términos agregados, la región está bien dotada de recursos hídricos. Aunque posee solo un 15% del territorio y un 8,4% de la población mundial, recibe el 29% de las precipitaciones y cuenta con una tercera parte de los recursos hídricos renovables del mundo (WWAP, 2009). Pese a esta abundancia relativa, presenta importantes problemas relacionados con la disponibilidad de agua en el tiempo y el espacio y su calidad. Estos inconvenientes se verán intensificados en el actual escenario de cambio climático.

El indicador 7.5 refleja la relación entre la extracción y la disponibilidad de agua, procurando establecer el volumen disponible en cada país respecto del nivel de utilización. Las estimaciones del coeficiente de uso (extracción de agua dulce) indican que América del Sur y Centroamérica en su conjunto consumen alrededor del 1% de los recursos hídricos de que disponen. En el Caribe, el coeficiente alcanza alrededor del 14%, lo que se atribuye principalmente al consumo del agua en Cuba y la República Dominicana. La media mundial es del 9% (véase el cuadro VII.3).

Cuadro VII.3
**EXTRACCIÓN DE AGUA DULCE SEGÚN REGIONES Y SECTORES ECONÓMICOS,
1998-ALREDEDOR DE 2002**
(En kilómetros cúbicos y porcentajes)

Continentes/región	RHRI ^a (en kilómetros cúbicos)	Volumen utilizado (en kilómetros cúbicos)	Extracción según sectores						Extracción (en porcentajes de RHRI ^a)
			Doméstico (en kilómetros cúbicos)	Porcentajes	Industrial (en kilómetros cúbicos)	Porcentajes	Agrícola (en kilómetros cúbicos)	Porcentajes	
Mundo	43 659	3 813	380	10	781	20	2 652	70	9
África	3 936	213	21	10	9	4	182	86	5
Asia	11 594	2 357	172	7	249	11	1 936	82	20
América Latina ^b	13 477	165	32	19	21	13	112	68	1
El Caribe ^c	93	13	3	23	1	9	9	68	14
América del Norte	6 253	526	70	13	253	48	203	39	8
Oceanía	1 703	26	5	18	3	10	19	72	2
Europa	6 603	340	59	17	177	52	104	30	5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Sistema de información global sobre el uso del agua en la agricultura y el medio rural (AQUASTAT) [en línea] <http://www.fao.org/landwater/aglw/aquastat/dbases/inde.stm>.

^a RHRI = recursos hídricos renovables internos.

^b Incluye los siguientes países: Argentina, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estado Plurinacional de Bolivia, Islas Malvinas (Falkland Islands), Guatemala, Guayana Francesa, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela, Suriname y Uruguay.

^c Incluye los siguientes países: Anguila, Antigua y Barbuda, Antillas Neerlandesas, Aruba, Bahamas, Barbados, Cuba, Dominica, Granada, Guadalupe, Haití, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Islas Vírgenes Británicas, Jamaica, Martinica, Montserrat, Puerto Rico, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Trinidad y Tabago.

ii) *Obstáculos y desafíos*

América Latina y el Caribe es una de las regiones de mayor abundancia de agua en el mundo. Sin embargo, su distribución es muy desigual y los recursos hídricos están sujetos a múltiples presiones, entre las que se cuentan la creciente contaminación hídrica, la degradación de las cuencas de captación y el agotamiento y uso insostenible de los acuíferos como resultado del crecimiento demográfico, el desarrollo socioeconómico y la interferencia creciente de la sociedad en el ciclo hidrológico. La gestión efectiva de los recursos hídricos ha adquirido mayor importancia a la luz de los crecientes impactos antrópicos y los efectos probables del cambio climático en la distribución e intensidad de las precipitaciones, el aumento del nivel del mar, la variación de los patrones de temperatura y sus consecuencias en los glaciares.

Un desafío importante en materia de planificación y gestión del recurso hídrico es cómo satisfacer la demanda pese a la variabilidad espacial y temporal de la oferta. En términos espaciales, los asentamientos humanos y las actividades económicas de uso intensivo de agua muchas veces se ubican en áreas donde la disponibilidad y calidad de esta no son adecuadas. Incluso en zonas de abundancia, la falta o la deficiencia de la infraestructura conexas representan un grave inconveniente. Desde el punto de vista temporal, la variabilidad genera problemas como los ciclos de sequía o las inundaciones, que se verán amplificados debido a los efectos del cambio climático.

El retroceso glaciar y la disminución de los recursos hídricos disponibles es una de las principales preocupaciones de los países andinos. La cordillera de los Andes alberga el 90% de los glaciares del mundo, los que producen el 10% del agua del planeta. Los ecosistemas altoandinos y glaciares en su mayoría drenan hacia la extensa Amazonía. Naturalmente, la alteración de los caudales provocará efectos considerables en la región, tanto en materia de acceso a las fuentes de agua, hidroenergía y agricultura como de conservación de los ecosistemas naturales y, en particular, de la Amazonía. Por ejemplo, en los últimos 30 a 35 años, el área total de glaciares de los Andes peruanos se redujo un 22% y el área de glaciares menores hasta un 80%, lo que provocó una disminución del 12% de la disponibilidad de agua dulce en la zona costera, donde se ubica el 60% de la población peruana. La posible bonanza que experimenten algunas cuencas glaciares en los próximos años por efecto de la deglaciación, así como la escasez inminente de agua en épocas secas o de estiaje después de llegar al punto máximo, requiere de acciones planificadas desde el presente (Comunidad Andina, 2008).

f) **Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas: indicador 7.6**

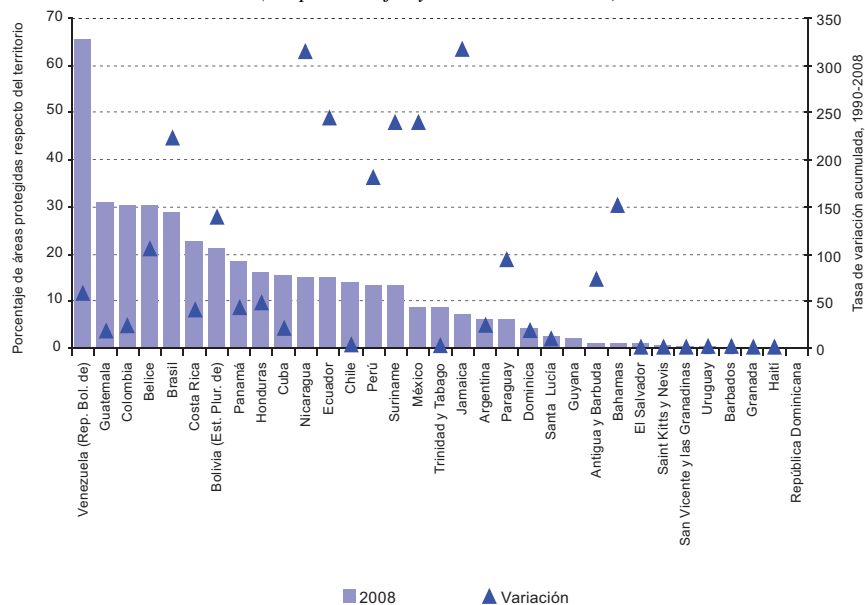
i) *Condiciones y tendencias*

Entre 1990 y 2008 las áreas terrestres y marinas protegidas han aumentado en la región (véase el gráfico VII.6). Sin embargo, para asegurar su efectividad, se requiere afrontar algunos desafíos relacionados con la gestión y los recursos asociados. Incluso otras estrategias de contención de la pérdida de biodiversidad —plantaciones y manejo comunitario de los bosques, pago por los servicios ambientales, certificación y ordenamiento del territorio— no han sido suficientes para detener la pérdida de biodiversidad en la región que, como ocurre en el caso de la agricultura a gran escala, está sujeta a una marcada presión de las actividades económicas sobre los hábitats naturales. Además, se ha constatado que a nivel regional existen importantes deficiencias en cuanto a la representatividad y conectividad de las áreas protegidas existentes.

ii) *Obstáculos y desafíos*

Las presiones vinculadas a la producción, junto con la expansión de las ciudades y de las fronteras agrícolas, constituyen factores que dificultan la designación y el mantenimiento de las áreas protegidas. Dentro de ellas es frecuente encontrar asentamientos permanentes o transitorios, como resultado de los problemas económicos y de los arreglos jurídicos inadecuados de los países. De ahí que un desafío central de la región radica no solo en la extensión de las áreas protegidas, sino también en el manejo de estas. Para administrarlas adecuadamente, se requiere de una planificación estratégica que integre sus múltiples características y potencialidades. El manejo adecuado de las zonas protegidas requiere también de recursos financieros.

Gráfico VII.6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (33 PAÍSES Y TERRITORIOS): PROPORCIÓN DE ÁREAS TERRESTRES Y MARINAS PROTEGIDAS (INDICADOR 7.6 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), 1990-2008
 (En porcentajes y tasas de variación)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx> y base de datos mundiales sobre zonas protegidas.

g) Proporción de especies en peligro de extinción: indicador 7.7

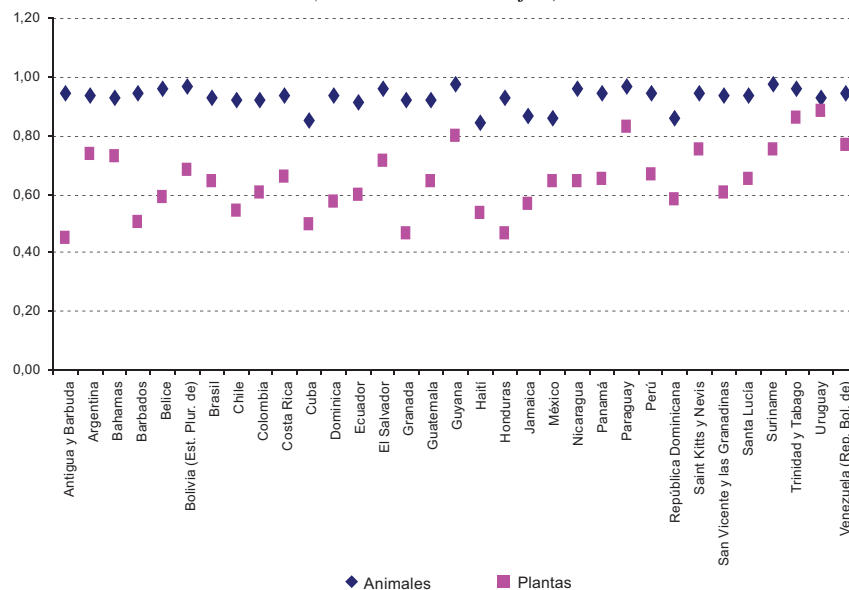
i) Condiciones y tendencias

Dado que la inclusión de este indicador es reciente, la información sobre las especies en peligro de extinción aún es precaria y no es posible establecer tendencias históricas mediante estadísticas comparables y armonizadas. Sin embargo, en un número importante de las últimas evaluaciones y estudios sobre el tema se sugiere que la inmensa biodiversidad de la región se está perdiendo o que se encuentra seriamente amenazada por las actividades humanas, a todos los niveles y a lo largo de casi todo el territorio. Cinco de los 20 países de mayor número de especies de fauna amenazadas y 7 de los 20 que poseen mayor número de especies de plantas en peligro se encuentran en América Latina y el Caribe. En el gráfico VII.7 se presenta la proporción de especies de animales y plantas que se encuentran en peligro de extinción en los países de la región.

ii) Obstáculos y desafíos

Entre los desafíos pendientes se pueden mencionar: i) avanzar en la generación y disponibilidad de información fidedigna, relevante y actualizada (destinando el presupuesto necesario), ii) mejorar la fiscalización (control y vigilancia) de las prácticas inadecuadas y perfeccionar los canales legales para penalizarlas y iii) avanzar en el manejo sostenible de la vida silvestre.

Gráfico VII.7
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (33 PAÍSES Y TERRITORIOS): PROPORCIÓN DE ESPECIES EN PELIGRO DE EXTINCIÓN (INDICADOR 7.7 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), 2008
(Índice de la Lista Roja^a)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), “Red List of Threatened Species” [en línea] <http://www.iucnredlist.org/static/stats>.

^a Corresponde al índice de la Lista Roja de Especies Amenazadas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), cuyo valor oscila entre 1 (cuando el peligro de extinción de todas las especies se clasifica como de preocupación menor) y 0 (cuando todas las especies se clasifican como extintas).

h) Información complementaria a la sostenibilidad del medio ambiente natural

i) Degradación de las tierras y los suelos en América Latina y el Caribe

Si bien la degradación de las tierras no forma parte de los indicadores oficiales del séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio, se trata de un problema ambiental significativo de la región. Este se refiere a la pérdida de capacidad productiva de los suelos, lo que afecta las actividades humanas y las funciones ecológicas pertinentes, comprometiendo además el potencial futuro de proveer bienes y servicios de los ecosistemas.

Según el informe *Perspectivas del medio ambiente* (PNUMA, 2007), un 15,7% del territorio de América Latina y el Caribe presenta algún nivel de degradación. El problema es más grave en Mesoamérica, donde afecta al 26% del territorio, mientras que en América del Sur la proporción disminuye al 14%. De acuerdo con los datos del proyecto de Evaluación mundial de la degradación de las tierras (GLADA) del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Guatemala es el país de América Latina y el Caribe que presenta la proporción más elevada de tierras degradadas respecto del total de territorio nacional (51,3%), seguido del Uruguay (49,6%), Guyana (43,4%) y Haití (42,6%) (Bai y otros, 2008).

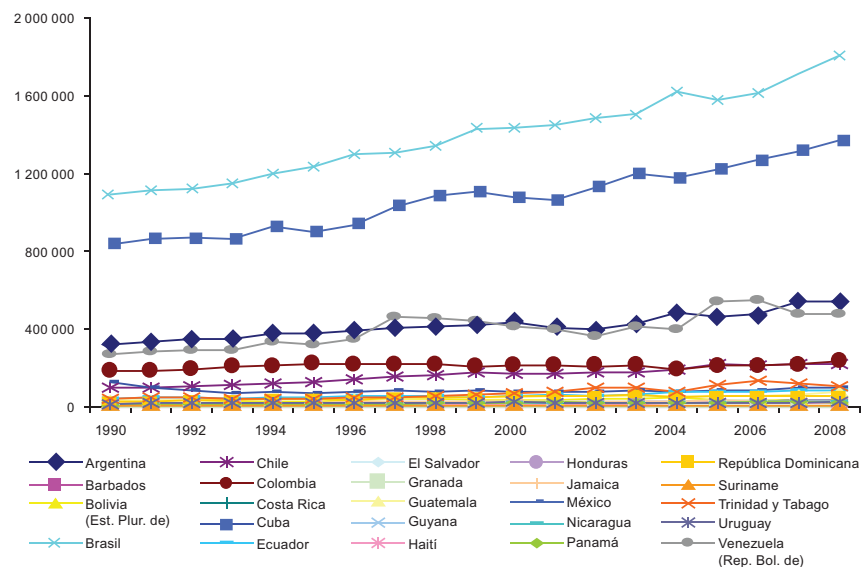
El proceso de degradación de las tierras en zonas áridas, semiáridas y subhúmedas obedece a la erosión provocada por la deforestación y el pastoreo excesivo, la sobreexplotación del suelo, la falta de rotación de los cultivos o el monocultivo y las prácticas inadecuadas de riego intensivo. Hay tierras desérticas o áridas en la cuarta parte de la región (PNUMA, 2009b). Es posible observar que últimamente estas presiones se han agudizado debido a los efectos del cambio climático.

Una manifestación extrema de la degradación de los suelos es la desertificación, proceso que afecta a las tierras de las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas, como consecuencia de los factores climáticos y de las actividades humanas. En los estudios realizados por el Mecanismo Mundial de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en Chile y México, se concluyó que los costos de la desertificación fluctúan entre el 3% y el 7% del producto bruto agrícola (CEPAL, 2008).

ii) *Oferta, intensidad y renovabilidad energética en la región*

La producción y el consumo de energía en América Latina y el Caribe en su conjunto muestran una trayectoria ascendente, aunque con un ritmo diferenciado en los diversos países (véanse los gráficos VII.8 y VII.9). Lo anterior responde a los requerimientos de energía relacionados con los patrones actuales de producción, distribución, consumo y evolución demográfica. De mantenerse estos factores en el futuro, se traducirán en un aumento paulatino pero continuo de la producción y la demanda de energía.

Gráfico VII.8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS):
OFERTA TOTAL DE ENERGÍA, 1990-2008
(En miles de barriles equivalentes de petróleo)

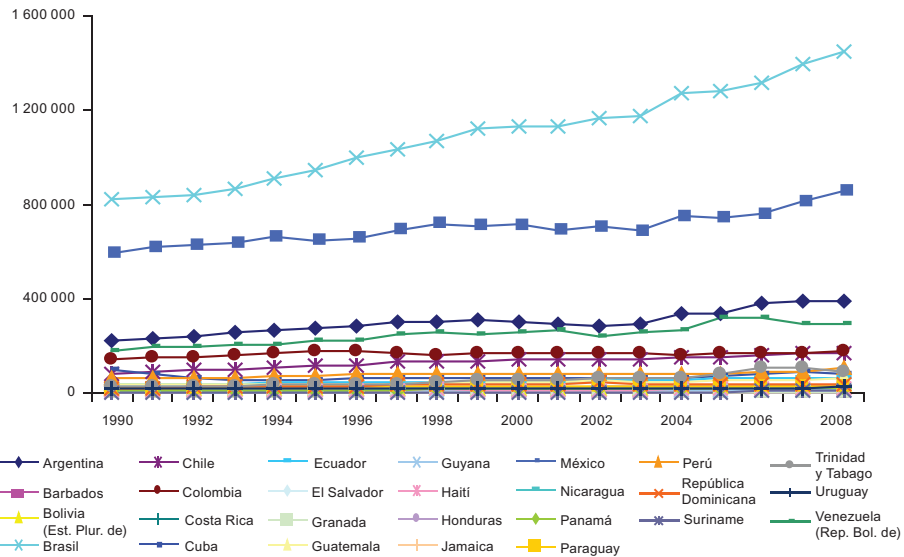


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), Sistema de Información Económica-Energética (SIEE).

Como se desprende del gráfico VII.10, en el período 1990-2008 la intensidad energética del PIB disminuyó levemente en la región en su conjunto, lo que significa que el crecimiento del PIB ha sido mayor que el del consumo de energía.

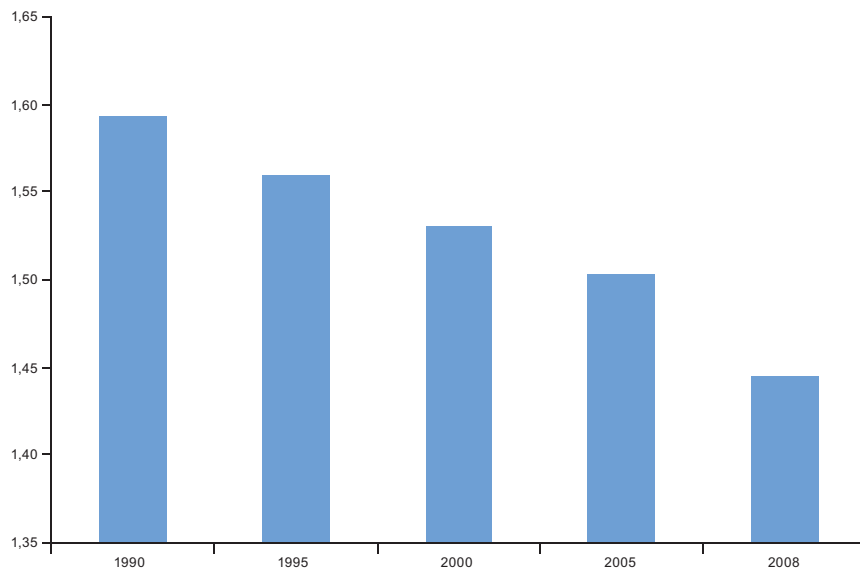
Dos avances en el sector de la energía podrían contribuir a la reducción de las emisiones regionales de CO₂ y a la sostenibilidad de la producción energética: el incremento de las fuentes renovables y las medidas de eficiencia energética. Actualmente, alrededor del 23% de la energía regional es renovable.

Gráfico VII.9
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS):
 CONSUMO TOTAL DE ENERGÍA, 1990-2008**
(En miles de barriles equivalentes de petróleo)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), Sistema de Información Económica-Energética (SIEE).

Gráfico VII.10
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INTENSIDAD ENERGÉTICA DEL PIB, 1990-2008^a
(En miles de barriles equivalentes de petróleo por millón de dólares del PIB, a precios constantes de 2000)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de Base de Estadísticas e Indicadores Económicos (BADECON) y Organización Latinoamericana de Energía (OLADE).

^a Consumo de energía respecto del PIB.

3. La sostenibilidad del medio ambiente humano: metas 7.C y 7.D

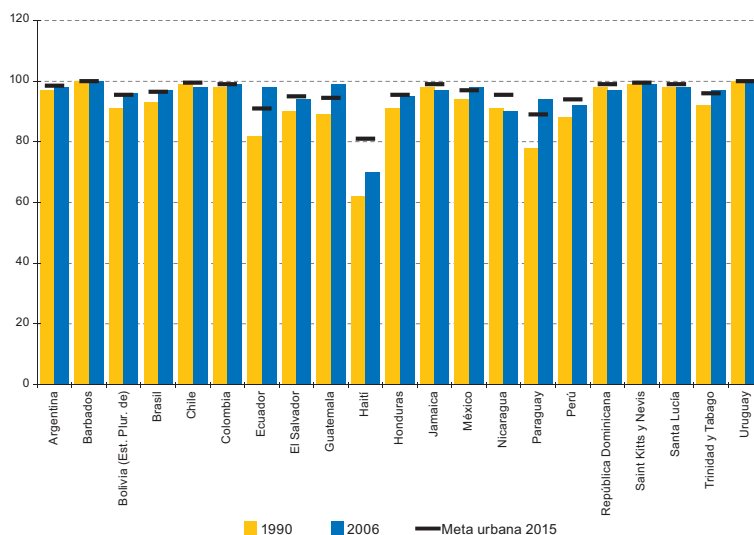
Las metas 7.C y 7.D tienen importancia directa para la salud y la calidad de vida de las personas, principalmente las que se encuentran en situación de pobreza. La relevancia de ambos temas quedó de manifiesto mediante la consagración de los derechos humanos al agua, al saneamiento y a la vivienda.

a) Proporción de la población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento: indicadores 7.8 y 7.9

i) Condiciones y tendencias

Aunque el panorama sigue siendo bastante heterogéneo, la región ha avanzado significativamente en materia de expansión de los servicios de agua potable y saneamiento. A nivel regional, la mayoría de la población urbana tiene acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable y está cerca de cumplirse la meta de saneamiento. En general, la situación agregada es mejor respecto del agua potable que del saneamiento y la cobertura de ambos servicios es mayor en las áreas urbanas que en las rurales (véanse los gráficos VII.11, VII.12, VII.13 y VII.14). Sin embargo, tanto entre los distintos países como dentro de ellos y de las ciudades se observan diferencias sustanciales al respecto, lo que refleja el alto nivel de desigualdad del ingreso. En materia de agua potable, falta mejorar la cobertura, la calidad del agua entregada y su efectiva desinfección, así como reducir los problemas de interrupción del suministro y los niveles de pérdida⁶. En el caso del saneamiento, la situación es similar: los puntos débiles son la cobertura y la calidad de los servicios, así como el tratamiento de las aguas servidas urbanas, que son la principal causa de graves problemas de contaminación en muchos países de la región (véanse los cuadros VII.2 y VII.3).

Gráfico VII.11
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): POBLACIÓN URBANA CON ACCESO A FUENTES MEJORADAS DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE (INDICADOR 7.8 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), 1990 Y 2006^a
(En porcentajes de la población total)

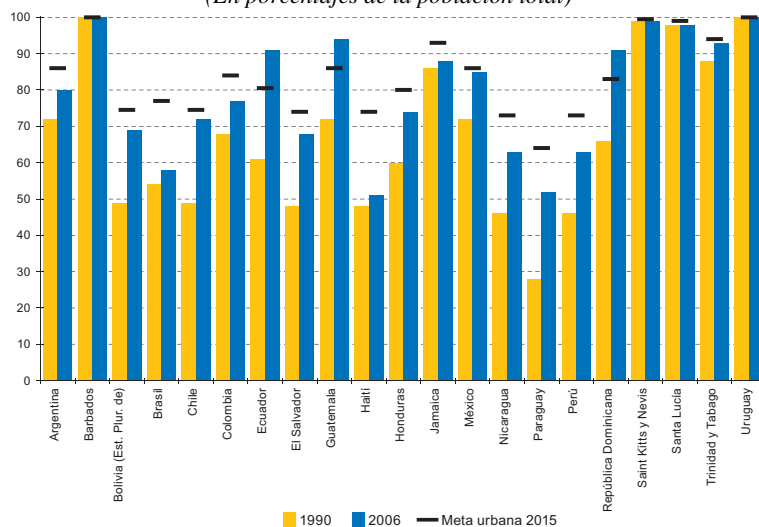


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://unstats.un.org/unsd/mdg/Default.aspx>, sobre la base de datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

^a Debido a la falta de datos disponibles del año 1990 en los casos de Costa Rica y Guyana, y de 2006 en el de la República Bolivariana de Venezuela, no se pudo calcular la brecha correspondiente a estos países.

⁶ Cabe destacar que, entre otros, la disponibilidad, la salubridad —ausencia de microorganismos o sustancias químicas o radioactivas que pueden constituir una amenaza para la salud— y la accesibilidad física y económica al agua son elementos necesarios para el ejercicio del derecho al agua establecido en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2002).

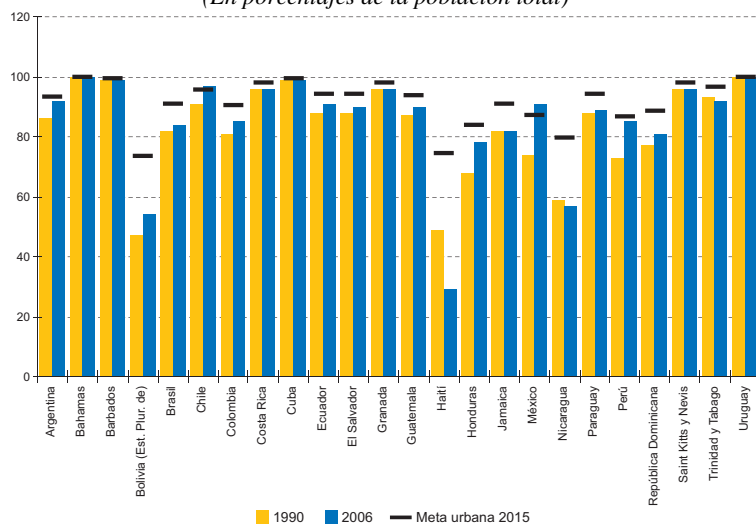
Gráfico VII.12
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): POBLACIÓN RURAL CON ACCESO A FUENTES MEJORADAS DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE (INDICADOR 7.8 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), 1990 Y 2006^a
(En porcentajes de la población total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://unstats.un.org/unsd/mdg/Default.aspx>.

^a Debido a la falta de datos disponibles del año 1990 en el caso de Cuba, Dominica, Granada, Guyana y Panamá, y de 2006 en el de la República Bolivariana de Venezuela, no fue posible calcular la brecha correspondiente a estos países.

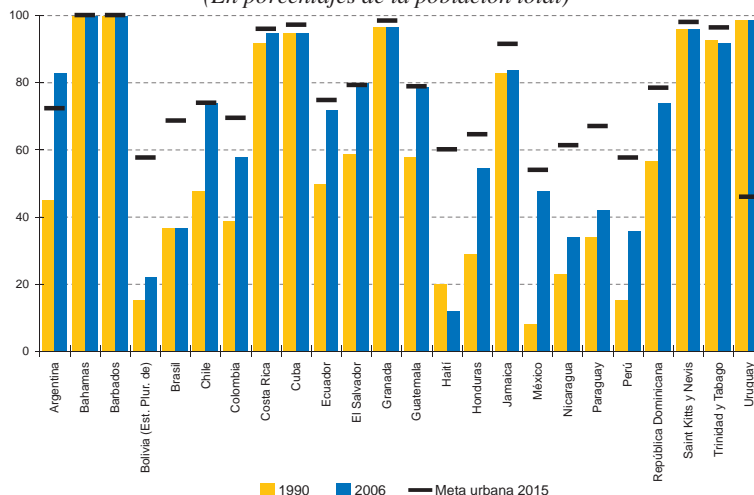
Gráfico VII.13
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): POBLACIÓN URBANA CON ACCESO A SERVICIOS DE SANEAMIENTO MEJORADOS (INDICADOR 7.9 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO)^a
(En porcentajes de la población total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://unstats.un.org/unsd/mdg/Default.aspx>.

^a Debido a la falta de datos suficientes sobre Belice, Dominica, Guyana, Panamá, la República Bolivariana de Venezuela, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía, no fue posible calcular la brecha correspondiente a estos países.

Gráfico VII.14
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): POBLACIÓN RURAL CON ACCESO
 A SERVICIOS MEJORADOS DE SANEAMIENTO (INDICADOR 7.9 DE LOS OBJETIVOS
 DE DESARROLLO DEL MILENIO)^a**
(En porcentajes de la población total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://unstats.un.org/unsd/mdg/Default.aspx>.

^a Debido a la falta de datos suficientes sobre Antigua y Barbuda, Belice, Dominica, Guyana, Panamá, la República Bolivariana de Venezuela, Santa Lucía y Suriname, no fue posible calcular la brecha correspondiente a estos países.

Recuadro VII.2 EL DERECHO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO

El derecho al agua fue declarado derecho humano por primera vez por los Estados en 1977, mediante el Plan de Acción de Mar del Plata sobre el desarrollo y la administración de los recursos hídricos, que estipula que todos los pueblos tienen derecho de acceso al agua potable en cantidad y de calidad suficientes para atender sus necesidades básicas. Más recientemente, en 2001, los Estados miembros del Consejo de Europa, en su Carta Europea del Agua, declararon que el agua era un derecho humano, mientras que los países en desarrollo apoyaron el derecho al agua en la antigua Comisión de Derechos Humanos. Algunos países han incluido este derecho en su legislación y su constitución.

En 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptó la Observación general N° 15 sobre el derecho al agua. Esta observación ha recibido el apoyo de numerosos Estados, de organismos de las Naciones Unidas y del Banco Mundial. En ella, se afirma que el derecho al agua da derecho a todos a agua suficiente, segura, aceptable, físicamente accesible y asequible para usos personales y domésticos. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha afirmado que estos cinco atributos constituyen las bases para la seguridad del agua. La norma establece obligaciones para los Estados, como el deber de garantizar la no discriminación, prestar particular atención a los derechos de las mujeres y los grupos desfavorecidos, adoptar medidas para el ejercicio del derecho y para la aplicación y la rendición de cuentas.

En cuanto al saneamiento, en la Observación general N° 15 se reconoce el deber de proporcionarlo para garantizar una calidad del agua adecuada. Otros países consideran el saneamiento como un derecho independiente e incipiente. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) instó recientemente a los Estados a considerarlo un derecho humano.

Fuente: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), Reivindicar los objetivos de desarrollo del Milenio: un enfoque de derechos humanos [en línea] http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MDGs_part_9_sp.pdf.

Recuadro VII.3

LOS PROGRESOS DE COSTA RICA EN EL ACCESO AL AGUA Y EL SANEAMIENTO

Costa Rica ha logrado avances considerables en el aumento del acceso al agua y la mejora del saneamiento. Los resultados obtenidos colocan a Costa Rica entre los países más avanzados de la región de América Latina y el Caribe. Gracias a esos esfuerzos, el país podrá alcanzar las metas del séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad para 2015 el porcentaje de personas que carecen de acceso a agua potable y servicios básicos de saneamiento.

Según la jurisprudencia de la Sala Constitucional, el acceso al agua potable constituye un derecho humano inalienable que puede ser reivindicado en los tribunales nacionales. Conforme a la legislación nacional, la utilización del agua para el consumo humano tiene prioridad por encima de cualquier otro uso posible, especialmente en épocas de escasez de agua.

Costa Rica ha adoptado un número considerable de iniciativas para mejorar la calidad del agua destinada al consumo humano. Esas iniciativas incluyen la adopción del Programa nacional de mejoramiento y sostenibilidad de calidad de los servicios de agua potable para el período 2007-2015, y el establecimiento, por el Laboratorio Nacional de Aguas en 2002, del Programa Sello de Calidad Sanitaria, como incentivo a los abastecedores de agua para que mejoren la calidad de esta.

Fuente: Naciones Unidas, *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe de la Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque (A/HRC/12/24/Add.1)*, 23 de junio de 2009.

ii) *Obstáculos y desafíos*

Es importante constatar que los datos presentados no revelan la existencia de problemas de calidad de los servicios prestados. De hecho, entre las fuentes mejoradas de agua potable se considera no solo la instalación de tuberías que llegan hasta una vivienda, parcela o patio, sino también otras formas de abastecimiento que no necesariamente aseguran la misma calidad del servicio (grifos o fuentes públicas, pozos, fuentes protegidas e inclusive recolección de agua de lluvia). Además, el agua con que se abastece a gran parte de las personas no es efectivamente potable y el suministro de ella es irregular.

Asimismo, aunque en la última década se han registrado avances significativos, el tratamiento de las aguas servidas urbanas es una tarea pendiente en gran parte de la región. Esto se ha traducido en la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, de los mares y de los bordes costeros. En la mayoría de las ciudades, las aguas servidas son devueltas a los ríos y al mar con poco o ningún tratamiento.

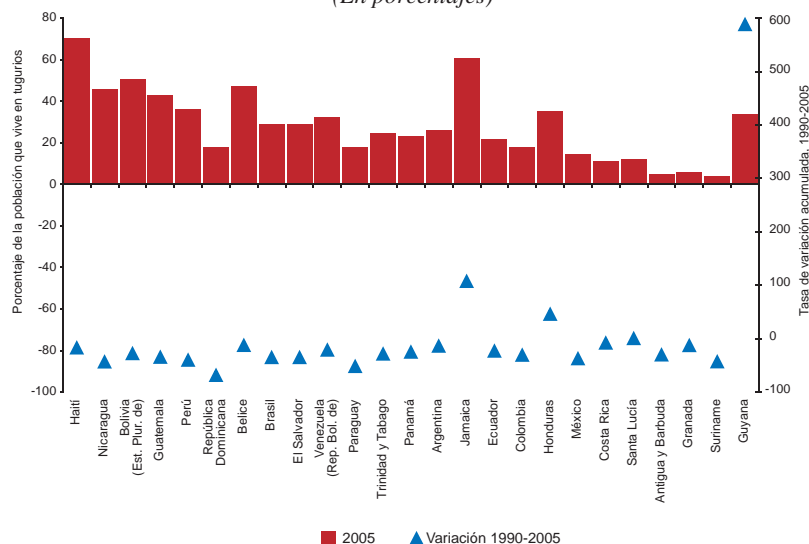
La región ha tenido buenas y malas experiencias tanto en relación con el suministro de los servicios por operadores públicos como con la prestación de estos por parte de compañías privadas. El éxito o el fracaso no han obedecido al régimen de propiedad, sino al marco regulatorio e institucional, al sistema financiero y a las condiciones estructurales —macroeconómicas, sociales, de corrupción y otras— del entorno. En este contexto, los avances en materia de suministro de agua potable y saneamiento dependen de la prioridad que los gobiernos le otorguen efectivamente al sector, sobre todo en materia de asignación presupuestaria, la creación de instituciones sólidas y con una visión a largo plazo y mejora de los regulatorios y del financiamiento de los servicios, en particular para los segmentos más pobres de la población.

b) **Proporción de la población urbana que vive en tugurios: indicador 7.10**

i) *Condiciones y tendencias*

Entre 1990 y 2005, el número de habitantes de la región que vivía en tugurios disminuyó en cerca de cinco millones. Si bien esto representa una baja significativa de la proporción de población urbana que habita en barrios marginales, del 37% en 1990 (110 millones de personas) al 25% en 2005 (106 millones), el avance es claramente insuficiente (véase el gráfico VII.15). Reconociendo que en el caso de América Latina y el Caribe la meta de disminuir dicha relación en 2020 equivale aproximadamente a 13,8 millones de personas, un desempeño similar al presentado hasta ahora en el período 2005-2020 no conducirá al cumplimiento de ella. Sin embargo, el problema es más complejo que la velocidad con que se logre la meta señalada. La evolución del número de personas que viven en los tugurios no ha sido lineal y ha dependido marcadamente de los ciclos de crecimiento y recesión. No es posible afirmar que se haya establecido una dinámica que conduzca a la reducción progresiva de los barrios marginales ni a la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes. Concretamente, en América Latina y el Caribe aún viven más de 100 millones de personas en condiciones inaceptables (véase el recuadro VII.4).

Gráfico VII.15
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN URBANA QUE HABITA EN TUGURIOS (INDICADOR 7.10 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), 1990-2005^a
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://unstats.un.org/unsd/mdg/Default.aspx>.

^a No hay datos disponibles sobre las Bahamas, Barbados, Chile, Cuba, Dominica, San Vicente y las Granadinas, Saint Kitts y Nevis y el Uruguay.

Recuadro VII.4 EL DERECHO A LA VIVIENDA

El derecho a la vivienda está consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos. En el apartado 1) del artículo 25 de esa Declaración se afirma que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”.

El derecho a la vivienda ha sido posteriormente reconocido en muchos tratados internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. El Comité de Derechos Humanos, la Comisión Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han condenado los desalojos forzados aduciendo que violan diversos derechos civiles.

En su Observación general N° 4, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales esbozó el contenido del derecho a la vivienda. Definida como el lugar donde vivir en paz, seguridad y dignidad, la vivienda debe reunir criterios específicos:

- seguridad de tenencia legal;
- disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura;
- accesibilidad;
- habitabilidad;
- situación adecuada, y
- adecuación cultural.

También se espera que los gobiernos garanticen la no discriminación y la igualdad de derechos de hombres y mujeres en relación con la vivienda. El Comité se ha centrado particularmente en la seguridad de tenencia, afirmando que adopta diversas formas, como la vivienda de alquiler (público y privado), las viviendas en régimen de cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.

Fuente: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Reivindicar los objetivos de desarrollo del Milenio: un enfoque de derechos humanos* [en línea] http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MDGs_part_9_sp.pdf.

ii) *Obstáculos y desafíos*

El crecimiento económico del quinquenio 2000-2005, acompañado de políticas sociales redistributivas y de programas de mejoramiento habitacional y urbano orientados específicamente a los tugurios —Chile-Barrio, Favela-Barrio, Hábitat-México y otros—, fueron clave para esta reducción, que contrasta con el aumento de la población que residía en barrios marginales en la década de 1990. Sin embargo, la actual crisis económica podría traducirse en un retroceso de la región en cuanto al logro de la meta 7.D. En consecuencia, el esfuerzo que deben realizar los gobiernos de América Latina y el Caribe por alcanzarla en los próximos 10 años debe triplicarse con creces en relación con los avances registrados en la mitad del período considerado.

En términos generales, es importante considerar tres enfoques al formular iniciativas orientadas a disminuir el número de habitantes de los tugurios: i) evitar la formación de barrios marginales mediante la planificación oportuna del espacio urbano y el desarrollo de las condiciones de habitabilidad del medio rural (servicios básicos, empleo, vivienda y otros); ii) modificar la situación de los tugurios existentes, y iii) mejorar las condiciones de vivienda en el ámbito rural, pues de lo contrario aumentará aún más la migración de la población rural hacia las ciudades, saturando los servicios básicos y promoviendo la formación de nuevos asentamientos precarios en otras áreas donde antes no existían.

Por otra parte, la mejora de la calidad de vida de los habitantes de los tugurios requiere de una estrategia de reducción de la pobreza que atienda en forma integral las necesidades de vivienda, empleo e ingreso, servicios básicos e infraestructura, espacios públicos y políticas de uso del suelo, y tenencia segura. Aprender de los errores del pasado, resistir los intentos de migración, impedir el crecimiento urbano o asumir que los asentamientos precarios desaparecerán de manera automática con el crecimiento económico no son estrategias efectivas.

c) **Información complementaria a la sostenibilidad del medio ambiente humano**

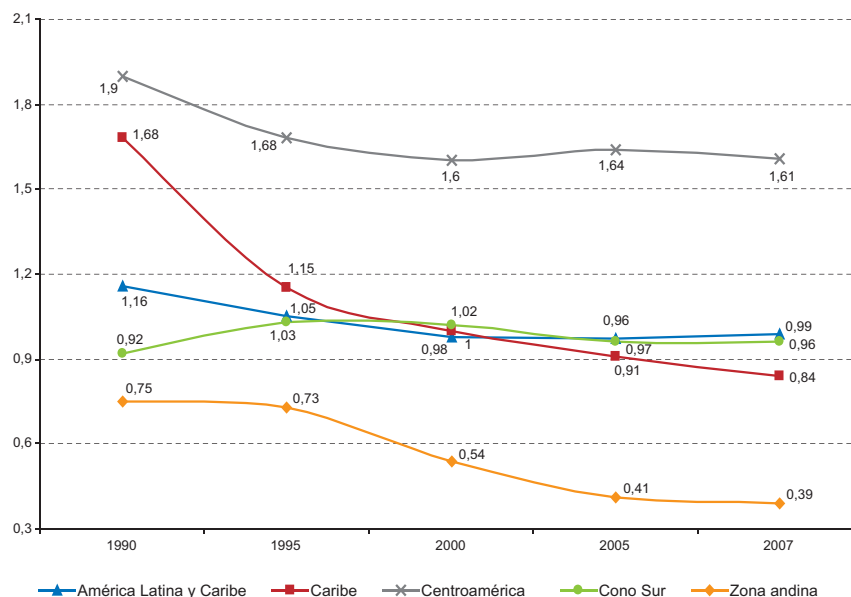
i) *La contaminación atmosférica*

La contaminación del aire provoca anualmente en la región un total estimado de 2,3 millones de casos de enfermedades crónicas respiratorias en niños y niñas, unos 105.000 casos de bronquitis crónica en ancianos y ancianas y unos 65 millones de días laborales perdidos. La exposición a los tipos y concentraciones de contaminantes que se encuentran usualmente en las zonas urbanas se ha relacionado con un aumento del riesgo de mortalidad y morbilidad vinculado a ciertas condiciones de salud, como las enfermedades respiratorias y cardiovasculares. Por otra parte, la exposición de las madres a los contaminantes del aire durante el embarazo también tendría efectos adversos en el crecimiento del feto (PNUMA, 2003).

La mayoría de los contaminantes que se encuentran en el aire en forma de gases, polvos o material particulado proviene de actividades humanas como el transporte, la generación de energía, los procesos industriales, la preparación de alimentos y la calefacción de las viviendas.

En el ámbito rural, la generación de contaminantes obedece sobre todo a la combustión intradomiciliaria de biomasa (OPS, 2007), que generalmente proviene de la utilización de combustibles sólidos (biomasa) —leña, carbón vegetal, residuos de cosecha, estiércol animal y carbón— para cocinar y calefaccionar. Su uso aumenta el riesgo de contraer enfermedades respiratorias, sobre todo en mujeres y niños. El uso de biomasa per cápita muestra una tendencia regional relativamente estable, con una leve tendencia a la baja en el Caribe, Centroamérica y la zona andina y un aumento en el Cono Sur (véase el gráfico VII.16).

Gráfico VII.16
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CONSUMO ENERGÉTICO DE BIOMASA
 PER CÁPITA, SEGÚN REGIONES, 1990-2007**
(En barriles equivalentes de petróleo por habitante)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), Sistema de Información Económica Energética (SIEE) [en línea] <http://www.olade.org.ec/siee.html>.

En el ámbito urbano, la contaminación atmosférica está vinculada al uso de combustibles fósiles en el transporte, la generación de energía y las actividades industriales (OPS, 2007)⁷. La principal fuente de emisiones contaminantes hacia la atmósfera en las ciudades de la región es el transporte, sobre todo el privado. Al respecto, además del número de vehículos motorizados, influyen la edad del parque vehicular, el grado de mantenimiento —por lo general escaso—, la tecnología de control de las emisiones y la calidad de los combustibles. El más utilizado en el sector del transporte es el diésel, que debido a sus altos niveles de azufre, genera partículas y gases contaminantes que afectan la morbilidad y mortalidad de los enfermos crónicos del corazón y de las vías respiratorias⁸.

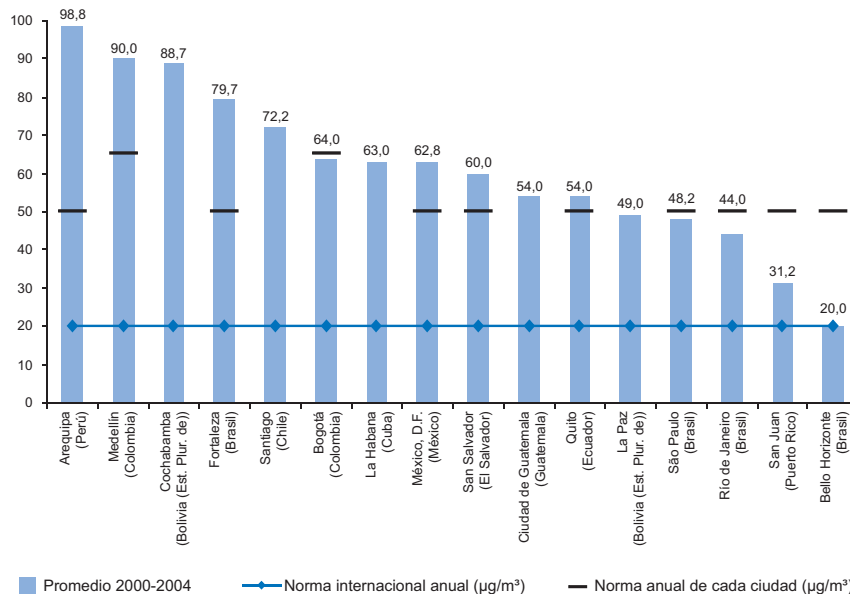
El crecimiento de las zonas urbanas y el consiguiente incremento del consumo de energía y la motorización han dado lugar a que las concentraciones de material particulado grueso (MP10) excedan las normas de calidad del aire en muchas ciudades de la región (véase el gráfico VII.17)⁹.

⁷ Los principales contaminantes que se generan en el proceso de quema de combustibles fósiles son el material particulado y los gases, incluidos el óxido de nitrógeno, el óxido de azufre, el monóxido de carbono y el ozono.

⁸ Una iniciativa que podría contribuir a prevenir y mitigar los problemas vinculados al uso de combustibles fósiles en la región es la Red Intergubernamental de Contaminación Atmosférica para América Latina y el Caribe, establecida en marzo de 2009. Su principal objetivo es realizar intercambios técnicos, promover el desarrollo de capacidades y evaluar las mejores opciones para disminuir la contaminación del aire, entre ellas mejorar la calidad de los combustibles mediante la reducción de sus niveles de azufre.

⁹ El MP10 comprende las partículas sólidas o líquidas como polvo, cenizas, hollín, fragmentos metálicos, cemento o polen que se encuentran dispersas en la atmósfera y cuyo diámetro no excede los 10 micrómetros (un micrómetro corresponde a la milésima parte de un milímetro).

Gráfico VII.17
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CIUDADES SELECCIONADAS): CONCENTRACIÓN ANUAL MEDIA DE MP10 RESPECTO DE LAS NORMAS NACIONALES E INTERNACIONALES, 2000-2004
(En microgramos por metro cúbico ($\mu\text{g}/\text{m}^3$))



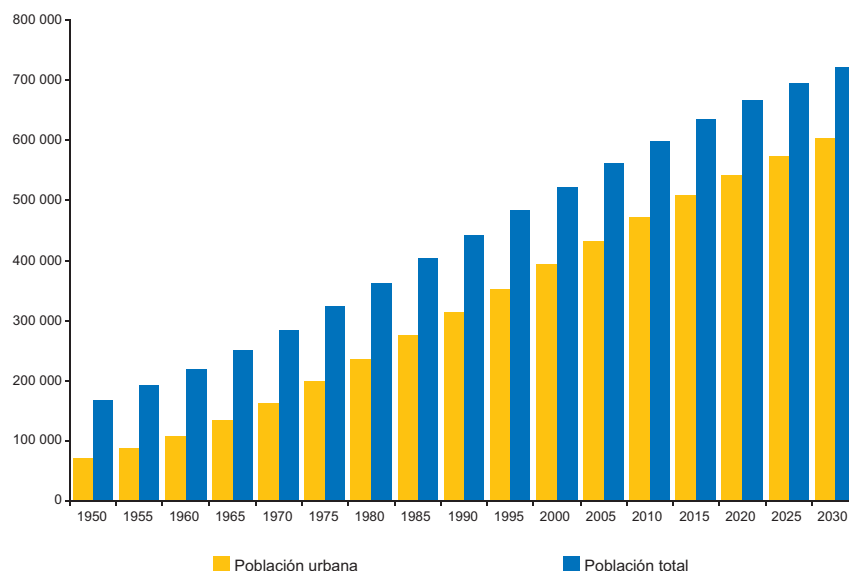
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Evaluación de los efectos de la contaminación del aire en la salud de América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., 2005.

ii) *Sostenibilidad y ecoeficiencia en las ciudades*

Las políticas orientadas a reducir el número de personas que viven en tugurios y mejorar la calidad de vida de sus habitantes se insertan en el reto más amplio de asegurar la sostenibilidad de las ciudades en América Latina y el Caribe. Actualmente, un 75% de la población vive en áreas urbanas y se prevé que en 2020 la cifra alcanzará los 526 millones de personas, esto es, un 80,4% de la población proyectada (véase el gráfico VII.18). La migración entre las ciudades y el crecimiento natural de estas son los factores de mayor incidencia al respecto, aunque el cambio climático podría generar un aumento superior al previsto. En este escenario, la sostenibilidad urbana de la región afronta desafíos que van más allá de los tugurios y de las deficiencias en materia de prestación de servicios básicos directamente relacionados con la pobreza, como el acceso a la salud y la educación:

- Transporte urbano. El transporte masivo continúa siendo ineficiente e insuficiente. Esto implica altos costos de movilidad para los más pobres y se ha traducido en un numeroso y creciente parque vehicular privado que dificulta la circulación en las ciudades.
- Desechos sólidos. No hay un manejo adecuado y aceptable de los desechos sólidos en las grandes ciudades de la región. Los costos sociales y ambientales directos e indirectos que resultan de esta situación son significativos y afectan en mayor medida a las zonas marginales.
- Áreas verdes. La gran mayoría de las ciudades latinoamericanas y caribeñas no cumplen con la superficie mínima de áreas verdes per cápita recomendada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), esto es, 9 m² por habitante y un diseño urbano que comprenda espacios verdes accesibles a 15 minutos a pie desde las viviendas. Además, en las ciudades esta superficie se distribuye de una manera claramente inequitativa.

Gráfico VII.18
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: POBLACIÓN URBANA SEGÚN QUINQUENIOS, 1950-2030
 (En miles de personas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de información del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL.

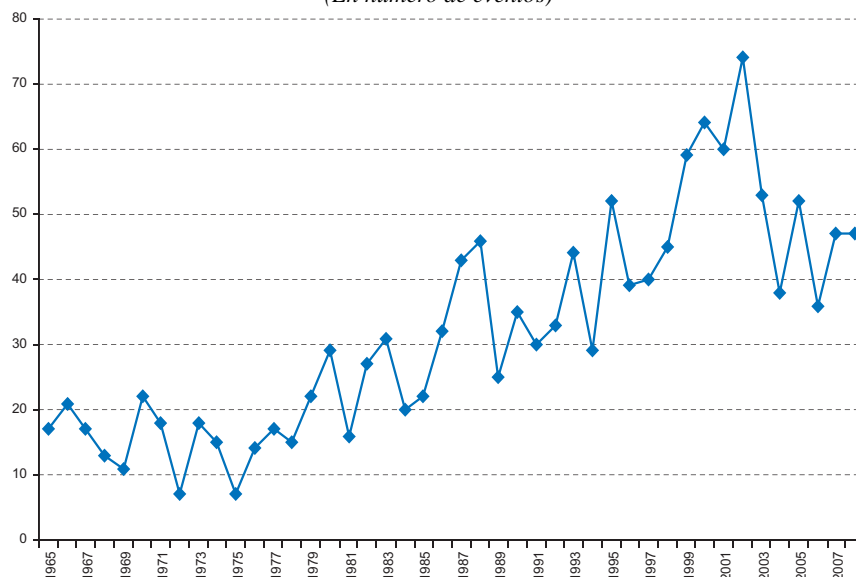
iii) *Los eventos extremos y desastres derivados de fenómenos naturales*

Producto del cambio climático, en América Latina y el Caribe ha aumentado la ocurrencia e intensidad de sucesos extremos y catástrofes derivados de fenómenos naturales. Es por ello que la práctica de acciones proactivas frente a los desastres debería incluir la gestión y reducción del riesgo, es decir, la prevención antes que la reacción y la respuesta. Las consideraciones de índole financiera, los seguros contra riesgos y los instrumentos de inversión deberían formar parte importante de la reducción de riesgos que, de conformidad con las evidencias disponibles, estarían incrementándose y tornándose más globales y severos (véase el gráfico VII.19). Los eventos señalados ponen de relieve la vulnerabilidad de los sistemas humanos.

Los cambios en materia de sucesos climáticos extremos son motivo de especial preocupación en el Caribe, cuyos desastres de origen meteorológico como inundaciones, sequías y ciclones tropicales afectaron al mayor número de personas del mundo entre 1950 y 2007¹⁰. En las tres últimas décadas, la región del Caribe ha registrado pérdidas directas e indirectas del orden de 700 a 3.300 millones de dólares debido a desastres relacionados con fenómenos de la naturaleza (BID, 2002).

¹⁰ Véase Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), Emergency Events Database (EM-DATA) [en línea] <http://www.emdat.be/Database/terms.html>.

Gráfico VII.19
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: OCURRENCIA DE SUCESOS EXTREMOS
 Y DESASTRES DE ORIGEN METEOROLÓGICO, 1965-2007**
 (En número de eventos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), Emergency Events Database (EM-DATA) [en línea] <http://www.emdat.be/Database/terms.html>.

D. EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

1. El cambio climático y la sostenibilidad ambiental del desarrollo

Entre los grandes hitos que explican la importancia que ha adquirido el concepto de desarrollo sostenible en este siglo y su integración en los ODM, cabe agregar un elemento fundamental: el cambio climático. En el cuarto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), publicado en 2007, se pusieron en evidencia los efectos de la acción humana sobre el medio ambiente y su repercusión sobre el desarrollo y el bienestar de los seres vivos¹¹.

A diferencia de otros problemas ambientales tratados internacionalmente, el cambio climático se debe principalmente a las externalidades que genera el consumo energético de origen fósil y el cambio en el uso del suelo, centrales para un amplio espectro de actividades que mueven las economías del planeta. La evidencia respecto de los costos económicos del cambio climático obliga a la consideración del tema ambiental en decisiones que tradicionalmente se han basado en criterios de eficiencia económica.

Diversos estudios muestran que el impacto esperado del cambio climático en la región es heterogéneo de un país a otro y en cada país, ya que coexisten territorios altamente vulnerables frente a cambios de variables climáticas con territorios que podrían verse beneficiados frente a estas variaciones. Sin embargo, a nivel agregado, la

¹¹ El IPCC fue creado en 1988 por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) como un grupo abierto a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y de la OMM. Su principal función consiste en analizar la información científica, técnica y socioeconómica relevante para entender los elementos científicos del riesgo que supone el cambio climático provocado por las actividades humanas, sus posibles repercusiones y las posibilidades de adaptación y atenuación (véase [en línea] www.ipcc.ch). En la ejecución de esta función, el IPCC publica informes periódicos, el primero de los cuales se realizó en 1990, seguido por otros en 1995, 2001 y 2007.

sostenibilidad del desarrollo de la región podría verse seriamente afectada de no mediar cambios pronto y pronunciados a la tendencia al incremento de la temperatura media global. En términos económicos, en México se estima que los costos de los impactos climáticos en 2100 serán al menos tres veces superiores a los costos de mitigación del 50% de sus emisiones. Para el caso de Chile, el costo económico anual producto del cambio climático podría alcanzar hasta aproximadamente un 1,1% del PIB en el año 2100, dependiendo del escenario adoptado (CEPAL/Gobierno de Chile, 2009). El cuadro VII.4 muestra el modo en que podría verse afectada la capacidad de los países de la región de cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a la luz del cambio climático.

Cuadro VII.4
EFFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO QUE PODRÍAN INCIDIR EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

Objetivo	Consecuencias potenciales del cambio climático ^a
Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre	Se proyecta que el cambio climático afectará los modos de vida de la población más pobre, especialmente en la salud, el acceso al agua, a viviendas e infraestructura. Se proyectan alteraciones en la modalidad y en la tasa de crecimiento económico a causa del cambio en los sistemas naturales, la infraestructura, el patrón de especialización comercial y la productividad laboral. Se esperan alteraciones en la seguridad alimentaria como consecuencia de los cambios en la productividad de las especies cultivadas. Se pronostican tensiones sociales por el uso de recursos que podrían reducir las oportunidades de generar ingresos y, en consecuencia, ocasionar migraciones.
Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal	La alteración de los modos de vida (capital social, natural, físico, humano y financiero) podría reducir las oportunidades de educación de tiempo completo. Los desastres naturales y la sequía reducen el tiempo disponible para la educación de los niños, ya que provocan desplazamientos de la población y migraciones. La malnutrición y las enfermedades reducirán la asistencia a las escuelas y la capacidad de los niños para aprender en clase.
Objetivo 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer	Se espera que el cambio climático exacerbe las actuales inequidades de género. La disminución de los recursos naturales y de la productividad agrícola podría incrementar los problemas de salud de las mujeres y reducir el tiempo disponible para participar en los procesos de decisión, así como en las actividades que les permitan generar ingresos. Se ha determinado que los desastres climáticos tienen graves consecuencias en los hogares con jefatura femenina, particularmente donde las jefas de familia cuentan con menos oportunidades para recomenzar.
Objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años	Se pronostica un posible incremento de la mortalidad y de las enfermedades relacionadas con el aumento de la temperatura; las enfermedades transmitidas por vectores y la presión sobre los recursos hídricos dificultan el cumplimiento de la meta de combate a las enfermedades, incluidas aquellas que afectan específicamente a los niños, como la diarrea y la malaria. Los niños y las mujeres embarazadas son particularmente susceptibles a las enfermedades transmitidas por vectores.
Objetivo 5: Mejorar la salud materna	El cambio climático podría disminuir la cantidad y calidad del agua potable, que es condición previa para una buena salud y cuya escasez exacerba la malnutrición. Asimismo, el cambio climático podría afectar las condiciones de acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva. Los desastres naturales podrían perjudicar la seguridad alimentaria, lo que incrementa la malnutrición.
Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	El estrés hídrico y la elevación de la temperatura aumentarían las enfermedades. Las enfermedades transmitidas por vectores, como la malaria, podrían ser más difíciles de controlar en un clima más favorable al vector. Las personas afectadas por el VIH/SIDA tienen condiciones de vida más vulnerables y la malnutrición aceleraría los efectos negativos de esta enfermedad.
Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	El cambio climático alterará la calidad y productividad de los recursos naturales y ecosistemas, lo que traerá como consecuencia una reasignación del uso del suelo; algunos de estos cambios podrían ser irreversibles, reducirían la diversidad biológica y acentuarían la degradación ambiental. Los impactos del cambio climático en los recursos hídricos podrían dificultar las tareas de universalizar el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento y asegurar la sostenibilidad de la prestación. Los eventos extremos asociados al cambio climático afectarán negativamente a las personas que viven en asentamientos precarios (tugurios) y a los pueblos indígenas.
Objetivo 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo	El cambio climático es un problema global y su solución requiere la cooperación internacional, especialmente para ayudar a los países en desarrollo a adaptarse a las repercusiones negativas. Los eventuales requerimientos comerciales sobre la huella de carbono de productos podrían tener efectos negativos inmediatos sobre los sectores exportadores de los países en desarrollo. Ante los efectos climáticos esperados, es necesario fortalecer los mecanismos y alcances de la cooperación internacional y los recursos financieros.

Fuente: J. Samaniego (coord.), "Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe: una reseña", *documentos de proyectos*, N° 232 (LC/W.232), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero de 2009, sobre la base de Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), "National communications from non-Annex I Parties" [en línea] http://unfccc.int/national_reports/non-annex_i_natcom/items/2716.php, 2007; y Organización Mundial de la Salud (OMS), *Cambio climático y salud humana: riesgos y respuestas. Resumen actualizado*, Washington, D.C., 2008.

^a Evaluadas sobre la base de las comunicaciones nacionales de los países no pertenecientes al anexo I de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y del sexto informe de compilación y síntesis de comunicaciones nacionales iniciales de los países no incluidos en el anexo I.

2. El cambio climático y el séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio

Las relaciones entre el cambio climático y el séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio son de doble vía. Por una parte, el cambio climático es un factor obstaculizador para el avance en los indicadores del séptimo Objetivo por su incidencia en la salud, la pesca, los recursos hídricos y la biodiversidad. Por otra parte, los avances (o retrocesos) en los indicadores del séptimo Objetivo —especialmente en los indicadores sobre cobertura boscosa y emisiones de CO₂— contribuyen a la mitigación y adaptación al cambio climático o las dificultan.

La cobertura boscosa en la región ha disminuido sostenidamente desde 1990 (49,1%) hasta 2005 (45,6%). Es decir, se aprecia un círculo vicioso, de amplias consecuencias económicas, sociales y ambientales, entre el cambio climático y la cobertura boscosa.

El volumen total de emisiones de CO₂ por quema de combustibles fósiles y producción de cemento en América Latina y el Caribe ha aumentado sostenidamente desde 1990. Las estimaciones oficiales de emisiones de CO₂ regionales no incluyen aquellas que resultan de los cambios en el uso del suelo y especialmente de la deforestación, que son importantes en comparación con las fuentes asociadas a la producción de energía y la actividad industrial. Esto requiere ser mejorado.

Los demás indicadores de las metas asociadas al medio ambiente y la biodiversidad (metas 7.A y 7.B) —que se refieren a recursos pesqueros, áreas protegidas, especies en peligro de extinción y recursos hídricos— presentan una situación similar en cuanto al cambio climático: este fenómeno representa una significativa amenaza a la cantidad y calidad de los recursos y los servicios que estos prestan para el bienestar humano.

En cuanto a la meta de agua potable (7.C), las reducciones de las precipitaciones y los aumentos de temperatura afectan negativamente la calidad y la cantidad de las fuentes de suministro. Los impactos podrían ser más indirectos sobre la meta de saneamiento (7.C). En este contexto, la eventual necesidad de reorientar el gasto fiscal hacia labores de adaptación al cambio climático podría descuidar los esfuerzos para avanzar en la cobertura y calidad del saneamiento.

La relación entre el cambio climático y los tugurios (meta 7.D) se presenta como un llamado de atención sobre la vulnerabilidad regional a las consecuencias de los desastres de origen meteorológico. Al respecto, cabe recordar el creciente número de desastres y sus también crecientes consecuencias económicas (véase el apartado D.1).

3. Implicaciones de Copenhague

En diciembre de 2009 se celebró en Copenhague (Dinamarca) el decimoquinto período de sesiones de la Conferencia de las Partes (COP 15) y el quinto período de sesiones de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto de la CMNUCC. Entre los temas críticos de la agenda de negociación, estuvieron: i) los compromisos de reducción de emisiones de los países desarrollados en el período posterior a 2012 (cuando termina el primer período de compromiso del Protocolo de Kyoto) y las modalidades de participación de los países en desarrollo en el esfuerzo de mitigación que se requiere para mantener las emisiones de gases de efecto invernadero globales en una trayectoria compatible con una estabilización de la temperatura media mundial para fines del siglo y ii) el apoyo requerido por el mundo en desarrollo para sumarse a esta tarea (financiamiento, desarrollo de capacidades y transferencia de tecnologías), como también para enfrentar aquellas referidas a la adaptación a los impactos inevitables de la alteración climática que se pretende detener.

El encuentro de Copenhague no finalizó con acuerdos o compromisos concretos sobre ninguno de estos temas, los que fueron diferidos para la siguiente reunión de la Conferencia de las Partes a realizarse en México, en diciembre de 2010. No obstante, la declaración de Copenhague, acordada en la oportunidad por representantes de todos los países industrializados y de los países en desarrollo con mayores emisiones, a la que se sumaron posteriormente muchos otros, es calificada por el Secretario General de las Naciones Unidas como “un importante comienzo” para la tarea pendiente.

Recuadro VII.5

POBLACIÓN, MEDIO AMBIENTE Y EMERGENCIAS HUMANITARIAS

De acuerdo con las estimaciones de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), en los últimos 20 años el número de desastres naturales registrados globalmente pasó de 200 a más de 400 por año, y se estima que entre 1988 y 2007 más del 75% de todos los desastres naturales ha estado asociado a fenómenos climatológicos.

Los países de América Latina y el Caribe no son ajenos a este escenario y corren un alto riesgo de sufrir desastres naturales. La región es vulnerable a erupciones volcánicas, sismos, fuertes lluvias que derivan en inundaciones y deslizamientos de tierra, tormentas tropicales, huracanes, incendios forestales y sequías. El riesgo del impacto de los desastres naturales aumenta ante la presencia de asentamientos urbanos construidos en zonas sísmicas, en laderas de montañas con alto riesgo de deslizamientos de tierra o en las márgenes inundables de los ríos.

Con frecuencia, los desastres naturales destruyen o impiden el acceso de la población a los servicios sociales, particularmente de salud, en un contexto en el que las necesidades sanitarias persisten o incluso aumentan. Además, tras un desastre natural o una emergencia, las personas pierden también su acceso a la información acerca de sus derechos, la forma de preservar su salud e integridad y de recibir atención médica de emergencia, mientras que las mujeres siguen quedando embarazadas y dando a luz o, en el peor de los casos, sufriendo interrupciones del embarazo (abortos), muchas veces en condiciones de alto riesgo y sin contar con los artículos más elementales para un parto limpio. Las personas desplazadas y desprovistas de la protección y el apoyo de sus familias y comunidades pueden tornarse más vulnerables a la violencia, las infecciones de transmisión sexual, incluido el VIH/SIDA, la violencia, el abuso y la explotación sexuales.

Los jóvenes de ambos sexos también resultan profundamente afectados tras el quiebre de los sistemas sociales y culturales tradicionales, los traumas personales por la pérdida de familiares, la exposición a la violencia y la interrupción del acceso a la educación.

El cambio climático incidirá en todos los países de América Latina y el Caribe, trayendo consigo una radicalización de los fenómenos climatológicos, particularmente las inundaciones, los huracanes y las sequías. Un claro ejemplo regional lo constituyen los cambios en el clima asociados a El Niño/Oscilación del Sur (ENOS), que provoca sequías o inundaciones según el lugar y la época del año, además de la frecuencia e intensidad de los fenómenos extremos.

Los estudios de vulnerabilidad ante el aumento del nivel del mar han sugerido que los países del Istmo Centroamericano, la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay podrían sufrir consecuencias adversas, que conducirían a la pérdida de tierras costeras y de biodiversidad, la intrusión de agua salada y daños en las infraestructuras costeras. Los impactos serían probablemente múltiples y complejos, con implicaciones económicas importantes (SEMARNAT/PNUMA, 2006). Todo ello influirá notablemente en los esfuerzos de América Latina por lograr el desarrollo sostenible y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, amenazando las vidas de las poblaciones más pobres, aumentando su riesgo y vulnerabilidad ante los desastres naturales de índole climatológica, erosionando su capacidad de resiliencia y disminuyendo sus oportunidades de desarrollo.

El escenario actual requiere una articulación regional, subregional y nacional en todos los niveles, que permita coordinar la reducción del riesgo, la respuesta humanitaria y los procesos de reconstrucción entre todos los actores y en todos los sectores. En América Latina ha habido avances significativos, mediante la creación y consolidación de los mecanismos subregionales de preparación y respuesta ante los desastres: el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE), el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC), la Caribbean Disaster Emergency Management Agency (CDEMA) y la Reunión Especializada de Reducción de Riesgos de Desastres Socionaturales, la Defensa Civil, la Protección Civil y la Asistencia Humanitaria de los Países del MERCOSUR (REHU). Todos ellos constituyen estrategias de acción alineadas con el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. La inversión en el desarrollo sostenible, la reducción de la pobreza y la provisión de servicios de calidad desde un enfoque de derechos para la prevención, mitigación, preparación y reducción del riesgo resulta indispensable para mejorar la respuesta de emergencia y minimizar los impactos devastadores de los desastres naturales y las crisis humanitarias complejas. A pesar de los logros alcanzados, este enfoque continúa siendo un reto para los países de la región.

En este contexto, un análisis sociodemográfico centrado en el tamaño, el crecimiento, la composición y la distribución de la población resulta indispensable para la correcta planificación de la gestión y la reducción del riesgo, una respuesta humanitaria eficiente y eficaz centrada en las personas y una reconstrucción sostenible. Hacerse cargo del rostro humano del cambio climático y sus consecuencias humanitarias supone tomar en consideración las capacidades y necesidades diferenciadas de hombres, mujeres, jóvenes, adolescentes, niños, niñas, personas mayores y con discapacidad. Comprender las diferencias de sus vulnerabilidades es esencial para adoptar medidas de mitigación y adaptación a corto, mediano y largo plazo, que permitan garantizar el disfrute de los derechos humanos mediante la creación de modelos integrados de servicios sociales que consideren los factores sociales, demográficos, económicos, culturales y políticos, así como la distribución geográfica del riesgo y sus consecuencias.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)/Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), *El cambio climático en América Latina y el Caribe*, México, D.F., 2006, en CEPAL, “Entre los progresos y las asignaturas pendientes: 15 años del Programa de Acción de El Cairo en América Latina y el Caribe, con énfasis en el período 2004-2009”, *documento de proyectos*, N° 317 (LC/W.317), Santiago de Chile, 2010.

E. LINEAMIENTOS PARA LA ACCIÓN Y OPCIONES DE POLÍTICAS PARA LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

Como lo confirman los importantes rezagos en materia de cumplimiento de las metas del séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio (véase la sección C), mediante el modelo de desarrollo que ha prevalecido hasta la fecha no se ha logrado superar los problemas de pobreza y exclusión social de la región, proteger el medio ambiente ni detener los procesos de deterioro ambiental para asegurar la satisfacción de las necesidades básicas y la prosperidad de las generaciones futuras. Esta realidad llama a hacer ajustes orientados a crear un modelo de desarrollo distinto —sostenible—, en que se valore la importancia de los recursos del medio ambiente para el bienestar a largo plazo de los habitantes de la región y el equilibrio ecológico global. El enfoque tradicional de la temática ambiental en el ámbito de las políticas públicas, en que la calidad del medio ambiente se considera un objetivo secundario y superfluo del desarrollo económico y el bienestar social, es anacrónico. La reacción de la comunidad internacional ante el doble desafío de la crisis del capitalismo contemporáneo y el cambio climático apunta en esta dirección, de manera que la región debería adoptar una visión proactiva en este proceso. A nivel global se comienza a hablar de un crecimiento “verde”, de modo de asegurar que se internalice el costo total de las actividades contaminantes y que dañan el medio ambiente, a fin de que la toma de decisiones se base en datos reales.

Si bien el ajuste del modelo de desarrollo imperante depende de la perseverancia de los distintos actores involucrados, sean públicos, privados o de la sociedad civil, el Estado desempeña un papel importante y único en cuanto al establecimiento de las condiciones que permitan y promuevan esta modificación.

A pesar de que, evidentemente, cada subregión y cada país presentan grados de avance diversos en los indicadores del séptimo Objetivo, se pueden identificar algunas necesidades comunes. A continuación, se destacan seis lineamientos fundamentales para el avance en la sostenibilidad ambiental en la región (véase el cuadro VII.5). Estos lineamientos se estructuran en dos grupos: i) políticas institucionales y regulatorias y ii) políticas económicas para la adecuación de precios relativos.

Cuadro VII.5
**LÍNEAS DE ACCIÓN PARA AVANZAR EN EL SÉPTIMO OBJETIVO
DE DESARROLLO DEL MILENIO**

Políticas institucionales y regulatorias		
Lineamiento de acción/ Opciones de política	Lineamiento de acción/Opciones de política	Lineamiento de acción/Opciones de política
1. Completar y mejorar la base de información y conocimiento.	Se trata de una necesidad fundamental y transversal a todas las metas del séptimo Objetivo. La mayoría de los ámbitos de la gestión de los recursos y el medio ambiente evidencian debilidades y carencias en cuanto a la información y el conocimiento.	Fortalecer capacidades estadísticas nacionales (especialmente las ambientales). Generar bases de datos actualizadas y relevantes sobre recursos naturales. Implementar mecanismos de control y supervisión de actividades de explotación de recursos naturales. Uso de imágenes satelitales (u otras herramientas de las tecnologías de la información y de las comunicaciones) para monitorear la deforestación y proteger la biodiversidad.
2. Aumentar y fortalecer la coordinación intersectorial y la participación ciudadana.	Está directamente relacionado con la meta 7.A sobre la incorporación de los principios de la sostenibilidad en las políticas y los programas nacionales. La coordinación intersectorial y la participación ciudadana son gravitantes también para las demás metas del séptimo Objetivo.	Establecer instancias de coordinación permanentes de la acción pública entre los distintos poderes, áreas sectoriales y niveles administrativos. Diseñar e implementar sistemas de evaluación de impacto y seguimiento de las políticas, programas y proyectos. Promover la armonización y coherencia de las políticas públicas nacionales que regulan la actividad de sectores productivos de alto impacto ambiental con las políticas ambientales que rigen sobre los recursos naturales asociados (por ejemplo, mediante instrumentos como la evaluación ambiental estratégica).
3. Consolidar una gestión integrada de los recursos mediante mejores marcos regulatorios y el ordenamiento territorial.	Es una necesidad imperiosa para el avance en todas las metas del séptimo Objetivo. Los marcos regulatorios y el ordenamiento territorial son particularmente relevantes para las metas 7.C y 7.D. Los marcos regulatorios cobran relevancia especial en el caso de los recursos hídricos y el agua potable.	Avanzar hacia la gestión de uso múltiple e integrada del agua. Fortalecer la gobernabilidad del proceso de gestión integrada de los recursos hídricos respetando los principios de participación, transparencia y rendición cuentas. Promover la integración de la gestión de los recursos hídricos transfronterizos. Determinar que las aguas son bienes del dominio público del Estado. Contar con instancias de planificación que generen una visión compartida de la evolución futura del aprovechamiento de los recursos hídricos a nivel de cuencas. Fortalecer los esquemas de gestión de áreas protegidas. Impulsar medidas de adaptación al cambio climático.

Cuadro VII. 5 (conclusión)

Políticas económicas para la adecuación de precios relativos		
Lineamiento de acción/ Opciones de política	Su relación con las metas 7.A, 7.B, 7.C y 7.D	Ejemplos de buenas prácticas
4. Internalizar los costos y promover los emprendimientos verdes.	Puede contribuir significativamente a las metas 7.A y 7.B al disminuir la presión sobre los ecosistemas y sus recursos.	<p>Revisar y eliminar los subsidios a actividades que degradan el medio ambiente. Adoptar medidas regulatorias e instrumentos (fiscales, económicos y otros.) que induzcan a la eficiencia en el uso de los recursos.</p> <p>Reforzar, mediante recursos financieros, humanos y tecnológicos, las actividades de fiscalización y seguimiento.</p> <p>Hacer que los mecanismos de reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques formen parte de los mecanismos de mercado del régimen climático.</p> <p>Implementar mecanismos de pago por servicios ecosistémicos.</p> <p>Promover un efectivo acceso y distribución de los beneficios derivados del uso de recursos genéticos, y de la tecnología derivada de la investigación de estos.</p> <p>Desarrollar y ampliar el uso de técnicas de valoración económica (de los activos ambientales; de los costos de la degradación).</p> <p>Las demás medidas recomendadas por la Iniciativa de Economía Verde del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).</p> <p>Incentivar a las empresas a desempeñar un papel activo en los esfuerzos hacia la sostenibilidad, promocionando la responsabilidad social y la innovación.</p> <p>Formular políticas para la promoción de edificaciones sostenibles e implementar proyectos neutrales en materia de carbono.</p> <p>Implementar acciones vinculadas a la eficiencia en términos ecológicos en entidades públicas y privadas.</p>
5. Usar eficientemente la energía y desarrollar energías alternativas.	En su relación con cambio climático, el tema energético afecta directa e indirectamente a los indicadores de las metas 7.A, 7.B y 7.C.	<p>Entregar incentivos para avanzar en la eficiencia energética.</p> <p>Desarrollar e implementar tecnologías que contribuyan a la eficiencia energética.</p> <p>Implementar programas permanentes de compras públicas sostenibles que apunten a la eficiencia energética.</p> <p>Formular políticas para la eficiencia energética en industrias y edificaciones (viviendas sociales).</p> <p>Elaborar un marco normativo para promover una menor intensidad de carbono mediante el uso eficiente de la energía y el desarrollo de energías renovables.</p> <p>Avanzar en torno a la mitigación y adaptación al cambio climático.</p> <p>Explotación del gas metano proveniente de rellenos sanitarios.</p>
6. Asegurar la sostenibilidad financiera de la provisión de servicios (agua, saneamiento y vivienda).	Es un tema fundamental, especialmente para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento.	<p>Fortalecer el marco regulador y las instituciones relacionadas con los servicios de agua y saneamiento. Tomar medidas para mejorar la situación financiera de los operadores; otorgar asignaciones presupuestarias para inversión, subsidios para las personas más pobres, sistemas de reajustes tarifarios coherentes con los objetivos; fomentar una mejor estructura industrial del sector; mejorar la disponibilidad de información e indicadores.</p> <p>Aumentar las asignaciones presupuestarias para inversiones en el sector y controlar su uso.</p> <p>Avanzar hacia el autofinanciamiento de las empresas proveedoras de servicios (sean estas públicas, privadas o mixtas).</p> <p>Implementar efectivos sistemas de subsidios que garanticen a los sectores de bajos ingresos los consumos mínimos básicos de agua potable.</p> <p>Desarrollar mecanismos innovadores de financiamiento que permitan el acceso de la población al mercado de viviendas (microcrédito, banco de materiales, acopio de tierras por el Estado y cooperativas de vivienda por ayuda mutua, entre otros).</p>
7. Promocionar el consumo y la producción sostenibles.	Puede contribuir significativamente a las metas 7.A y 7.B al disminuir la presión sobre los ecosistemas y sus recursos.	<p>En el contexto del Marco Decenal de Programas^a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer políticas y estrategias nacionales sobre el consumo y la producción sostenibles • Apoyar a las pequeñas y medianas empresas • Impulsar las compras públicas sostenibles • Promocionar estilos de vida sustentables

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio: avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe (LC/G.2428-P)*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010 y “Resumen del debate celebrado en la reunión regional de aplicación para América Latina y el Caribe” (E/CN.17/2010/10/Add.4), Nueva York, 2009.

^a Sobre la base de las recomendaciones formuladas al Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe por la quinta Reunión Internacional de Expertos en Consumo y Producción Sustentable, celebrada en Cartagena (Colombia) en septiembre de 2009.

1. Políticas institucionales y regulatorias

a) Completar y mejorar la base de la información y el conocimiento

En la región, en general, se evidencia una carencia endémica y persistente de información y conocimiento relevante y actualizado. La desmejorada situación de los diversos indicadores denota una débil conciencia y conocimiento de la sociedad en general, y de los encargados de tomar las decisiones en particular, de los beneficios que entregan los ecosistemas, de la manera en que los dañamos y de los eventuales costos conexos, sobre todo a largo plazo. Las necesidades de información son muy variadas; van desde los datos básicos sobre los ecosistemas, los bienes y servicios que prestan, las presiones que ejercen las actividades productivas, los indicadores del bienestar humano y otras, hasta la información y el conocimiento más elaborado que permita alimentar modelos predictivos para construir escenarios y tendencias y, en definitiva, fundamentar decisiones.

Desde el punto de vista económico, el hecho de proteger el medio ambiente genera externalidades positivas o contribuye a crear bienes públicos como la resiliencia de los ecosistemas y la estabilidad climática. En ausencia de información e instrumentos que permitan interiorizar estas externalidades, la importancia de la protección ambiental tiende a subvalorarse, lo que representa un perjuicio para la sociedad. En este sentido, una de las condiciones para que en los patrones de producción y consumo se implementen los cambios necesarios para cumplir las metas 7.A y 7.B es conocer cabalmente los costos económicos y sociales de la degradación, así como los beneficios económicos de la protección ambiental, y considerarlos en los procesos de formulación de políticas y toma de decisiones públicas y privadas.

Un tema central e ineludible en la posibilidad de hacer cambios positivos hacia la sostenibilidad ambiental por medio de la participación de la sociedad civil es la educación. A cinco años de la declaración del Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible, la mayor parte de los países de América Latina y algunos del Caribe han aprobado políticas o estrategias de educación ambiental a nivel nacional. Algunos desafíos que persisten en la eficacia de estas políticas, según un estudio reciente de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2009), son la falta de apoyo económico suficiente y sostenido, la insuficiencia en la capacitación docente, la ausencia de mecanismos de evaluación y la falta de continuidad de los programas. Estos obstáculos han generado debilidades tanto en sus aspectos institucionales como en el logro de avances significativos (PNUMA, 2003). Como en otros ámbitos de las políticas públicas, el éxito de la educación ambiental como herramienta para la consolidación en la sociedad de los principios del desarrollo sostenible requiere su integración a la política educativa en todos los niveles y modalidades de la escolarización y en la educación formal e informal. También requiere la formulación y el fortalecimiento de marcos normativos acompañados con procedimientos, instrumentos de ejecución y recursos que fomenten la emergencia y consolidación de iniciativas en las organizaciones y en la ciudadanía. Por último, la democratización del acceso a las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones, elemento clave en la mejora de la educación en general, es necesaria para que las redes sociales y los medios de comunicación puedan cumplir su función como vehículos estratégicos para la concienciación pública en temas ambientales y de desarrollo sostenible.

b) Aumentar y fortalecer la coordinación intersectorial y la participación

Una de las necesidades más apremiantes en la región es la establecida en la meta 7.A del séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio: incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales. Esto apunta, en buena medida, a avanzar en la coordinación e integración intersectorial. Resulta especialmente relevante la coordinación e integración entre i) las políticas ambiental y urbana y de desarrollo territorial, ii) la política fiscal y la política ambiental y iii) las políticas de desarrollo productivo y ambiental.

En cuanto a lo primero, es imprescindible contar con una política urbana anticipatoria en materia de desarrollo sostenible —especialmente en el contexto del cambio climático— que permita analizar opciones, plantear situaciones hipotéticas y evaluar las consecuencias futuras de las medidas. A los gobiernos municipales les cabe crecientemente un papel fundamental en los ámbitos claves del desarrollo sostenible. Esta responsabilidad debería ir acompañada de apoyos en términos de capacitación, financiamiento, información y conocimiento.

En cuanto a la integración entre la política fiscal y ambiental, su importancia surge del propio hecho de que, pese a los avances en el desarrollo institucional ambiental, en la región el gasto total en medio ambiente no supera en la última década el 1% del PIB. Esta cifra corresponde al gasto mínimo de los países de la OCDE. Por otra parte, el gasto ambiental se ve afectado por la volatilidad de las finanzas públicas. 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. Asimismo, en la región sigue pendiente una revisión detallada de las distorsiones de otras fallas que obedecen a las políticas existentes en materia de subsidios, renuncias fiscales y exenciones tributarias y garantías públicas por pasivos contingentes, entre otras. La identificación y el diagnóstico del costo social de estas distorsiones pueden arrojar numerosas oportunidades de mejoras, tanto en materia ambiental como fiscal.

Finalmente, en cuanto a la integración entre políticas de desarrollo productivo y ambiental, las iniciativas de producción limpia constituyen un buen antecedente; no obstante, falta bastante para que se consoliden soluciones productivas que prevengan la contaminación ambiental y fortalezcan la competitividad de los sectores productivos. Hay mucho por hacer para consolidar patrones más sostenibles de producción y consumo. Por ejemplo, iniciativas como las compras públicas sostenibles pueden entregar señales importantes al mercado, tanto en temas de producción como de consumo. Algunos sectores productivos específicos, como la construcción y la energía, pueden dar pasos importantes para lograr una mayor coherencia con los objetivos ambientales. El desarrollo de los bienes y servicios ambientales y de los servicios ecosistémicos —y especialmente la implementación de esquemas de pago— constituye una oportunidad, especialmente si son potenciados mediante capacidades instaladas en la región.

Por otra parte, en cuanto a la participación de la sociedad civil, se trata de un actor crecientemente gravitante en el desempeño ambiental y de la sostenibilidad de los países. La comunidad no solo se organiza espontáneamente para reaccionar frente a diversos temas ambientalmente sensibles que pueden afectar su calidad de vida, sino que participa de manera creciente en organizaciones que buscan contribuir a la sostenibilidad en los ámbitos locales, nacionales y globales. Si bien existen avances en las legislaciones nacionales que reconocen el derecho a la participación y abren instancias para estos efectos, los desafíos, en general, están en la implementación apropiada de tales mecanismos; específicamente, se debe superar una tendencia generalizada de limitar la participación a la consulta, que en general no incorpora los aportes de la sociedad o no compromete un seguimiento de las decisiones respectivas.

c) Consolidar una gestión integrada de los recursos mediante mejores marcos regulatorios y el ordenamiento territorial

Los ecosistemas no admiten un funcionamiento parcelado; por el contrario, funcionan como un todo integrado. El ciclo hídrico, incluido el servicio de purificación natural del agua, es un ejemplo de la dependencia de los distintos componentes del ecosistema. Es por esto que la gestión de los ecosistemas, sus bienes y servicios, debe ser integrada.

La gestión integral de los recursos naturales debe realizarse sobre la base de unidades espaciales relevantes —cuencas hidrográficas, ecosistemas y ecorregiones, entre otras— de acuerdo con los fines de gestión del agua y con las características políticas, económicas, ambientales y geográficas del entorno. Estos espacios relevantes rara vez corresponden a las estructuras administrativas existentes. Las 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.

En cuanto a los marcos regulatorios, son numerosos y diversos los requerimientos existentes. Por ejemplo, en lo relativo al agua potable (meta 7.C), se debe hacer mayor énfasis en el fomento de la eficiencia (que al implicar menores costos, contribuye también a la equidad). Un elemento clave es que los gobiernos deben imponer una regulación adecuada a los prestadores públicos, privados y mixtos, basada en principios de rentabilidad justa y razonable, inversión útil y utilizable, buena fe, diligencia debida, obligación de eficiencia y transferencia de ganancias de eficiencia a los consumidores.

El alto nivel de vulnerabilidad que presenta la región, debido a desastres naturales, realza la necesidad de utilizar enfoques integrados de análisis y gestión. 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 la defensa civil, los albergues, la inversión reactiva, la educación para los desastres y la preparación de los sectores productivos y de servicios frente a estos fenómenos.

2. Políticas económicas para la adecuación de precios relativos

a) Internalizar los costos y promover los emprendimientos verdes

El objetivo de fondo es hacer menos rentable las actividades y sectores que tienen altos costos ambientales, a la vez que se hacen más rentables las actividades, los sectores y las opciones tecnológicas con menores impactos ambientales. En buena medida, esto pasa por una revisión detallada de las distorsiones de precios y fallas de política, que incluyen las modalidades de concesión, algunos subsidios y exenciones tributarias. Se requiere además un esfuerzo inédito e importante para avanzar hacia una economía verde. Al respecto, en 2008 el PNUMA propuso la Iniciativa para una Economía Verde, que busca acelerar la transición hacia una economía ambientalmente sostenible (véase el recuadro VII.6).

b) Usar eficientemente la energía y desarrollar energías alternativas

La región tiene dos desafíos significativos en materia de energía: i) atender de manera eficiente el crecimiento de la demanda que acompañará su desarrollo en el contexto del crecimiento económico y demográfico en las próximas décadas y ii) posicionarse de manera competitiva en un nuevo paradigma de comercio e inversión internacional bajo en carbono.

Resulta importante crear y mantener las condiciones, los incentivos, las tecnologías y las normas necesarias para avanzar sustancialmente en materia de eficiencia energética. Existe todavía un gran potencial por explotar, por ejemplo, en cuanto al desarrollo de políticas de eficiencia energética en las industrias y edificaciones, incluidas las viviendas sociales. Otro aspecto que presenta algunos avances destacables es el de las compras públicas sostenibles; se trata de aprovechar el significativo poder comprador de los Estados para influir en los mercados, forzando a que la producción y el consumo sean sostenibles. En las experiencias pioneras de la región, como en el caso de Chile, se ha hecho hincapié en la eficiencia energética.

Estos esfuerzos deben ir acompañados de un marco normativo adecuado para promover una menor intensidad de carbono mediante el uso eficiente de la energía y el desarrollo de energías renovables. Este marco normativo debe incluir incentivos económicos, exenciones tributarias y otras medidas afines. Detrás de esta nueva generación de medidas de política pública se encuentra la motivación, expresada en términos económicos, de cambiar la rentabilidad relativa de los distintos tipos de energía en favor de aquellas que emiten menos CO₂. De este modo, las tecnologías, las industrias, los materiales y los métodos de construcción en que se generan niveles elevados de CO₂ resultarán más caros que sus contrapartes menos contaminantes. En cuanto a los aspectos normativos, la implementación de la evaluación ambiental estratégica en las políticas, los programas y los planes de desarrollo energético a nivel nacional y subnacional contribuiría a internalizar más tempranamente las externalidades (ambientales y sociales) y permitiría encontrar soluciones más sostenibles, mediante una mirada de largo plazo.

Recuadro VII.6
LA ECONOMÍA VERDE

Las recientes crisis (financiera, de alimentos y combustibles) cambió significativamente el contexto general en comparación con la situación de 2007: aumento del desempleo de 18 a 51 millones y del número de personas en extrema pobreza en al menos 100 millones a nivel mundial; facturas energéticas más altas en países en desarrollo por 400.000 millones de dólares y un incremento en el precio de los alimentos por 324.000 millones de dólares para los países en desarrollo. En respuesta a esta situación, se hicieron importantes y costosos esfuerzos para restablecer la economía, aunque en gran medida en las mismas condiciones que antes. Sin embargo, muchos estiman que las crisis deben ser una oportunidad para replantear el modelo de desarrollo, de forma tal que no se priorice el crecimiento económico por encima de la sostenibilidad ambiental, la justicia social y la equidad.

Nuestro modelo económico dominante nos llevó a consumir más biomasa de la que la tierra produce de forma continua, es decir que nuestra huella ecológica colectiva ya supera el planeta Tierra. Consumimos el capital natural cuyos servicios ecosistémicos son una parte esencial del bienestar de los pobres, agravando la pobreza persistente. El riesgo global que nuestro modelo dominante generó —tanto los riesgos sociales de disparidades persistentes como de las disparidades de amplia distribución y los riesgos ambientales de emisiones de gases de efecto invernadero que sobrepasan la capacidad de absorción de la Tierra— son graves amenazas para nuestra generación y las generaciones futuras.

Actualmente, a nivel internacional, existe un impulso significativo para fomentar la transición hacia una economía verde, una economía que promueva el crecimiento, la creación de empleos decentes y combata la pobreza.

La Iniciativa para una Economía Verde del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

La Iniciativa para una Economía Verde lanzada por el PNUMA en octubre de 2008 está enfocada en aprovechar las oportunidades que este concepto tiene para ofrecer. Busca el logro de dos resultados: primero, intenta hacer un caso macroeconómico “más allá de las anécdotas” para fomentar la inversión en los sectores que producen productos y servicios amigables con el ambiente o que mejoran el ambiente (“inversiones verdes”). Por un “caso macroeconómico” se hace referencia a la contribución de las inversiones verdes al crecimiento de la producción y al empleo decente. Segundo, la iniciativa intenta ofrecer orientación sobre cómo potenciar las inversiones verdes en favor de los pobres. El objetivo es motivar y facultar a los políticos para que apoyen el aumento de las inversiones tanto en el sector público como en el privado.

Su objetivo es asesorar a los países para hacer más ecológicas sus economías, trabajando con una gran variedad de socios para ofrecer análisis económicos y productos de investigación de punta. Abarca una gran cantidad de aspectos, entre ellos: la eficiencia energética en edificios nuevos y existentes; las tecnologías de energías renovables, como eólica, solar, geotérmica y de biomasa; las tecnologías de transportes sostenibles, como vehículos híbridos, ferrocarriles de alta velocidad y sistema de buses de tránsito rápido; la “infraestructura verde” de recursos naturales, incluidos el agua dulce, los bosques y los suelos, y la agricultura sostenible, incluida la producción orgánica. Las actividades de la Iniciativa incluyen el brindar asesoría a los países interesados en hacer más ecológicas sus economías; la producción de productos de investigación, como el Informe de Economía Verde, la serie de informes sobre la economía de los ecosistemas y la biodiversidad y el informe sobre empleos verdes, al igual que el comprometer a los socios para promover e implementar eficazmente estrategias de economía verde.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Nuevo Acuerdo Verde Global. Informe de política*, marzo de 2009; “Empleos verdes: hacia el trabajo decente en un mundo sostenible y con bajas emisiones de carbono”, Nairobi, Instituto de la Vigilancia Mundial, 2008.

En cuanto al cambio climático (véase la sección D), pese a que la región no es un agente emisor relevante a nivel mundial, los acuerdos internacionales y, especialmente, las condiciones comerciales hacen necesario dar algunos pasos en materia de mitigación. Uno de ellos es avanzar en la estimación de las emisiones generadas por el cambio en el uso de los suelos y la deforestación. Las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) pueden ser de gran utilidad en este sentido, al igual que la cooperación entre los países que comparten ecosistemas. Por otra parte, en las negociaciones internacionales los países de la región deben impulsar la mejora y la integración de los mercados de carbono, así como la tasación de las operaciones mundiales orientadas a financiar iniciativas de adaptación. Otra oportunidad para mitigar el cambio climático en la región radica en el aprovechamiento del gas metano que se produce en los rellenos sanitarios. Si este se canalizara hacia la generación de energía, dejaría de contribuir al efecto invernadero y se convertiría en una fuente importante de energía limpia.

Los avances en estos temas deben sustentarse en una voluntad política permanente de los gobiernos, no ligada a situaciones de crisis y plenamente integrada en la política energética.

c) Asegurar la sostenibilidad financiera de la provisión de servicios

La sostenibilidad financiera de la provisión de servicios, especialmente de agua potable y saneamiento, es el pilar básico para garantizar su calidad, a la vez que debe permitir el acceso de la población más pobre.

Una condición esencial para que los servicios de agua potable y saneamiento —bajo cualquier modalidad de prestación (pública, privada o mixta)— lleguen a toda la población, en forma sostenida y con calidad adecuada, es que los organismos prestadores operen bajo condiciones que les permitan autofinanciarse. Esto requiere un sustantivo y relevante apoyo del Estado, el reconocimiento de capacidades y condiciones locales (económicas y sociales, entre otras) y, especialmente, la implementación de efectivos sistemas de subsidios —directos o cruzados— que garanticen a los sectores de bajos ingresos los consumos mínimos básicos. La estructura de subsidios debe ser diseñada con cuidado para asegurar que sus beneficiarios sean efectivamente las personas que los necesitan. Sin medidas de este tipo, no se puede esperar que la prestación de servicios por parte de actores privados en áreas con altos niveles de pobreza, insuficientes coberturas y baja capacidad de pago sea rentable o sostenible.

En cuanto a la provisión de viviendas, las recomendaciones apuntan, entre otras, a desarrollar mecanismos innovadores de financiamiento que permitan el acceso de la población al mercado de viviendas y que justifiquen la inversión pública en infraestructura: microcrédito, banco de materiales, acopio de tierra por parte del Estado, subsidios que consideren las externalidades positivas de la infraestructura urbana, cooperativas de vivienda por ayuda mutua y otros.

Bibliografía

- Banco Mundial (2008), *Informe sobre seguimiento mundial 2008*, Washington, D.C.
- Bai, Z. y otros (2008), "Proxy global assessment of land degradation", *Soil Use and Management*, vol. 24.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2002), *Natural Disasters in Latin America and the Caribbean: an Overview of Risk*, Washington, D.C.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), *Cumbre de las Américas 1994-2009. Indicadores seleccionados* (LC/L.3026), Santiago de Chile, abril.
- _____ (2008), "Agricultura, desarrollo rural, tierra, sequía y desertificación. Resultados, tendencias y desafíos para el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe" (LC/W.192), Santiago de Chile, abril.
- CEPAL/Gobierno de Chile (2009), "La economía del cambio climático en Chile, Síntesis", *documento de proyectos*, N° 288 (LC/W.288), Santiago de Chile.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2002), Observación general N° 15 (E/C.12/2002/11), vigésimo octavo período de sesiones, 20 de enero.
- Comunidad Andina (2008), *El cambio climático no tiene fronteras. Impacto del cambio climático en la Comunidad Andina*, Lima.
- Equipo de tareas del Proyecto del Milenio sobre desarrollo sostenible y medio ambiente (2005), *Environment and Human Well Being: a Practical Strategy*, Earthscan.
- Granizo, T. y M.E. Zuñiga (eds.) (2007), "Desafíos de las agendas de conservación y energía en las áreas protegidas en América Latina y el Caribe", *serie Documentos técnicos de asuntos externos*, N° 2, Santiago de Chile, The Nature Conservancy.
- Naciones Unidas (2010), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/G.2428-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2006), *Frequently asked questions on a human rights-based approach to development cooperation* (HR/PUB/06/8), Ginebra.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2007), *La salud en las Américas, 2007*, vol. 1, Washington, D.C.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2009a), *Nuevo Acuerdo Verde Global. Informe de política*, Nairobi, marzo.
- _____ (2009b), *GEO América Latina y el Caribe: perspectivas del medio ambiente, 2009*, México, D.F., en prensa.
- _____ (2007), *GEO América Latina y el Caribe: perspectivas del medio ambiente, 2007*, México, D.F.
- _____ (2003), *GEO América Latina y el Caribe: perspectivas del medio ambiente, 2003*, México, D.F.
- SEMARNAT/PNUMA (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2006), "El cambio climático en América Latina y el Caribe" [en línea] http://www.oei.es/decada/ElcambioClimatico_r.pdf.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2009), *Políticas, estrategias y planes regionales, subregionales y nacionales en educación para el desarrollo sostenible y la educación ambiental en América Latina y el Caribe: Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible, 2005-2014*, Santiago de Chile, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC).
- WRI (Instituto de los Recursos Mundiales) (2003), *Ecosistemas y bienestar humano: un marco para la evaluación. Resumen*, Washington, D.C., Island Press.
- WWAP (Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos) (2009), *The United Nations World Water Development Report 3: Water in a changing World*, Londres, Earthscan.

Capítulo VIII

**LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Y EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO**

Objetivo	Metas	Indicadores
Objetivo 8	Meta 8.A	Acceso a los mercados
Fomentar una alianza mundial para el desarrollo	<p>Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio</p> <p>Incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos, el desarrollo y la reducción de la pobreza, en los planos nacional e internacional</p> <p>Meta 8.B</p> <p>Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados</p> <p>Incluye el acceso libre de aranceles y cupos de las exportaciones de los países menos adelantados; el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) y la cancelación de la deuda bilateral oficial, y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que hayan expresado su determinación de reducir la pobreza</p>	<p>8.6 Proporción del total de importaciones de los países desarrollados (por su valor y sin incluir armamentos) procedentes de países en desarrollo y países menos adelantados, admitidas libres de derechos</p> <p>8.7 Aranceles medios aplicados por países desarrollados a los productos agrícolas y textiles, y a las prendas de vestir procedentes de países en desarrollo</p> <p>8.8 Estimación de la ayuda agrícola en países de la OCDE como porcentaje de su producto interno bruto</p> <p>8.9 Proporción de la AOD destinada a fomentar la capacidad comercial</p>

**A. HACIA UN SISTEMA COMERCIAL JUSTO Y EQUILIBRADO: LA SALIDA
DE LA CRISIS Y EL PANORAMA DEL COMERCIO INTERNACIONAL**

América Latina y el Caribe registró algunos avances importantes en su inserción internacional durante el quinquenio 2005-2009. Sus exportaciones tuvieron una fase expansiva entre 2003 y la primera mitad de 2008, atribuible, en buena parte, a un contexto externo favorable debido a los altos precios de los productos básicos. Sin embargo, a partir del segundo semestre de 2008 las exportaciones se desaceleraron, y durante 2009 experimentaron una drástica caída, producto de la crisis económica global, en línea con la contracción que registró el comercio en todo el mundo.

Las cifras más recientes disponibles indican que casi el 95% de las exportaciones de la región a los países desarrollados (medidas por valor) ingresan a dichos mercados libres de aranceles, proporción considerablemente mayor que la del conjunto de los países en desarrollo, y superior incluso a la cifra del conjunto de los países menos adelantados. Sin embargo, persisten en los países desarrollados elevados niveles de protección arancelaria en sectores de especial interés exportador para la región, en particular el agrícola. Asimismo, barreras no arancelarias como reglas de origen o estándares sanitarios y técnicos estrictos pueden, en muchos casos, impedir el aprovechamiento de las preferencias arancelarias disponibles para las exportaciones de la región.

Las ayudas concedidas por los países desarrollados a sus sectores agrícolas descendieron de un 2% del PIB en 2000 a un 0,8% en 2008, pero se mantienen en niveles elevados, tanto en términos absolutos como en relación con la asistencia oficial al desarrollo otorgada por dichos países. Estos subsidios continúan distorsionando las condiciones de competencia en los mercados internacionales en un sector de especial importancia para los países en desarrollo en general y para la región en particular. Por lo tanto, resulta imperativo lograr compromisos vinculantes para su reducción, así como para la eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas. Concluir la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) resulta indispensable para ello, así como para contener las presiones proteccionistas que han surgido tras la irrupción de la crisis.

Pese a haber mejorado considerablemente su acceso a los principales mercados por la vía de acuerdos comerciales, América Latina y el Caribe enfrenta aún importantes restricciones internas que le impiden insertarse de mejor manera en las corrientes del comercio internacional. Entre ellas se cuentan la insuficiente información sobre oportunidades comerciales, las formalidades excesivas para exportar o importar, el financiamiento inadecuado para las pymes y los problemas de logística e infraestructura. La iniciativa de ayuda para el comercio, surgida en 2005 en el ámbito de la OMC, apunta precisamente a superar esas restricciones.

Si bien la participación de la región en las corrientes mundiales de ayuda para el comercio aumentó de un promedio del 7,1% en el período comprendido entre 2002 y 2005 a un 8% en 2007, es muy inferior a la de otras regiones en desarrollo. Para subsanar esta situación, los países de la región deben situar a la ayuda para el comercio como un componente central de sus demandas de cooperación internacional, vinculándola con la facilitación del comercio por medio de la presentación de proyectos que le permitan avanzar en este ámbito.

Pese a la marcada caída que experimentó en 2009 producto de la crisis, el comercio internacional continuará siendo una fuente de oportunidades para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible de la región en el mediano y largo plazo, sobre todo si esta logra mejorar la calidad de su inserción internacional. No obstante los avances registrados en materia de acceso a los mercados, la región aún debe transitar de un patrón en que predomina el comercio interindustrial, basado en exportaciones de recursos naturales con bajo nivel de procesamiento, a uno de creciente inserción en las cadenas globales de valor de tipo intraindustrial. Para lograr dicha transición, el principal reto sigue siendo lograr una mayor diversificación productiva y exportadora, fortaleciendo los vínculos entre el desarrollo exportador y productivo e incorporando más conocimiento y tecnología a las exportaciones. Asimismo, América Latina y el Caribe debería acercarse de manera mucho más proactiva y coordinada a Asia, región en la que se prevé que se concentre el mayor dinamismo económico mundial en las próximas décadas. Finalmente, existe una urgencia de incorporar la temática del cambio climático en las agendas nacionales y regionales de crecimiento, competitividad e innovación.

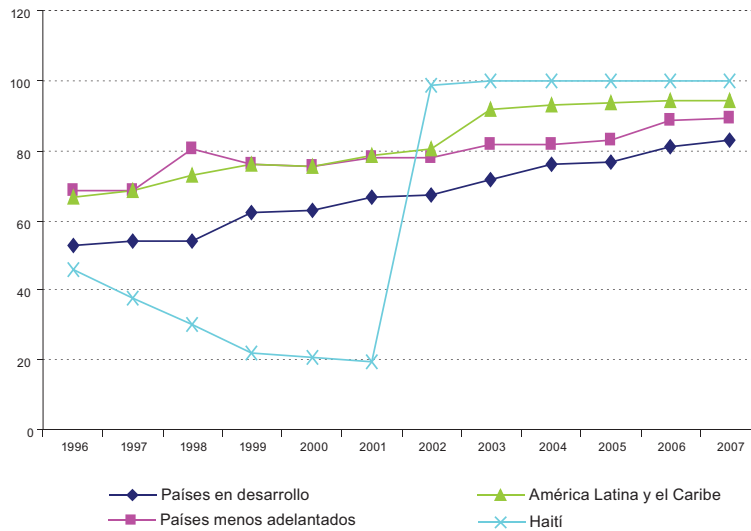
1. Evolución de los indicadores de acceso a los mercados

No obstante la severidad de la reciente crisis económica mundial, los países latinoamericanos tuvieron algunos avances importantes en su inserción internacional en la segunda mitad de la década de 2000. En particular, sus exportaciones atravesaron por una fase expansiva entre 2003 y la primera mitad de 2008, atribuible en buena parte a un contexto externo muy favorable, expresado sobre todo por los altos precios de los productos básicos. Además, la región logró un cierto avance en términos de acceso a los mercados de los países desarrollados, como se comenta más adelante.

a) **Indicador 8.6: Proporción del total de importaciones de los países desarrollados (por su valor y sin incluir armamentos) procedentes de países en desarrollo y países menos adelantados, admitidas libres de derechos**

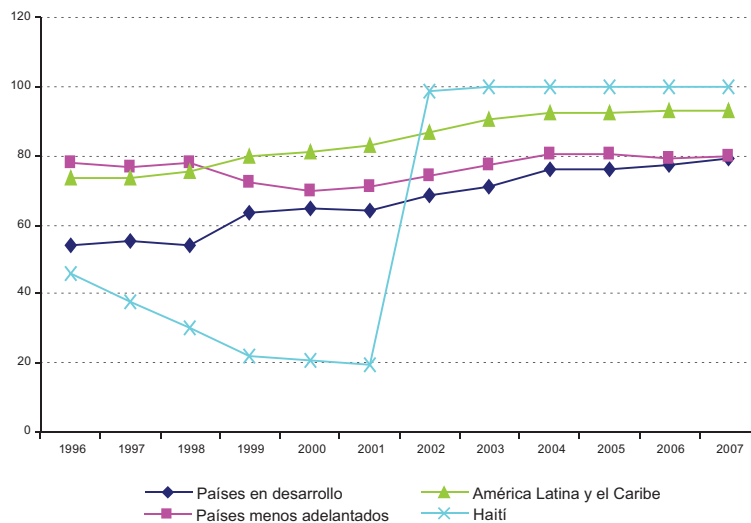
Desde la aprobación en 2000 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ha habido un aumento sostenido en la proporción de las importaciones efectuadas por los países desarrollados, tanto desde los países en desarrollo como desde los países menos adelantados, medidas en valor y sin incluir los armamentos, que ingresan a dichos mercados libres de derechos de aduana (véase el gráfico VIII.1). Estas proporciones llegaron en 2007 a un 83% y un 89%, respectivamente. Sin embargo, si además se excluye del cálculo al petróleo, producto que suele estar afecto a muy bajos (o nulos) derechos de aduana en los países industrializados, estas proporciones bajan a un 79% y un 80%, respectivamente (véase el gráfico VIII.2).

Gráfico VIII.1
PROPORCIÓN DEL VALOR DE LAS IMPORTACIONES DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS PROCEDENTES DE PAÍSES Y GRUPOS DE PAÍSES SELECCIONADOS, ADMITIDAS LIBRES DE DERECHOS ADUANEROS (SIN INCLUIR ARMAMENTOS) (INDICADOR 8.6 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), 1996-2007
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras de la base de datos del Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC para el cumplimiento de los indicadores 8.6 y 8.7 [en línea] <http://www.mdg-trade.org>.

Gráfico VIII.2
PROPORCIÓN DEL VALOR DE LAS IMPORTACIONES DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS PROCEDENTES DE PAÍSES Y GRUPOS DE PAÍSES SELECCIONADOS, ADMITIDAS LIBRES DE DERECHOS ADUANEROS (SIN INCLUIR ARMAMENTOS Y PETRÓLEO), 1996-2007
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC, base de datos sobre cumplimiento de los indicadores 8.6 y 8.7.[en línea] <http://www.mdg-trade.org>.

Cabe destacar que América Latina y el Caribe, como región, disfruta de una mayor proporción de exportaciones libre de aranceles a los países desarrollados que el conjunto de los países en desarrollo e incluso que el conjunto de los países menos adelantados. Dicha proporción fue en 2007 del 94% si solo se excluyen los armamentos, y del 93% si también se excluye el petróleo. Esto obedece a una combinación de factores: i) los principales productos exportados por la región a los países industrializados corresponden a materias primas o manufacturas basadas en recursos naturales, que suelen enfrentar bajos (o nulos) aranceles en esos mercados; ii) los distintos esquemas unilaterales de preferencias existentes en países industrializados y de los que se benefician países de la región, y iii) más recientemente, la entrada en vigor de acuerdos de libre comercio entre países de la región y socios industrializados. Por su parte, Haití, el único país menos adelantado de la región, disfruta desde 2003 de acceso libre de aranceles en el total de sus exportaciones a los países desarrollados (véanse los gráficos VIII.1 y VIII.2)¹.

b) Indicador 8.7: Aranceles medios aplicados por países desarrollados a los productos agrícolas y textiles, y a las prendas de vestir procedentes de países en desarrollo

Los altos porcentajes de las importaciones totales efectuadas por los países desarrollados desde los países en desarrollo, los países menos adelantados y especialmente desde América Latina y el Caribe que ingresan libres de derechos de aduana esconden, sin embargo, bolsones de protección en sectores de especial interés exportador para los países en desarrollo en su conjunto. Este es el caso de los productos agrícolas, de los textiles y de las prendas de vestir. Al respecto, cabe recordar que el quinquenio 2005-2009 estuvo marcado por la expiración, el 1 de enero de 2005, del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido de la OMC. Con ello se puso fin al sistema de cuotas que rigió por varias décadas el comercio de dichos productos.

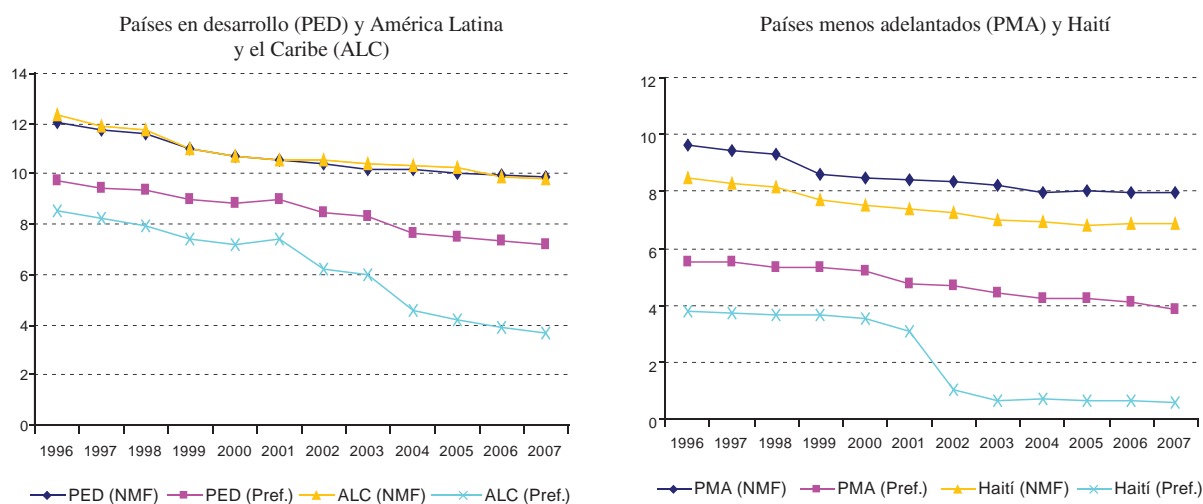
Entre 2000 y 2007, se observaron reducciones modestas en los aranceles medios de nación más favorecida (NMF) aplicados por los países desarrollados a los productos textiles y las prendas de vestir, en tanto que dichos aranceles esencialmente se mantuvieron para los productos agrícolas. Sin embargo, en el mismo período, los márgenes preferenciales de que gozan tanto los países en desarrollo como los menos adelantados aumentaron considerablemente en ambos sectores (véanse el gráfico VIII.3 y el cuadro VIII.1)².

Al comparar la situación de la región con la del conjunto de los países en desarrollo y de los países menos adelantados, se observa que en 2007 gozaba de mayores márgenes preferenciales que ambos grupos de países para el conjunto de los productos agrícolas, textiles y vestuario (un 62,7% comparado con un 27,4% y un 51,3%, respectivamente) (véase el cuadro VIII.1). Sin embargo, esta situación varía entre los productos agrícolas, por un lado, y los textiles y el vestuario, por otro. En efecto, en el caso del primer grupo, el margen preferencial al que tiene acceso América Latina y el Caribe (24,4%) es similar al aplicable al conjunto de los países en desarrollo (21,9%) y muy inferior al aplicable a los países menos adelantados (61,9%). Por el contrario, en el caso de los textiles y vestuario, el margen preferencial de que dispone América Latina y el Caribe (86,6%) es muy superior a los aplicables tanto a los países menos adelantados (48,3%) como especialmente a los países en desarrollo (30,5%).

¹ Sin embargo, cabe recordar que las preferencias arancelarias otorgadas por los países industrializados suelen estar asociadas a reglas de origen que pueden ser de difícil cumplimiento para los exportadores de los países en desarrollo y menos adelantados. Ello, sumado a la existencia de requerimientos sanitarios, fitosanitarios y técnicos estrictos, puede limitar —y en algunos casos incluso impedir— el aprovechamiento de las preferencias existentes.

² El margen preferencial constituye la diferencia entre el arancel de aplicación general (nación más favorecida) correspondiente a un determinado producto en un determinado país, y el arancel preferencial que dicho país cobra a las importaciones de ese mismo producto procedentes de determinados orígenes. Este arancel preferencial puede resultar de programas unilaterales (es decir, no recíprocos) aplicados por el país importador a favor de países en desarrollo o menos adelantados, o de un intercambio de concesiones en el marco de negociaciones comerciales.

Gráfico VIII.3
ARANCELES MEDIOS DE NACIÓN MÁS FAVORECIDA Y PREFERENCIALES APLICADOS POR LOS PAÍSES DESARROLLADOS A LOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS Y TEXTILES, Y A LAS PRENDAS DE VESTIR PROCEDENTES DE PAÍSES Y GRUPOS DE PAÍSES SELECCIONADOS (INDICADOR 8.7 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), 1996-2007
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC (CCI), base de datos sobre cumplimiento de los indicadores 8.6 y 8.7 [en línea] <http://www.mdg-trade.org>.

Cuadro VIII.1
PAÍSES EN DESARROLLO, PAÍSES MENOS ADELANTADOS, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y HAITÍ: ARANCELES MEDIOS DE NACIÓN MÁS FAVORECIDA Y PREFERENCIALES ENFRENTADOS EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS, 2000 Y 2007
(En porcentajes)

Sector y grupo de países	2000				2007			
	Arancel medio		Margen preferencial		Arancel medio		Margen preferencial	
	NMF	Preferencial	Porcentaje	NMF - Pref.	NMF	Preferencial	Porcentaje	NMF - Pref.
Productos agrícolas, textiles y vestuario								
Países en desarrollo	10,7	8,9	17,4	1,9	9,9	7,2	27,4	2,7
Países menos adelantados	8,5	5,2	38,6	3,3	8,0	3,9	51,3	4,1
América Latina y el Caribe	10,7	7,2	32,7	3,5	9,8	3,7	62,7	6,2
Haití	7,5	3,5	53,1	4,0	6,9	0,6	91,6	6,3
Productos agrícolas								
Países en desarrollo	10,7	9,2	13,6	1,5	10,7	8,4	21,9	2,3
Países menos adelantados	5,3	3,7	29,5	1,6	5,4	2,1	61,9	3,4
América Latina y el Caribe	12,1	10,4	14,1	1,7	11,3	8,6	24,4	2,8
Haití	2,0	0,7	66,2	1,3	2,2	0,3	84,3	1,8
Textiles y vestuario								
Países en desarrollo	10,7	8,7	19,3	2,1	9,5	6,6	30,5	2,9
Países menos adelantados	10,1	6,0	40,9	4,1	9,2	4,8	48,3	4,5
América Latina y el Caribe	10,1	5,7	43,8	4,4	9,1	1,2	86,6	7,9
Haití	10,3	5,0	51,8	5,3	9,3	0,7	92,3	8,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC (CCI), base de datos sobre cumplimiento de los indicadores 8.6 y 8.7 [en línea] <http://www.mdg-trade.org>.

La situación arriba descrita es evidencia de que los aranceles preferenciales aplicados por los países desarrollados a las importaciones procedentes de los países en desarrollo y los menos adelantados responden en buena medida a las sensibilidades comerciales de los propios países desarrollados. En efecto, en el caso de los productos agrícolas, el perfil exportador de los países menos adelantados corresponde principalmente a los denominados productos tropicales, que en general no compiten fuertemente con la producción agrícola de los países desarrollados. Ello explica sus bajos niveles arancelarios de NMF y preferenciales. Por el contrario, el perfil exportador de América Latina y el Caribe corresponde en mayor medida a la agricultura de clima templado, que es más competitiva con la producción en los países industrializados. Ello explica los mayores niveles arancelarios (tanto de NMF como preferenciales) que enfrenta la región en estos países.

Cabe resaltar que los avances registrados en el último decenio en los indicadores de acceso de las exportaciones de la región a los países desarrollados no se han traducido en un aumento importante en la gama de productos agropecuarios exportados a dichos mercados. América Latina y el Caribe todavía depende de un grupo reducido de productos como fuente estable de ingresos por exportaciones. Por ello, enfrenta el desafío de constituir una estrategia de largo plazo para diversificar su canasta de productos exportables, así como los mercados de destino, con el fin de disminuir la dependencia y vulnerabilidad respecto de la estabilidad de los ingresos comerciales (CEPAL/FAO/IICA, 2010).

En el caso de los productos textiles y del vestuario, y como ya se indicó, América Latina y el Caribe goza de un margen preferencial mucho mayor al del conjunto de los países en desarrollo e incluso de los menos adelantados. Ello refleja el hecho de que estos últimos dos grupos incluyen a importantes productores y exportadores en dichos sectores, principalmente asiáticos (por ejemplo, China, la India, Indonesia y el Pakistán entre los países en desarrollo, y Bangladesh y Camboya entre los países menos adelantados). Las exportaciones de dichos países representan una competencia directa para algunos segmentos —generalmente los de menor valor agregado— de las industrias textil y de confecciones en los países industrializados, motivo por el cual enfrentan mayores aranceles que América Latina y el Caribe en esos mercados.

Cabe indicar finalmente que el término del sistema de cuotas para los textiles y el vestuario ha tenido impactos diferenciados sobre los países en desarrollo. Por una parte, los productores asiáticos más competitivos —como los ya mencionados— se han visto beneficiados, por cuanto el sistema de cuotas constituía una limitación a su potencial exportador. Por otra parte, varios países en desarrollo (entre ellos los de Centroamérica) han debido enfrentar fuertes desafíos de adaptación al nuevo régimen. Ello, por cuanto las cuotas bajo el antiguo sistema les garantizaban ciertas oportunidades de exportación a los mercados de los países industrializados, mientras que desde 2005 han debido enfrentar la plena competencia de productores asiáticos de menor costo.

c) Indicador 8.8: Estimación de la ayuda agrícola en países de la OCDE como porcentaje de su producto interno bruto

Las ayudas totales que conceden los países desarrollados al sector agrícola descendieron de un 2% del PIB en 2000 a un 0,8% en 2008 (véase el cuadro VIII.2). Sin embargo, dichas ayudas se mantienen en niveles elevados, tanto en términos absolutos como en relación con la asistencia oficial para el desarrollo otorgada por esos mismos países (véanse el gráfico VIII.4 y el cuadro VIII.3).

La OCDE ha constatado que gran parte de la reducción de las ayudas a los productores agrícolas de los países desarrollados ha sido consecuencia del aumento de los precios de los alimentos y no de cambios en sus políticas agrícolas (OCDE, 2009a). Por lo tanto, en la medida en que dichos precios bajen, podrían volver a aumentar las ayudas a los productores agrícolas. Por ejemplo, Newfarmer y Gamberoni (2009) proyectaron un aumento del 22% en los apoyos internos distorsionantes a este sector en los Estados Unidos, de alrededor de 8.100 millones de dólares en 2008 a 9.900 millones de dólares en 2009, producto de la caída en los precios internacionales de varios productos (arroz, soja, trigo y maíz, entre otros) a partir de mediados de 2008.

Cuadro VIII.2
**ESTIMACIÓN DE LAS AYUDAS AGRÍCOLAS EN PAÍSES DESARROLLADOS (INDICADOR 8.8
 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), 1990 Y 2003-2008**
 (En miles de millones de dólares y porcentajes)

	1990	2003	2004	2005	2006	2007	2008 ^a
Total de las ayudas agrícolas^b							
Miles de millones de dólares	327	350	383	375	363	364	376
Porcentaje del PIB	2,0	1,2	1,1	1,0	1,0	0,9	0,8
Ayudas a los productores agrícolas							
Miles de millones de dólares	249	258	286	271	258	260	265
Porcentaje de la estimación de ayuda a los productores dentro del beneficio bruto de la explotación ^c	32	30	30	28	26	22	21

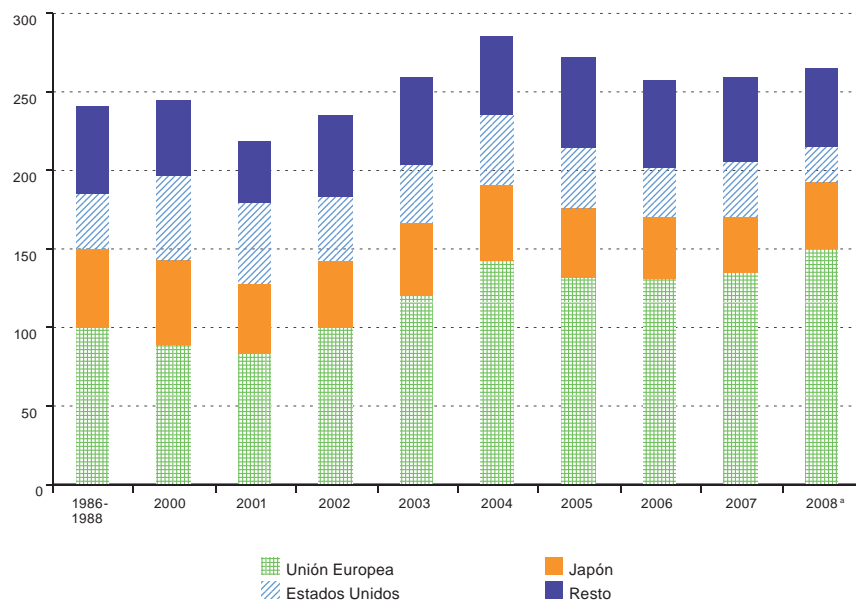
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), base de datos PSE/CSE, 2009.

^a Las cifras de 2008 son provisorias.

^b Comprende las ayudas a los productores agrícolas y las subvenciones a los consumidores.

^c La estimación de la ayuda a los productores recoge la ayuda prestada directamente a los productores agrícolas.

Gráfico VIII.4
ASISTENCIA AGRÍCOLA PROPORCIONADA POR LOS PAÍSES DE LA OCDE^a
 (En miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

^a Corresponde a la Estimación de Ayuda al Productor (Producer Support Estimate, PSE). Las cifras de 2008 son provisorias.

Cuadro VIII.3

**AYUDA PARA EL COMERCIO Y ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO ASIGNABLE SECTORIALMENTE
(INDICADOR 8.9 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), 2002-2007**

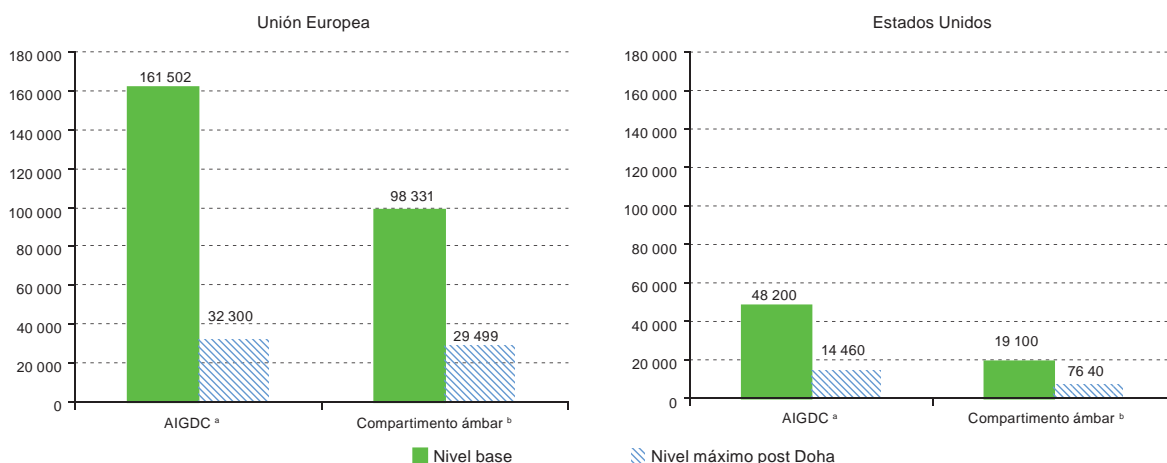
(En millones de dólares, a precios constantes de 2006)

Concepto	Promedio 2002-2005	2006	2007
Total de la ayuda para el comercio	21 101	23 527	25 422
Asistencia oficial para el desarrollo asignable sectorialmente (AODAS)	62 342	76 875	79 871
Ayuda para el comercio como porcentaje de la AODAS	33,8	30,6	31,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Organización Mundial del Comercio (OCDE/OMC), Aid for Trade at a Glance 2009: Maintaining Momentum, 2009.

Como se argumenta en Naciones Unidas (2009), aún queda margen para introducir nuevas reformas en las políticas agrarias de los países industrializados que apunten a una mayor eficiencia y a condiciones de competencia más equitativas para los productores de los países en desarrollo. En este sentido, y como ya se señaló, la conclusión de la Ronda de Doha tendría una importancia fundamental. En efecto, según el proyecto de modalidades de negociación presentado en diciembre de 2008 por el entonces presidente de las negociaciones sobre agricultura, la Unión Europea y los Estados Unidos, responsables por el grueso de los subsidios agrícolas distorsionantes en el mundo, deberían asumir reducciones de un 80% y un 70%, respectivamente, en sus niveles máximos permitidos de dichas ayudas (véase el gráfico VIII.5). De este modo, se reduciría drásticamente el espacio del que hoy disponen ambos para aumentar los subsidios en épocas de bajos precios internacionales.

Gráfico VIII.5
**ESTADOS UNIDOS Y UNIÓN EUROPEA: REDUCCIONES EN LOS NIVELES MÁXIMOS
AUTORIZADOS DE LOS SUBSIDIOS AGRÍCOLAS INTERNOS DISTORSIONANTES,
SEGÚN EL PROYECTO DE MODALIDADES DE DICIEMBRE DE 2008**
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de OMC, Guía no oficial del “Proyecto revisado de modalidades”, 6 de diciembre de 2008 [en línea] http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/ag_modals_dec08_s.htm.

^a Ayuda interna global causante de distorsión del comercio. Esta categoría engloba al total de las ayudas distorsionantes (compartimento ámbar, compartimento azul y de minimis). Según el proyecto de modalidades de diciembre de 2008, tendría una reducción del 80% para la Unión Europea y del 70% para los Estados Unidos.

^b El compartimento ámbar comprende las medidas de ayuda interna consideradas más distorsionantes de la producción y del comercio, como las medidas de sostenimiento de los precios o las subvenciones directamente relacionadas con el volumen de producción. Según el proyecto de modalidades de diciembre de 2008, tendría una reducción del 70% para la Unión Europea y del 60% para los Estados Unidos.

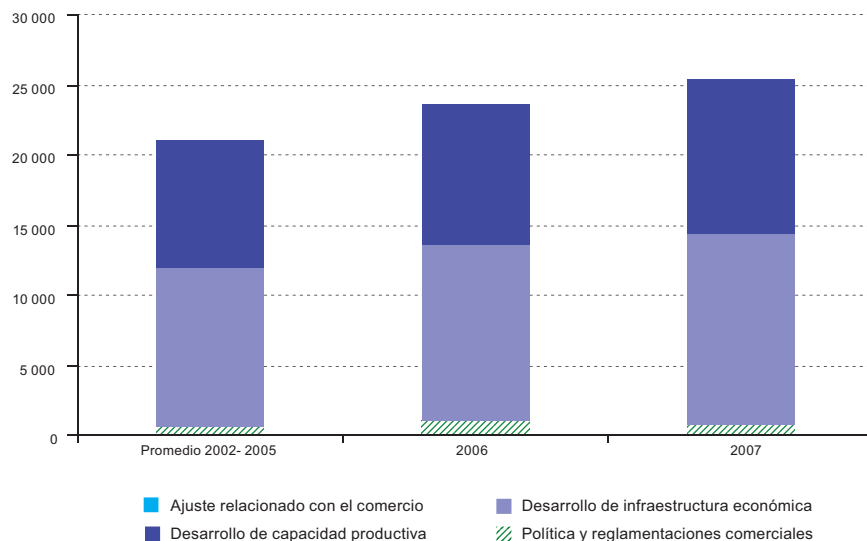
d) Indicador 8.9: Proporción de la AOD destinada a fomentar la capacidad comercial

La iniciativa de ayuda para el comercio fue lanzada durante la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio efectuada en Hong Kong (Región Administrativa Especial de China) en diciembre de 2005. Ella apunta a superar las múltiples limitantes que los países en desarrollo y los países menos adelantados enfrentan para beneficiarse de su participación en el comercio mundial, como las deficiencias en infraestructura, en capacidad productiva y en recursos humanos. En consecuencia, se trata de una iniciativa de gran importancia para avanzar en el cumplimiento del octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio de fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

En 2007 (último año del que se dispone de información completa), los nuevos compromisos de ayuda para el comercio alcanzaron los 25.400 millones de dólares, un incremento del 20,5% en términos reales con respecto al promedio de los años 2002 a 2005. La participación de la ayuda para el comercio en los compromisos totales de asistencia oficial para el desarrollo asignable sectorialmente se mantuvo estable en torno a un tercio a lo largo del período entre 2002 y 2007 (véase el cuadro VIII.3)³. Ello indicaría que el aumento de los compromisos de ayuda para el comercio entre 2002-2005 y 2007 no habría tenido lugar a expensas de la asistencia oficial para el desarrollo en otras áreas como la salud y la educación (OCDE/OMC, 2009).

En 2007, los nuevos compromisos de ayuda para el comercio se orientaron prácticamente en su totalidad a dos categorías: el desarrollo de infraestructura económica (54%), en áreas como el transporte, la energía y las comunicaciones, seguido por el desarrollo de capacidad productiva (44%), en áreas como la agricultura, el sector forestal, la pesca, la industria, la minería y los servicios (véase el gráfico VIII.6). La categoría de ajuste relacionado con el comercio fue introducida en las estadísticas en 2007, año en que representó apenas un 0,1% de los nuevos compromisos.

Gráfico VIII.6
COMPROMISOS DE AYUDA PARA EL COMERCIO, POR CATEGORÍA, 2002-2007
(En millones de dólares, a precios constantes de 2006)

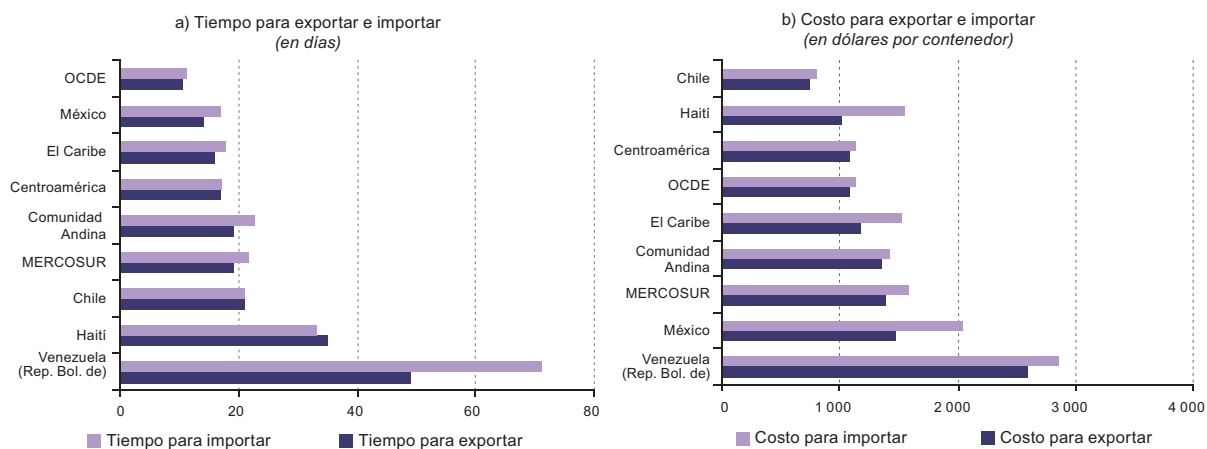


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE/OMC), Aid for Trade at a Glance 2009: Maintaining Momentum, 2009.

³ Esta corresponde a la asistencia que se gasta en sectores económicos o sociales específicos (a diferencia de la que se destina al alivio de deuda, a emergencias, a cubrir costos administrativos o a los refugiados).

Pese a haber mejorado considerablemente el acceso a sus principales mercados por la vía de acuerdos comerciales, América Latina y el Caribe enfrenta aún importantes restricciones internas que le impiden insertarse de mejor manera en las corrientes del comercio internacional. Entre ellas se cuentan información insuficiente sobre oportunidades comerciales, formalidades excesivas para exportar o importar, financiamiento inadecuado para las pymes y problemas de infraestructura (véase una comparación con el estándar que representan los países de la OCDE en el gráfico VIII.7). Por lo tanto, para la región reviste gran importancia lograr un pleno aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la ayuda para el comercio.

Gráfico VIII.7
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y PAÍSES DE LA ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO
 ECONÓMICOS (OCDE): LIMITACIONES DE OFERTA, 2008-2009**



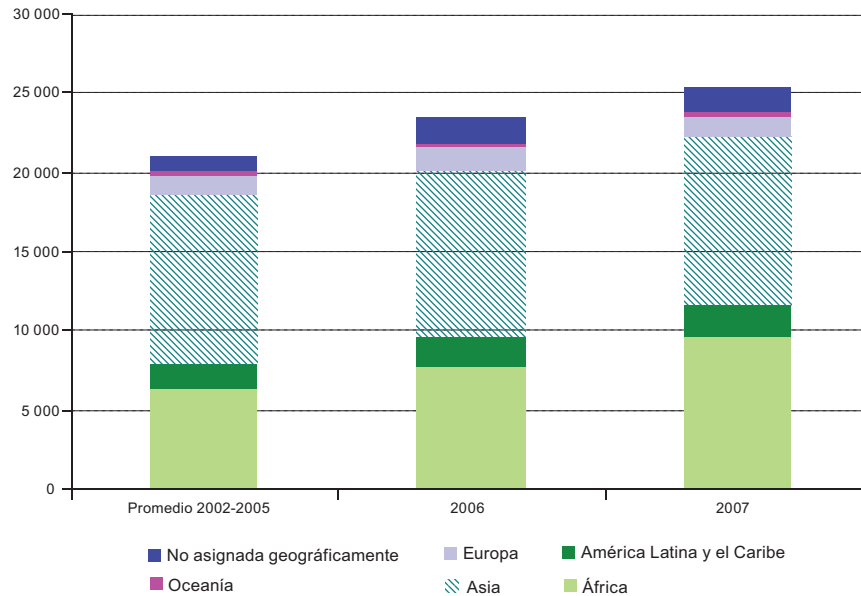
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, Doing Business 2010, Washington, D.C., 2009.

La participación de la región en las corrientes mundiales de ayuda para el comercio (medidas como nuevos compromisos) aumentó de un promedio del 7,1% en el período comprendido entre 2002 y 2005 a un 8% en 2007. Sin embargo, esta cifra es muy inferior a las alcanzadas por otras regiones en desarrollo y contrasta con el 42% de Asia y el 37% de África en ese mismo año (véase el gráfico VIII.8). Ello refleja diversos factores, como sus niveles relativamente mayores de ingreso per cápita y de acceso a los mercados privados internacionales de capital, así como su menor población en relación con dichas regiones. Asimismo, solo dos países de la región (El Salvador y el Estado Plurinacional de Bolivia) se ubicaron entre los 20 principales receptores de ayuda para el comercio en 2007, con participaciones del 1,5% y el 1% del total de nuevos compromisos, respectivamente (OMC/OCDE, 2009). A nivel de subregiones, Centroamérica y los países andinos fueron los principales receptores.

De lo expuesto se desprende que existiría espacio para que América Latina y el Caribe aumente su participación en las corrientes de ayuda para el comercio. Para ello será importante que los países de la región definan prioridades e identifiquen y presenten proyectos relevantes que permitan concretar nuevos flujos de recursos, respondiendo a los principios de adicionalidad, sostenibilidad y efectividad de la ayuda (OMC, 2009b). Asimismo, debería privilegiarse la atracción de fondos de los donantes hacia proyectos, como la iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y el Proyecto Mesoamérica, que involucran a varios países y tienen un claro componente de facilitación del comercio.

Es preciso también reconocer que las realidades y, por lo tanto, las necesidades, son diferenciadas entre las distintas subregiones de América Latina y el Caribe. Ello es reflejo de las diferencias entre estas en sus patrones productivos y exportadores, así como en otras variables relevantes. Por ejemplo, la subregión del Caribe requerirá considerable asistencia para hacer frente a los compromisos derivados de su reciente acuerdo de asociación económica con la Unión Europea.

Gráfico VIII.8
COMPROMISOS DE AYUDA PARA EL COMERCIO: DISTRIBUCIÓN REGIONAL, 2002-2007
(En millones de dólares, a precios constantes de 2006)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE/OMC), *Aid for Trade at a Glance 2009: Maintaining Momentum*, 2009.

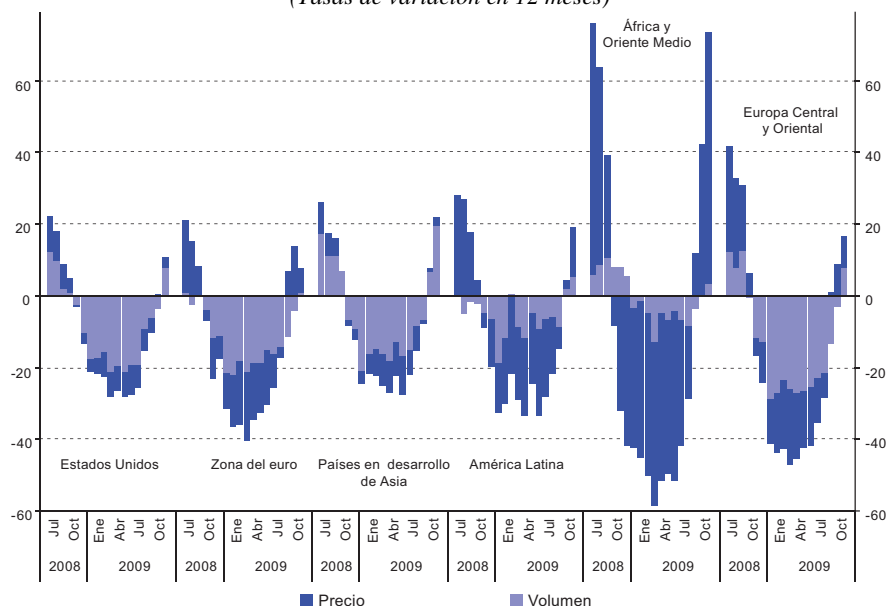
Varios de los principales donantes de ayuda para el comercio (entre ellos la Unión Europea y sus Estados miembros, los Estados Unidos y el Japón) han señalado ya haber alcanzado o estar próximos a alcanzar los compromisos que asumieron en la Conferencia Ministerial de Hong Kong (Región Administrativa Especial de China) en términos de aumento de sus compromisos de ayuda para el comercio en 2010 (OCDE/OMC, 2009). Asimismo, durante el segundo Examen Global de la Ayuda para el Comercio, celebrado en julio de 2009, varios países donantes, como Francia, el Japón, los Países Bajos y el Reino Unido, anunciaron planes plurianuales de desembolsos que apuntan a una continuación en el crecimiento de los flujos de la ayuda para el comercio en los próximos años. No obstante, persiste la incertidumbre sobre el impacto que la reciente crisis económica tendrá en el cumplimiento de estos compromisos, debido a la escasez de recursos disponibles para la asistencia oficial para el desarrollo en los países desarrollados, producto de la lenta recuperación económica y la necesidad de recuperar sus equilibrios fiscales.

2. La crisis: su impacto y la recuperación con incertidumbre

a) El impacto de la crisis

La reciente crisis financiera y económica, que tuvo su epicentro en los Estados Unidos y otros países desarrollados, se transmitió a la economía real de América Latina y el Caribe por varias vías. Una de las principales fue el comercio internacional: hacia finales de 2008 y el primer semestre de 2009 el valor de las exportaciones de la región cayó a una tasa anualizada de aproximadamente un 25%. El retroceso de las ventas externas en la región fue menor que el ocurrido en África y Oriente Medio y en Europa central y oriental, pero similar al de los Estados Unidos y la zona del euro (véase el gráfico VIII.9). Mientras que en los países industrializados y los países en desarrollo de Asia la contracción de las exportaciones se debe sobre todo a la disminución de los volúmenes exportados de bienes industriales, en América Latina y el Caribe la caída tuvo su principal origen en la baja de los precios de los productos básicos exportados.

Gráfico VIII.9
**PAÍSES Y REGIONES SELECCIONADOS: EVOLUCIÓN EN EL VOLUMEN Y EL PRECIO
 DE LAS EXPORTACIONES, JULIO DE 2008-DICIEMBRE DE 2009**
(Tasas de variación en 12 meses)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis, “World-Trade Monitor”, 2010, y datos oficiales para los países de América Latina y el Caribe.

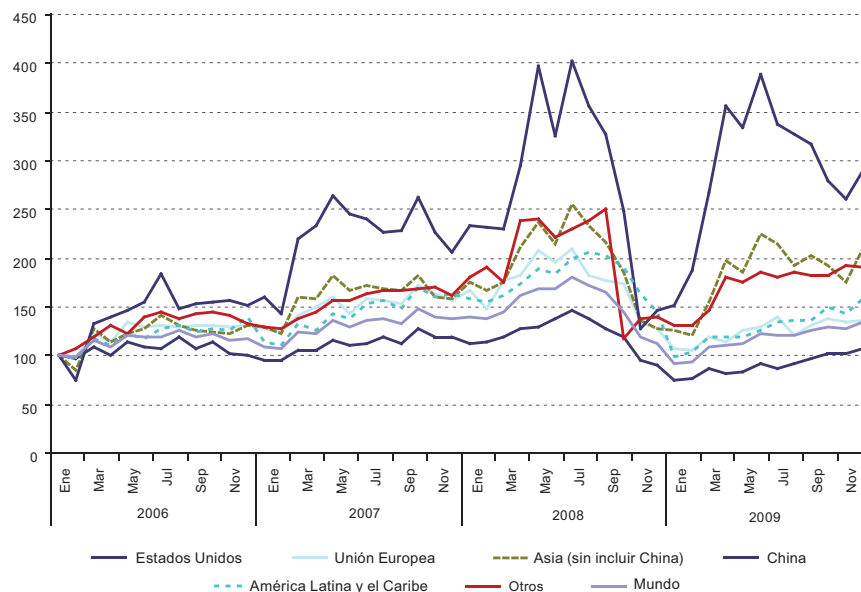
La magnitud del choque externo sufrido por la región y la consecuente reducción del comercio regional no tienen precedentes en la historia reciente⁴. La CEPAL estimó que el volumen de las exportaciones regionales se redujo un 9% en 2009, cifra sin embargo inferior al 12,2% en que la OMC ha estimado la contracción del volumen del comercio mundial en ese mismo año.

Los volúmenes exportados por la región se redujeron en menor medida, en gran parte debido a la recuperación acelerada de la demanda de China (véase el gráfico VIII.10). En efecto, aunque las exportaciones de la región experimentaron caídas sustanciales y generalizadas a todos los destinos en la segunda mitad de 2008, las ventas a China se recuperaron más vigorosamente que las efectuadas a otros países desde el inicio de 2009. Ello ha contribuido a que las exportaciones globales de la región a Asia hayan caído sustancialmente menos que las dirigidas a los mercados europeo y estadounidense. Esto ratifica la creciente importancia que ha adquirido China como destino de las exportaciones regionales, especialmente para varios países de América del Sur, en su calidad de exportadores netos de materias primas. En este sentido, los países de Asia y el Pacífico y el comercio Sur-Sur en general ha constituido una pieza clave para que los países latinoamericanos fueran superando la crisis, y serán el núcleo del crecimiento futuro de las relaciones comerciales latinoamericanas.

En 2009 los precios de varios productos básicos, como el cobre, el zinc, el petróleo, el trigo y la soja, también se recuperaron, nuevamente debido en gran medida a la demanda recuperada de China y otros países de Asia y el Pacífico. Como resultado de la recuperación de los volúmenes y los precios, se registró una recuperación del valor de las exportaciones latinoamericanas en la segunda mitad de 2009, en línea con la que ha experimentado el comercio mundial. Pese a ello, el valor de las exportaciones regionales en 2009 mostró una caída de aproximadamente el 23% respecto del nivel de 2008 (CEPAL, 2010b).

⁴ Para encontrar una situación similar de descenso, tanto de los volúmenes como de los precios en los índices de comercio de la región, habría que retroceder 72 años (hasta 1937) en el caso de las exportaciones y 27 años (1982) en el de las importaciones. Se trata de un récord histórico que solo es superado por la marcada desaceleración del comercio en el período inmediatamente posterior a la crisis de 1929.

Gráfico VIII.10
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN MENSUAL DEL ÍNDICE DEL VALOR DE LAS EXPORTACIONES, SEGÚN PRINCIPALES DESTINOS
(Índice enero 2006=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial proporcionada por los países.

La contracción del valor de las exportaciones regionales esconde una heterogeneidad importante entre subregiones y países. Mientras que en 2009 México vio decrecer considerablemente el volumen de sus exportaciones, en varios países sudamericanos especializados en la exportación de productos primarios ha habido una menor contracción de los volúmenes exportados, pero una marcada reducción de los precios (aunque varios de ellos empezaron a mejorar a partir del segundo trimestre de 2009). En el caso de las importaciones, se observó una caída bastante más homogénea.

b) El surgimiento de señales proteccionistas

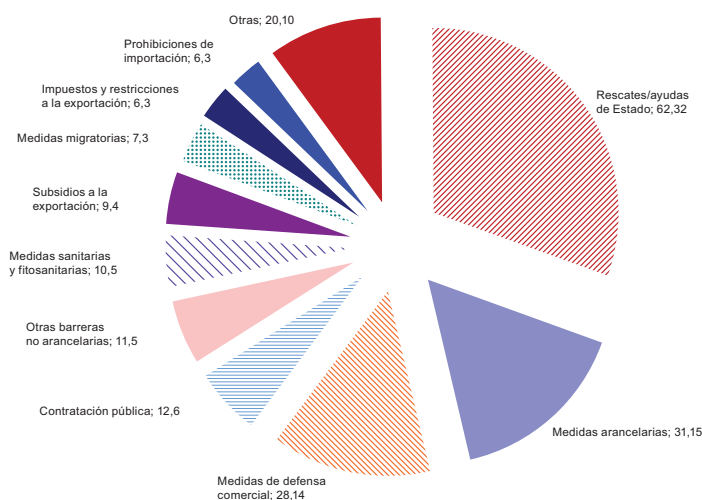
En el contexto de crisis antes descrito, un número importante de países —tanto desarrollados como en desarrollo— han adoptado medidas con un impacto restrictivo en el comercio. Entre ellos se cuentan todas las principales economías mundiales, incluidos todos los miembros del Grupo de los Veinte (G20)⁵. Esto último contrasta con el compromiso de no introducir nuevas medidas proteccionistas hasta el final de 2010 adoptado por los líderes de ese grupo en la Cumbre de Washington, D.C., de noviembre de 2008 y reiterado en posteriores reuniones.

Sin embargo, cabe destacar que durante la actual crisis el mundo ha estado lejos de un regreso al proteccionismo masivo de los años treinta. En efecto, estimaciones de la Secretaría de la OMC indican que las medidas restrictivas del comercio introducidas en el mundo entre octubre de 2008 y octubre de 2009 abarcarían como máximo un 1% del comercio mundial de mercancías. A ello sin duda ha contribuido de manera decisiva la existencia del sistema multilateral de comercio estructurado en torno a la OMC y sus acuerdos. Con todo, tampoco es posible desconocer que la crisis ha traído consigo manifestaciones proteccionistas preocupantes, que no contribuyen al logro de un sistema comercial abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio, como lo establece la meta 8.A del octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio.

⁵ Estos son: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos, Federación de Rusia, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, República de Corea, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea.

Las medidas restrictivas del comercio adoptadas durante la crisis son de naturaleza muy diversa. Cerca de un tercio de ellas corresponde a ayudas estatales a sectores afectados por la crisis, entre los que se destacan los servicios financieros y las industrias automotriz y del acero. Les siguen en orden de importancia las alzas arancelarias y las medidas de defensa comercial, como los derechos antidumping, compensatorios y salvaguardias (véase el gráfico VIII.11).

Gráfico VIII.11
**PRINCIPALES MEDIDAS DISCRIMINATORIAS EN CONTRA DE INTERESES COMERCIALES EXTRANJEROS
 ADOPTADAS EN EL MUNDO, NOVIEMBRE DE 2008-15 DE SEPTIEMBRE DE 2009**
 (En número de medidas y porcentajes del total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de S. Evenett, “What can be learned from crisis-era protectionism? An initial assessment”, Discussion Paper, N° 7494, Centre for Economic Policy Research, octubre de 2009 [en línea] www.cepr.org/pubs/dps/DP7494.asp.

La naturaleza de las medidas restrictivas adoptadas varía también de manera importante entre los países industrializados y en desarrollo. Los primeros han recurrido principalmente a ayudas financieras a sectores afectados por la crisis, como el automotor, los servicios financieros y (en menor medida) la agricultura, así como a prácticas discriminatorias en la contratación pública y restricciones al empleo de trabajadores extranjeros. Muchas de estas medidas han sido implementadas en el marco de programas de estímulo económico que, en palabras del Director General de la OMC, Pascal Lamy, contienen elementos de “compre/invierta/preste/contrate local” (OMC, 2009b).

Por su parte, los países en desarrollo han recurrido en mayor grado a las medidas tradicionales en frontera, como aumentos de aranceles, restricciones cuantitativas a la importación y exportación, licencias de importación y valores aduaneros mínimos. Ello responde, entre otros factores, a la relativa simplicidad de implementar este tipo de barreras y a la menor capacidad financiera de los países en desarrollo para subsidiar a sus sectores productivos, con respecto a los países desarrollados.

En el contexto específico de América Latina y el Caribe, la crisis no ha traído consigo una tendencia generalizada a la restricción de los flujos de comercio. Las respuestas en este sentido han variado significativamente entre los distintos países y han incluido también medidas orientadas a una mayor apertura comercial. Las medidas restrictivas más utilizadas en la región desde la irrupción de la crisis corresponden a licencias no automáticas de importación, valores aduaneros mínimos y derechos antidumping, estos últimos orientados especialmente a productos manufactureros provenientes de Asia, y en particular de China⁶.

⁶ Véase un examen de las medidas adoptadas en América Latina y el Caribe en el capítulo II de CEPAL (2009a).

En suma, el aumento de las presiones proteccionistas desde fines de 2008 implica que el desfase entre la realidad y la meta de crear un sistema comercial internacional basado en normas, previsible y no discriminatorio se ahondó con la irrupción de la actual crisis. Esta brecha podría seguir ahondándose en los próximos meses, pese a la incipiente recuperación de la economía mundial, en la medida en que persistan altas tasas de desempleo en los países industrializados y que estos busquen abordar los problemas de competitividad asociados al combate al cambio climático por la vía de acciones unilaterales con un enfoque punitivo. Todo ello sería altamente perjudicial para los países en desarrollo, incluidos los de la región. Una pronta conclusión de la Ronda de Doha podría contribuir de manera importante a revertir esta tendencia negativa (véase el recuadro VIII.1).

Recuadro VIII.1
LA IMPORTANCIA DE CONCLUIR PRONTO LA RONDA DE DOHA

Tras más de ocho años de negociaciones y varias interrupciones, la Ronda de Doha ya es la más extensa en la historia del sistema multilateral de comercio. En el contexto del aumento de las medidas restrictivas del comercio ocasionado por la crisis, su pronta conclusión resulta imperativa, por varias razones.

En primer lugar, un acuerdo en Doha permitiría cerrar espacios a las presiones proteccionistas, reduciendo significativamente los espacios que hoy existen para aumentar aranceles —especialmente en los países en desarrollo— y los subsidios agrícolas en los países industrializados. A modo de ejemplo, durante 2009, la Unión Europea, los Estados Unidos y Suiza reintrodujeron subsidios a la exportación de productos lácteos, en contravención al espíritu alcanzado en la Conferencia Ministerial de Hong-Kong (Región Administrativa Especial de China) de 2005, en el sentido de eliminar los subsidios a las exportaciones agrícolas a más tardar en 2013. En la medida en que no se llegue a un acuerdo global en la Ronda de Doha, el acuerdo alcanzado en Hong-Kong (Región Administrativa Especial de China) no tiene fuerza vinculante.

Un segundo argumento a favor de una pronta conclusión de la Ronda de Doha es que esta representaría un paquete de estímulo para la economía mundial de por lo menos 150.000 millones de dólares anuales, solo tomando en consideración el paquete que se halla actualmente sobre la mesa en materia de acceso al mercado agrícola e industrial (OMC, 2009a). Dicho paquete apoyaría la recuperación de la economía mundial en el difícil escenario posterior a la crisis que hoy se visualiza.

En tercer término, un acuerdo en Doha permitiría generar nuevas reglas multilaterales en áreas de importancia sistémica, como los subsidios pesqueros, la facilitación del comercio, y —a un nivel aún incipiente— la relación entre los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los acuerdos multilaterales ambientales. Debido a que las negociaciones de la Ronda de Doha son conducidas bajo la modalidad del “todo único”, los importantes beneficios que se derivarían de acuerdos en estas áreas no se materializarán en ausencia de un acuerdo en el conjunto de los temas que constituyen la agenda de la Ronda. La no conclusión de la Ronda ha obstaculizado en alguna medida también la plena implementación del acuerdo alcanzado en la Conferencia Ministerial de Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), en virtud del cual los países industrializados se comprometieron a otorgar acceso libre de aranceles y contingentes al menos a un 97% de las líneas arancelarias provenientes de los países menos adelantados.

Por último, un acuerdo en Doha permitiría abrir espacios en la OMC para abordar nuevas temáticas de creciente importancia en el comercio mundial y que no forman parte de la agenda de la actual Ronda. Este es el caso, entre otras, de la vinculación entre las reglas del sistema multilateral de comercio y las medidas comerciales relacionadas con el combate al cambio climático. Este tema debería ir adquiriendo una importancia cada vez mayor para los países en desarrollo en los próximos años, a medida que las iniciativas actualmente en estudio o tramitación en países industrializados vayan entrando en vigor.

En el transcurso de 2009, los líderes de las principales economías del mundo señalaron en varias oportunidades su compromiso con la finalización de las negociaciones de Doha en 2010, como figura en las declaraciones de los líderes del Grupo de los Veinte (G20) (Pittsburgh, Estados Unidos, septiembre de 2009) y del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) (Singapur, noviembre de 2009). Sin embargo, estas manifestaciones políticas de alto nivel no se han reflejado en una flexibilización de posiciones en la mesa de negociación, poniéndose en duda la factibilidad de ese objetivo.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2008-2009. Crisis y espacios de cooperación regional (LC/G.2413-P), Santiago de Chile, 2009. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.62; y Organización Mundial del Comercio (OMC), Informe del Director General al Órgano de Examen de las Políticas Comerciales sobre la crisis económica y financiera y sobre los hechos ocurridos recientemente en relación con el comercio (JOB (09)/62), Ginebra, 1 de julio de 2009.

Cabe destacar que, desde la irrupción de la crisis, el Grupo de los Veinte (G20) ha ido adquiriendo una relevancia cada vez mayor como espacio de cooperación y adopción de acuerdos en una amplia gama de temas relacionados con la gobernabilidad económica internacional. Esto constituye un elemento positivo, en la medida en que implica un reconocimiento del peso creciente de los países en desarrollo en la economía mundial y permite esperar que se otorgue una mayor prioridad a las temáticas de desarrollo en los debates internacionales.

c) El escenario posterior a la crisis

La rapidez de la recuperación que comenzó a observarse en la región en el segundo semestre de 2009 sugiere que varios países podrían volver a crecer en 2010 a tasas similares a las del período anterior a la crisis. Sin embargo, esta proyección no está exenta de riesgos, tanto de corto como de mediano plazo. Por lo mismo, se abren interrogantes en cuanto a si esta recuperación conducirá a un período de crecimiento sostenido, tanto en la región como en el mundo (CEPAL, 2009b).

La CEPAL proyecta un crecimiento económico para la región en 2010 del orden del 4,3%. Se anticipa que dicha tasa será más alta en América del Sur que en las otras subregiones, dado el mayor tamaño relativo de los mercados internos de algunos países (la Argentina, el Brasil y Colombia), la mayor diversificación de los mercados de exportación y la mayor participación de China como destino de las ventas externas de varios países (la Argentina, el Brasil, Chile y el Perú). Por el contrario, se espera un crecimiento más lento en economías con una cartera de socios comerciales menos diversificada y concentrada en el comercio de manufacturas, como es el caso de México y las economías centroamericanas.

En los próximos años, los diagnósticos tienden a converger hacia un escenario de “nueva normalidad”, caracterizada por los siguientes elementos: i) las economías de la OCDE verán reducirse su crecimiento potencial e incluso crecerían bajo ese ritmo, al menos hasta 2015; ii) el comercio mundial crecería a tasas inferiores a las que mostró en el ciclo expansivo 2003-2007; iii) una persistencia de las medidas proteccionistas aplicadas a propósito de la crisis, sin que se desmonten rápidamente una vez que la economía vaya recuperando gradualmente sus niveles de actividad, y iv) un exceso de capacidad en varios sectores productivos. Producto de todo ello, una demanda internacional limitada aumentará las presiones competitivas por el lado de la oferta. Esto estimulará la tendencia a las fusiones y adquisiciones, haciendo más complejo el escenario competitivo y generando una mayor tendencia a la concentración en los mercados internacionales.

Las consideraciones fiscales y financieras avalan el diagnóstico antes expuesto. Estas sugieren que resta aún un amplio espacio de ajuste en las carteras de las familias y de las entidades financieras en las economías industrializadas, particularmente en los Estados Unidos, para limpiar sus balances, limitar los niveles de endeudamiento y hasta desendeudarse. Ello supone un escenario más bien limitado de demanda de importaciones en esas economías, siendo necesario entonces que la economía mundial encuentre nuevos motores de demanda. China y las demás economías emergentes aún no equiparan el peso de las economías industrializadas en la evolución de la demanda global y como mercados para las exportaciones mundiales (véase el cuadro VIII.4). Si bien se espera que el peso relativo de las economías emergentes en la economía y el comercio mundiales siga aumentando, no será suficiente para compensar el menor dinamismo en los Estados Unidos y en Europa. En todo caso, este rebalanceo del comercio mundial pone de relieve la importancia creciente del comercio Sur-Sur.

Cuadro VIII.4
PRINCIPALES IMPORTADORES MUNDIALES DE BIENES, 2009

	Miles de millones de dólares	Porcentaje
Importaciones totales mundiales (1)	12 647	100,0
Unión Europea ^a	4 714	37,3
Estados Unidos	1 604	12,7
China	1 006	8,0
Japón	551	4,4
Hong Kong (Región Administrativa Especial de China)	353	2,8
Canadá	330	2,6
República de Corea	323	2,6
Singapur	246	1,9
India	244	1,9
México	242	1,9
Federación de Rusia	192	1,5
Provincia china de Taiwán	175	1,4
Australia	165	1,3
Suiza	156	1,2
Turquía	141	1,1
Emiratos Árabes Unidos	140	1,1
Tailandia	134	1,1
Brasil	134	1,1
Malasia	124	1,0
Subtotal (2)	10 974	86,8
Resto (1) - (2)	1 673	13,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras contenidas en Organización Mundial del Comercio (OMC), Estadísticas del comercio internacional 2009, Ginebra.

^a Incluye el comercio entre los 27 países de la Unión Europea.

3. Los nuevos desafíos para la inserción económica internacional de la región

Tras un período de menores flujos comerciales y financieros, se prevé que el proceso de globalización retome su rumbo y se intensifiquen tres retos importantes para la inserción internacional de la región: el cambio tecnológico, el peso creciente de la región de Asia y el Pacífico en el comercio mundial y el cambio climático.

a) Los retos del progreso técnico

El mundo de hoy experimenta un “impacto tecnológico” que está redefiniendo las trayectorias competitivas de un conjunto muy amplio de sectores productivos⁷. Los países que mejor capten y se adapten a los desafíos y las oportunidades que genera esta dinámica tecnológica podrán sacar un mejor provecho de las oportunidades que ofrece la globalización.

Hoy es clave la interconexión entre agentes facilitada por las nuevas tecnologías para el intercambio de información y conocimiento. Se observa una tendencia a organizar la producción en torno a redes globales de valor. Esto se refiere a la fragmentación geográfica de los procesos productivos, mediante el aprovechamiento de la creciente digitalización de muchas actividades, la mayor internacionalización y comercialización de los servicios y la reducción de los costos de transporte y logística. Además de los adelantos tecnológicos, este proceso se ha visto apoyado por la liberalización de los movimientos financieros y por la apertura gradual de los mercados al comercio y las inversiones.

⁷ Se trata de la múltiple convergencia de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, de la biotecnología y de varias tecnologías de propósito general, como la nanotecnología y el desarrollo de nuevos materiales y fuentes energéticas renovables.

La internacionalización de los servicios y la explosión de la subcontratación han favorecido la generación de una oferta global de actividades calificadas de diseño, consultoría y fabricación de insumos específicos. Las cadenas buscan incorporar conocimientos o “intangibles” en cada una de sus etapas: calidad, oportunidad, conectividad, patentabilidad y registro de marcas, rastreabilidad, inocuidad, conservación ambiental y eficiencia energética. Todos estos atributos mejoran la diferenciación de los productos y, con ello, el acceso a los sectores más lucrativos de la demanda (Rosales, 2009).

Con todo, el desempeño futuro de los países dependerá cada vez más de la capacidad de absorber creativamente los nuevos paradigmas tecnoeconómicos. En efecto, la innovación y las nuevas tecnologías ofrecen posibilidades inéditas para acortar la brecha con los países industrializados. Sin embargo, ello requiere un considerable esfuerzo interno para fortalecer la base de recursos humanos y la presencia en redes internacionales de innovación y negocios tecnológicos, de modo de orientar la estructura productiva y exportadora hacia actividades más intensivas en innovación y conocimiento. En resumen, el desempeño de los países depende de su competitividad sistémica, esto es, aquella sustentada en la incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico a las actividades productivas, buscando tanto conseguir crecientes niveles de productividad como reducir las diferencias excesivas de productividad entre diversas empresas y sectores (CEPAL, 1990).

b) Oportunidades y amenazas del creciente peso de Asia en la economía mundial

Una tendencia que se profundizará en las próximas décadas es el peso creciente de China, y Asia en general, como actores globales en la economía, el comercio y las finanzas internacionales. De esta forma, el polo de crecimiento del producto y el comercio mundial se desplaza del Atlántico al Pacífico. China es ya la segunda economía más grande del mundo, después de los Estados Unidos, en paridad de poder adquisitivo, y la tercera —detrás de este país y el Japón— medida en dólares corrientes. Asimismo, en 2009 se convirtió en el principal exportador mundial de mercancías, desplazando a Alemania.

Proyecciones efectuadas por Goldman Sachs (2003) muestran que la economía de China sobrepasaría en tamaño a la de los Estados Unidos en 2027 y que en 2050 la superaría en un 84%. La economía de la India alcanzaría el tamaño de la estadounidense en 2050. China y Asia también están aumentando rápidamente su participación en el comercio mundial y concentran una creciente porción de la producción industrial global. China se ubica al centro de la llamada “fábrica Asia”, una compleja red de cadenas regionales de suministro por parte de empresas transnacionales. En efecto, China, el Japón, la República de Corea y los países de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) constituyen uno de los más importantes focos de comercio intraindustrial a nivel mundial.

En los últimos años, China y la región de Asia y el Pacífico se convirtieron en socios comerciales muy importantes para América Latina y el Caribe, aunque con diferencias marcadas entre los países de la región. En 2008, China fue el principal mercado de destino para el Brasil y Chile, y el segundo para la Argentina, Costa Rica, Cuba y el Perú. Para otros cuatro países, China es uno de los cinco principales socios (véase el cuadro VIII.5).

Las exportaciones regionales a China se concentran en América del Sur, mientras que el peso de Centroamérica y México es relativamente reducido. Para estos países, con excepción de Costa Rica, China sigue siendo un mercado poco explotado. La relevancia de China como socio comercial es mayor en las importaciones que en las exportaciones, lo que ha generado un creciente déficit de esta subregión con este país.

A medida que las economías asiáticas van ganando presencia en el producto y la demanda mundiales, el comercio con ellas y el comercio Sur-Sur en general irán adquiriendo un papel fundamental para América Latina y el Caribe. Para la región, el desarrollo acelerado de China y la India se traduce en una mayor demanda por sus exportaciones y en mayores precios de sus productos básicos. Las economías asiáticas elevarán la demanda mundial de energía, alimentos, metales y minerales, lo que impulsará el volumen y valor de las exportaciones de la región. Esto significa que, respecto de décadas previas, y sin abandonar su volatilidad tradicional, los precios de los productos básicos serán comparativamente elevados. Ello favorecerá mejores términos de intercambio pero, al mismo tiempo, dificulta el esfuerzo de diversificación de exportaciones, al afectar la rentabilidad de las exportaciones no tradicionales.

Cuadro VIII.5
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): POSICIÓN DE CHINA
 COMO SOCIO COMERCIAL, 2000 Y 2008**

	Exportaciones (Destino)		Importaciones (Origen)	
	2000	2008	2000	2008
Argentina	6	2	4	3
Brasil	12	1	11	2
Chile	5	1	4	2
Colombia	35	4	15	2
Perú	4	2	13	2
Venezuela (República Bolivariana de)	37	3	18	3
Costa Rica	26	2	16	3
México	25	5	6	3
Cuba	5	2	5	2
	China es un destino relevante: - Se ubica entre los 5 primeros en 10 países - Se ubica entre los 2 primeros en 6 países		China es el principal origen para 32 países: - Se ubica entre los 5 primeros en 23 países - Se ubica entre los 2 primeros en 5 países	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial proporcionada por los respectivos países.

Por otra parte, con el incremento en el ingreso per cápita de los países emergentes desde niveles bajos, la elasticidad-ingreso de los bienes y servicios demandados por estas economías será elevada. La fuerza de trabajo de los países emergentes irá aumentando y diversificando su consumo a medida que aumenten sus ingresos. Esto presentará diversas oportunidades: desde demandas masivas de elevado volumen y bajo valor hasta nichos de consumo de bienes y servicios especiales de precios elevados, pasando por numerosas situaciones intermedias.

El corolario de lo aquí expuesto es que es necesario ir más de allá de abordar los mercados de los denominados BRIC (el Brasil, la Federación de Rusia, la India y China) como una oportunidad para incrementar las exportaciones tradicionales. La demanda de importaciones de los BRIC se caracterizará por el peso creciente de bienes más sofisticados y servicios modernos. Este mismo rasgo también irá ganando presencia en el comercio Sur-Sur en general. En definitiva, la importancia cada vez mayor de los mercados emergentes abre renovadas posibilidades para avanzar en la diversificación productiva y exportadora. Esa tendencia podría reforzarse con un aporte más decidido de las políticas públicas nacionales y de los esfuerzos de los esquemas de integración y cooperación regionales.

Al mismo tiempo, China y la India también aumentan la presión competitiva en los mercados mundiales. Ambos países cuentan no solo con mano de obra abundante y barata en los tramos de menor calificación, sino también con un gran número de científicos e ingenieros muy preparados. Con esto, se irán convirtiendo en actores principales de la producción mundial y de la gestación de nuevas tecnologías. Por ende, estos nuevos competidores globales crecientemente amenazan las ventajas competitivas de la industria y las manufacturas intensivas en recursos naturales en América Latina.

En otras palabras, una limitante importante del comercio birregional y de la inversión mutua es el bajo nivel del comercio intraindustrial de tipo vertical y horizontal, que es el tipo de comercio que más aporta a la creación de valor agregado y a la generación de nuevos conocimientos. La región exporta a Asia y el Pacífico principalmente productos básicos y manufacturas basadas en recursos naturales. Por el contrario, Asia y el Pacífico exporta a la región sobre todo manufacturas, que van desde productos con uso intensivo de mano de obra hasta productos de los sectores automotor y electrónico.

Los esfuerzos de acercamiento de la región a Asia y el Pacífico han sido en gran parte esporádicos e individuales, por medio de la firma de tratados de libre comercio bilaterales. En los últimos años, Chile, México, el Perú y Centroamérica han concretado acuerdos comerciales transpacíficos. Estas iniciativas revelan la determinación de algunos países de América Latina de establecer relaciones de largo plazo con la región de Asia y el Pacífico. Sin embargo, falta una estrategia más coordinada entre países o grupos de países para crear un vínculo con esa región que refuerce los nexos entre el comercio y las inversiones y fortalezca los eslabonamientos productivos y tecnológicos con distintos tipos de alianzas público-privadas (CEPAL, 2010b).

c) **Los desafíos del cambio climático**

La nueva competitividad, además de los elementos conocidos de innovación, incorpora crecientes exigencias medioambientales y de preocupación por el cambio climático, y demanda procesos productivos menos intensivos en carbono. En consecuencia, resulta imperativo que los países de la región incorporen el tema del cambio climático en sus agendas comerciales y productivas, lo que plantea tanto oportunidades como desafíos.

En términos de oportunidades, los países latinoamericanos ya ocupan varios nichos de exportaciones con una baja intensidad en carbono, los que se podrían multiplicar y contribuir a formar un nuevo modelo exportador sostenible. Por ejemplo, la región es un productor y exportador importante a nivel mundial de productos orgánicos. Según estimaciones de Mandl Motta (2008), casi una quinta parte del área mundial dedicada a la agricultura orgánica se encuentra en América Latina. Las exportaciones de productos agrícolas orgánicos han crecido a tasas elevadas en el último decenio y representan ya un 90% de la producción. Muchos países de la región han comenzado el camino de fortalecimiento de la institucionalidad de control y certificación en este sector mediante la adopción de leyes especiales.

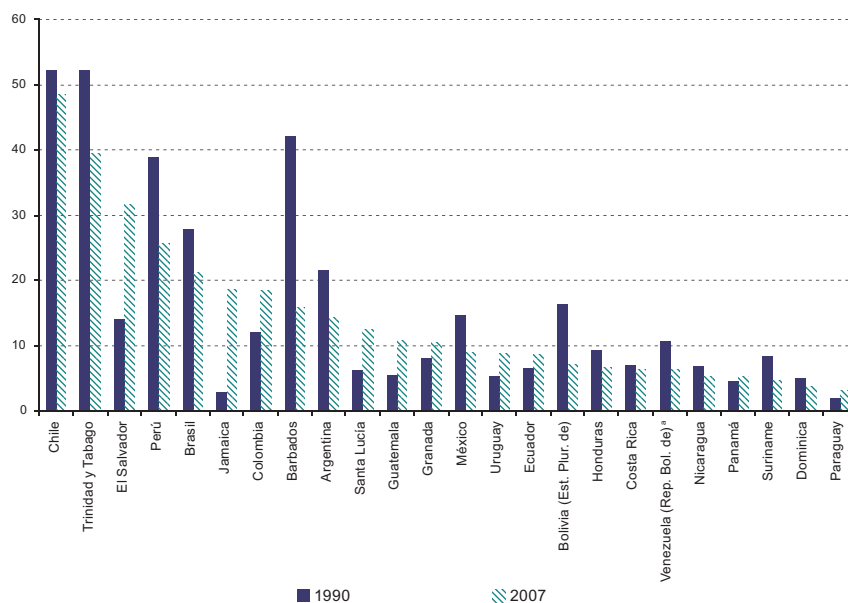
Otros ejemplos se encuentran en la generación durable de electricidad. México es un exportador importante de productos como calentadores de agua por energía solar, y el Estado Plurinacional de Bolivia concentra en el Salar de Uyuni la mayor reserva mundial de litio, que es clave para las baterías de los vehículos “limpios”. La liberalización del comercio de productos inocuos para el clima se presenta entonces como una fuente de oportunidades importante para varios países de la región.

La otra cara del nexo cada vez más importante entre el comercio y la mitigación del cambio climático es el desafío para los exportadores latinoamericanos de adaptarse a las crecientes exigencias vinculadas con el cambio climático para acceder a los mercados de los países industrializados. Estas demandas se plasman en una diversidad de medidas, que incluyen varios esquemas de etiquetado de huella de carbono, pero también iniciativas para aplicar impuestos al carbono a las importaciones provenientes de los países en desarrollo.

Los modestos resultados alcanzados en el decimoquinto período de sesiones de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 15), celebrada en Copenhague en diciembre de 2009, hacen más probable que iniciativas unilaterales como las mencionadas aumenten en número en los próximos meses. Ello plantea importantes riesgos potenciales para el acceso de las exportaciones de la región a los mercados de los países industrializados. En este contexto, resulta urgente persistir en los esfuerzos por alcanzar un acuerdo multilateral vinculante en la próxima conferencia mundial sobre este tema que se celebrará en México, D.F. en noviembre de 2010.

En América Latina y el Caribe existe una gran heterogeneidad con respecto al peso de las industrias ambientalmente sensibles (IAS) en las exportaciones (véase el gráfico VIII.12). Las IAS incluyen el hierro y el acero, los metales no ferrosos, los químicos industriales, la pulpa y el papel, y los minerales no metálicos. La participación de las IAS en las exportaciones es muy variada: mientras en países como México, el Paraguay y algunos países centroamericanos (con la excepción de El Salvador y Guatemala) este parámetro fue inferior al 10% en 2007, en otros como Chile, El Salvador y Trinidad y Tabago fue superior al 30%.

Gráfico VIII.12
**PARTICIPACIÓN DE LAS INDUSTRIAS AMBIENTALMENTE SENSIBLES
 EN LAS EXPORTACIONES, 1990 Y 2007**
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADACEL).

^a La cifra corresponde a 1999.

En el período 2003-2007, el auge exportador de bienes primarios en varios países latinoamericanos ha fortalecido su especialización en industrias con uso intensivo de energía y capital y alta contaminación en la última década, especialmente en América del Sur. Por su parte, México adoptó un patrón comercial que se aleja de manera clara de este tipo de industrias mediante la consolidación de un modelo exportador con mayor contenido tecnológico y menor intensidad en emisiones de carbono (CEPAL, 2009c).

La región tiene poca experiencia en la planificación para adaptar la producción y las exportaciones al cambio climático. Esto se debe a la falta de información o a la inseguridad sobre la manera adecuada de llevar adelante dicha adaptación, la incertidumbre sobre la interacción entre el cambio climático y otras presiones económicas y sociales, la falta de percepción pública y concienciación sobre el cambio climático y sus efectos, el horizonte de planificación a corto plazo, la carencia de mecanismos para la participación pública, la falta de conocimientos técnicos (estadísticos, económicos, jurídicos, institucionales), el conocimiento limitado de las herramientas y los procedimientos para evaluar el desempeño de la adaptación y la falta de recursos y de prioridad política para avanzar en esta área (Magrin y otros, 2007; PNUMA/SEMARNAT, 2006). En este contexto, la mayoría de los países de la región requieren asistencia técnica y económica para diseñar e implementar programas de mitigación y adaptación en forma coordinada.

d) **Hacia una estrategia de internacionalización y una cooperación regional más profunda**

Hoy en día, la competitividad internacional se extiende más allá de los precios bajos y comprende también infraestructuras adecuadas, sistemas de transporte eficientes, conectividad en telecomunicaciones y procedimientos aduaneros ágiles, entre otros elementos. Para ello, es necesario fortalecer las instituciones relacionadas con la logística del comercio, armonizar las normas y los reglamentos en el ámbito regional y multilateral, y mejorar la creación de capacidades, sobre todo en beneficio de los pequeños y medianos exportadores.

Orientar la cooperación regional y la ayuda para el comercio hacia estos temas fortalecería las posibilidades del comercio intrarregional, lo que, a su vez, podría generar un espacio más compatible con avances en la propia integración comercial. En efecto, en variados ámbitos de la competitividad, esta tiende a recoger los rasgos dominantes en espacios económicos ampliados, los que no necesariamente pueden coincidir con las fronteras nacionales. De allí la importancia de realizar esfuerzos de cooperación regional y subregional para avanzar en la innovación e internacionalización de empresas, desafíos ambos que requieren una dimensión crítica de escala que —con pocas excepciones— tiende a exceder el tamaño de los mercados nacionales de la región.

Se trata de un doble desafío. Por una parte, articular con una visión estratégica las políticas de promoción y diversificación de exportaciones, las de innovación y difusión tecnológica, las de atracción de inversión extranjera directa (IED) y las de formación de recursos humanos. Por otra parte, fomentar alianzas público-privadas que permitan definir objetivos de común acuerdo y trabajar mancomunadamente en su concreción, emulando así —con las adaptaciones necesarias a las distintas realidades nacionales— las experiencias de diversos países de Europa, Asia y Oceanía que han logrado una inserción exitosa en la economía mundial.

Los procesos de integración regional deben hacerse cargo de estos nuevos desafíos. De no hacerlo, corren el riesgo de ser cada vez más ignorados por los agentes económicos privados e incluso por los propios gobiernos nacionales. Al respecto, cabe recordar las múltiples razones por las cuales el mercado regional es esencial para mejorar la inserción internacional de América Latina y el Caribe, y así avanzar hacia una transformación productiva con equidad. En efecto, el comercio intrarregional: i) contribuye a la diversificación productiva al ser más intensivo en manufacturas y aportar un mayor valor agregado y contenido de conocimiento que el comercio con el resto del mundo; ii) es más amigable con las pymes (y, por lo tanto, con el empleo); iii) se enlaza estrechamente con los flujos intrarregionales de inversión y de comercio de servicios, y iv) permite generar economías de escala y aprendizaje que lo convierten en una potencial plataforma para abordar mercados más exigentes.

A estas razones tradicionales a favor de la integración, debe agregarse la comprobación de que en la economía globalizada de hoy la competitividad incorpora elementos que son crecientemente regionales (o subregionales), más que nacionales⁸. Las especificidades nacionales tienden a diluirse frente a las grandes tendencias de la economía global. En particular, las economías de la región —probablemente con las contadas excepciones del Brasil y México— no son de una magnitud tal que las haga atractivas per se, con independencia del ámbito regional.

Pese a 50 años de esfuerzos, el desempeño de la integración en la región está significativamente por debajo de su potencial. Aún no se ha logrado constituir un espacio económico integrado, y la convergencia entre los principales esquemas subregionales se ve remota. No obstante algunos avances significativos, la liberalización del comercio de bienes sigue siendo incompleta, tanto a nivel subregional como entre subregiones, lo que dificulta la convergencia entre estas. Subsisten considerables barreras no arancelarias, asociadas a altos niveles de discrecionalidad. Tampoco se ha avanzado lo suficiente en procesos graduales de acumulación de origen que puedan estimular la gestación de verdaderas cadenas regionales de valor. La liberalización del comercio de servicios está más rezagada aún, así como la convergencia de criterios de política en temas cruciales como las inversiones y la contratación pública.

Por otra parte, los avances son muy limitados en la reducción de las elevadas asimetrías que caracterizan a la región. Siguen sin concretarse las promesas de incorporación de empresas de los países de menor desarrollo relativo a las cadenas subregionales de valor, con la consecuente defahección de tales países hacia los esquemas existentes de integración. Tampoco se ha avanzado lo suficiente en varias dimensiones clave de la competitividad internacional, como la integración energética (en una región rica en recursos energéticos), la integración física, donde la región presenta un notable déficit de infraestructura (por ejemplo, comparada con Asia), y la cooperación en políticas de innovación, ciencia y tecnología, y educación, entre otras. Subyace a todo lo anterior un nivel de cumplimiento con lo pactado inferior al deseable y agravado por la falta de mecanismos creíbles para resolver las controversias comerciales. Por último, tampoco se avanza con la rapidez necesaria en los temas de facilitación del

⁸ Por ejemplo, la posibilidad de utilizar los acuerdos de libre comercio con megamercados como plataforma para la exportación de varios países geográficamente contiguos supone similares niveles de infraestructura, logística, facilidades aduaneras, calidad y otros requisitos, todos estrechamente ligados a la homogeneidad en los niveles de competitividad entre dichas economías.

comercio, lo que perjudica sobre todo a los países sin litoral y a los de menor tamaño, precisamente los más dependientes del comercio intrarregional.

Producto de todo lo anterior, la región presenta bajos niveles de comercio intrarregional, y —pese al favorable ciclo 2003-2007— se ha ido rezagando frente a Asia en la atracción de la IED, la participación en el comercio mundial de servicios y la participación en las cadenas globales de valor. Esto no es trivial, pues termina traducándose en un menor ritmo de reducción de la pobreza y la inequidad. La frustración ante estas insuficiencias (entre otros factores) ha llevado a varios países a negociar acuerdos de libre comercio con socios extrarregionales. Sin embargo, dichos acuerdos —si bien contribuyen a un mejor acceso a mercados relevantes— suelen carecer de una óptica amplia de desarrollo y, por lo tanto, no son garantía de una mayor competitividad internacional. En suma, no constituyen una alternativa real a la integración regional.

Hoy coexisten en la región distintas visiones sobre el papel del comercio internacional y las modalidades de inserción en la economía global. Este fenómeno se ha visto reforzado por la actual crisis. El desafío es construir integración a partir de esas miradas diversas, con realismo y a partir de intereses compartidos por todos los participantes. En este contexto, las diferencias comerciales no deben ser obstáculo para avanzar en otros temas, quizás más urgentes, para enfrentar los desafíos de competitividad de la región. Específicamente, la CEPAL ha propuesto centrar los esfuerzos de cooperación regional en ocho áreas: inversión en infraestructura, fomento del comercio intrarregional, innovación, reducción de las asimetrías, cohesión social, acercamiento a Asia y el Pacífico, reforma del sistema financiero internacional y cambio climático⁹. Avances graduales pero concretos en cada uno de estos ámbitos aparecen como un camino más deseable que grandes proyectos fundacionales. En definitiva, se requiere pasar de la retórica a la práctica integracionista.

Otros desafíos ineludibles para la región son preservar un adecuado clima de negocios, mantener los acervos institucionales de la integración y avanzar en el cumplimiento de los acuerdos alcanzados, así como en la convergencia entre estos. En último término, lo más importante es intentar abordar los diversos desafíos de la competitividad mediante iniciativas que privilegien la cooperación regional.

Avanzar en las áreas mencionadas —y en la integración en general— exigirá la construcción de una institucionalidad más sólida y eficaz en torno de los acuerdos subregionales de integración, a partir del modelo esencialmente intergubernamental hoy predominante. Esta institucionalidad debe desempeñar un papel crítico en la protección de los intereses de los países más pequeños frente a los de los socios más grandes. También debería colaborar en la mediación de los intereses conflictivos que puedan presentarse entre los diversos países miembros. En ambos casos, se estaría invirtiendo en reforzar la credibilidad de los procesos de integración.

e) **Conclusión**

La crisis económica global ha afectado fuertemente al comercio internacional, a la inversión extranjera directa y a los créditos bancarios privados, y esboza en el corto plazo un escenario de parcial desglobalización. El dinamismo que caracterizó a los años inmediatamente previos a la crisis demorará posiblemente un par de años en restablecerse, pero lo más probable es que esta desglobalización sea transitoria. En definitiva, primarán las tendencias estructurales de la economía mundial, en particular el intenso cambio tecnológico y su rápida aplicación a las actividades productivas. Del mismo modo, la región de Asia y el Pacífico continuará siendo la más dinámica del mundo, en términos de crecimiento, comercio internacional, inversión extranjera directa, innovación tecnológica y fuente de recursos financieros, consolidándose como un centro fundamental en la economía mundial del siglo XXI.

Pese a la fuerte caída que experimentó en 2009 producto de la crisis, el comercio internacional seguirá siendo una fuente de oportunidades para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible de la región en el mediano y largo plazo. Ello requerirá mejorar la calidad de la inserción internacional de la región, transitando de un esquema en que predomina el comercio interindustrial, basado en exportaciones de recursos naturales poco procesados, a uno de creciente inserción en las cadenas globales de valor. Para lograrlo, el principal reto sigue siendo alcanzar una mayor diversificación productiva y exportadora.

⁹ Véanse propuestas específicas en cada una de estas áreas en CEPAL (2010b).

En este contexto, el principal mensaje para la región es que resulta imperativo adaptarse a las tendencias de fondo aquí identificadas, particularmente el intenso y continuo ritmo del avance tecnológico y la irrupción de Asia en la economía mundial. A ello se suma ahora la necesidad de incorporar la temática del cambio climático en las agendas nacionales y regionales de crecimiento, competitividad e innovación. Los países que interpreten correctamente estas tendencias estructurales y logren adaptarse a ellas serán los que mayor provecho podrán obtener de las oportunidades que plantea la globalización. Por el contrario, los que no sean capaces de hacerlo, necesariamente tendrán una inserción internacional menos dinámica, con el consecuente impacto en las perspectivas de avanzar hacia menores niveles de pobreza y una mayor equidad.

B. FINANCIAMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO Y LA ASISTENCIA INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Objetivo	Metas	Indicadores
Objetivo 8	Meta 8.A	Asistencia oficial para el desarrollo (AOD)
Fomentar una alianza mundial para el desarrollo	<p>Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio Incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos, el desarrollo y la reducción de la pobreza, en los planos nacional e internacional</p> <p>Meta 8.B</p> <p>Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados Incluye el acceso libre de aranceles y cupos de las exportaciones de los países menos adelantados; el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) y la cancelación de la deuda bilateral oficial, y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que hayan expresado su determinación de reducir la pobreza</p> <p>Meta 8.C</p> <p>Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo 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)</p>	<p>8.1 AOD neta, total y para los países menos adelantados, en porcentaje del ingreso nacional bruto de los países donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE</p> <p>8.2 Proporción de la AOD total bilateral y por sectores que los donantes del CAD de la OCDE destinan a servicios sociales básicos (enseñanza básica, atención primaria de la salud, nutrición, abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento)</p> <p>8.3 Proporción de la AOD bilateral de los donantes del CAD de la OCDE que no está condicionada</p> <p>8.4 AOD recibida por los países en desarrollo sin litoral como proporción de su ingreso nacional bruto</p> <p>8.5 AOD recibida por los pequeños Estados insulares en desarrollo como proporción de su ingreso nacional bruto</p>

La caída en la disponibilidad global de flujos financieros debido a la crisis que se inició en 2008 hace imperativo cumplir con la meta de Monterrey (2002) de dedicar un 0,7% del PIB a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) para impedir retrocesos en el grado de avance hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). No obstante, los niveles de AOD se mantienen muy por debajo de esta meta. Para avanzar en el cumplimiento de los ODM no basta con aumentar los recursos, sino que además se requiere mejorar su eficiencia y eficacia. Para esto, es necesario equilibrar la canalización de la AOD hacia sectores productivos y sociales y fortalecer la institucionalidad para coordinar esfuerzos e intereses y lograr los objetivos planteados en la agenda de desarrollo.

Para responder a la heterogeneidad y diversidad en las necesidades de los países de la región, hay que reevaluar el concepto de renta media como criterio para la asignación de la AOD. La definición operativa de renta media no refleja la heterogeneidad de los países que conforman este grupo y la gran diversidad de sus necesidades. Los países de renta media no muestran la misma capacidad de acceder al sistema financiero internacional, no poseen el mismo grado de desarrollo institucional, tienen distintos niveles de pobreza y evidencian distinta capacidad para generar ahorro doméstico. Sobre la base del criterio de renta media, los países de América Latina y el Caribe, independientemente de sus situaciones específicas, han perdido participación relativa en los flujos de la AOD: entre 1990 y 2008 el volumen de AOD recibida como porcentaje del ingreso nacional bruto (INB) regional disminuyó desde un 0,5% a un 0,22%.

1. Introducción

La crisis económica y financiera global provocó una caída de las fuentes de financiamiento tanto externas como internas de las economías emergentes. En el frente externo, los flujos de capital privado hacia todas las regiones en desarrollo se vieron reducidos como consecuencia de la crisis¹⁰. Lo mismo sucedió con la disponibilidad de divisas por exportaciones ya que, debido a la caída en la demanda global y a fuertes restricciones de liquidez, el comercio internacional se desplomó a una velocidad aun mayor que la registrada durante la Gran Depresión.

En el frente interno, los efectos de la crisis sobre la actividad económica —sumados, en algunos casos, al aumento del gasto público como consecuencia de políticas contracíclicas para enfrentar la crisis— redundaron en un empeoramiento de la situación fiscal de los países en desarrollo y, por ende, les dejó un margen limitado para la movilización de recursos a nivel nacional.

En el caso de América Latina y el Caribe, los flujos financieros netos sin inversión extranjera directa (IED) de seis de las mayores economías de la región pasaron de representar un 1% del PIB acumulado anual en el tercer trimestre de 2008 a un mínimo del -1,6% del PIB en el segundo trimestre de 2009, es decir una reversión de 2,6 puntos del PIB¹¹. La IED hacia América Latina y el Caribe en su conjunto también se vio muy afectada y se contrajo aproximadamente un 37% en 2009, la mayor caída en por lo menos los últimos 30 años, y las entradas de divisas por exportaciones cayeron en una magnitud sin precedentes en los últimos 70 años¹². Finalmente, los flujos de remesas recibidas por la región, que en muchos países son un complemento fundamental del ingreso de los hogares más pobres, cayeron alrededor del 10% en 2009, y no se espera que se registren una significativa recuperación en el futuro cercano¹³.

Sumado a todo lo expuesto, en el frente interno, el año 2010 encontrará a la región con una coyuntura fiscal más ajustada. La caída en el nivel de actividad —el PIB regional habría descendido un 1,8% en 2009— unida al aumento del gasto público para la implementación de políticas fiscales contracíclicas redundaron en un deterioro del saldo primario, que pasó de un superávit del 1,4% del PIB en 2008 a un déficit del 1% en 2009¹⁴.

Dado lo anterior, en un contexto como el actual, los flujos de AOD se tornan más vitales que nunca para contrarrestar la restricción de recursos a nivel interno y externo e impedir retrocesos sustantivos en la situación social de los países en desarrollo y, sobre todo, en el grado de avance con respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

¹⁰ Véase Institute of International Finance (IIF), 2009.

¹¹ Promedio ponderado de las cifras de la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México y el Perú.

¹² Si bien entre 1999 y 2003 se registró una disminución de los flujos de IED de alrededor del 47%, en aquel caso la caída se centró solo en dos países (la Argentina y el Brasil), mientras que en esta oportunidad la contracción es mucho más generalizada en toda la región (véase CEPAL, 2009d).

¹³ Para los años 2010 y 2011 se espera un crecimiento muy leve del flujo de remesas hacia la región, del 0,5% y el 3,5%, respectivamente (Banco Mundial, 2009).

¹⁴ En algunos países de la región, la baja del precio de los productos básicos fue otro factor que influyó en la caída de los ingresos fiscales. Cabe destacar que en muchos países los aumentos del déficit fueron, en parte, consecuencia justamente de la implementación de programas de gasto público para enfrentar los efectos sociales de la crisis.

Lamentablemente, la necesidad fundamental de que se preserven y aumenten los flujos de AOD como paliativo a la caída en otras fuentes de financiamiento se produce en un momento en que los países desarrollados enfrentan, a su vez, otras necesidades de financiamiento propias derivadas de los efectos de la crisis. Los enormes paquetes de rescate fiscal y monetario implementados por la mayoría de las principales economías desarrolladas para enfrentar la crisis redundaron en un notable deterioro de sus finanzas públicas y es posible, entonces, que estas economías se vean reacias a aumentos sustanciales de los volúmenes de AOD.

En lo que respecta a América Latina y el Caribe en particular, la posibilidad de que los flujos de AOD hacia la región se incrementen se ve debilitada por un factor adicional a la escasez general de recursos. La lógica que generalmente ha seguido la asignación de la AOD ha priorizado a los países de menores ingresos por sobre los países de renta media, relegando así a un segundo plano a muchos países de la región, aun cuando estos presentaran importantes necesidades no cubiertas y sectores con alto grado de vulnerabilidad económica y social. Esta lógica de asignación según el criterio de países de renta media ha sido la causa de que América Latina y el Caribe haya tenido tradicionalmente una participación muy reducida en el total de flujos de AOD hacia las regiones en desarrollo y podría ser la causa de que, dada una restricción mayor de recursos que en épocas anteriores, la pérdida de participación de la región se acentuara.

En esta parte del capítulo se discute en primer lugar la evolución general de los flujos de asistencia al desarrollo en las últimas décadas (sección 1), se analiza la lógica que ha seguido la asignación de la asistencia en dicho período (sección 2) y se evalúa cuál ha sido la situación particular de América Latina y el Caribe como receptora de asistencia para el desarrollo (sección 3). En las dos últimas secciones se revisan algunos cambios en la forma de asignación de la AOD en los últimos años, tanto en términos sectoriales como de las características específicas de los flujos de asistencia, y se discuten los desafíos a futuro para la asistencia al desarrollo y lo que cabe esperar respecto de esta en el futuro cercano.

A lo largo del capítulo se enfatizan varios mensajes que vale la pena resaltar. Por una parte, se menciona la necesidad fundamental de América Latina y el Caribe como región de que se introduzcan cambios en las políticas y las prioridades de asignación que actualmente sigue la asistencia para el desarrollo, para que en ella se consideren las necesidades específicas de los países y no se base en una lógica de asignación según el criterio de países de renta media. Asimismo, se hace hincapié en la necesidad imperiosa de que los países donantes y las instituciones multilaterales pertinentes hagan un esfuerzo para movilizar mayores montos de recursos hacia la AOD, de forma que el aumento de asistencia hacia algunos países o regiones con necesidades no vaya en desmedro de otros. Los países donantes y las instituciones multilaterales deberían estar conscientes de que el deterioro de los indicadores sociales en cualquiera de las economías en desarrollo no solo es un problema para quienes padecen necesidades básicas insatisfechas en el momento actual, sino que también puede tener consecuencias a mucho mayor plazo y su daño puede extenderse en el tiempo durante generaciones. Un ejemplo de ello es el capital humano, cuyo deterioro resultante de carencias en materia de alimentación, salud y educación constituye un efecto a largo plazo que pesa sobre la capacidad de desarrollo de los países aun mucho tiempo después de iniciada la recuperación de los indicadores económicos y de los que se refieren a esas mismas carencias. Esta realidad debería entonces ser tenida en cuenta por los países donantes al momento de decidir entre priorizar las finanzas públicas propias o priorizar las necesidades aumentadas de los países en desarrollo.

En el capítulo también se pone énfasis en la necesidad de potenciar la forma de asignación de los flujos de asistencia que estarán disponibles para la región de manera que estos tengan el mayor impacto multiplicador posible. En este sentido, es necesario que los recursos se asignen de acuerdo con una estrategia precisa definida en conjunto entre los países receptores y donantes y que dicha estrategia asigne un mayor peso a los sectores con más capacidad de creación de empleo. Más allá de la natural importancia de la AOD dirigida a los sectores sociales, también la estrategia de asignación de asistencia debería apuntar a potenciar las capacidades de los países para así sacar el mayor provecho de los fondos disponibles, no solo en el corto plazo, sino también en el mediano y largo plazo, contrarrestando de esa forma los potenciales efectos de la crisis sobre la senda de crecimiento futuro de la región.

Por último, se menciona la necesidad de que el conjunto de países desarrollados y en desarrollo sigan estudiando formas adicionales e innovadoras de financiamiento que se sumen a las que actualmente están en uso y que puedan aportar recursos frescos ante una coyuntura de escasez general de financiamiento como la actual. A la

vez, en un mundo futuro que, al menos en el corto y mediano plazo, estará caracterizado por un mayor dinamismo de las economías emergentes en comparación con las desarrolladas, la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular surgen como dos complementos ineludibles a la forma tradicional de la AOD.

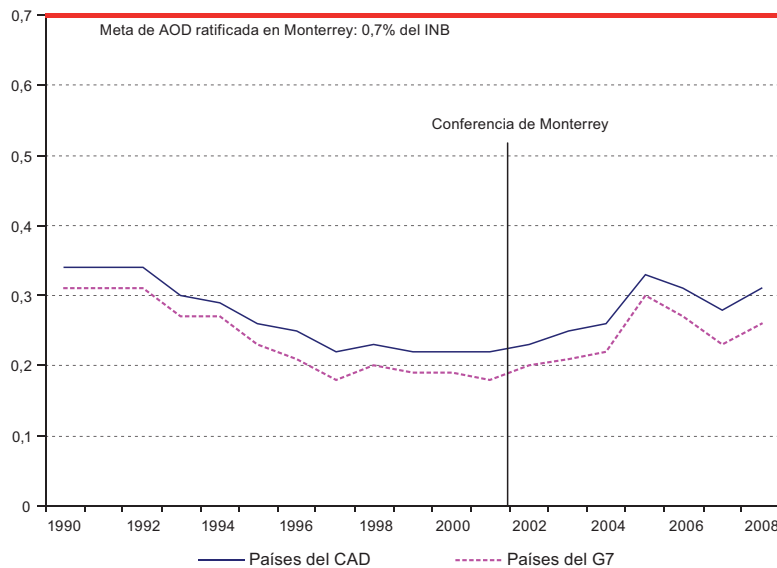
2. Evolución general de los flujos de la asistencia oficial para el desarrollo

La AOD constituye un flujo de financiamiento bajo la forma de donaciones o préstamos en condiciones favorables cuyo objetivo solidario es el de ayudar a enfrentar los problemas y atender las necesidades de los países en desarrollo y reducir así las disparidades e inequidades mundiales (CEPAL, 2005)¹⁵.

Ya en 1970, una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas propuso dedicar el 0,7% del INB de los donantes a la AOD¹⁶. Este compromiso fue ratificado en varias ocasiones, en particular en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey, México, en marzo de 2002.

No obstante, y a pesar de una leve tendencia al alza iniciada al impulso de Monterrey, aún no se han movilizado los recursos financieros necesarios y el nivel de AOD se mantiene muy por debajo de la meta acordada. En el año 2008, el nivel de AOD neta por parte de los países del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) alcanzó en promedio solo el 0,31% de su INB. Este nivel, además de encontrarse por debajo de la meta del 0,7%, está incluso por debajo del nivel del año 1990, cuando la AOD neta representó un 0,34% del INB de los países donantes (véase el gráfico VIII.13)¹⁷.

Gráfico VIII.13
EVOLUCIÓN DE LA ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO OTORGADA POR LOS PAÍSES DEL COMITÉ DE ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO (INDICADOR 8.1 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), 1990-2008
(En porcentajes del ingreso nacional bruto)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

¹⁵ La AOD incluye donaciones o préstamos en condiciones favorables a los países y territorios en desarrollo incluidos en la lista de receptores de asistencia del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE (véase la lista en el anexo 2). 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) (CEPAL, 2005).

¹⁶ Resolución 2626 (XXV) de las Naciones Unidas del 24 de octubre de 1970.

¹⁷ El monto total de AOD por parte de los países del CAD incluye no solamente la ayuda bilateral, sino también las contribuciones que estos países realizan a los organismos multilaterales.

De los 22 países que conforman el CAD, solo 5 —Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos y Suecia— excedieron la meta del 0,7% del INB en 2008. El máximo valor lo registró Suecia (0,98% del INB), mientras que el mínimo se observó en los Estados Unidos y el Japón (ambos con un 0,19% del INB). Por otra parte, en 11 de los 22 países, la AOD como porcentaje del INB presentó en 2008 un nivel menor que en 1990.

En términos absolutos, los volúmenes de asistencia para el desarrollo también han tenido una evolución decepcionante en las dos últimas décadas, con la excepción de algunos años en que registraron aumentos significativos por razones puntuales¹⁸.

A pesar de haberse registrado un nivel récord de 128.600 millones de dólares¹⁹ y un crecimiento en términos reales del 14% en 2008, el crecimiento medio para el período 1991-2008 fue de solamente un 2,2% (véanse los cuadros VIII.6 y VIII.7)²⁰.

Cuadro VIII.6
DESEMBOLO DE LA ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO (AOD) NETA HACIA LOS PAÍSES EN DESARROLLO (INDICADOR 8.2 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), 1990-2008
(En millones de dólares a precios corrientes)

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
AOD neta total											
de la cual:											
Bilateral por parte de países del CAD	56 959	58 975	49 791	52 267	60 858	71 121	79 399	107 975	106 149	107 102	128 608
Multilateral	38 462	40 481	36 064	35 111	40 757	49 735	54 304	82 424	76 901	72 881	86 455
	12 609	17 733	12 943	16 231	17 372	18 222	21 863	22 542	24 794	29 518	33 856

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

^a Comité de Asistencia para el Desarrollo.

Cuadro VIII.7
CRECIMIENTO MEDIO ANUAL DE LA ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO (AOD) NETA HACIA LOS PAÍSES EN DESARROLLO
(En porcentajes)

	1991-2008	2008
Total países en desarrollo	2	14
Europa	7	46
África	1	7
América Latina y el Caribe	1	26
Asia	3	18
Oceanía	-2	13
Sin especificar	5	10

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

¹⁸ Por ejemplo, el aumento en 2005 es puntual y responde a la AOD destinada a los países afectados por el tsunami de 2004, así como también hacia el Iraq y Nigeria.

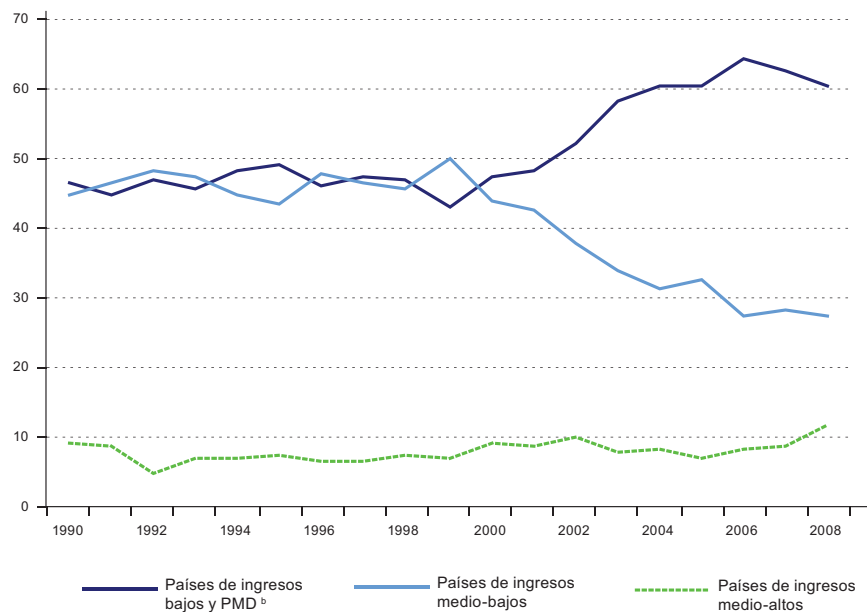
¹⁹ Véase el listado de países del CAD en el anexo I.

²⁰ Una nota positiva con respecto a la evolución de los volúmenes de AOD que vale la pena destacar es que al comparar los montos que algunos de los países del CAD destinan a la asistencia para el desarrollo con un indicador del monto que los mismos países destinan a apoyar a sus productores agrícolas, se observa que, si bien existe una clara desventaja para la AOD, afortunadamente esta ha tendido a decrecer con el tiempo. Por ejemplo, en el caso de los Estados Unidos, en el año 2000 el monto de apoyo a los productores (*producer support estimate* (PSE)) era cinco veces más grande que el monto de AOD, mientras que en 2008 ambos montos fueron iguales.

3. Lógica de asignación de la asistencia oficial para el desarrollo: canalización hacia las economías de menores ingresos

En la lógica que ha seguido la asignación de la AOD por parte de los países donantes, así como por parte de las instituciones multilaterales en las últimas dos décadas, resalta la canalización de una mayor proporción de esta hacia las economías clasificadas como de ingresos bajos (incluidos aquellos clasificados como países menos desarrollados), en detrimento de las economías de renta media. Esta tendencia se ve acentuada desde finales de los años noventa (véase el gráfico VIII.14).

Gráfico VIII.14
PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES EN EL TOTAL DE DESEMBOLSOS NETOS DE ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO (AOD), SEGÚN NIVEL DE INGRESO^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

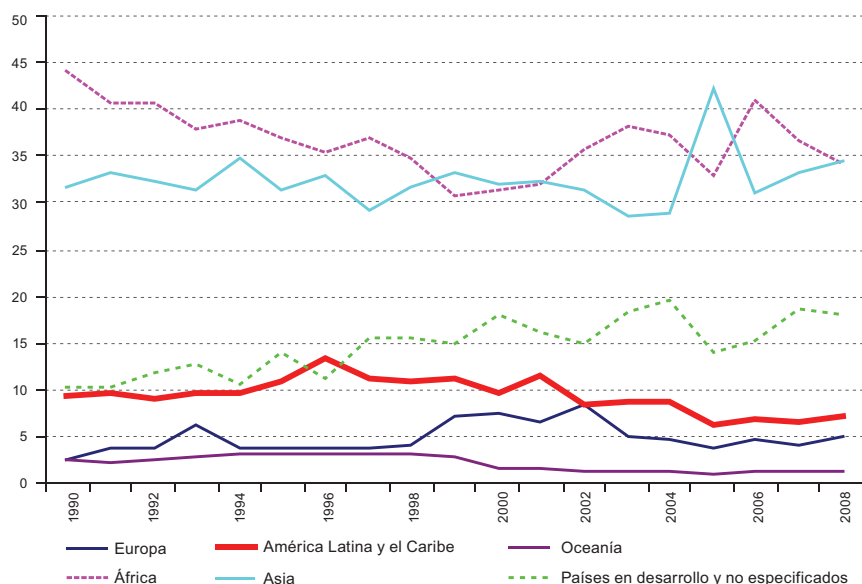
^a El total de AOD se construyó como la suma de las tres categorías que aparecen en el gráfico. Entre 1990 y 2008, varios países cambiaron de grupo de ingreso según la clasificación de la OCDE. Sin embargo, en el gráfico la clasificación se realizó para el período completo, utilizando la última clasificación disponible, correspondiente a 2008. Se excluyó al Iraq del grupo de ingresos medio-bajos, ya que en 2005 este país concentró gran parte de la AOD dirigida hacia dicho grupo.

^b PMD: Países menos desarrollados.

De este modo, para el período comprendido entre 2000 y 2008, los países de ingresos bajos (incluidos los menos desarrollados) absorbieron casi un 60% de los flujos totales de la AOD, mientras que los países de ingresos medios recibieron el 40% restante. Dentro de este grupo, a su vez, los países de ingreso medio-bajo fueron los que absorbieron tres cuartas partes de los flujos.

La canalización de la AOD hacia países de menores ingresos ha tenido como consecuencia la concentración de los flujos de asistencia en las regiones donde están localizados la mayor parte de estos países. De esta forma, Asia y África han sido históricamente las regiones que han concentrado la mayor parte de esos recursos y actualmente ostentan la mayor participación, ambas con un 34%. Por el contrario, la participación relativa de América Latina y el Caribe como receptora de asistencia oficial para el desarrollo cayó de un 9% en 1990 a un 7% del total en 2008 (véase el gráfico VIII.15).

Gráfico VIII.15
**PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES EN LA ASISTENCIA OFICIAL PARA
 EL DESARROLLO (AOD) NETA TOTAL**
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Esta baja y decreciente participación de América Latina y el Caribe en los flujos totales de la AOD hacia el mundo en desarrollo se debe justamente a que la mayor parte de los países de la región están clasificados como de ingresos medio-altos y reciben volúmenes muy reducidos de AOD. Pero también se debe a que, al considerar la comparación internacional, ni siquiera los países de menores ingresos relativos de nuestra región aparecen entre los principales receptores de AOD a nivel mundial. En efecto, en el promedio de los años 2000 y 2008, ningún país de América Latina y el Caribe figuró entre los primeros 10 receptores de AOD como porcentaje de su INB²¹.

Si bien tiene sentido que la AOD intente llenar la brecha entre las posibilidades y las necesidades en los países de menores recursos, no se puede pasar por alto la existencia de grandes disparidades en cada grupo de países clasificados según su nivel de ingreso. Por ejemplo, en el promedio del período 2000-2008, se constata que en el grupo de países clasificados como de ingreso medio-bajo a nivel mundial, el nivel de ingreso per cápita osciló entre un mínimo de 1.943 dólares y un máximo de 9.077 dólares. A su vez, la tasa de pobreza en este grupo de países osciló entre un mínimo del 2% y un máximo del 81%²². La misma disparidad se encuentra en el grupo de países de ingreso medio-alto; el nivel de ingreso per cápita osciló entre un mínimo de 4.100 dólares y un máximo de 19.547 dólares y la tasa de pobreza fluctuó entre un mínimo del 2% y un máximo del 43% (véase el cuadro VIII.8).

En el caso del grupo de países clasificados como de ingreso medio-bajo en América Latina y el Caribe, el nivel de ingreso per cápita osciló entre un mínimo de 2.264 dólares y un máximo de 7.140 dólares. A su vez, la tasa de pobreza en este grupo de países fluctuó entre un mínimo del 15% y un máximo del 35%. En el grupo de países de renta media-alta de América Latina y el Caribe, el nivel ingreso per cápita osciló entre un mínimo de 5.854 dólares y

²¹ Muy por el contrario, de los 10 menores receptores de AOD a nivel mundial, 7 pertenecían a América Latina y el Caribe.

²² Véase la clasificación de los países según grupos de ingresos provista por la OCDE en el anexo 2. Las cifras hacen referencia al nivel de PIB per cápita medido en PPA y la tasa de pobreza utilizando la línea de 2 dólares diarios por persona. Los datos provienen de la base de datos del Banco Mundial (World Development Indicators).

un máximo de 19.547 dólares y la tasa de pobreza fluctuó entre un mínimo del 3% y un máximo del 21% (véase el cuadro VIII.8)²³.

En este sentido, resultaría natural que la asistencia para el desarrollo se asignara de acuerdo con una lógica de necesidades específicas de los países y, en estos, de los sectores más afectados. Los países donantes deberían realizar una reevaluación de la lógica de asignación según el concepto de países de renta media en el momento de canalizar los flujos de asistencia para el desarrollo, ya que este grupo de países presenta una gran heterogeneidad y cuenta en su interior con sectores expuestos a un alto grado de vulnerabilidad económica y social.

Cuadro VIII.8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y MUNDO: ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS
DEL INGRESO PER CÁPITA Y DE LA POBREZA ^a

(En dólares y porcentajes)

Mundo

Países de ingresos medio-bajos						
Variable	Número de observaciones	Total	Media	Desvío estándar	Mínimo	Máximo
PIB per cápita	41		4 395	1 712	1 943	9 077
Tasa de pobreza (en porcentajes)	33		29,6	20,7	2	81
Países de ingresos medio-altos						
PIB per cápita	35		10 579	3 838	4 100	19 547
Tasa de pobreza (en porcentajes)	16		13,0	10,0	2	43

América Latina y el Caribe

Países de ingresos medio-bajos						
Variable	Número de observaciones	Total	Media	Desvío estándar	Mínimo	Máximo
PIB per cápita	11		4 661	748	2 264	7 140
Tasa de pobreza (en porcentajes)	10		25,1	6,8	15	35
Población en situación de pobreza	11	66,5	6,0	5,0	0,3	19
Población en situación de indigencia	11	33,1	3,0	2,6	0,2	10
Países de ingresos medio-altos						
PIB per cápita	19		10 301	3 946	5 854	19 547
Tasa de pobreza (en porcentajes)	9		12,2	6,6	3	21
Población en situación de pobreza	20	108,0	4,9	12,7	0	49
Población en situación de indigencia	16	32,9	1,5	3,9	0	14

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators.

^a Las cifras se refieren al nivel de PIB per cápita medido en PPA y la tasa de pobreza se basa en la línea de 2 dólares diarios. La clasificación de los países según grupos de ingresos proviene de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

²³ Cabe destacar que estas pronunciadas disparidades entre los países de cada grupo pueden incluso ser mayores si en lugar del ingreso se utilizan dimensiones de la pobreza como el acceso a servicios básicos, nutrición, educación, salud y otras contempladas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

4. América Latina y el Caribe como receptora de AOD

De los 128.600 millones de dólares de AOD canalizada hacia los países en desarrollo en 2008, solo 9.300 millones de dólares se dirigieron hacia América Latina y el Caribe (un 7,2%). De este total, 6.900 millones de dólares (casi tres cuartas partes) fue AOD bilateral por parte de los países del CAD y 2.300 millones de dólares (casi una cuarta parte) fue AOD por parte de agencias multilaterales (cuadro VIII.9).

Cuadro VIII.9
**DESEMBOLSOS DE ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO (AOD)
 NETA HACIA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**
(En millones de dólares, a precios corrientes)

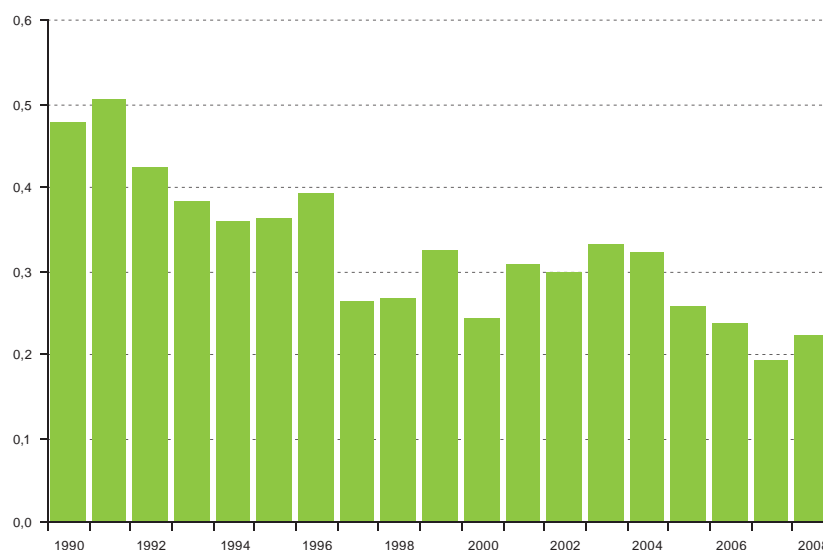
	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
AOD neta total de la cual:	5 233	6 384	4 838	5 990	5 076	6 129	6 803	6 706	7 308	6 954	9 262
Bilateral países del CAD ^a	4 188	4 807	3 846	4 456	3 892	4 569	5 122	4 819	5 236	4 744	6 907
Multilateral	1 032	1 543	941	1 489	1 119	1 520	1 646	1 841	2 032	2 109	2 264

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

^a Comité de Asistencia para el Desarrollo.

Como se observa en el cuadro VIII.7, el crecimiento medio anual de la AOD hacia América Latina y el Caribe desde 1990 hasta 2008 fue de solo el 1% en términos reales. Este crecimiento resultó insuficiente para que aumentara —o al menos no disminuyera— el monto de la AOD recibida como porcentaje del INB regional. De este modo, entre 1990 y 2008 América Latina y el Caribe vio reducido el volumen de AOD recibida como porcentaje del INB regional de un 0,5% en 1990 a un 0,22% en 2008 (véase el gráfico VIII.16).

Gráfico VIII.16
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ASISTENCIA OFICIAL PARA EL
 DESARROLLO (AOD) RECIBIDA, 1990-2008**
(En porcentajes del ingreso nacional bruto)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial. La cifra de AOD de 2008 proviene de la OCDE.

En la región se ha observado una lógica de asignación similar a la lógica global por la cual los países clasificados como de ingresos bajos y medio-bajos han recibido volúmenes más significativos de AOD como porcentaje de su ingreso que los países clasificados como de ingresos medio-altos (véase el cuadro VIII.10). Se observa así una clara asociación entre el nivel de ingreso per cápita de los países y la AOD que han recibido en los últimos tiempos (véase el gráfico VIII.17).

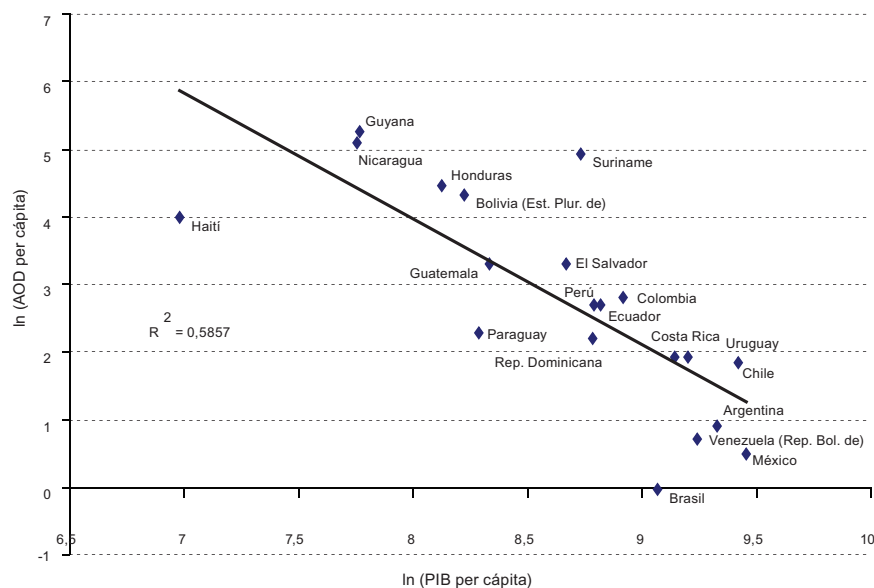
Cuadro VIII.10
DESEMBOLSOS NETOS DE ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO (AOD)
HACIA PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE ^a
(En porcentajes del ingreso nacional bruto)

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
PMD Haití	5,9	24,7	5,4	4,7	4,5	7,1	6,6	10,1	11,7	11,5	13,1	
Países de ingresos medio-bajos	Bolivia (Estado Plurinacional de)	11,8	11,0	5,9	9,4	9,0	12,1	9,4	5,9	6,8	3,7	3,9
	Colombia	0,2	0,2	0,2	0,4	0,5	0,9	0,5	0,4	0,6	0,4	0,4
	Ecuador	1,7	1,2	1,0	0,9	0,9	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5
	El Salvador	7,4	3,1	1,4	1,8	1,7	1,3	1,4	1,2	0,9	0,4	1,1
	Guatemala	2,7	1,4	1,4	1,3	1,2	1,1	0,9	1,0	1,6	1,3	1,4
	Guyana	61,0	15,1	17,5	17,6	10,8	13,9	21,5	20,1	19,6	12,3	14,5
	Honduras	16,0	11,0	6,4	9,4	6,4	5,1	7,9	7,5	5,8	4,0	4,1
	Nicaragua	33,4	23,0	15,0	24,1	13,5	21,5	29,1	16,1	14,2	15,0	11,5
	Paraguay	1,1	1,7	1,1	0,9	1,1	0,9	0,3	0,7	0,6	0,9	0,8
	Perú	1,6	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9	0,7	0,6	0,5	0,3	0,4
República Dominicana	1,5	0,8	0,2	0,4	0,6	0,3	0,4	0,3	0,2	0,3	0,3	
Países de ingresos medio-alto	Anguila	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
	Antigua y Barbuda	1,3	0,5	..	1,3	2,0	..	..	0,9	0,4	0,7	0,7
	Argentina	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
	Barbados	0,2	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,8	1,1	-0,1	..	..	..
	Belize	7,4	3,0	1,9	2,8	2,6	1,3	0,8	1,2	0,8	1,9	2,1
	Brasil	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Chile	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
	Costa Rica	3,2	0,3	0,1	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
	Cuba	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
	Dominica	12,1	11,8	6,5	8,1	12,9	4,7	11,6	7,7	6,9	6,0	6,3
	Granada	6,6	4,1	4,4	3,1	2,8	2,7	4,1	11,6	6,0	4,0	5,5
	Jamaica	6,5	1,9	0,1	0,6	0,3	0,1	0,9	0,4	0,3	0,2	0,6
	México	0,06	0,14	-0,01	0,02	0,02	0,02	0,01	0,02	0,03	0,01	0,01
	Montserrat	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
	Panamá	1,97	0,53	0,14	0,23	0,17	0,22	0,17	0,19	0,20	-0,74	0,13
	Saint Kitts y Nevis	5,24	1,77	1,30	3,28	8,95	0,05	0,02	0,64	1,12	0,72	9,12
	Santa Lucía	3,33	9,24	1,78	2,89	5,01	2,25	-2,95	1,30	2,21	2,19	2,04
	San Vicente y las Granadinas	8,18	18,68	1,95	2,47	1,31	1,82	2,74	1,07	1,00	12,35	4,71
	Suriname	15,63	11,09	3,85	3,39	1,12	0,89	1,67	2,53	3,08	6,20	3,71
	Trinidad y Tabago	0,38	0,51	-0,02	-0,02	-0,10	-0,03	-0,01	-0,01	0,08	0,10	0,05
Uruguay	0,59	0,35	0,08	0,07	0,10	0,20	0,22	0,09	0,11	0,15	0,11	
Venezuela (República Bolivariana de)	0,17	0,06	0,07	0,04	0,06	0,10	0,04	0,04	0,03	0,03	0,02	
Países de ingreso medio-alto	3,9	3,4	1,2	1,5	2,0	0,9	1,1	1,5	1,2	1,9	2,0	
Países de ingreso bajo y medio-bajo	12,0	7,8	4,7	6,0	4,2	5,5	6,6	5,4	5,3	4,2	4,3	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

^a Para la clasificación de países según ingreso se utilizó la última clasificación disponible según la OCDE. PMD: Países menos desarrollados. En América Latina y el Caribe se incluye solo a Haití.

Gráfico VIII.17
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (20 PAÍSES): RELACIÓN ENTRE EL INGRESO POR HABITANTE Y LA ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO POR HABITANTE, 2004-2007^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

^a Ambas cifras corresponden al promedio del período 2004-2007.

Esta tendencia en la forma de asignación de los flujos de asistencia hacia América Latina y el Caribe ha redundado en que, en promedio, casi un 80% del total de la AOD dirigida hacia la región desde 1990 haya sido captada por los países de ingresos bajos y medio-bajos (véase el gráfico VIII.18).

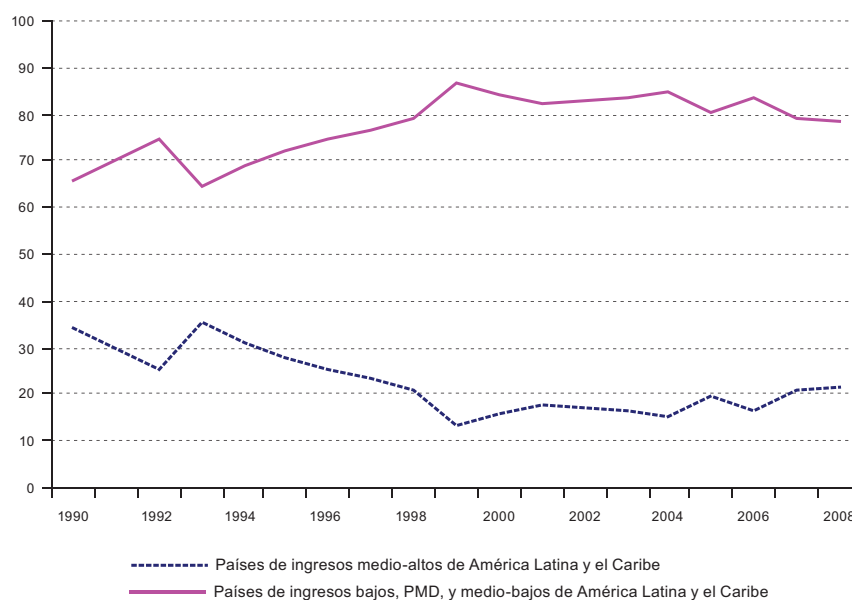
Sin embargo, es importante señalar que algunos países de la región clasificados como de ingresos medio-altos y que reciben una proporción insignificante de asistencia oficial (véase el cuadro VIII.10) enfrentan desafíos considerables en términos de una desigualdad persistente y de pobreza normalmente concentrada en ciertos estratos de la población. Asimismo, varios pequeños Estados o territorios clasificados como “insulares en desarrollo” —cuyo grupo es muy heterogéneo— presentan una alta vulnerabilidad a conmociones externas —como los desastres naturales que cíclicamente desestabilizan la senda de desarrollo de muchos de esos países— y presiones provenientes del reducido tamaño de sus economías²⁴. En este sentido, como ya se mencionó, la lógica de asignación de AOD debería focalizarse sobre la base de las necesidades específicas de los países, más allá del grupo al que pertenezcan según la clasificación de acuerdo con su nivel de ingreso.

Incluso en el grupo de países de ingresos medio-bajos, es necesario considerar sus necesidades específicas para canalizar la AOD de la forma más efectiva posible. Si bien en algunos casos estos países pueden estar recibiendo grandes volúmenes de AOD en términos relativos, la forma que esta toma también es esencial. Por ejemplo, en el grupo de países de ingresos medio-bajos de la región que han recibido mayores volúmenes de AOD en términos relativos, figuran algunos que al mismo tiempo son clasificados como “países pobres muy endeudados” (el Estado Plurinacional de Bolivia, Guyana, Honduras, Nicaragua y, más recientemente, Haití). Esto significa que, en algunos casos, una importante proporción de la AOD recibida ha sido bajo la forma de acciones relativas a su

²⁴ El grupo 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, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, 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).

deuda externa (condonaciones y otras) y no bajo la forma de “fondos frescos” dirigidos a otros sectores²⁵. En particular, si se considera la participación de las acciones relativas a la deuda externa en el total de fondos de AOD comprometidos entre 2002 y 2007, esta fue de un 25% para el Estado Plurinacional de Bolivia, de un 27% para Nicaragua y de casi un 30% para Honduras. La cara opuesta de este hecho es el menor peso de la AOD bajo la forma de servicios sociales e infraestructura social. En estos tres países, la participación de esta se situó entre un 32% y un 39% entre 2002 y 2007, muy por debajo de la participación que dicho rubro tuvo para América Latina y el Caribe en su conjunto.

Gráfico VIII.18
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PARTICIPACIÓN EN LOS FLUJOS DE ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO (AOD), SEGÚN INGRESOS DE LOS PAÍSES
(En porcentajes del total de la AOD)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

^a Para la clasificación de países según ingreso se utilizó la última clasificación disponible según la OCDE. PMD: Países menos desarrollados. En América Latina y el Caribe se incluye solo a Haití.

En definitiva, si bien la AOD bajo la forma de acciones relativas a la deuda refleja la preocupación y voluntad, por parte de los países donantes y de la comunidad internacional en general, de aliviar la carga de la deuda sobre los países de más bajos ingresos, también se deberían tener en cuenta las necesidades concretas de flujos “frescos” de asistencia que pueden presentar esos países.

5. Cambios en la forma de asignación de la asistencia oficial para el desarrollo

En la forma que ha seguido la asignación de la AOD por parte de los países donantes así como por parte de las instituciones multilaterales resaltan algunos elementos que es necesario destacar. En primer lugar, ha habido una tendencia

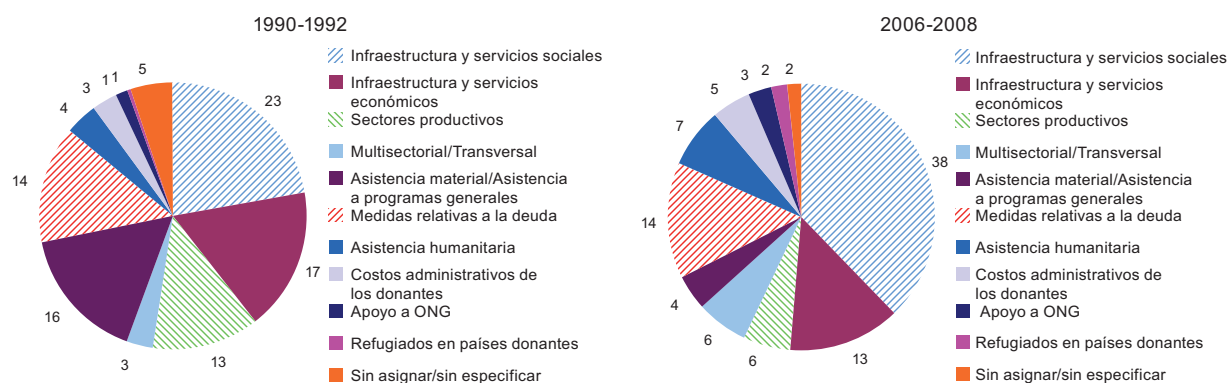
²⁵ La Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados, adoptada en 1996, se ha orientado fundamentalmente a disminuir el servicio de la deuda, mediante la condonación de deudas y la adopción de plazos más largos para el pago de la deuda pendiente. Véase la lista actual de países elegibles para asistencia bajo la iniciativa del FMI/Banco Mundial para los países pobres muy endeudados [en línea] <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm>.

al aumento de los sectores de servicios sociales e infraestructura social en el total de AOD. Asimismo, ha continuado la tendencia —en línea con lo planteado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio— de dar más peso a las donaciones frente a los créditos en el total de la ayuda oficial para el desarrollo. Esto presenta ventajas, pero también algunas desventajas que a veces pueden no resultar evidentes.

a) Aumento del peso de los sectores de servicios sociales e infraestructura social en el total de recursos de asistencia oficial para el desarrollo comprometida

Ha aumentado en las últimas dos décadas el peso de los sectores de servicios sociales e infraestructura social en el total de asistencia oficial para el desarrollo comprometida por los países donantes (véase el gráfico VIII.19).

Gráfico VIII.19
PAÍSES EN DESARROLLO: COMPROMISOS DE AOD POR PARTE DEL TOTAL DE DONANTES, POR SECTOR (INDICADOR 8.2 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO)^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

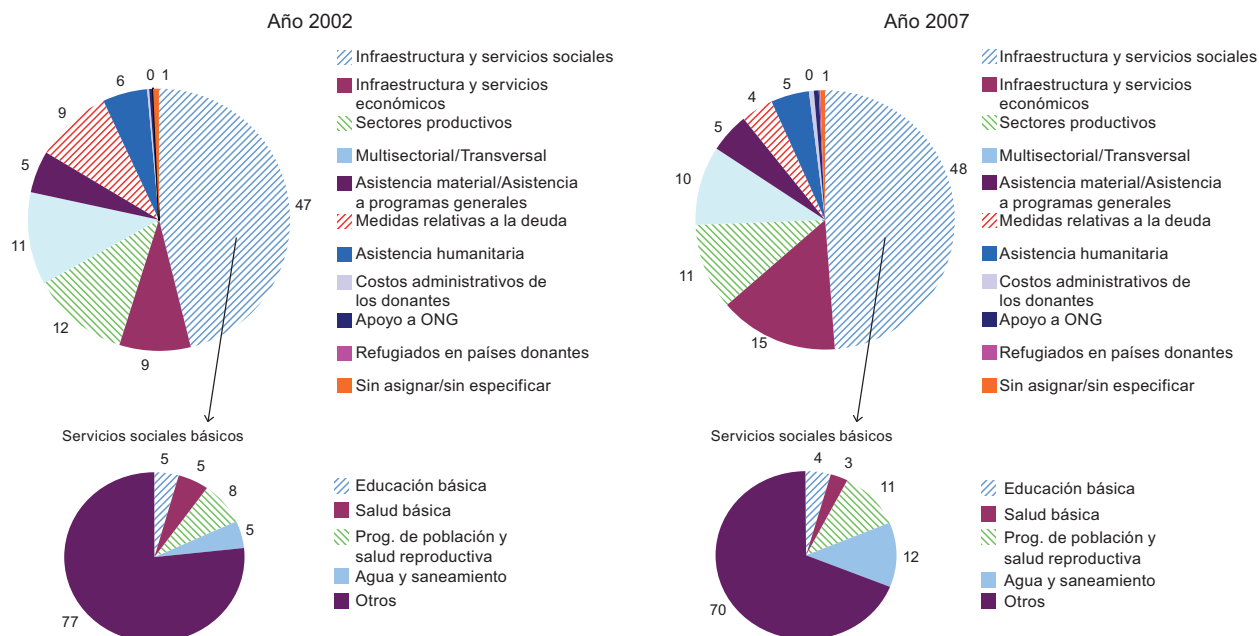
^a Debido a la falta de información, el análisis por sector se basó en datos de compromisos de AOD y no en los desembolsos efectivos de cada año.

En el caso de América Latina y el Caribe la situación ha sido similar. Como se destacó en un estudio de la CEPAL (Naciones Unidas, 2005), en la década de 1990 se registró un redireccionamiento de las asignaciones de la AOD desde los objetivos de infraestructura económica y de desarrollo general (que incluyen, entre otros, los programas de asistencia al ajuste estructural) hacia los sectores de servicios sociales e infraestructura social. Ya en 2002 estos últimos absorbían casi la mitad de la AOD dirigida a la región. Aunque entre 2002 y 2007 aumentó nuevamente el peso relativo de los sectores de infraestructura económica (del 7% al 15%), los sectores sociales continuaron teniendo el mayor peso de todos, para alcanzar en 2007 una participación del 48% en el total de la asistencia para el desarrollo.

En cada sector social, la participación de los recursos asignados a los servicios sociales básicos, específicos del indicador 8.2 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (enseñanza básica, atención primaria de la salud, nutrición, abastecimiento de agua y servicios de saneamiento) ha aumentado de un 23% a un 30% entre 2002 y 2007 (véase el gráfico VIII.20).

Por otra parte, las acciones relativas a la deuda externa (condonación, canjes, refinanciamiento y repactación, entre otras) —que habían ganado importancia entre 1990 y 2002 (véase Naciones Unidas, 2005)— redujeron su participación a partir de entonces y en 2007 representaron solamente un 4% de la AOD comprometida hacia la región.

Gráfico VIII.20
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DISTRIBUCIÓN DE LA ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO COMPROMETIDA POR LOS DONANTES, SEGÚN SECTORES, 2002 Y 2007
(En porcentajes)



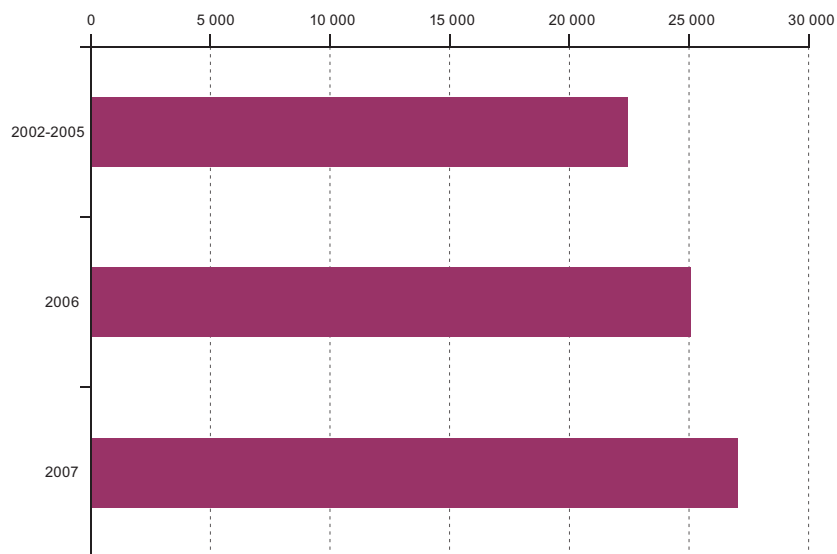
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Si bien la AOD dirigida a los sectores sociales y la dirigida directamente a los sectores vinculados con las metas del Milenio son fundamentales en la consecución de dichos objetivos, no se debe pasar por alto la relevancia de la asistencia dirigida a los sectores productivos y a aquellos con mayor capacidad de creación de empleo. Los recursos de asistencia deberían asignarse de acuerdo con una estrategia que tenga como foco, además de potenciar los sectores sociales, potenciar los que generan un impacto multiplicador mayor. En este sentido, por ejemplo, la asistencia oficial destinada a fomentar la capacidad comercial, la ayuda para el comercio, apunta justamente a potenciar las capacidades de los países para que estos puedan sacar el mayor provecho de los fondos disponibles y lograr un impacto no solo en el corto plazo sino también en el mediano y largo plazo. La iniciativa de la ayuda para el comercio no constituye un fondo específico nuevo para el comercio ni tampoco una categoría específica de AOD, sino que simplemente provee a los países receptores y donantes de un marco para conectar una gama de actividades de desarrollo dentro de una estrategia coherente de desarrollo comercial (OCDE/OMC, 2009). Más concretamente, el concepto de ayuda para el comercio incluye la AOD destinada principalmente a: i) la provisión de asistencia técnica para la política y la regulación comercial (por ejemplo, colaborar con los países en el desarrollo de estrategias comerciales, negociación de acuerdos de comercio, entre otros); ii) la creación de infraestructura vinculada al comercio (por ejemplo, carreteras, puertos, telecomunicaciones para comunicar el mercado doméstico con los mercados globales); iii) la creación de capacidad productiva (por ejemplo, ayudando al sector privado a explotar algunas ventajas comparativas y diversificar sus exportaciones); iv) la ayuda a los países con los costos provenientes de ajustes vinculados a la integración comercial (por ejemplo, los costos de reducir tarifas), y v) otras necesidades vinculadas al comercio (OCDE/OMC, 2009).

Los fondos de la ayuda para el comercio destinados al total de los países en desarrollo han venido mostrando una tendencia creciente en los últimos años y en 2007 alcanzaron 27.100 millones de dólares, un 21% más que para el promedio 2002-2005 en términos reales (véase el gráfico VIII.21). Sin embargo, de ese total, más del 55% se concentró en 20 países, de los cuales la mayoría están clasificados como países menos desarrollados (7)

o países de ingresos bajos (5)²⁶. De esta forma, al igual que sucede con los flujos totales de AOD, en el caso de la ayuda para el comercio también son Asia y África las regiones cuya participación es mayor en el total de fondos. América Latina y el Caribe, por su parte, recibió solo un 8% del total de ayuda para el comercio hacia el mundo en desarrollo en 2007 y esta participación ha variado muy poco en los últimos años.

Gráfico VIII.21
**MAGNITUD Y EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA AYUDA DESTINADA A FOMENTAR LA CAPACIDAD
 COMERCIAL DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO (INDICADOR 8.9 DE LOS OBJETIVOS
 DE DESARROLLO DEL MILENIO)**
 (En millones de dólares constantes de 2007)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

En un contexto en que la demanda global se ha reducido significativamente a raíz de la crisis y en que los recursos para el financiamiento del comercio se han tornado muy escasos, el apoyo de la comunidad internacional y de los países donantes es vital para reducir el deterioro de las perspectivas de crecimiento de largo plazo de las regiones en desarrollo, y en particular de América latina y el Caribe. En síntesis, no solamente el volumen de asistencia, sino también su calidad en términos de los sectores a los que se dirige y las prioridades que atiende, se tornan de vital importancia para recuperar el crecimiento en los años venideros y evitar el deterioro de las condiciones sociales en los países receptores.

b) Aumento de la AOD bajo la forma de donaciones y AOD no condicionada

En lo relativo a las características de los flujos de AOD hacia los países en desarrollo ha habido algunas notas positivas que se relacionan directamente con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En particular, ha aumentado la proporción de AOD en forma de donaciones respecto de los créditos. La proporción de donaciones en el total de desembolsos brutos de AOD hacia los países en desarrollo aumentó de un 68% en 1990 a un 81% en 2008. Es decir que solo un 19% de la AOD tuvo la forma de créditos en el año 2008.

En el caso de América Latina y el Caribe sucedió algo similar y se ha dado un aumento de la proporción de AOD en forma de donaciones respecto de los créditos. La proporción de donaciones en el total de desembolsos brutos

²⁶ En el caso de los países de menores ingresos, la mayor parte de los recursos se utiliza para cubrir necesidades en términos de infraestructura. Por otra parte, en los países de ingreso medio suele priorizarse más, en general, la creación de capacidades productivas (OCDE/OMC, 2009).

de AOD hacia la región aumentó de un 69% en 1990 a un 84% en 2008, de modo que solo un 16% de la AOD tuvo la forma de créditos en 2008.

La AOD bajo la forma de donaciones tiene la clara ventaja de ser recursos que los países receptores no deben reembolsar a los donantes. Sin embargo, la desventaja no siempre evidente es que a veces las donaciones son otorgadas con más condicionalidades en lo referente a su uso que los créditos, los cuales suelen tener la posibilidad de un uso más libre. A este respecto, la situación ideal en lo que refiere a las características de los flujos de asistencia debería ser que los recursos fueran asignados de acuerdo con una estrategia precisa definida en conjunto por parte de los países receptores y donantes y no simplemente con condiciones impuestas por estos últimos. Un ejemplo particular de esas condiciones que pueden resultar impuestas se refiere a que el país beneficiario utilice la asistencia recibida para comprar bienes y servicios producidos por el país donante (ayuda condicionada). Al observar la evolución de la proporción de la AOD bilateral comprometida por parte de los donantes del CAD —que no está condicionada en este sentido— se constata una tendencia positiva, ya que ha ido en aumento. En línea con lo buscado mediante los ODM (indicador 8.3), alcanzó el 87% en 2008 en comparación con un 81% en 2000 y un 59% en 1990.

6. El futuro del financiamiento para el desarrollo: qué se puede esperar y cuáles son los desafíos

La actual crisis económica y financiera global, que tuvo su epicentro en los Estados Unidos y los países desarrollados, ha sido la más profunda de los últimos 60 años y sus consecuencias se han hecho sentir en mayor o menor medida en todas las regiones del mundo en desarrollo. Uno de los efectos fundamentales de la crisis ha sido el de reducir las fuentes de financiamiento, tanto externas como internas, disponibles para las economías emergentes.

Los flujos de capital privado hacia todas las regiones en desarrollo se vieron reducidos como consecuencia de la crisis. Lo mismo sucedió con la disponibilidad de divisas por exportaciones ya que, debido a la caída de la demanda global y a las fuertes restricciones de liquidez imperantes, el comercio internacional se desplomó a una velocidad aun mayor que la registrada durante la Gran Depresión²⁷.

Los efectos de la crisis sobre la actividad económica —en algunos casos aunados al aumento del gasto público para emprender políticas fiscales contracíclicas— redundaron en un empeoramiento de la situación fiscal de los países en desarrollo y, por ende, les dejó un margen limitado para la movilización de recursos a nivel nacional.

En América Latina y el Caribe, los flujos financieros netos (sin IED) de seis de las mayores economías de la región pasaron de representar un 1% del PIB acumulado anual en el tercer trimestre de 2008 a un mínimo de -1,6% del PIB en el segundo trimestre de 2009, es decir una reversión de 2,6 puntos del PIB²⁸. La inversión extranjera directa hacia América Latina y el Caribe en su conjunto también se vio severamente afectada y se contrajo aproximadamente un 37% en 2009, la mayor caída en por lo menos los últimos 30 años, y las entradas de divisas por exportaciones cayeron en una magnitud sin precedentes en los últimos 70 años (CEPAL, 2009a)²⁹. Finalmente, los flujos de remesas recibidas por la región, que en muchos países son un complemento fundamental del ingreso de los hogares más pobres, cayeron alrededor del 10% en 2009, y no se espera que se recuperen significativamente en el futuro cercano³⁰.

El año 2010 encontrará a la región con una coyuntura fiscal más ajustada. La caída en el nivel de actividad —el PIB regional habría caído un 1,8% en 2009—, unida al aumento del gasto público para la implementación de

²⁷ Desde julio de 2008 (el punto más alto del año) hasta mayo de 2009, se registró una contracción del 37% en el valor del comercio mundial y todas las regiones del mundo han sufrido caídas en sus exportaciones (véase CEPAL, 2009a).

²⁸ Se consideró el promedio simple de la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México y el Perú.

²⁹ Aunque entre 1999 y 2003 se registró una disminución de los flujos de IED de alrededor del 47%, en aquel caso la caída se centró solo en dos países (la Argentina y el Brasil), mientras que en esta oportunidad la contracción es mucho más generalizada en toda la región (véase CEPAL, 2009d).

³⁰ Para 2010 y 2011 se espera un crecimiento muy leve del flujo de remesas hacia la región del 0,5% y el 3,5%, respectivamente (Banco Mundial, 2009).

políticas fiscales contracíclicas, redundó en un deterioro del saldo primario que pasó de un superávit del 1,4% del PIB en 2008 a un déficit del 1% en 2009³¹.

En un contexto como el actual, los flujos de AOD se tornan más vitales que nunca para contrarrestar la restricción de recursos a nivel interno y externo e impedir retrocesos sustantivos en la situación social de los países en desarrollo y en particular en el grado de avance con respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Lamentablemente, la necesidad fundamental de que se preserven y aumenten los flujos de AOD como paliativo a la caída en otras fuentes de financiamiento, se produce en un momento en que los países desarrollados enfrentan, a su vez, otras necesidades de financiamiento propias derivadas de los efectos de la crisis. La mayoría de las principales economías desarrolladas reaccionaron ante la crisis con enormes paquetes de rescate fiscal y monetario y esto, unido a la caída en los niveles de actividad económica, redundó en un notable deterioro de sus finanzas públicas. De este modo, el déficit fiscal de los países desarrollados del G20 cerrará el año 2009 en un 9,7% del PIB en promedio según estimaciones del FMI y en 2010 se ubicará en un 8,7% del PIB. Por su parte, la deuda pública bruta de estos países cerrará el año 2009 en un 98,9% y en 2010 se ubicará en torno al 106,7% del PIB (informe del Fondo Monetario Internacional, 3 de noviembre de 2009). Es posible, entonces, que estas economías se tornen más reacias a aumentos sustanciales de los volúmenes de asistencia para el desarrollo de forma de evitar mayores desequilibrios en sus cuentas fiscales. Por lo tanto, lo que suceda con los flujos de AOD en el futuro cercano (2010 y 2011) dependerá básicamente de cómo los países donantes prioricen el cuidado de sus finanzas públicas frente a las necesidades aumentadas de los países en desarrollo.

En 2005, en la Cumbre del Grupo de los Ocho celebrada en Gleneagles (Reino Unido) y en la Cumbre del Milenio +5 de apoyo a las metas del Milenio, los países donantes hicieron compromisos de aumentar los volúmenes de AOD, que fueron reafirmados en la reunión del G20 del 2 de abril de 2009. La mayoría de dichos compromisos estuvieron expresados como proporción del INB de los países y algunos establecieron metas concretas hacia el año 2010 (véase el cuadro VIII.11). Simulaciones de un estudio de la OCDE (OCDE, 2009b) indican que el cumplimiento de dichos compromisos implicaría que el nivel de ayuda debería situarse en el año 2010 en un 0,39% del INB conjunto (véase el cuadro VIII.11). Esto implica un aumento del monto total de AOD del 10% real anual entre 2008 y 2010.

Cuadro VIII.11
ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO POR PAÍSES DONANTES
EN 2008 Y SIMULACIONES DE AOD EN 2010^a
(En millones de dólares constantes de 2008)

País	2008 (preliminar)		Supuestos (relación AOD/INB)	2010			
	AOD neta (en millones de dólares de 2008)	AOD/INB		AOD neta (en millones de dólares de 2008)	AOD/INB	Cambio real en la AOD comparado con 2008 (en millones de dólares de 2008) (en porcentajes)	
Alemania	13 910	0,38	0,51% en 2010	17 687	0,51	3 777	27
Austria	1 681	0,42	0,51% en 2010	1 945	0,51	264	16
Bélgica	2 381	0,47	0,7% en 2010	3 361	0,70	980	41
Dinamarca ^b	2 800	0,82	0,8% mínimo	2 623	0,80	-177	-6
España	6 686	0,43	0,56% en 2010 y 0,7% en 2012	8 271	0,56	1 585	24
Finlandia	1 139	0,43	0,51% en 2010	1 300	0,51	161	14
Francia	10 957	0,39	0,51% en 2010 y 0,7% en 2015	13 909	0,51	2 952	27
Grecia ^c	693	0,20	0,35% en 2010	1 145	0,35	452	65
Irlanda	1 325	0,58	0,6% en 2010 y 0,7% en 2012	1 307	0,60	-17	-1
Italia ^d	4 444	0,20	0,51% en 2010	10 866	0,51	6 423	145
Luxemburgo	409	0,92	0,93% en 2010 y 1% en los años siguientes	395	0,93	-14	-3

³¹ En algunos países de la región, la baja del precio de los productos básicos fue otro factor que influyó en la caída de los ingresos fiscales.

Cuadro VIII.11 (conclusión)

País	2008 (preliminar)		Supuestos (relación AOD/INB)	2010			
	AOD neta (en millones de dólares de 2008)	AOD/INB		AOD neta (en millones de dólares de 2008)	AOD/INB	Cambio real en la AOD comparado con 2008 (en millones de dólares de 2008) (en porcentajes)	
Países bajos	6 993	0,80	0,8% mínimo	6 647	0,80	-346	-5
Portugal	614	0,27	0,51% en 2010	1 119	0,51	505	82
Suecia	4 730	0,98	1%	4 625	1,00	-105	-2
Reino Unido ^c	11 409	0,43	0,56% en 2010-2011 y 0,7% en 2013	14 243	0,56	2 834	25
Miembros de la Unión Europea (EU) y del Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC), total	70 168	0,42		89 441	0,56	19 273	27
Australia ^f	3 166	0,34	Véase nota al pie ^f	3 266	0,37	100	3
Canadá ^g	4 725	0,32	Véase nota al pie ^g	4 875	0,34	150	3
Estados Unidos ^h	2 608	0,18	Véase nota al pie ^h	27 647	0,20	1 639	6
Japón ⁱ	9 362	0,18	Véase nota al pie ⁱ	13 310	0,28	3 948	42
Nueva Zelanda ^j	346	0,30	Véase nota al pie ^j	415	0,35	69	20
Noruega	3 967	0,88	1% en 2006-2009	4 295	1,00	327	8
Suiza ^k	2 016	0,41	Véase nota al pie ^k	1 862	0,40	-154	-8
Miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC), total	119 759	0,30		145 110	0,39	25 351	21

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

^a Las cifras no representan proyecciones de AOD para 2010, sino simulaciones en las que se utiliza como supuesto la AOD comprometida en la Cumbre del Grupo de los Ocho celebrada en Gleneagles en 2005. La Secretaría de la OCDE obtuvo los presentes datos sobre la base de anuncios públicos de los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD). Las cifras principales de dichos anuncios se presentan como "supuestos". Para calcular la AOD neta y las relaciones entre esta y el ingreso nacional bruto (INB) se requieren proyecciones del INB para 2010. Para 2009 y 2010, las proyecciones del crecimiento real se tomaron de las proyecciones provisionales del Departamento de Economía de la OCDE del 31 de marzo de 2009. Para los países del G7 se emplean proyecciones de crecimiento real. Para la mayoría de los otros países, se emplean las proyecciones de crecimiento real de la zona del euro o del total de los países de la OCDE. Si bien los cálculos se han discutido a nivel técnico con las autoridades nacionales, la Secretaría del CAD es responsable de la metodología y los resultados finales publicados.

^b En los próximos años, el Gobierno de Dinamarca intentará aumentar la AOD como porcentaje del PIB desde el nivel actual del 0,8%.

^c Debido a las limitaciones presupuestarias, Grecia ha postergado el objetivo de AOD de la Unión Europea del 0,51% para 2012. El país estima que alcanzará una relación entre la AOD y el INB del 0,35% en 2010.

^d Las autoridades italianas informan que la tendencia de la AOD de su país se verá afectada por las limitaciones de sus finanzas públicas.

^e En la simulación de la AOD de 2010 realizada por la Secretaría de la OCDE se aplica la estimación previa de la relación entre la AOD y el INB de 2010 (0,56%) a las proyecciones actuales del INB del Reino Unido para 2010, expresadas en precios y tipo de cambio de 2008.

^f Australia espera seguir aumentando su AOD y anunció su intención de alcanzar una relación entre la AOD y el INB del 0,5% en el período 2015-2016. En 2008 el gobierno anunció objetivos provisionales del 0,35% para el período 2009-2010, del 0,37% para 2010-2011 y del 0,38% para 2011-2012. Cifra ajustada por inflación.

^g El Canadá proyecta duplicar su asistencia internacional para 2010 en términos nominales. Las autoridades estiman que la AOD (compuesta en gran parte de esta asistencia) será de 5.100 millones de dólares del Canadá en 2010. La cifra de AOD presentada en este cuadro está ajustada por inflación y convertida en dólares de los Estados Unidos según el tipo de cambio de 2008.

^h Los Estados Unidos no emiten ni aprueban las proyecciones sobre la AOD. Las cifras presentadas en el cuadro son estimaciones de la Secretaría de la OCDE basadas en la AOD de 2004 más 5.000 millones de dólares nominales por año destinados a cubrir los compromisos de la Cumbre del Grupo de los Ocho celebrada en Gleneagles sobre el aumento de la asistencia al África subsahariana, la Cuenta del Reto del Milenio y las iniciativas sobre el VIH/SIDA y la malaria y la ayuda humanitaria.

ⁱ El Japón proyecta aumentar su AOD en 10.000 millones de dólares en total en el período 2005-2009 con relación a 2004. Según estimaciones de la Secretaría de la OCDE, el aumento será de 4.390 millones de dólares en 2009, en relación con 2004, y emplea esta misma cifra para 2010 bajo el supuesto de que el volumen de la AOD neta en 2009 no variará. No se realiza ajuste por inflación.

^j Nueva Zelanda informó un objetivo intermedio de 600 millones de dólares de Nueva Zelanda. La Secretaría de la OCDE estima una relación entre la AOD y el INB del 0,35% en 2010.

^k El Parlamento de Suiza (Consejo de los Estados en septiembre de 2008 y el Consejo Nacional en diciembre de 2008) decidió incrementar la AOD al 0,5% del INB para 2015. La provisión de recursos adicionales para cumplir con este objetivo se decidirá luego de la aprobación del crédito marco adicional en 2009. Según el plan financiero actual, la relación entre la AOD y el INB del 0,40% se mantendrá a partir de 2009.

Sin embargo, una encuesta de la OCDE sobre planes de gasto futuro en asistencia al desarrollo por parte de los países donantes (OCDE, 2009b) indica que esta aumentará en una magnitud bastante menor a la necesaria. Estrictamente, el documento no recoge los planes de gasto totales en AOD, sino en la ayuda programable por país (APP). La APP constituye solo una porción de la AOD bilateral y se refiere al monto de ayuda que puede ser programada por los países en desarrollo en sus presupuestos; es decir la APP es la ayuda total menos las formas de asistencia como la ayuda de emergencia, el alivio de la deuda y otra ayuda que no es programable por parte de los países receptores. Como forma de referencia, la APP constituyó entre 2005 y 2007 entre un 50% y un 60% de la AOD bilateral por parte de los donantes (OCDE, 2009c).

Según la mencionada encuesta, el nivel programado de aumento de la APP fue de solo un 4% real anual entre 2008 y 2010. Es decir que, de materializarse estos planes, las metas de AOD para 2010 no se estarían cumpliendo, ya que, como se mencionó, la APP constituye en general al menos la mitad de la AOD total bilateral. Para el año 2011 el informe no es más alentador: la APP está programada para aumentar un 3% en términos reales con respecto al nivel programado para 2010. Esto tiene implícito programas muy conservadores, posiblemente reflejo de la crisis económica y financiera e implicará que aun luego de 2010 la AOD siga rezagada con respecto a las metas.

En lo que atañe a nuestra región como receptora de AOD, resalta en este contexto un elemento adicional. Los países donantes, además de estar atrasados con respecto a la meta general para 2010, están aún más atrasados con respecto al cumplimiento de su meta de Gleneagles para África. Tanto es así que, si se asumiera que los donantes aumentan la AOD de forma de cumplir con la meta global para 2010 y que de ese aumento todo se dirigiera a África, aun así sería necesario reasignar desde otras regiones para cumplir con la meta de África (OCDE, 2009b, pág. 18). Dado lo anterior, no deja de ser una posibilidad cierta que América Latina y el Caribe siga perdiendo participación en el total de la AOD si se llevara a cabo una reasignación desde esta hacia África³². En la región, los países clasificados como de ingresos medio-altos serán probablemente los más afectados si los donantes fijan prioridades en términos del ingreso promedio de los países y no de sus necesidades específicas.

En vista de todo lo anterior, para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en la región hacia el año 2015 será necesario, por una parte, que los países donantes y las instituciones multilaterales pertinentes hagan un esfuerzo mayor para movilizar recursos financieros para la AOD. Será necesario que los países donantes renueven su compromiso de llevar el monto de AOD hacia la meta del 0,7% de su INB de forma que el aumento de asistencia pueda realizarse hacia todas las regiones con necesidades y que el aumento de ayuda hacia algunos países o regiones no vaya en desmedro de otros.

En segundo lugar, es necesario introducir cambios en la lógica que actualmente sigue la asignación de la AOD. La priorización de la asignación hacia los países de menores ingresos por sobre los países de renta media ha relegado a un segundo plano a muchos países de la región, aun cuando estos presentan importantes necesidades no cubiertas y sectores con alto grado de vulnerabilidad económica y social. En este sentido, la lógica de la asignación debería guiarse por las necesidades específicas de los países y, en estos, por las de los sectores más afectados. Los países donantes y las instituciones multilaterales deberían estar conscientes de que el deterioro de los indicadores sociales en cualquiera de las economías en desarrollo no solo es un problema para quienes padecen las necesidades insatisfechas en el momento actual, sino que también puede tener consecuencias a mucho mayor plazo y su daño extenderse en el tiempo durante generaciones. Un ejemplo de ello es el capital humano, cuyo deterioro resultante de carencias en alimentación, salud y educación constituye un efecto a largo plazo que pesa sobre la capacidad de desarrollo de los países aun mucho tiempo después de iniciada la recuperación de los indicadores concretos.

³² Es importante notar que, de hecho, el informe de la OCDE estima que de cumplirse las metas de Gleneagles para África, ello implicaría una participación del 45% de dicha región en la AOD total hacia 2010 (OCDE, 2009b, pág. 17).

En tercer lugar, es necesario potenciar la forma de asignación de los flujos de asistencia que estarán disponibles para que tengan el mayor impacto multiplicador posible. En este sentido, es necesario que los recursos sean asignados de acuerdo con una estrategia precisa definida en conjunto por los países receptores y donantes y que dicha estrategia asigne un mayor peso a los sectores con mayor capacidad de creación de empleo. La estrategia de asignación de AOD debería apuntar a potenciar las capacidades de los países para que estos puedan sacar el mayor provecho de los fondos disponibles. La ayuda para el comercio, como fue mencionado, podría ser un ejemplo concreto de asistencia asignada con este propósito.

Por último, es necesario que el conjunto de los países desarrollados y en desarrollo sigan estudiando formas adicionales e innovadoras de financiamiento que se sumen a las que actualmente están en uso y que puedan aportar recursos frescos ante una coyuntura de escasez general de financiamiento como la actual. En el Consenso de Monterrey se había solicitado a las Naciones Unidas y a sus Estados Miembros que estudiaran fuentes innovadoras de financiamiento y en Naciones Unidas (2005) se recogen algunos de los mecanismos que fueron propuestos a raíz de esa iniciativa (véase el recuadro VIII.2).

Algunos de los mecanismos propuestos —por ejemplo, imponer un recargo sobre la compra de pasajes aéreos— ya han sido implementados, mientras que otros —como imponer un impuesto a las transacciones financieras internacionales— no han tenido aún la misma acogida. Sin embargo, este último mecanismo ha estado recientemente en discusión como una posibilidad en el contexto de la crisis actual. En este caso, los motivos del impuesto serían distintos; por una parte, se buscaría disminuir las transacciones especulativas internacionales y, por la otra, contar con mayores recursos para reducir los déficits fiscales de los países desarrollados. La asistencia para el desarrollo no se ha manejado como destino posible de los fondos recaudados.

A los mecanismos propuestos en aquella oportunidad se han añadido recientemente otros como la iniciativa “Debt2Health” (deuda por salud), lanzada oficialmente en 2007, que básicamente implica aplicar el mecanismo de canje de deuda al financiamiento de programas de salud. Mediante esta iniciativa, se invita a los acreedores de algunos países beneficiarios seleccionados a condonar porciones de la deuda con la condición de que los gobiernos beneficiarios inviertan una porción acordada en programas de salud vinculados a la lucha contra el VIH/SIDA, la tuberculosis y la malaria previamente aprobados por el Fondo Mundial³³. Esa conversión de deuda por gasto en salud permite a los países dedicar una mayor proporción de sus propios recursos a la lucha contra estas enfermedades, al liberar recursos que hubieran estado dedicados al pago de deuda pública (Aidsalliance, 2007).

Más allá de todos estos mecanismos innovadores de financiamiento que ya se han propuesto, y que podrían o no ponerse en funcionamiento, es necesario no cesar en la continua búsqueda de formas novedosas para cubrir las necesidades de los países en desarrollo. En este sentido, resultará relevante en un contexto como el actual fomentar también los mecanismos de cooperación Sur-Sur entre países en desarrollo, así como la cooperación triangular, en aquellos casos en que los países en desarrollo no dispongan de la financiación necesaria para impulsar acciones de cooperación entre sí³⁴. Son muchas las capacidades con que cuentan los países en desarrollo que son transferibles a sus pares y en un mundo futuro que, al menos en el corto plazo, estará caracterizado por un mayor dinamismo de las economías emergentes en comparación con las desarrolladas, estas dos formas de cooperación surgen como complementos ineludibles a la forma tradicional de asistencia oficial para el desarrollo.

³³ El Fondo Mundial fue creado en 2002 y es una asociación mundial público-privada dedicada a captar y desembolsar nuevos recursos para la prevención y el tratamiento del SIDA, la tuberculosis y la malaria (véase [en línea] <http://www.theglobalfund.org/es/about/>).

³⁴ La cooperación triangular surge como una alternativa para superar el obstáculo de la falta de financiamiento en la cooperación Sur-Sur por la vía de incorporar a un tercer actor, en general un donante tradicional, que asume parcial o íntegramente dicho financiamiento (SEGIB, 2008).

Recuadro VIII.2
MECANISMOS FINANCIEROS INNOVADORES CONTRA EL HAMBRE Y LA POBREZA^a

El Grupo Técnico sobre mecanismos de financiación innovadores conformado por Alemania, Argelia, el Brasil, Chile, España y Francia propuso los siguientes mecanismos, con el fin de movilizar recursos adicionales para financiar los Objetivos de Desarrollo del Milenio:

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.

4. Creación de un servicio de financiación internacional (IFF)

Este mecanismo financiero, propuesto por el Reino Unido, está destinado a movilizar recursos adicionales hasta 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 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 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, por medio 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.

Fuente: Naciones Unidas, Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe (LC/G.2331-P), J.L. Machinea, A. Bárcena y A. León (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005.

^a Véase la carta del 23 de febrero de 2005 dirigida al Secretario General por los Representantes Permanentes de Alemania, el 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 de 2005.

C. SOSTENIBILIDAD Y ALIVIO DE LA DEUDA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

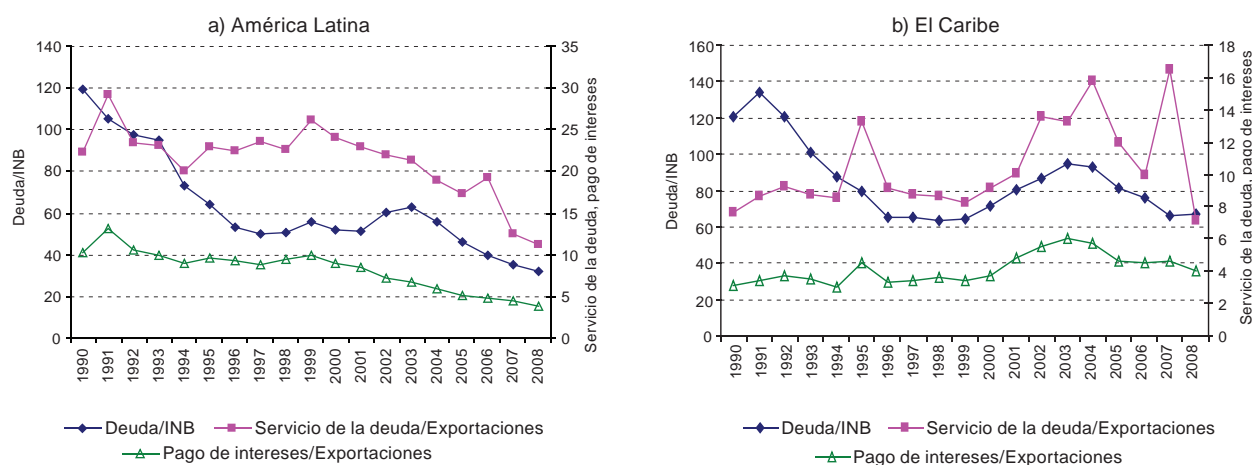
Objetivo	Meta	Indicadores
Objetivo 8	Meta 8.D	
Fomentar una alianza mundial para el desarrollo	Abordar en todas sus dimensiones los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo	<p>8.10 Número total de países que han alcanzado el punto de decisión y número total de países que han alcanzado el punto de culminación en la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) (acumulativo)</p> <p>8.11 Alivio de la deuda comprometido conforme a la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados y la Iniciativa para el alivio de la deuda multilateral</p> <p>8.12 Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios</p>

1. La deuda en América Latina y el Caribe

Para el promedio de los países de América Latina, la dinámica del endeudamiento externo muestra una evolución positiva desde 2002 y llega a representar, en promedio, cerca de un 32% del ingreso nacional bruto en 2008, la cifra más baja desde 1990. Tanto la evolución del servicio de la deuda como el pago de intereses, ambos medidos como proporción de las exportaciones, alcanzan también sus niveles más bajos en el año 2008 (véase el gráfico VIII.22.a).

En el caso de los países del Caribe, la evolución de la deuda externa total también marca un punto de inflexión en los primeros años de la década actual, aunque la medida de la deuda total en relación al ingreso nacional bruto (INB) volvió a niveles similares a los de la segunda mitad de los años noventa, en torno a un 67% (véase el gráfico VIII.22.b). El servicio de la deuda muestra una dinámica más irregular en los últimos años, promediando un 12% de las exportaciones entre 2000 y 2008, mientras que el pago de intereses, más estable, promedia un 5% de las exportaciones en el mismo período.

Gráfico VIII.22
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES DE DEUDA EXTERNA, 1990-2008
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras del Banco Mundial, World Development Indicators, abril de 2010. Las cifras corresponden a promedios simples para la región.

2. Programas de alivio de la deuda para países de bajos ingresos y muy endeudados de América Latina y el Caribe

En el caso de la región, solo cinco países (el Estado Plurinacional de Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua) se han acogido a la iniciativa conjunta del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI) para los países pobres muy endeudados (PPME). Esta iniciativa surgió en 1996, para responder a la necesidad de muchos países de enfrentar una creciente deuda pública externa y se planteó con dos objetivos básicos: lograr la sostenibilidad de largo plazo de la deuda y asegurar la reducción de la pobreza en los países con mayores niveles de endeudamiento y de pobreza, bajo la condición de que se llevaran a cabo importantes programas de ajuste macroeconómico y reformas estructurales. En esta iniciativa, que forma parte de un esquema más amplio de medidas de alivio de la deuda, como las del Club de París y el Plan Brady, participan acreedores de la deuda pública oficiales multilaterales y bilaterales, así como también privados³⁵.

A excepción de Haití (que en 2006 logró reunir las condiciones exigidas para acceder a los beneficios de los programas de alivio de la deuda), los otros cuatro alcanzaron el “punto de decisión” en el año 2000. Para examinar el efecto de estos programas en los países beneficiarios, conviene distinguir los impactos a nivel de los indicadores macroeconómicos de los que tienen un efecto sobre las necesidades de financiamiento para el desarrollo.

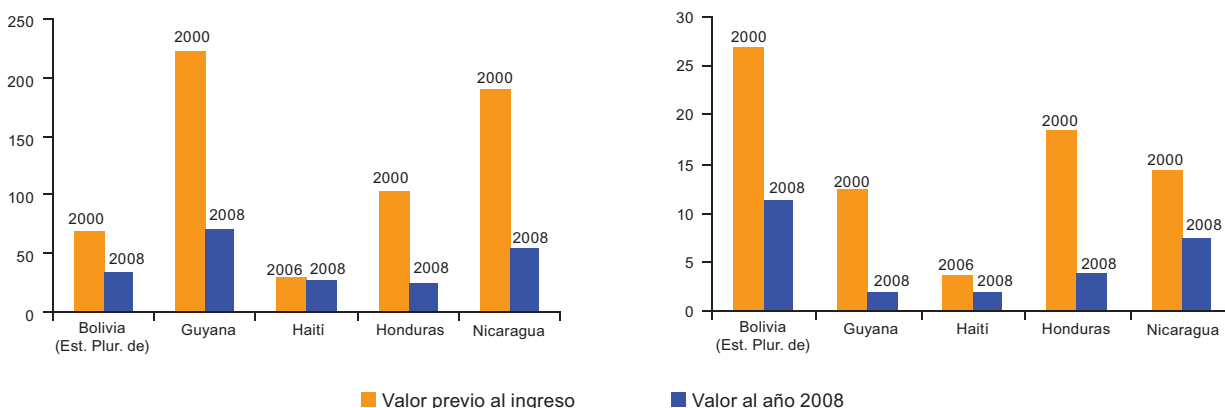
En el contexto de los indicadores relativos a los niveles de endeudamiento, estos países, al igual que el resto de la región, también muestran una evolución favorable. En efecto, exceptuando a Haití, la deuda total en relación con el ingreso nacional bruto se redujo sustancialmente desde el momento en que los países accedieron al programa, especialmente en los casos de Guyana y Honduras (véase el gráfico VIII.23). Algo similar se observa en el pago del servicio de la deuda en relación con las exportaciones. Para el año 2008, el alivio otorgado por el Banco Mundial era cercano al 42% del valor presente de la deuda externa de estos cinco países en su conjunto. En el Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras, dicho alivio representaba alrededor del 55%, mientras que para Guyana y Haití era cercano al 31%. En el caso de Nicaragua, el alivio obtenido llegaba a un 25% de la deuda.

Si bien es cierto que los programas de alivio han contribuido a mejorar las condiciones de deuda externa de los países que se han acogido a ellos, este no es el único factor que explica esta evolución. Cabe mencionar que en el período 2002-2008, la región en general observó elevadas tasas de crecimiento y acumulación de reservas, que fueron acompañadas de políticas macroeconómicas internas que mejoraron la posición deudora de los países tanto en el ámbito interno como externo.

Un punto débil de los programas de alivio de la deuda se refiere al tipo de condicionalidad macroeconómica que se exige para ser elegible a los beneficios. Es necesario equilibrar los criterios de la condicionalidad con las necesidades de los países de menores ingresos. Los programas de alivio de la deuda deben ser programas de responsabilidad compartida e incorporar la responsabilidad de los proveedores de crédito en el proceso de sobreendeudamiento de los países.

³⁵ El proceso para la iniciativa de los PPME consta de dos etapas. En la primera se debe dar cumplimiento a los programas de ajuste respaldados por el FMI y el Banco Mundial, y contar con un documento de estrategia de lucha contra la pobreza. Si eso se cumple, según los parámetros de sostenibilidad de la deuda, se decide si el país puede recibir asistencia (punto de decisión), consistente en llevar la deuda a niveles considerados como sostenibles. Para acceder a la totalidad de dicho alivio, en una segunda etapa hay que mantener los buenos resultados en los programas de ajuste y haber implementado la estrategia de lucha contra la pobreza. Si se cumple, el proceso culmina (punto de culminación) recibiendo la totalidad del alivio prometido en el punto de decisión. En 2005 se crea la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM), como un mecanismo complementario a la iniciativa para los PPME. Contempla un alivio del 100% de la deuda al FMI, al Banco Mundial y al Fondo Africano de Desarrollo, por parte de los países que hayan completado todo el proceso de la iniciativa para los PPME. En el año 2007 se unió el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para dar un alivio similar a los cinco países latinoamericanos considerados en la iniciativa de los PPME.

Gráfico VIII.23
PAÍSES POBRES MUY ENDEUDADOS (PPME) DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
INDICADORES DE DEUDA EXTERNA
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, *World Development Indicators*, abril de 2010.

Los mecanismos de alivio de deuda deberían contemplar de manera explícita la capacidad nacional para hacer frente al pago de la deuda, y las necesidades de financiamiento de los países, junto con el reconocimiento de un espacio de política pública más amplio para que estos puedan hacer frente a sus objetivos de desarrollo. De esta manera, se aseguraría que los países, además de poder cumplir con sus obligaciones de pago de la deuda, puedan enfrentar las metas económicas y sociales que exige un proceso de desarrollo sostenible en el tiempo. Por ello es necesario avanzar en el establecimiento de un marco internacional que permita y facilite los procesos de renegociación de la deuda soberana de los países. Este nuevo marco debe considerar una modificación de lo que se considera como deuda sostenible, planteándose un cambio en los criterios de sostenibilidad hacia otros basados en la capacidad del país para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Así, la deuda sostenible no estaría vinculada a una relación particular con el PIB o las exportaciones, sino que, como propone el informe interinstitucional de 2005 (Naciones Unidas, 2005), se debería redefinir dicho concepto como aquel que permite a los países alcanzar los ODM y llegar al año 2015 sin un incremento en sus indicadores de deuda. En este sentido, los países que generen avances en los ODM podrán tener un mayor nivel de endeudamiento. Asimismo, es perentorio avanzar en criterios aceptados internacionalmente que permitan definir mejor las responsabilidades tanto de los deudores como de los acreedores. Entre estos criterios, cabe destacar que los tipos y características de los préstamos deberían reflejar las necesidades de los países receptores y sus estrategias de crecimiento, así como generar mecanismos de transparencia y divulgación pública de la información sobre los préstamos.

Un nuevo marco de resolución de problemas de restructuración de deuda debe tener como criterios centrales ser un proceso comprensivo e integrador, ser arbitrado por instituciones transparentes e independientes, reducir los costos de transacción y defender de manera explícita los logros en materia de avances sociales, para evitar que estos se transformen en las variables de ajuste y se pierdan las ganancias sociales, lo que entorpece de manera significativa el logro de los ODM.

Por último, cabe destacar que el financiamiento del desarrollo económico y el cumplimiento de los ODM requieren recursos financieros nuevos y ayuda oficial para el desarrollo. En este sentido, es imperante que los flujos de ayuda sean, de hecho, recursos financieros nuevos y no se traduzcan en la práctica en una mezcla de condonación de deuda con recursos financieros nuevos.

D. ACCESO A NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LAS COMUNICACIONES (TIC)

Objetivo	Meta	Indicadores
Objetivo 8	Meta 8.F	8.14 Líneas de teléfono por cada 100 habitantes
Fomentar una alianza mundial para el desarrollo	En colaboración con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones	8.15 Abonados a teléfonos celulares por cada 100 habitantes 8.16 Usuarios de Internet por cada 100 habitantes

A pesar de los avances en materia de cobertura de las tecnologías de la información y de las comunicaciones durante las últimas dos décadas, América Latina y El Caribe no solo se encuentra rezagada respecto de otras regiones del mundo, sino que también presenta notorias desigualdades entre países. Los tres indicadores considerados para evaluar la meta 8.F se sitúan por debajo del nivel alcanzado por los países desarrollados; las brechas en materia de telefonía fija y móvil se han cerrado, en especial gracias al acelerado progreso de la telefonía celular, pero es notoria la divergencia creciente en la cantidad de usuarios de Internet que separa a la región de este grupo de países.

En promedio, se puede constatar que 8 países de América Latina y el Caribe (de un total de 45) se encuentran rezagados respecto del promedio mundial: Belice, Cuba, Estado Plurinacional de Bolivia, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua y República Dominicana.

Dos países se ubican por sobre el promedio de los países desarrollados (Antigua y Barbuda y las Islas Caimán). De los restantes 35 países, solo 10 están por sobre el 50% de cobertura promedio (9 caribeños más la Argentina). Los cinco países latinoamericanos más aventajados son: Argentina, Chile, Panamá, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay.

En el ámbito de las políticas públicas relativas a educación, salud y gobierno electrónico, los avances son aún incipientes. Los principales desafíos que presenta la región son: promover el uso de las TIC entre los profesores, orientándolas hacia los procesos de aprendizaje más que a la dotación de infraestructura, garantizar el acceso a la atención de la salud a los sectores vulnerables, lo que implica fomentar la presencia en línea de los centros de salud, y promover la interacción de los municipios con los ciudadanos mediante la incorporación de criterios de ventanilla única en la realización de trámites, rendición de cuentas y transparencia.

1. Universalización del acceso y transversalidad de las TIC

El acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC), constituye otra de las metas (meta 8.F) contempladas en el marco del octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio. Se trata de evaluar las condiciones particulares en que los países transitan hacia la sociedad de la información, esto es, los avances, dificultades y desafíos que presentan en el proceso de incorporación plena en esta sociedad a partir de la difusión de los beneficios productivos y sociales asociados al acceso y utilización de las tecnologías características de la llamada “revolución digital” (CEPAL, 2007).

En América Latina y el Caribe, como en todo el mundo, las TIC son cada vez más relevantes en el quehacer de las sociedades. Su difusión se ha extendido a todos los ámbitos y a amplios sectores sociales. El grado de desarrollo de la infraestructura de información y comunicaciones de un país condiciona transversalmente la realización de todas aquellas actividades que implican el intercambio y manejo de información, desde las orientadas a la producción hasta las de carácter social, centradas en la mejora de la calidad de vida de la población y la formación de capital humano. De hecho, las TIC tienen un fuerte impacto en el sector productivo, educativo, de salud y otros, por lo que el acceso y uso de estas tecnologías puede brindar no solo nuevas oportunidades de empleo, sino también de interacción y de integración social. Es decir, las TIC están llamadas a hacer un aporte al desarrollo económico y social de los países de la región, contribuyendo de manera transversal al logro de los ODM y a la superación de la pobreza y las desigualdades.

La promoción —coordinada con el sector privado— del acceso a las TIC representa un pilar fundamental para el desarrollo, pues permite a los países tanto incrementar sus capacidades de competir con éxito en el escenario internacional, mediante la innovación de sus procesos productivos y el aumento de la eficiencia en los procesos de manejo, intercambio y gestión de la información, como fomentar estrategias de inclusión social basadas en el acceso a herramientas tecnológicas y sus aprendizajes asociados.

En la medida en que no todos acceden equitativamente a las TIC y que estas tecnologías se vuelven cada vez más relevantes en el quehacer de las sociedades, emerge una nueva forma de exclusión social que se materializa en la denominada brecha digital (CEPAL, 2010c). La falta de acceso a estas tecnologías, en muchos casos, no tiene que ver con un tema de preferencias, intereses o cuestiones generacionales, sino con limitaciones derivadas de factores socioeconómicos que restringen las posibilidades de consumo de servicios de telecomunicaciones, las TIC y las capacidades para su utilización.

La brecha digital requiere ser reducida, pues el acceso a la infraestructura de las TIC es una condición elemental para la utilización de las informaciones e innovaciones disponibles en la sociedad contemporánea, de manera tal que un acceso heterogéneo y desigual conlleva desigualdades en y entre las sociedades, afectando así la posibilidad de un desarrollo equitativo (CEPAL, 2005). En suma, la brecha digital, además de expresar desigualdades económicas, territoriales, sociales y culturales, contribuye a acentuarlas.

Sin embargo, garantizar un acceso universal no es condición suficiente para lograr sociedades de la información equitativas, pues también se requieren capacidades efectivas para hacer una utilización plena de la tecnología disponible y convertir este acceso en creación de conocimientos e innovación. Por lo mismo, el diagnóstico de los avances conseguidos en la meta 8.F por los países de América Latina y el Caribe debe considerar no solo la reducción de las brechas de acceso a las TIC, sino también las brechas existentes en materia de calidad en el acceso y en el uso de las tecnologías disponibles³⁶.

2. La evolución de la brecha digital

Como se señaló anteriormente, para lograr una difusión efectiva de los beneficios económicos y sociales asociados a las TIC no solo es necesario que la población pueda tener un acceso a ellas (brechas de acceso), sino también que la calidad en el acceso presente condiciones equitativas (brechas de calidad) y se haga un uso eficiente de las tecnologías, incorporándolas tanto a las actividades productivas como sociales, por ejemplo, en el marco de la gestión de las políticas públicas (brechas de uso).

Esta característica multidimensional de la brecha digital es importante de subrayar porque, entre otros aspectos, es posible apreciar que, a raíz del fuerte dinamismo asociado al continuo surgimiento de nuevas tecnologías, la brecha digital está en permanente desplazamiento, configurándose como un “blanco móvil”: aquellos que logran acceso a una tecnología son los primeros en alcanzar la siguiente innovación, desplazando hacia delante constantemente la frontera de la brecha (Peres y Hilbert, 2009).

Esto resulta particularmente relevante para los países de América Latina y el Caribe, pues si bien se observa que durante las últimas décadas se ha acortado la brecha respecto de los países desarrollados en cuanto al acceso a líneas telefónicas, telefonía móvil y conectividad a Internet, al mismo tiempo, la brecha referida a nuevas tecnologías con mayor calidad de transmisión, como Internet de banda ancha, se ha expandido.

En el cuadro VIII.12 es posible apreciar la evolución reciente del acceso a las TIC en América Latina y el Caribe, de acuerdo con cada uno de los indicadores oficiales establecidos para el monitoreo de la meta 8.F (acceso a telefonía fija y móvil y usuarios de Internet), así como su comparación con la evolución registrada en otras regiones y el promedio mundial.

³⁶ Puesto que las TIC son el medio de acceso a la información y el conocimiento, la CEPAL ha planteado recientemente que la banda ancha debería ser concebida como un servicio de interés público, que requiere del accionar del Estado y, por lo tanto, debe ser abordado en las agendas nacionales de desarrollo.

Cuadro VIII.12
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ACCESO A LAS TIC EN COMPARACIÓN
 CON OTRAS REGIONES DEL MUNDO**
(Por cada 100 habitantes)

	Líneas telefónicas			Teléfonos celulares			Usuarios de Internet		
	1990	2000	2007	1995	2000	2007	1995	2000	2007
Promedio mundial	9,8	16,0	19,0	1,6	12,1	50,3	0,7	6,5	20,6
Regiones desarrolladas	42,4	55,1	47,6	7,8	47,8	100	3,9	29,9	63,5
América Latina y el Caribe	6,3	14,6	17,9	0,8	12,2	67,0	0,1	3,9	25,7
África subsahariana	1,0	1,4	1,5	0,1	1,7	22,9	0,1	0,5	3,7
Asia oriental	2,4	13,7	28,5	0,5	9,9	43,8	0,1	3,6	18,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>.

En cuanto a la evolución de la telefonía fija, se advierte que los países más desarrollados ya habían alcanzado niveles de penetración superiores al 50% de la población desde mediados de la década de 1990, manteniéndose en estos niveles a pesar de existir un leve descenso desde el año 2000. Mientras tanto, en América Latina y el Caribe, hacia 1995 la tasa de penetración no superaba aún el 10%, mostrando luego un crecimiento sostenido que permitió alcanzar prácticamente el 18% de la población hacia 2007 (CEPAL, 2007). Aun así, como se puede advertir, la tasa de penetración de la telefonía fija en la región continúa por debajo del promedio mundial.

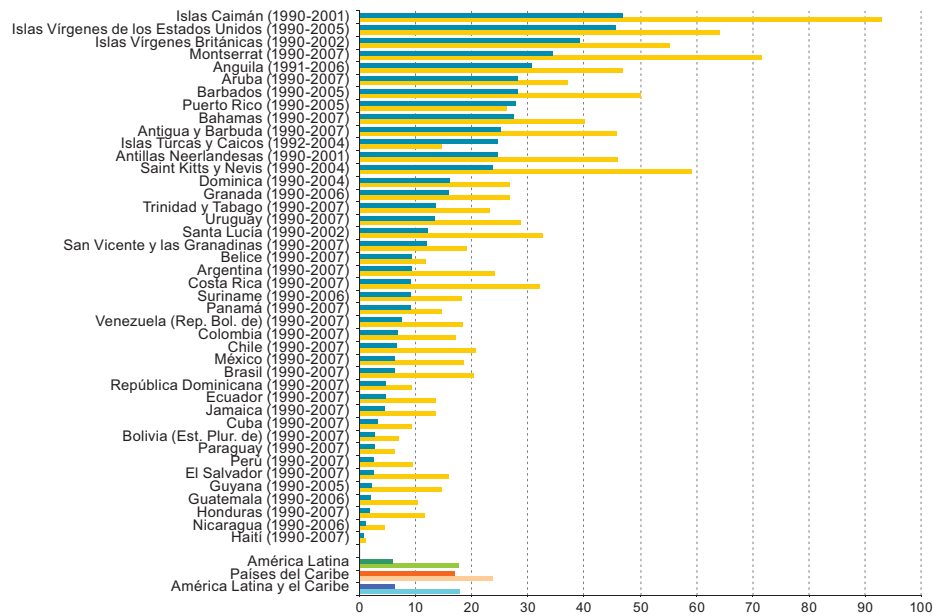
Las disparidades en el uso de telefonía fija en la región continúan siendo significativas. Se destaca el alto nivel de cobertura alcanzado en la región del Caribe, con un promedio aproximado del 24%, pero con una heterogeneidad significativa; los niveles varían entre un 12% en Belice y un 93% en las Islas Caimán. Este panorama contrasta con la situación de América Latina, que solo alcanza un 18% de cobertura. Los cinco países más rezagados de la región son Cuba, Estado Plurinacional de Bolivia, Haití, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana, que no superan siquiera un 10%, cifra por debajo del mínimo caribeño (véase el gráfico VIII.24).

La telefonía móvil, por su parte, ha experimentado una rápida expansión en las regiones desarrolladas, distanciándose velozmente del resto de las regiones del mundo. Aun así, a partir de 2003 los países de América Latina y el Caribe aceleraron el ritmo de penetración de esta telefonía y lograron acortar levemente la distancia con los países desarrollados, que tienden a experimentar una cierta desaceleración una vez alcanzada una tasa de penetración del 100% de la población. Del mismo modo, los países de la región alcanzaron un 54% de penetración en 2006, situándose luego por encima del promedio mundial (67% en 2007).

Una vez más se destaca el alto nivel alcanzado en el Caribe, con un promedio levemente inferior al 90% de usuarios por cada 100 habitantes, muy por encima del promedio latinoamericano en torno al 66%. La telefonía celular ha exhibido una gran penetración en la región: con excepción de Cuba, todos superan el 20% de cobertura, 32 exceden el 50% de usuarios y 22 se ubican más allá del 75%. Siete países muestran valores por sobre el 100%, lo que da cuenta del gran dinamismo de la industria, destacándose la Argentina con un 102% de cobertura (véase el gráfico VIII.25).

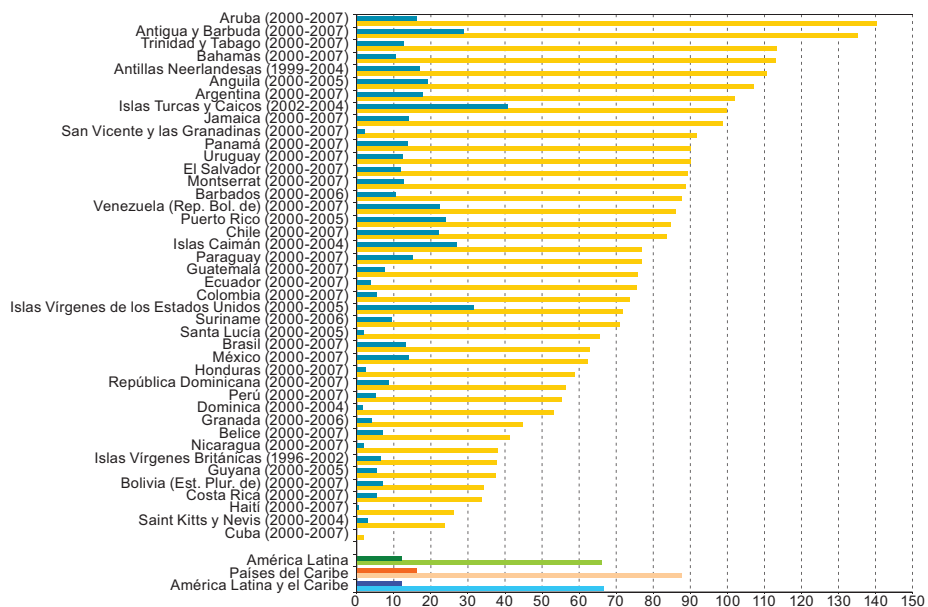
Por último, una de las tecnologías con mayor velocidad de expansión tras la telefonía móvil ha sido el acceso a Internet. Sin embargo, al comparar el ritmo de crecimiento de América Latina y el Caribe con el registrado en los países desarrollados, se advierte una expansión de la brecha digital. En efecto, si hacia mediados de la década de 1990, los niveles de penetración de Internet entre ambos grupos de países no estaban muy distanciados, hacia el año 2000 se registra una penetración cercana al 30% en las regiones desarrolladas, mientras que en la región solo bordea el 4%. Así, si bien hacia 2007 el acceso a Internet en América Latina y el Caribe supera la tasa de penetración a nivel mundial, se sitúa aún muy por debajo del registro de los países desarrollados.

Gráfico VIII.24
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (42 PAÍSES Y TERRITORIOS): LÍNEAS DE TELÉFONO FIJO POR CADA 100 HABITANTES (INDICADOR 8.14 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO)
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpet=estadisticas>, sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>.

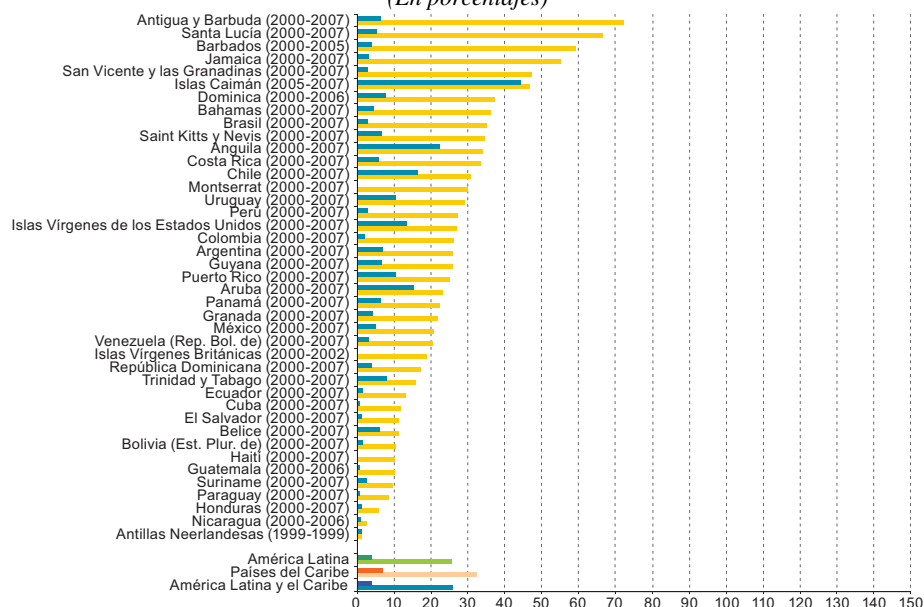
Gráfico VIII.25
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (42 PAÍSES Y TERRITORIOS): ABONADOS A TELÉFONOS CELULARES POR CADA 100 HABITANTES (INDICADOR 8.15 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO)
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpet=estadisticas>, sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>.

En el caso del acceso a Internet, la situación es nuevamente muy heterogénea dentro de la región. Quince países se ubican por debajo del promedio mundial y los cinco más rezagados son las Antillas Neerlandesas, Honduras, Nicaragua, el Paraguay y Suriname. Por otra parte, solo dos países del Caribe se instalan por sobre el promedio de los países desarrollados: Antigua y Barbuda y Santa Lucía con un 72% y un 67%, respectivamente. Los restantes 24 países tienen un promedio del 32% de usuarios, de los cuales solo 2 (Barbados y Jamaica) están por sobre el 50% de cobertura. Los cinco países latinoamericanos más aventajados son el Brasil, Chile, Costa Rica, el Perú y el Uruguay, con un promedio aproximado del 30% de usuarios por cada 100 habitantes (véase el gráfico VIII.26).

Gráfico VIII.26
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (42 PAÍSES Y TERRITORIOS): USUARIOS DE INTERNET POR CADA 100 HABITANTES (INDICADOR 8.16 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO)
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>.

Un aspecto interesante de subrayar en este ámbito, ya que permite clarificar el tipo de brecha existente, es la comparación de los niveles de penetración de Internet y el uso de computadores entre las regiones desarrolladas y América Latina y el Caribe. En efecto, mientras en las regiones desarrolladas la utilización de Internet llega a ser similar al acceso a computadores, en América Latina y el Caribe la penetración de Internet supera la disponibilidad de equipos, lo que da cuenta de una tendencia en la región hacia un uso compartido de esta tecnología (CEPAL, 2007).

Finalmente, como ya se mencionó, también se advierte la existencia de una importante brecha de calidad en el acceso a las TIC. Se puede apreciar al respecto la evolución de la penetración de la tecnología de acceso a la sociedad de la información de más reciente introducción, esto es, Internet de banda ancha. Se advierte aquí una nueva brecha que distancia fuertemente a las regiones desarrolladas, pues mientras en ellas se observa una rápida expansión del acceso a Internet de alta velocidad, en América Latina y el Caribe se advierte un lento crecimiento, pasando de una tasa de penetración del 0,5% en 2003 a solo el 2% en 2005, más de ocho veces menor a la registrada en las regiones desarrolladas (CEPAL, 2007). Así, si bien la tendencia hacia el crecimiento parece ser auspiciosa, por el momento continúa configurando una brecha de calidad en el acceso importante de abordar.

En suma, el carácter extremadamente móvil de la frontera de la brecha asociada a la evolución del paradigma digital implica la necesidad de una reducción igualmente rápida de los plazos en que deben superarse las

brechas, por lo que es pertinente considerar tanto un concepto de brecha en extensión (brecha de acceso) como un concepto de brecha en profundidad (calidad del acceso) (Peres y Hilbert, 2009).

3. Políticas para la sociedad de la información

Desde hace más de un quinquenio, los países de América Latina y el Caribe están llevando a cabo políticas para la sociedad de la información en las que se enfatiza el aporte que las TIC pueden hacer al desarrollo económico y social, y su contribución a la superación de la pobreza y las desigualdades. Junto con ello, los gobiernos de la región acordaron en 2008 el Compromiso de San Salvador y el Plan de Acción de la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe (eLAC2010), que fija metas y prioridades para el desarrollo de la sociedad de la información en América Latina y el Caribe. Este plan, acordado por sus 33 países miembros, es un paso hacia las metas de largo plazo contenidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información.

Las políticas para la sociedad de la información de los países de la región tienen diferentes grados de maduración. La mayor parte de las agendas nacionales considera a las TIC como herramientas que posibilitan avances sectoriales. Además, dichas agendas tienen un enfoque social y humano, de superación de la pobreza y las desigualdades, promoción de los derechos sociales e inclusión.

La disparidad en el ritmo de avance se explica por los factores exógenos y endógenos que han tenido repercusiones sobre las distintas fases del proceso de formulación y puesta en práctica de las políticas. Por ejemplo, en el Paraguay se realizaron varios intentos por definir una estrategia digital. Sin embargo, esta quedó estancada en su etapa de origen al no contar con la aceptación de las autoridades responsables de la toma de decisiones en los diversos sectores involucrados. Algo similar ocurrió en Nicaragua.

En la Argentina y el Brasil, los intentos por contar con una política nacional sobre las TIC se han visto demorados por otros factores, entre ellos, la estructura administrativa del país. La presencia de un gran número de entidades que compiten por liderazgos parciales y la intervención de los gobiernos federales son factores adicionales que han obstaculizado el logro de consensos para la adopción de un programa nacional.

Cinco países latinoamericanos están aún formulando sus políticas (Barbados, el Brasil, el Ecuador, El Salvador y el Estado Plurinacional de Bolivia), nueve se encuentran implementando estas políticas (la Argentina, las Bahamas, Colombia, Cuba, Guatemala, el Perú, la República Bolivariana de Venezuela, la República Dominicana y Trinidad y Tabago) y cinco ya están poniendo en práctica una segunda generación de agendas digitales tras haber culminado la implementación y evaluación de una primera generación (Chile, Granada, Jamaica, México y el Uruguay).

Recuadro VIII.3

PLAN DE ACCIÓN REGIONAL eLAC 2010: ESTRATEGIA PARA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La relevancia que ha adquirido la promoción del acceso a las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) para el desarrollo en América Latina y el Caribe se puede advertir, entre otros ámbitos, en la formulación del Plan eLAC. El eLAC es una estrategia regionalmente concertada que concibe a las TIC como instrumentos de desarrollo económico e inclusión social. Es una estrategia con visión de largo plazo (hacia 2015) acorde con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI), que se concreta con planes de acción de corto plazo con metas cuantitativas y cualitativas a lograr en seis áreas de acción: educación, acceso e infraestructura, salud, gestión pública, sector productivo e instrumentos de política.

Los objetivos generales que animan este Plan de Acción Regional son los siguientes: i) conformar una metaplataforma del accionar público-privado para coordinar los esfuerzos de varios sectores, a fin de generar sinergias, evitar la duplicación de esfuerzos y potenciar proyectos regionales, mediante la cooperación y el intercambio de mejores prácticas a nivel regional; ii) impulsar estrategias e iniciativas nacionales en áreas específicas, estableciendo lineamientos de acción y definiendo indicadores que orienten sobre el grado de avance en el desarrollo de la sociedad de la información; iii) profundizar el conocimiento en temas críticos para apoyar la definición, el diseño, la implementación y la evaluación de políticas, y iv) intermediar entre las necesidades de los países de la región y el ritmo de desarrollo mundial, considerando las particularidades regionales en el marco de las metas de la comunidad global.

Fuente: Plan de Acción de la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe (eLAC2010).

4. La integración de las TIC en las políticas públicas

Según se ha constatado en diversos estudios, las brechas en el acceso y calidad de las TIC están fuertemente condicionadas por variables socioeconómicas como el nivel y la distribución de los ingresos y el grado de educación formal alcanzado por la población, así como variables relativas a la pertenencia territorial (zonas urbanas o rurales) y socioculturales (edad, etnia) (CEPAL, 2008). Sin embargo, los niveles de acceso y uso de las TIC también están condicionados por los avances en la disponibilidad de aplicaciones digitales en ámbitos como comercio, gobierno, salud o educación en los países.

Para apreciar el grado de integración de las TIC en los países de la región, es posible tomar como referencia la incorporación de aplicaciones digitales en la gestión de políticas públicas en áreas como la salud y la educación, así como la utilización de procedimientos de gobierno electrónico en ámbitos como la recaudación de impuestos, las adquisiciones públicas o la seguridad nacional.

En primer lugar, cabe destacar que la incorporación de las TIC en el ámbito de la educación —la educación electrónica— ha ido acompañada por diversas promesas. Esta ha sido concebida como una prioridad para la disminución de la brecha digital, la modernización de los procesos de aprendizaje, el desarrollo de competencias y de procesamiento de información y habilidades cognitivas en los estudiantes. También se ha destacado que las TIC posibilitan una mayor eficiencia en los procesos de gestión institucional y académica de las escuelas (Hilbert, Ferraz y Bustos, 2005).

En esta perspectiva, se ha señalado que la utilización de las TIC en el sector educacional se orienta por una triple racionalidad beneficiosa: i) una racionalidad económica (en tanto la utilización de TIC en educación posibilita que los estudiantes desarrollen las competencias que luego serán demandas en el mundo laboral, lo cual —en el largo plazo— contribuiría además a mejorar la competitividad de las economías); ii) una racionalidad social (ya que se asocia al imperativo de proveer a todos los estudiantes, de todos los sectores sociales del país, las oportunidades que ofrece la sociedad de la información y las habilidades necesarias para una incorporación plena a ella), y iii) una racionalidad educativa (en tanto las TIC en las escuelas apoyan el mejoramiento de las prácticas pedagógicas, en especial modernizaciones de los procesos de enseñanza y aprendizaje hacia pedagogías de índole constructiva) (Peres y Hilbert, 2009).

La educación electrónica ha tenido un fuerte avance en los últimos años en varios países de la región, ya que muchos han implementado políticas en este ámbito, lo que ha implicado la creación o el fortalecimiento de la institucionalidad asociada, así como mayores recursos. En la región se han implementado diversos programas para mejorar la dotación de computadores para los estudiantes. Sin embargo, pese a estos esfuerzos, aún la tasa de alumnos por computador es muy elevada, incluso en países con mayor disponibilidad de computadores como la Argentina, Chile, Colombia y Costa Rica, con menos de 30 alumnos por computador. En otros países la tasa supera los 50 alumnos por computador, llegando a 137 alumnos por computador en el caso de la enseñanza básica en Honduras.

En América Latina, la escuela ha sido una importante vía para la reducción de las brechas de acceso y uso de las TIC. En la mayoría de los países, los jóvenes usuarios de los quintiles más pobres (I a III) acceden a Internet sobre todo en la escuela, más que en el hogar. Este hecho pone muchas veces a las políticas públicas en el ámbito educativo en un lugar privilegiado, espacio que debería aprovecharse para mejorar las condiciones estructurales de los sistemas educativos. No obstante, el acceso a Internet en las escuelas sigue siendo limitado, al igual que su utilización en los procesos de enseñanza y aprendizaje, situación que se encuentra afectada por factores externos al ámbito educativo propiamente dicho, como el despliegue aún insuficiente de redes de banda ancha en la región.

Se constatan avances en la disponibilidad de contenidos educativos digitales, principalmente a través del desarrollo de portales educativos, un medio que contribuye a la difusión e intercambio de este tipo de contenidos. Sin embargo, estos avances no garantizan el uso efectivo de las TIC en los procesos de enseñanza y aprendizaje. De hecho, uno de los principales desafíos que enfrenta la educación a futuro es promover el uso de las TIC entre los docentes. Ello se hace evidente en el contexto de un cambio en la visión sobre la incorporación de las TIC en el sector educativo, desde aquella que pone énfasis en la dotación de infraestructura y equipamiento hasta otra en que se releva la importancia de las TIC en los procesos de enseñanza y aprendizaje

Por su parte, la incorporación de las TIC en el ámbito de la salud —la salud electrónica— también ha ido acompañada de promesas acerca de sus potenciales beneficios. Entre los efectos positivos asociados a su uso en el sector se destacan un mejoramiento de la eficiencia de la asistencia médica al reducir los gastos (por ejemplo, de comunicación), un fortalecimiento de la calidad de la atención y de los diagnósticos realizados, y una mayor educación para profesionales y pacientes a causa de la difusión y transparencia de la información (CEPAL, 2007). Sin embargo, los avances en la integración de las TIC en el campo de la salud son aún incipientes y muestran un rezago respecto de los observados en el ámbito de la educación.

Al respecto, cabe destacar que la salud electrónica es una materia nueva para la política pública de los países de la región. El diseño de políticas públicas nacionales o estatales —salvo excepciones— comienza a aparecer recién en la segunda mitad de la década de 2000. El eLAC2010 ha planteado objetivos concretos para la integración adecuada de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en el ámbito del sector de la salud. En el ámbito de la definición de políticas y estrategias, comienzan a destacar algunas iniciativas en la Argentina, Colombia, México y el Uruguay. Las iniciativas de políticas existentes provienen tanto del ámbito de las agendas digitales (la Argentina, Colombia y el Uruguay), como de su incorporación en las políticas sectoriales de salud (Colombia y México).

El desafío actual para el sector de la salud en América Latina y el Caribe es garantizar el acceso a la atención, especialmente para los sectores más vulnerables. La utilización de las TIC para ampliar la cobertura y mejorar la atención de la salud supone la existencia de redes que interconecten los servicios de salud. Pero ello supone la existencia de infraestructura para el desarrollo de la banda ancha con velocidades de conexión muy superiores a las existentes en los países de la región.

La telemedicina, implementada gradualmente en la región, comienza a mostrar el potencial de la tecnología para resolver problemas de acceso a la salud en poblaciones aisladas, ya sea por distancia geográfica o por carencia de especialistas. Por otra parte, la historia clínica electrónica se encuentra en una etapa incipiente, aunque hay varias iniciativas en los países de la región.

En la región ha habido avances, aunque insuficientes, en la implementación de sitios web de las autoridades y los servicios de salud. Mientras en 2006 solo el 72% de los ministerios de salud tenían sitio web, en 2009 el 100% de los países contaban con uno. Los contenidos de estos sitios aún son insuficientes para que los ciudadanos puedan hacer pleno uso de ellos para acceder a información sobre los sistemas de salud, acerca de enfermedades y cuidados, para orientar y facilitar trámites. Se observa que estos se orientan más hacia la difusión de información ministerial, estadísticas y enlaces de gobierno, por sobre los temas asociados a la promoción de la salud. Si existen retrasos en la región respecto de la publicación de información en línea, aún existen mayores limitaciones en la presencia en línea de los centros de salud.

Finalmente, un tercer ámbito es el gobierno electrónico. En este ámbito, la incorporación de aplicaciones y servicios digitales puede contribuir a cuestiones como la recaudación de impuestos, las adquisiciones públicas o la comunicación entre las instituciones y la ciudadanía, estimulando la difusión de información, la transparencia y la gobernanza.

La modernización de la gestión pública a través del uso de herramientas electrónicas ha mostrado importantes resultados positivos en algunos países de la región. En efecto, el más reciente listado del Global E-Government Survey (Naciones Unidas, 2010), que clasifica a los países según su desarrollo del gobierno electrónico, ubica a 5 países de América Latina y el Caribe entre los 50 primeros: Colombia, Chile, Uruguay, Barbados y Argentina.

Sin embargo, la situación en América Latina y el Caribe en materia de gobierno electrónico es heterogénea. Según el índice de gobierno electrónico de las Naciones Unidas, los avances de los países latinoamericanos han sido desiguales y mientras algunos se encuentran relativamente cerca del valor medio de los países desarrollados, la mayoría está lejos de alcanzarlo.

Los países de la región se han propuesto como meta del Plan de Acción de la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe (eLAC2010) que el 70% de las entidades de la administración pública nacionales y

locales estén conectadas tomando en cuenta el enfoque de ventanilla única para realizar transacciones ciudadanas o duplicar el número actual, según proceda. En la mayoría de los países de la región aún es limitado el número de trámites que es posible realizar parcial o totalmente en línea. Entre estos últimos, se encuentra, en casi todos los países, el pago de impuestos.

Los gobiernos de la región se propusieron aumentar las compras públicas a través de sus portales de compras, como una forma de incrementar la transparencia de los procesos y ahorrar recursos escasos. En la actualidad, todos los gobiernos de América Latina tienen portales de compras, aunque la mitad de ellos permiten realizar transacciones y el resto no. En el período 2007-2009, en los países que permiten realizar transacciones, se han incrementado tanto los montos transados como los proveedores del Estado que participan en las licitaciones electrónicas.

Uno de los ámbitos con mayor retraso es la interacción de los gobiernos locales con los ciudadanos y con otras ramas de la administración pública mediante Internet. Solo en cuatro países de la región, más del 80% de los municipios tienen sitio web: Chile, Colombia, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay. Sin embargo, hay países en los que menos del 20% de los gobiernos locales tienen un sitio web: El Salvador, Estado Plurinacional de Bolivia y Panamá. En algunos países existen portales municipales que han facilitado la presencia de los municipios en la web. Las limitaciones de la presencia de los municipios en la web responden, en muchos casos, a la falta de conectividad en los distritos rurales o en zonas apartadas.

5. Conclusiones

Los países de América Latina y el Caribe han registrado importantes avances recientes en la promoción del acceso a tres de las principales TIC que, establecidas como indicadores de la meta 8.F, se asocian a la incorporación a la sociedad de la información: la conectividad a la telefonía fija, la telefonía móvil y el acceso a Internet. Como se señaló, se destaca particularmente el acelerado ritmo de penetración de la telefonía móvil, que ha permitido acortar levemente la brecha digital respecto de las regiones desarrolladas y situarse por encima del promedio mundial de cobertura. Por su parte, el acceso a Internet en la región también ha experimentado una expansión importante durante los últimos años, aun cuando este ritmo de crecimiento se sitúa por debajo del registrado en las economías desarrolladas.

Un elemento fundamental a subrayar, más allá de la reducción de la brecha de acceso a las TIC, es la importancia de la denominada brecha de profundidad (calidad de acceso). En efecto, el hecho de que la frontera de la brecha digital se configure como un “blanco móvil” a raíz de la constante innovación tecnológica, exige redoblar y acelerar los esfuerzos para que la difusión del paradigma digital no conviva de manera permanente con inequidades de calidad en los servicios disponibles para los distintos grupos de la población.

Finalmente, el avance en la utilización de las TIC en ámbitos como la educación y la salud, a pesar de su importancia para el desarrollo, aún presenta deficiencias importantes en la región. Por su parte, si bien la incorporación de aplicaciones de gobierno electrónico registra progresos auspiciosos durante los últimos años, ello no debe llevar a pasar por alto el hecho de que el avance general convive con niveles muy dispares de desarrollo entre y en los países (por ejemplo, en los municipios con menor población se presentan menores tasas de penetración de correo electrónico).

En conclusión, teniendo en cuenta la evolución reciente de las TIC para el desarrollo, se requiere fortalecer en los países de América Latina y el Caribe una agenda de políticas públicas adecuada que, en coordinación con el sector privado, permita estimular la digitalización de los flujos de información y de los procesos de comunicación, así como la difusión de los beneficios asociados a la utilización de las herramientas digitales entre los distintos grupos de la población. Se trata, en suma, de que las TIC puedan emplearse como herramientas para mejorar la inclusión y cohesión social en América Latina y el Caribe, aumentando la transparencia y eficiencia de la organización productiva y de las instituciones públicas, y fortaleciendo la cooperación e integración regional.

Anexo 1

LISTADO DE PAÍSES MIEMBROS DEL COMITÉ DE ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO (CAD)

Alemania (miembro desde 1961)
Australia (miembro desde 1966)
Austria (miembro desde 1965)
Bélgica (miembro desde 1961)
Canadá (miembro desde 1961)
Dinamarca (miembro desde 1963)
España (miembro desde 1991)
Estados Unidos (miembro desde 1961)
Finlandia (miembro desde 1975)
Francia (miembro desde 1961)
Grecia (miembro desde 1999)
Irlanda (miembro desde 1985)
Italia (miembro desde 1961)
Japón (miembro desde 1961)
Luxemburgo (miembro desde 1992)
Noruega (miembro desde 1962)
Nueva Zelandia (miembro desde 1973)
Países Bajos (miembro desde 1961)
Portugal (se unió al DAC CAD en 1961, salió en 1974 y volvió a unirse en 1991)
Reino Unido (miembro desde 1961)
República de Corea (miembro desde 1 enero 2010)
Suecia (miembro desde 1965)
Suiza (miembro desde 1968)
Comisión de las Comunidades Europeas (miembro desde 1961)

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Anexo 2

PAÍSES RECEPTORES DE ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO (AOD) SEGÚN EL COMITÉ DE ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO (CAD)

Países menos desarrollados	Otros países de bajo ingreso	Países y territorios de ingreso medio-bajo	Países y territorios de ingreso medio-alto
	(INB per cápita menor de 935 dólares en 2007)	(INB per cápita entre 936 y 3 705 dólares en 2007)	(INB per cápita entre 3 706 y 11 455 dólares en 2007)
Afganistán	Côte d'Ivoire	Albania	Anguila ^a
Angola	Ghana	Argelia	Antigua y Barbuda ^b
Bangladesh	Kenya	Armenia	Argentina
Benin	República de Corea	Azerbaiyán	Barbados ^c
Bhután	República de Kirguistán	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Belarus
Burkina Faso	Nigeria	Bosnia y Herzegovina	Belice
Burundi	Pakistán	Camerún	Botswana
Camboya	Papua Nueva Guinea	Cabo Verde	Brasil
República Centroafricana	Tayikistán	China	Chile
Chad	Uzbekistán	Colombia	Islas Cook
Comoras	Viet Nam	Congo	Costa Rica
Rep. Democrática del Congo	Zimbabwe	República Dominicana	Croacia
Djibouti		Ecuador	Cuba
Guinea Ecuatorial		Egipto	Dominica
Eritrea		El Salvador	Fiji
Etiopía		Georgia	Gabón
Gambia		Guatemala	Granada
Guinea		Guyana	Jamaica
Guinea-Bissau		Honduras	Kazajstán
Haití		India	Líbano
Kiribati		Indonesia	Jamahiriya Árabe Libia
Rep. Democrática Popular Lao		Irán (República Islámica del)	Malasia
Lesoto		Iraq	Mauricio
Liberia		Jordania	Mayotte ^a
Madagascar		ex República Yugoslava de Macedonia	México

Anexo 2 (conclusión)

Países menos desarrollados	Otros países de bajo ingreso	Países y territorios de ingreso medio-bajo	Países y territorios de ingreso medio-alto
	(INB per cápita menor de 935 dólares en 2007)	(INB per cápita entre 936 y 3 705 dólares en 2007)	(INB per cápita entre 3 706 y 11 455 dólares en 2007)
Malawi		Marshall Islands	Montenegro
Maldivas		Micronesia (Estados Federados de)	Montserrat ^a
Malí		Moldova	Nauru
Mauritania		Mongolia	Omán ^b
Mozambique		Marruecos	Palau
Myanmar		Namibia	Panamá
Nepal		Nicaragua	Serbia ^d
Níger		Niue	Seychelles
Rwanda		Palestina	Sudáfrica
Samoa		Paraguay	Santa Elena ^a
Santo Tomé y Príncipe		Perú	Saint Kitts y Nevis
Senegal		Filipinas	Santa Lucía
Sierra Leona		Sri Lanka	San Vicente y las Granadinas
Islas Salomón		Swazilandia	Suriname
Somalia		República Árabe Siria	Trinidad y Tabago ^c
Sudán		Tailandia	Turquía
República Unida de Tanzania		Tokelau ^a	Uruguay
Timor-Leste		Tonga	Venezuela (República Bolivariana de)
Togo		Túnez	
Tuvalu		Turkmenistán	
Uganda		Ucrania	
Vanuatu		Wallis y Futuna ^a	
Yemen			
Zambia			

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

^a Territorio.

^b Antigua y Barbuda y Omán superaron el umbral de renta alta en 2007. De conformidad con las normas del CAD para la revisión, ambos serán eliminados de la lista en 2011 si siguen siendo países de altos ingresos hasta 2010.

^c Barbados y Trinidad y Tabago superaron el umbral de renta alta en 2006 y 2007. De conformidad con las normas de revisión del CAD de esta lista, ambos serán eliminados en 2011 si siguen siendo países de altos ingresos hasta 2010.

^d En la actualidad, la ayuda a Kosovo se encuentra registrada en la ayuda a Serbia. Kosovo será listado por separado siempre y cuando sea reconocido por las Naciones Unidas.

Bibliografía

- Aidsalliance (2007) “Basic information Debt2Health” [en línea] http://aidsalliance.bluestatedigital.com/page/-/PDFs/Debt2Health_Factsheet_August_2007.pdf.
- Banco Mundial (2009a), *Doing Business 2010*, Washington, D.C.
- _____ (2009b), “Migration and Remittance Trends 2009”, informe del 3 de noviembre [en línea] <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MigrationAndDevelopmentBrief11.pdf>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010a), “El comercio internacional en América Latina y el Caribe en 2009: Crisis y recuperación”, versión actualizada, mayo, Santiago de Chile.
- _____ (2010b), *Espacios de convergencia y de cooperación regional* (LC/L.3201), Santiago de Chile.
- _____ (2010c), *Avances en el acceso y uso de las tecnologías de la información y la comunicación en América Latina y el Caribe 2008-2010* [en línea] <http://www.cepal.org/SocInfo>.
- _____ (2009a), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2008-2009. Crisis y espacios de cooperación regional* (LC/G.2413-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.62.
- _____ (2009b), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2009* (LC/G-2424-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.149.
- _____ (2009c), *Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe. Reseña 2009* (LC/L.3140), Joseluis Samaniego (coord.), Santiago de Chile.
- _____ (2009d), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2008-2009* (LC/G.2410-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G2.
- _____ (2008a), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2007. Tendencias 2008* (LC/G.2383-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.36.
- _____ (2008b), “Características de los hogares con TIC en América Latina y el Caribe”, *documentos de proyectos*, N° 225 (LC/W.225), Santiago de Chile, Observatorio para la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe (OSILAC).
- _____ (2007), “Panorama digital de América Latina y el Caribe. Avances y desafíos de las políticas para el desarrollo con las tecnologías de información y comunicaciones”, *documentos de proyectos*, N° 202 (LC/W.202), Santiago de Chile.
- _____ (2005), *Políticas públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Observatorio para la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe (OSILAC).
- CEPAL/FAO/IICA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) (2010), *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe*, San José.
- Evenett, S. (2009), “What can be learned from crisis-era protectionism? An initial assessment”, *Discussion Paper*, N° 7494, Centre for Economic Policy Research, octubre [en línea] www.cepr.org/pubs/dps/DP7494.asp.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2009), “The State of Public Finances Cross-Country Fiscal Monitor: November 2009” [en línea] <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0925.pdf>.
- Friedman, T. (2006), *La tierra es plana. Breve historia del mundo globalizado del siglo XXI*, Madrid, Martínez Roca.
- Goldman Sachs (2003), “Dreaming with BRICS: the path to 2050”, *Global Economics Paper*, N° 99, Nueva York, octubre.
- Hilbert, Martin, Joao Carlos Ferraz y Sebastián Bustos (2005), “Estrategias nacionales para la sociedad de la información en América Latina y el Caribe”, *documentos de proyectos* N° 17 (LC/W.17), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- JEMU (Joint Environmental Markets Unit) (2002), *Global Environmental Markets and the UK Environmental Industry: Opportunities to 2010*, Londres, Departamento de Comercio e Industria.
- Kelly, E. (2006), *La década decisiva. Tres escenarios para el futuro del mundo*, Bogotá, D.C., Grupo Editorial Norma.
- Lahera, E., E. Ottone y O. Rosales (1995), “Una síntesis de la propuesta de la CEPAL”, *Revista de la CEPAL*, N° 55 (LC/G.1858-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Magrin, G. y otros (2007), “Latin America”, *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press.
- Mandl Motta, B. (2008), “Agricultura orgánica: el rol de la institucionalidad en el Uruguay y la Región”, *Coyuntura agropecuaria*, N° 42, Montevideo, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Montevideo [en línea] http://www.iica.org.uy/online/imprimir.asp?p=coyuntura_42.asp.
- Naciones Unidas (2010), *Global E-Government Survey 2010* [en línea] http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/10report.htm.
- _____ (2009), *Fortalecer la alianza mundial para el desarrollo en una época de crisis. Objetivo de desarrollo del Milenio 8. Informe del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio de 2009*. Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2005), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), J.L. Machinea, A. Bárcena y A. León (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Newfarmer, R. y E. Gamberoni (2009), “Trade Protection: Incipient but Worrying Trends”, *Trade Note*, N° 37, Washington, D.C., Banco Mundial, marzo.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2009a), *Agricultural Policies in OECD Countries: At a Glance 2008*, París.
- _____ (2009b), “DAC Report on Aid Predictability, Survey on Donors’ forward spending plans 2009 – 2011” [en línea] <http://www.oecd.org/dataoecd/46/19/43161677.pdf>.
- _____ (2009c), “Periódico de la OCDE sobre el Desarrollo. Cooperación al desarrollo, reporte 2009”, vol. 10, N° 1 [en línea] <http://www.oecd.org/dataoecd/44/14/42409981.pdf>.
- _____ (2009d), “Development aid at its highest level ever in 2008” [en línea] http://www.oecd.org/document/35/0,3343,en_2649_34447_42458595_1_1_1_1,00.html.
- OCDE/OMC (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Organización Mundial del Comercio) (2009), “Aid for trade at a glance 2009: maintaining momentum” [en línea] http://www.oecd.org/document/56/0,3343,en_2649_34665_42835064_1_1_1_1,00.html.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2009a), *Informe del Director General al Órgano de Examen de las Políticas Comerciales sobre la crisis económica y financiera y sobre los hechos ocurridos recientemente en relación con el comercio* (JOB (09)/62), Ginebra, 1 de julio.
- _____ (2009b), “Joint WTO/IDB/OECD Background Paper on Aid for Trade”, Latin America and the Caribbean High Level Aid-for-Trade Meeting, Montego Bay, Jamaica, 7 y 8 de mayo.
- OMC/PNUMA (Organización Mundial del Comercio/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2009), *El comercio y el cambio climático* (DT/1188/GE), Ginebra.
- Peres, Wilson y Hilbert, Martin (eds.) (2009), “La sociedad de la información en América Latina y el Caribe. Desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo”, *Libros de la CEPAL*, N° 98 (LC/G. 2363-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.72.
- PNUMA/SEMARNAT (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente/Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México) (2006), *El cambio climático en América Latina y el Caribe*, México, D.F.
- Rosales, O. (2009), “La globalización y los nuevos escenarios del comercio internacional”, *Revista CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2008), “II informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica”, *Estudios SEGIB*, N° 3 [en línea] http://www.segib.org/documentos/esp/sur_sur_web_ES.PDF.

Capítulo IX

**EL PROGRESO HACIA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO Y LOS
DESAFÍOS Y LAS ORIENTACIONES DE POLÍTICA PARA LA REGIÓN**

**A. AVANCE DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE HACIA EL CUMPLIMIENTO
DE LAS METAS: LOGROS Y RETOS**

Antes de señalar los principales desafíos que debe enfrentar la región y las orientaciones de política propuestas para superarlos, en esta primera sección se ofrece un panorama general del progreso de América Latina y el Caribe hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Como se verá más adelante, esta evaluación global difiere en alguna medida de la que surge del último informe mundial en que se compara la situación de la región con la del resto del mundo (Naciones Unidas, 2010a). Las diferencias se deben a que el examen regional se basa en una adecuación tanto de los umbrales mínimos a alcanzar como de los indicadores utilizados para evaluar el progreso de los países latinoamericanos y caribeños¹.

A diferencia de la evaluación que se incluye en los informes mundiales de progreso de las Naciones Unidas —y en particular en el correspondiente a 2010—, la síntesis que se presenta a continuación se basa exclusivamente en el examen del progreso en relación con las metas cuantitativas contempladas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio². Por otra parte, en el caso de algunas metas, y sobre la base del criterio de adecuación a las realidades regionales, se utilizaron indicadores que presentan un umbral más exigente o se basan en una medición mejor adaptada. Así, con respecto a la meta sobre pobreza extrema, se utilizaron líneas nacionales comparables entre los países latinoamericanos que difieren de la línea oficial de “ingresos inferiores a un dólar por día”, cuyos valores son más elevados y, por lo tanto, registran niveles más altos de pobreza extrema para la región³. En relación con la meta referida a la finalización del ciclo básico de educación (segundo Objetivo), se estimó más adecuado evaluar el progreso a partir de una medición de culminación efectiva de la educación primaria basada en encuestas de hogares⁴.

Antes de presentar los resultados de esta evaluación, conviene tener en cuenta que una parte importante del progreso hacia las metas —particularmente la de pobreza— se logró durante la última década, sobre todo en el sexenio previo a la crisis global que interrumpió “la fase más larga e intensa de crecimiento económico de América Latina y el Caribe desde los años setenta” (CEPAL, 2010a). La crisis económica y financiera internacional, que fue precedida por las crisis alimentaria y energética, abre un signo de interrogación sobre la posibilidad de que los países de la región, sobre todo los más afectados, como México y los países centroamericanos, puedan seguir progresando hacia el logro de las metas al ritmo que lo hicieron desde inicios de los años noventa.

Si bien no se puede concluir que las tendencias positivas derivadas del dinamismo económico observado entre 2003 y el bienio 2007-2008 se hayan revertido como consecuencia de la crisis, sin duda la región enfrentará un escenario menos propicio en los próximos cinco años y es probable que diversos factores tiendan a dificultar el ritmo de avance hacia las metas⁵. Entre esos factores se destacan la reducción de las remesas desde el exterior y las dificultades para recuperar los niveles previos a la crisis, la menor liquidez internacional y de recursos para la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), y el aumento de las presiones proteccionistas de los países desarrollados,

¹ Esta adecuación está señalada expresamente en la Declaración del Milenio y busca relacionar más el examen de las metas con la situación de desarrollo relativo de los países que integran cada una de las regiones del mundo.

² En el informe mundial, la evaluación incluye no solo las metas cuantitativas, sino también las que señalan una orientación de progreso para el cumplimiento del correspondiente objetivo, pero no un porcentaje de avance respecto del nivel observado en el año inicial. De este modo, por ejemplo, en el informe se evalúa el progreso hacia la meta 1.B (generación de empleo productivo y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes) y se señala para la región un progreso insuficiente para alcanzar dicha meta, calificándose la situación actual como de déficit moderado en materia de trabajo decente.

³ Véase el capítulo II.

⁴ Véase el capítulo III.

⁵ De hecho, las últimas proyecciones de crecimiento económico para 2010 indican que el PIB regional crecería a una tasa media anual del 5,2% —superior a la registrada entre 2003 y 2008 (4,9%)—, aunque parte de ese crecimiento responde a la recuperación de la caída de 2009.

así como la caída de la demanda por parte de la mayoría de estos países. En este sentido, se podría afirmar que el ritmo de avance hacia las metas logrado en los años previos a la crisis en América Latina y el Caribe constituye una suerte de techo, más que de piso, de lo que se puede lograr con el modelo actual de desarrollo.

Por lo expuesto, el panorama que surge del cuadro IX.1 de síntesis del progreso regional hacia las metas no puede extrapolarse en forma mecánica y es posible que algunos de los países cuyo progreso hasta 2008 los colocaba en una trayectoria de logro de la meta al año 2015, progresen a un ritmo menor en los próximos años y eventualmente no alcancen algunas de las metas que antes de la crisis parecía factible cumplir⁶. Tampoco pueden descartarse situaciones de retroceso en países que, tras haber logrado la meta, puedan registrar algún deterioro que los coloque en una situación de no cumplimiento de dicha meta. Esto podría ocurrir, por ejemplo, en el caso de la meta de reducción de la pobreza extrema, un logro que para sostenerse en el tiempo requiere de un ritmo de crecimiento económico relativamente elevado, suficiente para generar puestos de trabajo de mayor calidad a fin de mantener a la creciente población fuera de la pobreza en forma permanente, tal como se argumenta en el capítulo II.

Al igual que en las evaluaciones mundiales de los logros hacia el cumplimiento de los ODM que han elaborado las Naciones Unidas, la que se presenta a continuación para los países de América Latina y el Caribe también combina dos dimensiones: el progreso realizado desde 1990 y el nivel actual de los respectivos indicadores utilizados para su cuantificación. La primera dimensión se señala en el cuadro XI.1, donde se utilizan distintos colores para registrar las diversas situaciones en relación con el avance dado el tiempo transcurrido desde el año inicial. Las diferentes situaciones son: haber logrado la meta o estar muy cerca de lograrla, estar en trayectoria de cumplimiento de la meta en caso de prevalecer la tendencia observada, no estar en trayectoria de cumplimiento de la meta, y no mostrar progresos o registrar un retroceso durante el período observado (idealmente desde 1990 hasta el año más reciente)⁷. El procedimiento adoptado para incluir a los países en cada una de estas categorías se describe en el anexo estadístico. La segunda dimensión se refiere al nivel actual del indicador, registrándose la situación más reciente respecto de la cual se disponía de información. La calificación se realizó teniendo en consideración el promedio del indicador para el conjunto de países latinoamericanos y caribeños⁸. El examen de ambas dimensiones permite tener una apreciación de la situación de los países de acuerdo con su nivel de desarrollo relativo y sus posibilidades de superar los rezagos para progresar hacia el cumplimiento de los ODM⁹.

¿Cuál ha sido el progreso de los países hacia las metas desde una mirada regional? Pese a que América Latina y el Caribe se considera una región de ingreso medio en el concierto mundial, y sin desconocer los importantes progresos realizados en pos de las metas del Milenio, el elevado nivel de desigualdad que prevalece tanto entre los países como dentro de cada uno, hace que el panorama no sea del todo auspicioso. El progreso registrado es insuficiente en cuatro de las nueve metas evaluadas correspondientes a seis de los ocho ODM pues, de prevalecer la tendencia observada, la región no alcanzaría dichas metas (véase el cuadro IX.1)¹⁰. Tal es el caso de las metas sobre subnutrición (primer Objetivo), culminación de la educación primaria (segundo Objetivo), paridad de género en los parlamentos como indicador principal de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (tercer Objetivo), y mortalidad materna (quinto Objetivo). América Latina y el Caribe se encontraría, en cambio, en trayectoria de alcanzar las metas de pobreza extrema, desnutrición global, mortalidad infantil y acceso a agua potable y saneamiento básico. Hay que considerar que la meta sobre pobreza tiene, si se quiere, una ponderación mayor que las restantes, puesto que representa una suerte de síntesis del progreso en las demás, al tiempo que constituye una de las causas de las insuficiencias a que aluden la mayoría de las demás metas. Las sinergias entre las distintas metas también implican que los progresos en las otras metas garantizan la sostenibilidad de la meta sobre pobreza.

⁶ Como se puede apreciar en el anexo estadístico de este documento, la información disponible en que se basa el cuadro IX.1 en el mejor de los casos se refiere a la situación que prevalecía en 2008, con excepción de los datos sobre mortalidad infantil que se refieren a 2009.

⁷ Se destacó con un color diferente la situación de los países en que no se disponía de información o esta era insuficiente para evaluar el progreso, lo que se da con mayor frecuencia en los países y territorios del Caribe.

⁸ Por tratarse de una evaluación regional, no sería útil considerar el valor medio mundial de cada uno de los indicadores. De utilizarse este promedio, la gran mayoría de los países latinoamericanos y caribeños registrarían niveles superiores, lo que impediría calificar la situación relativa de los países de la región y la gran heterogeneidad existente entre ellos.

⁹ La división de los países latinoamericanos en cuatro grupos se basó en un ordenamiento sobre la base del índice de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), tal como se presenta la información en el anexo estadístico de este informe.

¹⁰ Debe tenerse presente la alta gravitación de los dos países más poblados de la región, el Brasil y México, en esta evaluación agregada, basada en un promedio ponderado del valor de los indicadores correspondientes a cada país.

América Latina y el Caribe: Síntesis del progreso hacia el logro de los objetivos de desarrollo del milenio

País o territorio	Objetivo 1		Objetivo 2		Objetivo 3		Objetivo 4		Objetivo 5		Objetivo 7	
	Meta 1.C		Meta 2.A		Meta 3.A		Meta 4.A		Meta 5.A		Meta 7.C	
	Pobreza extrema	Desnutrición global	Subnutrición	Conclusión de enseñanza primaria	Mujeres en los parlamentos	Mortalidad infantil	Mortalidad materna	Acceso a agua potable	Acceso a saneamiento			
América Latina y el Caribe^a	moderada	moderada	moderada	alta	moderada	moderada	alta	moderada	alta	alta	baja	baja
América Latina^a	moderada	moderada	moderada	alta	moderada	moderada	alta	moderada	alta	alta	baja	baja
Países con desarrollo humano medio bajo y bajo												
Haití	muy alta	muy alta	muy alta	...	muy baja	muy alta	...	muy alta	...	muy baja	muy baja	muy baja
Nicaragua	muy alta	alta	muy alta	baja	baja	moderada	alta	moderada	alta	baja	muy baja	muy baja
Guatemala	muy alta	muy alta	alta	baja	muy baja	moderada	...	alta	...	alta	moderada	moderada
Bolivia (Estado Plurinacional de)	muy alta	alta	muy alta	muy alta	muy baja	moderada	...	muy alta	...	baja	muy baja	muy baja
Honduras	muy alta	muy alta	alta	baja	moderada	moderada	...	alta	...	baja	baja	baja
Países con desarrollo humano medio												
El Salvador	alta	alta	moderada	baja	baja	moderada	...	moderada	...	baja	baja	moderada
Paraguay	muy alta	moderada	alta	muy alta	muy baja	moderada	muy alta	alta	muy alta	baja	baja	baja
República Dominicana	alta	moderada	muy alta	moderada	baja	moderada	alta	alta	alta	alta	baja	baja
Ecuador	moderada	alta	alta	muy alta	moderada	moderada	...	moderada	...	alta	alta	moderada
Países con desarrollo humano medio alto												
Perú	moderada	alta	alta	alta	moderada	moderada	...	moderada	...	baja	baja	baja
Colombia	alta	alta	moderada	alta	muy baja	moderada	alta	moderada	alta	alta	baja	baja
Brasil	moderada	moderada	moderada	alta	muy baja	moderada	alta	moderada	alta	alta	baja	baja
Panamá	moderada	alta	alta	alta	muy baja	moderada	...	moderada	...	alta	baja	baja
Venezuela (República Bolivariana de)	moderada	moderada	alta	alta	baja	moderada	moderada	moderada	moderada	baja	baja	baja
Países con desarrollo humano alto												
Costa Rica	baja	baja	muy baja	alta	alta	moderada	...	muy baja	...	muy alta	muy alta	muy alta
México	moderada	moderada	muy baja	muy alta	moderada	moderada	moderada	moderada	moderada	alta	moderada	moderada
Cuba	...	...	muy baja	...	alta	moderada	moderada	muy baja	moderada	alta	muy alta	muy alta
Uruguay	baja	moderada	muy baja	muy alta	muy baja	moderada	...	baja	...	muy alta	muy alta	muy alta
Argentina	baja	baja	muy baja	muy alta	alta	moderada	moderada	baja	moderada	alta	alta	alta
Chile	baja	baja	muy baja	muy alta	muy baja	moderada	baja	muy baja	baja	alta	alta	alta
El Caribe^a	moderada	moderada	moderada	moderada	baja	moderada	alta	moderada	alta	alta	moderada	moderada
Anguila	...	...	...	alta	...	...	...	...	...	muy baja	muy alta	muy alta
Antigua y Barbuda	...	muy baja	muy alta	...	muy baja	...	...	...	...	alta	alta	alta
Antillas Neerlandesas	...	...	baja	baja	...	baja	...	baja	...	...	...	...
Aruba	...	...	...	moderada	...	moderada	...	moderada	...	muy alta	...	...

Cuadro IX.1 (conclusión)

País o territorio	Objetivo 1		Objetivo 2 Meta 2.A Conclusión de enseñanza primaria	Objetivo 3 Meta 3.A Mujeres en los parlamentos	Objetivo 4 Meta 4.A Mortalidad infantil	Objetivo 5 Meta 5.A Mortalidad materna	Objetivo 7	
	Meta 1.A Pobreza extrema	Meta 1.C Desnutrición global					Subnutrición	Acceso a agua potable	Acceso a saneamiento
Bahamas	moderada	muy baja	muy baja	...	alta	muy alta
Barbados	muy baja	muy baja	baja	muy alta	muy alta
Belize	...	moderada	...	muy baja	moderada	...	alta	muy baja
Dominica	baja	...	...	alta	moderada
Granada	muy alta	muy baja	baja	baja	alta	muy alta
Guadalupe	muy baja	...	muy alta	baja
Guayana Francesa	baja	...	baja	baja
Guayana	alta	muy alta	moderada	moderada	muy alta	muy alta	alta	moderada
Islas Caimán
Islas Turcas y Caicos	muy alta	muy alta
Islas Vírgenes Británicas	muy alta	muy alta
Islas Vírgenes de los Estados Unidos
Jamaica	baja	baja	baja	muy baja	muy baja	baja	alta	moderada
Martinica	muy baja	baja	...	...
Montserrat	muy alta	muy alta
Puerto Rico
Saint Kitts y Nevis	alta	muy baja	...	...	muy alta	muy alta
San Vicente y las Granadinas	moderada	baja	moderada	...	...	...
Santa Lucía	moderada	muy baja	baja	...	muy alta	moderada
Suriname	moderada	moderada	moderada	muy alta	alta	moderada
Trinidad y Tabago	...	moderada	moderada	moderada	alta	...	alta	alta

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información contenida en el anexo estadístico.

^a Promedio ponderado.

■ El país ya logró la meta o está muy cerca de lograrla.

■ El país se encuentra en trayectoria y, de prevalecer la tendencia observada, alcanzaría la meta.

■ El país no se encuentra en trayectoria y, de prevalecer la tendencia observada, no alcanzaría la meta.

■ El país presenta un retroceso o no muestra progreso hacia la meta.

■ Sin información o información insuficiente.

Por otra parte, la reducción de la pobreza extrema a la mitad resulta ser un logro insuficiente en muchos países. El avance en materia de pobreza total es menor y la región en su conjunto no se encuentra en trayectoria de reducirla a la mitad en 2015. A esto se agrega que aun si la meta de pobreza extrema se lograra en los países que no están en trayectoria de hacerlo, estos todavía presentarían niveles muy elevados, tal es caso de los países de desarrollo medio y bajo (véase el cuadro IX.1). El hecho de que América Latina y el Caribe se encuentre en trayectoria de cumplimiento de la meta de mortalidad infantil —y sea la región en que más países contribuirán a reducirla en dos terceras partes—, no implica que varios países no registren actualmente un número muy elevado de muertes de niños menores de 1 año, lo que indica que es necesario continuar con los esfuerzos orientados a reducir las muertes evitables, en su mayor parte debidas a causas externas¹¹. Por último, si bien la cobertura en materia de servicios básicos es alta y la región en su conjunto se encuentra en trayectoria de alcanzar la meta de reducir a la mitad el porcentaje de población sin acceso a agua potable y saneamiento básico, son muchos los países en que la cobertura de saneamiento básico es baja o muy baja y en los que el cumplimiento de esta meta no asegurará que la mayor parte de la población acceda a estos servicios que influyen decisivamente en la posibilidad de alcanzar otras metas, como la reducción de la mortalidad infantil.

En el cuadro IX.1 se muestra muy claramente el contraste entre los países de menor y mayor ingreso por habitante y desarrollo humano de la región. Los países latinoamericanos de menor desarrollo humano (el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Haití, Honduras y Nicaragua) no solo son los que presentan los más altos niveles de pobreza extrema, sino que tampoco la han reducido a un ritmo suficiente para estar en trayectoria de cumplimiento de la meta. A estos países se agregan Colombia, El Salvador y el Paraguay, que también exhiben un alto porcentaje de población que vive en condiciones de pobreza extrema. Por el contrario, en los países de desarrollo humano alto el progreso hacia la meta ha sido mayor (Chile, Costa Rica y México) y en los casos de la Argentina y el Uruguay, donde el progreso ha sido insuficiente o nulo, se trata de países donde la pobreza extrema es baja. En el grupo de países con desarrollo humano medio-alto cabe destacar al Brasil que junto con Chile son los únicos que lograron la meta, en tanto que el Perú se encontraría próximo a alcanzarla.

Finalmente, la escasa información sobre pobreza extrema en el Caribe solo permite destacar la situación de Jamaica que, además de haber logrado la meta, en la actualidad presentaría un bajo nivel de pobreza extrema¹². Destaca también el hecho de que, en relación con el acceso a agua y saneamiento básico en el Caribe, los altos niveles de cobertura alcanzados podrían explicar el escaso o nulo progreso registrado en relación con la meta 7.C. Esto podría responder a los mayores esfuerzos en términos de recursos que entraña dotar de agua, y en particular de saneamiento básico, a porcentajes relativamente reducidos de población para alcanzar la meta. En este caso es muy claro que el examen del progreso hacia la meta no puede realizarse sin considerar al mismo tiempo el nivel alcanzado por los indicadores.

Otro aspecto que pone de relieve la evaluación del progreso hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio es que entre los países de desarrollo humano alto no solo se logró avanzar e incluso alcanzar las metas, sino que este progreso se obtuvo a partir de niveles ya bastante elevados de los indicadores de acceso y de satisfacción de las necesidades involucradas en las distintas metas. Esto pone una nota de optimismo en la medida en que evidencia que es posible lograr progresos incorporando a “núcleos duros” o excluidos de la población, que no han logrado acceder a los niveles mínimos de bienestar que posee la mayoría. Con frecuencia, se trata de población perteneciente a pueblos indígenas o residente en zonas segregadas del territorio nacional que demanda un mayor esfuerzo por parte del Estado para lograr su inclusión, ya sea debido a la existencia de barreras culturales o a la necesidad de realizar inversiones de mayor costo para garantizar su acceso a los bienes y servicios.

Esta visión de conjunto pone de relieve la gran heterogeneidad existente entre los países respecto de los principales escollos que deberían enfrentar para avanzar hacia sociedades más igualitarias e integradas. Por una parte, hay un grupo de países donde la principal tarea en materia de igualdad sigue siendo llevar a cabo políticas de

¹¹ Hacia 2009, 15 países presentaron una mortalidad infantil superior a 20 por 1.000 nacidos vivos y en 4 países la tasa de mortalidad infantil era superior a 30 por 1.000 nacidos vivos, situación que contrasta con la de 9 países que han logrado reducirla a menos de 10 por 1.000 nacidos vivos.

¹² Los datos de pobreza de Jamaica se basan en encuestas de hogares, al igual que las estimaciones que realiza la CEPAL para los países latinoamericanos (véase el cuadro II.2).

inclusión social que permitan alcanzar pisos mínimos de bienestar al conjunto de la población. Como se indicó, se trata precisamente de los países donde las exclusiones están muy relacionadas con la marginación de la población indígena y las peores condiciones de vida de la población de las zonas apartadas del territorio. La dificultad radica en que en estos países de menor ingreso por habitante también están presentes los mecanismos propios de reproducción de la desigualdad socioeconómica (desigualdades de acceso a la educación y calificaciones para el trabajo, desigualdades de género, insuficiencia de generación de empleo productivo, falta de protección social y desigualdades de acceso a la seguridad social). Dada la etapa de la transición demográfica en que se encuentran esos países (que se traduce en una alta tasa de dependencia económica) y la urgencia y magnitud de las principales brechas que deben cerrar, las políticas públicas deberían poner un mayor énfasis en el cierre de las brechas que se dan en las primeras etapas del ciclo de vida, ya que es precisamente en estos países donde se concentra la pobreza infantil¹³.

Por otra parte, se encuentran los países en que, sin dejar de presentar desigualdades de acceso al bienestar entre los distintos grupos de la población y sin haber universalizado el logro de pisos mínimos de protección y seguridad social, las principales brechas se manifiestan más en términos de logros efectivos, particularmente en el mercado de trabajo, principal ámbito donde se producen y reproducen esas brechas.

De alguna manera, esta heterogeneidad entre los países se manifiesta en el perfil de evolución hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El Brasil, Chile y Guatemala ilustran estos distintos perfiles, registrándose una mayor disparidad de avance hacia las metas en el último. En este caso, es probable que el avance en la reducción de la desnutrición global (pero no en la subnutrición) y la mortalidad infantil y en el acceso al agua potable y el saneamiento básico a un ritmo compatible con el logro de las metas indique que si bien se habría progresado más en relación con el acceso a condiciones muy básicas de bienestar, esto ha ido acompañado de un avance insuficiente en cuanto a conclusión de la enseñanza primaria y disminución de la pobreza extrema, dos ámbitos en que se siguen manifestando las desigualdades a lo largo del ciclo de vida. El bajo nivel de crecimiento económico y el elevado nivel de desigualdad en la distribución del ingreso son los principales escollos para avanzar hacia un desarrollo con igualdad¹⁴. Los recursos, la asistencia técnica y la cooperación Sur-Sur son indispensables para avanzar en dicha agenda.

El Brasil, por su parte, muestra una mayor homogeneidad en cuanto al avance en las distintas metas. A diferencia de Guatemala, alcanzó la meta de pobreza extrema y logró un progreso importante en pobreza total (véase el gráfico II.9). Asimismo, se encuentra en trayectoria de cumplimiento de las restantes metas, salvo aquellas en que la mayoría de los países de la región no ha logrado progresar lo suficiente (incorporación de las mujeres a los parlamentos en forma paritaria y disminución de la mortalidad materna)¹⁵. El Brasil ha progresado tanto en el cierre de brechas como en el acceso de la población a pisos mínimos de bienestar y esta posibilidad de avanzar en ambas dimensiones de la desigualdad proviene de la potencialidad económica del país. Esta potencialidad se expresa tanto en el crecimiento del PIB como en la mayor disponibilidad de recursos para destinarlos a políticas y programas sociales¹⁶. Cabe destacar que el Brasil es el país que presenta la más alta carga tributaria de la región (véase el cuadro IX.2).

Al igual que el Brasil, Chile exhibe un perfil bastante homogéneo en materia de avance hacia las metas. Sin embargo, se diferencia en el nivel alcanzado por los indicadores, lo que mostraría que, en comparación con los países de menor desarrollo relativo, habría logrado que una parte muy importante de la población accediera a umbrales mínimos de bienestar. Además, es el único país que en 2006 logró reducir a la mitad la pobreza total¹⁷. No

¹³ La mayor incidencia relativa de la pobreza entre los niños y adolescentes es un fenómeno generalizado y ocurre también en los países de mayor ingreso por habitante. A medida que la pobreza extrema se ha reducido en la región, los niños se han visto relativamente más afectados por ella debido, entre otros factores, a la persistencia de diferencias de fecundidad entre los estratos sociales altos y bajos.

¹⁴ Guatemala es el país que en el sexenio 2003-2008 registró el mayor incremento del índice de concentración de Gini (véase el cuadro I.1).

¹⁵ El avance en la meta de saneamiento básico a un ritmo incompatible con el logro puede responder a las dificultades de proveer este servicio en países extensos y con porcentajes significativos de población que reside en zonas apartadas y de difícil acceso.

¹⁶ Junto con México, el Brasil es el país que cuenta con el programa de transferencias monetarias de ingreso más importante de América Latina, tanto en términos de cobertura como de cuantía de recursos como porcentaje del PIB (véase León, 2008).

¹⁷ Los últimos antecedentes sobre la magnitud de la pobreza en Chile corresponden a 2009 y se dieron a conocer hace poco tiempo, por lo que las cifras sobre pobreza en este informe se refieren a 2006. La nueva estimación de pobreza para Chile

obstante, al igual que todos los países de la región, Chile aún presenta grupos de población excluida del acceso a los niveles mínimos de bienestar que ha alcanzado la mayoría. Este tercer caso ilustra la situación de los países de mayor nivel de ingreso en América Latina, en los que la dimensión principal de la desigualdad es la persistencia de brechas de logros efectivos. Estas brechas se manifiestan claramente en el mercado de trabajo en términos de disparidades de ingresos: los ocupados de mayor calificación perciben remuneraciones muy elevadas y los de menor calificación reciben remuneraciones muy bajas que resultan insuficientes para situarse fuera de la pobreza. En esa misma dimensión de desigualdad, las diferencias en materia de salud, educación, empleo y protección social tienden a manifestarse menos como un problema de acceso que como uno de claras diferencias de calidad en esos distintos ámbitos. En este caso, son estas diferencias las que reproducen las desigualdades sociales. Sin embargo, como se verá más adelante, a diferencia de lo que ocurre en el Brasil, la carga tributaria potencial en Chile otorga un margen más amplio para una mayor recaudación tributaria con carácter más progresivo a fin de dotar al Estado de más recursos para las políticas de redistribución destinadas a reducir las desigualdades.

La heterogeneidad de situaciones ilustrada mediante los casos del Brasil, Chile y Guatemala pone de relieve las distintas formas en que se expresa y reproduce la desigualdad en la región y da pie para realizar señalamientos generales sobre los distintos énfasis de las orientaciones de las políticas públicas, teniendo como trasfondo una agenda del desarrollo cuyo centro es la igualdad y la inclusión social. A la vez, esta heterogeneidad permite tomar en consideración las especificidades nacionales. Un elemento central de esta agenda para la igualdad es la capacidad de los países para generar y distribuir los recursos necesarios para avanzar en ella y en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, lo que depende de la posibilidad de lograr un pacto fiscal. Al final del presente capítulo se proveen antecedentes al respecto.

B. PRINCIPALES DESAFÍOS Y ORIENTACIONES DE POLÍTICA

En esta sección se señalan algunos de los principales desafíos y orientaciones de política que surgen del examen de las tendencias reseñadas en este informe y que están íntimamente ligados a los problemas estructurales que enfrenta América Latina y el Caribe para progresar hacia sociedades más integradas e igualitarias. Estos desafíos implican, en primer lugar, dar pleno cumplimiento —esto es, para el conjunto de la ciudadanía— de los derechos que están contemplados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En segundo término, suponen, como se planteó al inicio de este informe, avanzar en el cierre de las principales brechas y en la superación de los principales rezagos para el logro de una igualdad efectiva entre los distintos estratos y grupos de la población. Todo ello se enmarca en el horizonte de una agenda para el desarrollo con igualdad para los países de la región, en la que resulta esencial la promoción de un Estado activo que, promoviendo el apoyo de los actores políticos y sociales claves para la articulación de un pacto social por la equidad distributiva, se oriente no solo a igualar oportunidades, sino también a “moderar la desigualdad de resultados a lo largo del ciclo de vida de las personas, intra e intergeneracionalmente” (CEPAL, 2010a).

Se proponen a continuación seis ejes principales de desafíos y orientaciones de política que, en tanto áreas estratégicas para lograr los ODM con igualdad en la región, definen ámbitos estrechamente relacionados entre sí. Estos seis ejes se refieren a:

- Las particularidades que presenta para la región y los desafíos que impone el octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio, que plantea fomentar una alianza mundial para el desarrollo y que en la perspectiva adoptada en este informe es un problema que atañe y preocupa a todos los países y no solo a los menos desarrollados. Esto resulta más crucial aún dadas las dificultades que han quedado en evidencia desde que se desató la crisis global.
- Los desafíos que hoy impone con urgencia la incorporación de los principios del desarrollo sostenible en las políticas y las nuevas orientaciones generales que debe asumir el desarrollo en la región.

revela que hubo un leve retroceso con respecto a 2006, resultado que en parte refleja los efectos adversos de la crisis global. Según los nuevos datos, el porcentaje de población en situación de pobreza sería del 15,4%, cifra que no revierte el logro de haberla reducido a menos de la mitad, tomando como base el año 1990.

- Las principales brechas de bienestar y factores determinantes de las inequidades, que no solo impiden el cumplimiento de los derechos, sino que además perpetúan la transmisión intergeneracional de la desigualdad.
- La necesidad de generar empleo productivo y decente, que constituye por sí misma un eje central dados sus estrechos vínculos con los demás Objetivos, particularmente los que se relacionan con la reducción de la pobreza, los desafíos que plantea la ampliación y el mejoramiento del sistema educacional y de salud, y el establecimiento de sistemas de protección social que aseguren niveles mínimos de seguridad y protección a la población.
- Las políticas y acciones necesarias para acelerar el progreso hacia el logro de las principales metas del Milenio en el próximo quinquenio y que deben encaminarse a atender en forma integral las situaciones de pobreza extrema y hambre.
- Las condiciones mínimas requeridas para la articulación de un pacto social que permita dotar al Estado de mayor capacidad para redistribuir recursos y desempeñar un papel más activo en la promoción de la igualdad en la región, permitiendo así la puesta en práctica de estrategias y políticas que apunten a la superación de los rezagos y las brechas que dificultan el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio con igualdad.

El primer eje plantea que solo es posible alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio si efectivamente se logra la cooperación entre los países desarrollados y los menos adelantados, y en el caso de América Latina en particular, a través de la cooperación Sur-Sur. Ello requiere avanzar rápidamente hacia el cumplimiento de los compromisos asumidos por los países desarrollados en materia de AOD y el progreso hacia un sistema comercial abierto basado en normas previsibles y no discriminatorias mediante un acceso justo y equilibrado a los mercados (octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio).

- El primer desafío sigue siendo la necesaria diversificación productiva y exportadora de las economías de América Latina y el Caribe que permita insertarse en un mundo de cadenas globales de valor, lo que se ha denominado “descomoditización” de las exportaciones. Si bien la región ha mejorado mucho su acceso a terceros mercados, sus exportaciones siguen estando muy concentradas en productos básicos y manufacturas de bajo contenido tecnológico. Los progresos en esta materia son necesarios particularmente en economías pequeñas y abiertas, no solo para elevar los retornos de las exportaciones, sino también para reducir la volatilidad de los ingresos cuando estos están sujetos a variaciones bruscas de precios o de la demanda externa durante los ciclos económicos. Esto plantea varios desafíos: i) aumentar el componente de intangibles en las exportaciones (patentabilidad, rastreabilidad, responsabilidad social empresarial, entre otros); ii) incorporar mayor conocimiento a las exportaciones, incluidas las de recursos naturales, invirtiendo en la investigación y explotación de avances tecnológicos (por ejemplo, en biotecnología); iii) crear nuevos nichos de servicios intensivos en conocimiento, y iv) avanzar en materia de infraestructura, conectividad y facilitación del comercio.
- El primer desafío se vería muy dificultado si no se lograra avanzar decididamente en la reducción de los subsidios agrícolas de los países industrializados, por lo cual es imperativo realizar los máximos esfuerzos conjuntos para promover y conseguir la pronta conclusión de la Ronda de Doha. Esto resulta aún más relevante hoy, cuando como consecuencia de la crisis han resurgido las presiones proteccionistas por parte de los países desarrollados. Para los países en desarrollo, la conclusión de la Ronda de Doha conllevaría importantes beneficios en materia de reducción de aranceles para productos agrícolas, textiles y de vestuario, y de disminución de los subsidios agrícolas que distorsionan el comercio, lo que potenciaría un acceso justo y equilibrado a los mercados internacionales (Naciones Unidas, 2010a).
- Las iniciativas en materia de inserción comercial de la región implican para numerosos países un esfuerzo mayor para aproximarse asociativamente a China, y Asia en general, reconociéndose que en los próximos años los aumentos de la demanda de los productos de exportación provendrán de esos países. En efecto, si bien se han incrementado los vínculos durante los últimos años, algunos países aún presentan relaciones relativamente débiles con China —en especial en tanto mercado de

exportación clave—, a pesar de su indiscutible importancia como socio comercial. Vale destacar que, junto con la India, China fue una de las pocas economías de mayor tamaño que creció incluso durante la reciente crisis global y además se prevé que durante la próxima década podría desplazar a la Unión Europea como segundo socio comercial de la región. Por ello, resulta fundamental avanzar en estrategias comerciales más integrales que, además de mantener los actuales niveles de importación desde las economías asiáticas, promuevan un incremento global y una diversificación de los productos exportados desde América Latina y el Caribe, reconociendo con ello el creciente dinamismo y el papel estratégico que ha asumido Asia en el actual escenario económico mundial (CEPAL, 2010b).

- En materia de recursos, la región debería tener una cuota mayor en aquellos provenientes de la denominada iniciativa ayuda para el comercio surgida en 2005, lo que implica elevar la capacidad para presentar proyectos atractivos e idealmente plurinacionales, con impacto en la facilitación del comercio. El escenario de crisis económica no debería impedir que se avanzara en los compromisos relativos a un aumento sustancial de la asistencia técnica, financiera y política en materia de ayuda para el comercio, pues resulta central para ayudar a los países en desarrollo a fortalecer sus capacidades comerciales y de producción (Naciones Unidas, 2010a).
- Si bien la responsabilidad última del financiamiento del desarrollo corresponde a los propios países en desarrollo —conforme al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas—, los países desarrollados deberían progresar efectivamente hacia el cumplimiento de los acuerdos adoptados en Monterrey en materia de AOD a fin de alcanzar la meta del 0,7% de su ingreso nacional bruto. Además, es importante evitar que las restricciones que han surgido como consecuencia de la crisis sigan traducándose en una reducción de los recursos provenientes de la AOD. Al mismo tiempo, América Latina y el Caribe debería recuperar la participación que había alcanzado e incluso incrementarla sobre la base de nuevos criterios.
- Es fundamental, además, promover la reevaluación de la definición operativa de renta media como criterio de asignación de la AOD, dado que la mayoría de los países de ingreso medio-alto y medio-bajo de la región quedan excluidos de ella pese a que presentan elevados niveles de pobreza e inequidad. Al respecto, el Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio ha propuesto que, además de cumplir con los acuerdos adoptados en cuanto a los niveles de AOD, es necesario evaluar lo que se ha denominado el “desfase de necesidades”, esto es, el desfase entre el cumplimiento de los compromisos a escala mundial y las “necesidades estimadas de ayuda” de los países en desarrollo. Considerar nuevos criterios de asignación de la AOD que logren responder efectivamente a las variadas necesidades de los países en desarrollo constituye una tarea central para el fortalecimiento de una alianza mundial para el desarrollo (Naciones Unidas, 2009).
- Debería procurarse cambiar también la orientación de los recursos provenientes de la AOD para destinarlos no solo a la asistencia social, sino también a proyectos económicos bien evaluados. Se trata de que, además de potenciar a los sectores sociales, se potencie a los sectores que generan un impacto multiplicador mayor, reduciendo los montos de recursos requeridos en el mediano y largo plazo.
- Con respecto al alivio de la deuda externa, es necesario equilibrar los criterios de la condicionalidad con las necesidades de los países de menores ingresos y que los programas de alivio expresen una responsabilidad compartida, incorporando la responsabilidad de los proveedores de crédito en el proceso de sobreendeudamiento de los países. Los mecanismos de alivio de la deuda también deberían contemplar de manera explícita la capacidad nacional para hacer frente al pago de la deuda y las necesidades de financiamiento de los países, junto con el reconocimiento de un espacio de política pública más amplio para que estos puedan enfrentar sus objetivos de desarrollo. Además, el establecimiento de un nuevo marco de resolución de problemas de restructuración de la deuda de los países debe ser un proceso comprensivo e integrador, arbitrado por instituciones transparentes e independientes, que permita reducir los costos de transacción y defender de manera explícita los logros en materia de avances sociales, para evitar que estos se transformen en las “variables de ajuste” y que

las ganancias sociales se pierdan, lo que entorpece de manera significativa el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

- Por último, siguen siendo válidas algunas recomendaciones generales señaladas en el informe regional de 2005, en que se sugería en este ámbito identificar fuentes innovadoras de financiamiento complementario del desarrollo, como los impuestos a las transacciones financieras, a las transacciones con origen y destino en los paraísos fiscales, y las contribuciones de empresas socialmente responsables, entre otros. Muchas de estas iniciativas encuentran un campo más propicio para llevarse a cabo en el contexto internacional actual, de avance hacia una más efectiva regulación del sistema financiero mundial.

El segundo eje apunta a la necesidad de que la región incorpore efectivamente en sus políticas y programas nacionales los principios del desarrollo sostenible e invierta la pérdida de recursos del medio ambiente. Ello implica establecer acciones que, en última instancia, significan modificar los sistemas de producción y de consumo para transitar en forma paulatina hacia una economía verde. Si bien el tema del cambio climático es un aspecto muy importante a considerar en estas políticas, particularmente en el caso de América Latina y el Caribe el núcleo de la sostenibilidad ambiental del desarrollo se relaciona con la pérdida de biodiversidad, por constituir una condición de sustento de las principales actividades económicas de la región.

Es posible distinguir claramente al menos cinco elementos que deben concurrir para el logro del objetivo de garantizar la sostenibilidad del medio ambiente:

- La apropiación por parte del Estado y la sociedad civil de este desafío como un problema inmediato, cuya solución requiere reorientar los patrones de producción y de consumo vigentes en la región. Esto no puede realizarse sin reducir la presión que se ejerce actualmente sobre los recursos energéticos, el agua, los bosques, las zonas protegidas y las especies en peligro de extinción, mediante impuestos y regulaciones adecuadas que consideren las externalidades negativas que surgen de esa presión sobre los recursos, particularmente sobre los no renovables.
- No es posible avanzar en esta materia si no existe un esfuerzo por internalizar los costos que implica la pérdida de biodiversidad, la destrucción de los ecosistemas, la deforestación y las emisiones de dióxido de carbono y de sustancias que dañan la capa de ozono. El logro de este objetivo supone, finalmente, un Estado activo y con capacidad de incorporar tanto en la legislación como en sus políticas y programas nacionales los principios del desarrollo sostenible a fin de evitar la pérdida de recursos del medio ambiente.
- Esto no podrá lograrse sin la conciencia y voluntad de los actores públicos y privados, lo que demanda la realización de pactos sociales que permitan destinar más recursos humanos y financieros a mejorar las prácticas de gestión y a garantizar el cumplimiento irrestricto de los compromisos internacionales asumidos por los países.
- La educación constituye un tema central e ineludible en la posibilidad de hacer cambios positivos hacia la sostenibilidad ambiental incorporando la participación de la sociedad civil. Transcurridos cinco años de la declaración del Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible, la mayor parte de los países de América Latina y algunos del Caribe han aprobado políticas o estrategias de educación ambiental a nivel nacional. Algunos desafíos que persisten en la eficacia de estas políticas, según un estudio reciente de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2009), son la falta de apoyo económico suficiente y sostenido, la insuficiencia en la capacitación docente, la ausencia de mecanismos de evaluación y la falta de continuidad de los programas. Estos obstáculos han generado debilidades tanto en sus aspectos institucionales como en el logro de avances significativos (PNUMA, 2003). Tal como en otros ámbitos de las políticas públicas, el éxito de la educación ambiental como herramienta para la consolidación en la sociedad de los principios del desarrollo sostenible requiere su integración a la política educativa en todos los niveles y modalidades de la escolarización y en la educación formal e informal. También

requiere la formulación y el fortalecimiento de marcos normativos acompañados con procedimientos, instrumentos de ejecución y recursos que fomenten la emergencia y consolidación de iniciativas en las organizaciones y en la ciudadanía. Por último, la democratización del acceso a las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones, elemento clave en la mejora de la educación en general, es necesaria para que las redes sociales y los medios de comunicación puedan cumplir su función como vehículos estratégicos para la concienciación pública en temas ambientales y de desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2010b).

- Finalmente, el mejoramiento de los mecanismos de control y evaluación en las prácticas de gestión ambiental y los esfuerzos por fortalecer los sistemas de información en este ámbito son fundamentales para garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

El tercer eje alude a la urgente necesidad de cerrar las principales brechas de bienestar y avanzar hacia sociedades más igualitarias, con lo cual, al mismo tiempo que se progresará más rápidamente hacia el logro de las metas del Milenio, se darán las condiciones para una democracia con participación ciudadana efectiva y un desarrollo económico y social con igualdad. Ello solo puede lograrse mediante la igualdad de género, una integración basada en el respeto a la diversidad de origen étnico-racial y políticas públicas expresamente dirigidas a garantizar el cumplimiento de derechos y evitar la transmisión entre generaciones de las desigualdades socioeconómicas. Para esto es necesario alinear los Objetivos de Desarrollo del Milenio con los derechos humanos, garantizando que las metas y los indicadores estén en correspondencia con los derechos económicos, sociales y culturales, que la igualdad de género se incorpore a todas las actividades y que los esfuerzos se dirijan a los grupos marginados y desfavorecidos y a su efectiva participación.

Esto implica diseñar políticas al menos en los siguientes ámbitos:

Educación

- Velar por la ampliación del acceso a la enseñanza preescolar y el reforzamiento de la formación inicial como condición necesaria para progresar adecuadamente en los siguientes niveles educativos. La abundante evidencia acerca del efecto positivo de la preparación para la etapa escolar y la asistencia a establecimientos educativos en las edades previas al ingreso a la educación primaria señala la necesidad de seguir ampliando la cobertura y calidad de la educación en la primera infancia (CEPAL/UNICEF/SECIB, 2001).
- Revisar y adecuar el currículo, los contenidos y las orientaciones de la educación, asegurando el reforzamiento del aprendizaje para toda la vida. Como está establecido en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la educación primaria debe ser gratuita, obligatoria y de calidad.
- Velar por el mejoramiento de la profesión docente a través de la formación continua de maestros y profesores, elevando el estatus de la profesión y sus remuneraciones sujeto a evaluaciones de calidad de su desempeño.
- Adecuar los programas educacionales de modo de incorporar la multiculturalidad e interculturalidad e introducir en dichos programas contenidos esenciales como la educación para la democracia y la paz, la educación para la ciudadanía activa, la educación para una sexualidad responsable y hábitos para una vida sana, particularmente en el ámbito de la nutrición.
- Introducir en las escuelas las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones con el propósito de cerrar a la brevedad la brecha digital y el analfabetismo informático, dimensión cada vez más importante de las desigualdades entre los distintos estratos sociales.

- Elevar el acceso a ambos ciclos de la educación secundaria de calidad y su conclusión, y velar por una mejor vinculación de esta y de la educación postsecundaria con el mercado laboral, junto con el reforzamiento de la educación técnico-profesional y universitaria.
- Fortalecer los programas de transferencias monetarias condicionadas a la permanencia en la escuela de los niños y niñas de los estratos de menores ingresos.

Salud

- Para alcanzar el cuarto Objetivo de Desarrollo del Milenio, y como parte de una estrategia de atención integrada, es imprescindible que la acción sanitaria y comunitaria atribuya un lugar destacado a la salud neonatal e infantil, haciendo más hincapié en la promoción de políticas y programas eficaces, en intervenciones basadas en datos comprobados y en el fortalecimiento de los sistemas de vigilancia que presten especial atención a las poblaciones pobres y marginadas.
- Ampliar el nivel básico de la atención primaria de salud conforme a criterios de equidad y mediante la integración de enfoques verticales y del fortalecimiento de la colaboración intersectorial y la participación social en materia de salud. Ello de modo alguno es sinónimo de una atención menos compleja, ya que al avanzar en el bienestar, las tareas a acometer también son más desafiantes: por ejemplo, para atender las patologías perinatales o para proveer la atención y los medicamentos necesarios a la población que vive con VIH/SIDA.
- Asegurar la disponibilidad de sistemas de salud que funcionen y a los que puedan acceder todos los grupos de la población, combatiendo obstáculos como la discriminación.
- Si bien la neumonía no es una de las principales causas de muerte de niños y niñas en la región, las iniciativas de vacunación contra el neumococo, como la de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), pueden evitar un elevado porcentaje de muertes. Se trata de intervenciones relativamente baratas, sobre todo en los países en que la mayor parte de la población está cubierta por las vacunas prescritas para el primer año de vida y la primera infancia, con lo cual se cumple con el derecho a la vida, reduciendo las muertes por causas evitables.
- Velar por que se logre universalizar el suministro de suplementos de yodo, vitamina A y zinc, que reducen la mortalidad infantil o la prevalencia de enfermedades graves, o ambas.
- La experiencia de los últimos años ha demostrado que es necesario invertir en infraestructura que contemple riesgos covariados producto de catástrofes naturales.
- Reducir la mortalidad materna es una condición para avanzar hacia el cumplimiento del quinto Objetivo y constituye un reto prioritario. Los altos niveles de mortalidad materna por causas prevenibles en la región demandan acciones urgentes, tendientes a asegurar tres pilares: la salud reproductiva, la atención calificada en el parto y los cuidados obstétricos de emergencia, en particular es necesario abordar la respuesta al aborto inseguro. Todas estas intervenciones deben ser culturalmente pertinentes. Un desafío especial reside en el registro adecuado de la morbilidad materna.
- En relación con el sexto Objetivo, es preciso hacer las inversiones necesarias para asegurar la identificación y el tratamiento con medicamentos antiretrovirales de quienes han contraído VIH. Esto es particularmente importante en el Caribe que, si bien presenta evidencia de que el número de nuevos infectados ha ido disminuyendo, sigue siendo la segunda región del mundo con la mayor prevalencia de la enfermedad y ha registrado un aumento entre las mujeres. Para ello, la educación sexual y reproductiva es un importante canal de prevención, dado que la nueva fase de la epidemia afecta cada vez más a la población joven y femenina (CEPAL, 2010c).

- Es urgente expandir el acceso a la prueba del VIH, en particular entre los jóvenes en situación de vulnerabilidad, mediante cambios legislativos que permitan acudir a los servicios de consejería y realizarse la prueba de forma autónoma. Se deben fortalecer las intervenciones dirigidas a eliminar el estigma y la discriminación sobre la base de la diversidad sexual, el trabajo sexual, el uso de drogas y el estado serológico, entre otros. Las inversiones son fundamentales para asegurar la transversalización de la respuesta a nivel de la atención primaria, garantizando la igualdad de acceso y sostenibilidad de la atención y el tratamiento y apoyo integrales para las personas que viven con VIH/SIDA (CEPAL, 2010c).
- En lo que se refiere a medicamentos esenciales (genéricos), es preciso diseñar políticas públicas sobre su distribución a la población de bajos ingresos y regular adecuadamente su acceso. El financiamiento sostenible de medicamentos a precios accesibles debe contemplar la regulación de los procesos de adquisición y distribución y la definición de políticas sobre patentes y de aplicación de los derechos de propiedad intelectual acordes con las normas internacionales.

Equidad de género

- Una dimensión importante de las desigualdades la constituyen las que se basan en el género. Las políticas en este ámbito deben estar dirigidas a progresar hacia una efectiva autonomía económica y física de las mujeres, y su empoderamiento en la toma de decisiones.
- En relación con el primer ámbito (autonomía económica), la legislación debe velar por la no discriminación en el empleo, lo que implica progresar no solo en materia de legislación, sino también en el reforzamiento de los organismos públicos encargados de velar por su cumplimiento (ministerios y direcciones del trabajo).
- Una dimensión fundamental es la que se refiere a la autonomía física de las mujeres y que se vincula estrechamente con el cumplimiento de la nueva meta 5.B de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Las políticas deben centrarse en el cierre de las brechas de necesidades en materia de planificación familiar, asegurando, particularmente desde el ámbito público, el acceso de las mujeres a anticonceptivos modernos, en la mejora de la cobertura de atención pre y posnatal para proteger la salud de la madre y de sus hijos, y en el diseño de una política integral que apunte a revertir la tendencia al aumento de la fecundidad adolescente, mediante campañas de educación y el acceso a anticonceptivos, y a velar por que la maternidad adolescente no se traduzca en la interrupción del ciclo educacional.
- El reconocimiento de los derechos reproductivos forma parte de los derechos humanos. El respeto de esos derechos implica lograr el acceso universal a la salud sexual y reproductiva, una dimensión central de la autonomía física de las mujeres. Si bien los países han reconocido la importancia de la meta para seguir progresando, se requiere superar la brecha de implementación. En concreto, hace falta: i) consolidar el acceso a servicios integrales de salud sexual y reproductiva en el marco de los procesos de transformación de los sistemas de salud; ii) fortalecer las estrategias nacionales e incrementar el financiamiento internacional para disponer de insumos esenciales, como anticonceptivos; iii) garantizar el acceso equitativo a la atención obstétrica y neonatal de emergencia; iv) prevenir los efectos del aborto inseguro y actuar contra estos en consonancia con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y las recomendaciones de los órganos encargados de vigilar la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos, y v) suprimir las barreras que dificultan el acceso de los adolescentes y jóvenes a la educación sexual y a los servicios de salud sexual y reproductiva.
- Frente al aumento de la maternidad entre las jóvenes, resulta prioritario ampliar sus opciones de proyectos de vida. Para prevenir los embarazos en adolescentes se debe considerar una serie de medidas clave: i) ampliar el conocimiento sobre sus determinantes socioculturales; ii) promover la educación universal y de calidad, que incluya la educación sexual integral en las escuelas y en los espacios de encuentro juvenil; iii) fomentar el acceso de los adolescentes tanto a la información y a los

servicios de salud sexual y reproductiva como a insumos anticonceptivos y de prevención del VIH para adolescentes sexualmente activos, y iv) prevenir todo tipo de presión y abuso sexual, además de la explotación. Debe prestarse especial atención a las adolescentes menores de 15 años, que no aparecen en las encuestas, cuyo embarazo suele ser producto de relaciones sexuales en el marco del abuso, la violencia o la coerción. La prevención de un segundo embarazo es una línea de trabajo que debe seguir fortaleciéndose. Asimismo, es preciso garantizar la permanencia escolar de las adolescentes embarazadas y madres a fin de no interrumpir el ciclo educativo.

- Por último, para progresar hacia la autonomía física y económica de las mujeres es preciso avanzar en su empoderamiento, lo que implica una mayor capacidad de participación efectiva en las esferas de decisión. Las leyes de cuota deben continuar sirviendo para expandir la participación de las mujeres en los parlamentos nacionales. Además, es importante abrir canales de participación en los niveles intermedios de la sociedad (partidos políticos, municipios, organizaciones vecinales, entre otros) donde, muchas veces, la participación resulta ser más eficaz.

El cuarto eje para el logro de los ODM se refiere a la generación de empleo productivo y decente para todos. El empleo es donde se plasman finalmente las brechas e inequidades que se acumulan en las distintas etapas del ciclo de vida y se expresan y reproducen con más claridad las desigualdades efectivas. El progreso hacia esta meta requiere de políticas en el ámbito productivo y tecnológico, con el objetivo de cerrar las brechas de productividad entre distintos sectores y estratos de la economía, y en el ámbito de la protección social a fin de garantizar niveles adecuados de seguridad y bienestar para enfrentar el desempleo, lograr niveles de ingreso suficientes para la vida inactiva y velar por el acceso a la salud. En suma, se trata de asegurar el acceso a componentes básicos del bienestar social mediante la protección frente a las fluctuaciones bruscas de los ingresos familiares ante situaciones de pérdida de empleo y otros eventos. Se requiere, además, fortalecer la institucionalidad mediante la promoción del diálogo social y garantizar el respeto de los derechos de los trabajadores, para así dar cumplimiento efectivo a los compromisos suscritos por los países en esta materia.

- El cierre de brechas de productividad entre sectores y empresas de distinto tamaño requiere de políticas de desarrollo productivo que mejoren, entre otras, las condiciones de acceso al crédito, a nuevas tecnologías, a mecanismos de capacitación, a información de mercados, a canales de comercialización y a esquemas de asociación, todas indispensables para mejorar la productividad de esas unidades de producción y con ello el entorno para la generación de nuevos puestos de trabajo y la mejora de la calidad de los existentes. Para generar empleo productivo y decente, la condición necesaria es aumentar la productividad media de las economías de la región. Ello supone, por una parte, una estrategia de desarrollo basada en una incorporación continua y creciente de innovaciones y conocimiento, y, por la otra, políticas de fomento a las pequeñas y medianas empresas, particularmente en lo que se refiere a políticas de acceso al crédito y de recursos humanos, con el propósito de “que puedan insertarse en cadenas de proveedores de grandes empresas y generar redes empresariales, creando sinergias con la política industrial” (CEPAL, 2010a).
- La experiencia indica que el trabajo por cuenta propia no siempre implica condiciones laborales desfavorables y muchas veces supera las del empleo asalariado, sobre todo en las microempresas. Por lo tanto, las políticas para la creación de empresas, incluido el fomento del empleo independiente individual, pueden ser un instrumento positivo para avanzar en el cumplimiento de la meta 1.B de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- En materia de políticas de ingresos laborales es preciso establecer acuerdos tripartitos para poner en práctica políticas de salario mínimo que, al mismo tiempo que no desalienten la creación de empleo, establezcan un piso salarial que favorezca a las personas con los salarios más bajos, tanto en el sector formal como en el informal.
- Otro mecanismo que facilita la incorporación en el empleo consiste en subsidiar la contratación de personas que pertenecen a grupos de la población que enfrentan obstáculos especiales para su inserción

laboral. Este mecanismo no solo tiene un impacto distributivo positivo por medio de la generación de empleo para personas que pertenecen a hogares de bajos ingresos, sino que también tiene efectos positivos si se complementa con programas de capacitación que mejoran la productividad del trabajador.

- A fin de mejorar la empleabilidad de los jóvenes, es posible diseñar formatos apropiados para combinar trabajo y estudio, cuyo rendimiento es mayor en la medida en que en su diseño participen empresas que puedan beneficiarse posteriormente con la contratación de esos jóvenes.
- Para enfrentar las desigualdades que obstaculizan el acceso al mercado laboral de las mujeres con bajo nivel de educación, es importante reforzar los mecanismos que facilitan la conciliación entre la vida laboral y familiar y compensar las desigualdades mediante la participación en redes que promuevan el acceso a empleos, capaciten a las mujeres en conocimientos y habilidades que puedan abrir nuevas oportunidades laborales y que aborden efectivamente los prejuicios culturales que limitan la contratación de mujeres para ciertas ocupaciones.
- Entre los instrumentos de conciliación entre la vida laboral y familiar se destaca el cuidado de niños pequeños en establecimientos comunales, comerciales o barriales. Otras medidas son los acuerdos específicos sobre la duración de las jornadas, la flexibilidad horaria y el trabajo a distancia, junto con los derechos laborales correspondientes, las licencias de emergencia y la estimulación y facilitación de una mayor participación de los hombres en las tareas de cuidado, así como la incorporación del tema al ámbito de la negociación colectiva para la búsqueda de soluciones adecuadas para sectores o empresas específicas.
- Los seguros de desempleo y los sistemas de protección no contributivos son formas de protección poco desarrolladas en la región, que pueden aplicarse a las realidades nacionales aprovechando la experiencia de otros países. Es importante vincular los seguros de desempleo con políticas activas del mercado de trabajo e integrarlos con otros mecanismos de protección, como las indemnizaciones y los sistemas no contributivos de apoyo a las familias de bajos ingresos. Dentro del mismo ámbito de las políticas de ingresos en el mercado laboral, los sistemas de protección no contributivos (asignaciones familiares y esquemas de ingreso familiar básico) pueden tener un impacto en el mercado laboral por diversas razones. Además de permitir elevar los ingresos de los hogares más pobres, estos esquemas pueden facilitar una búsqueda laboral más eficiente.
- Dado el elevado porcentaje de empleo en el sector informal, se requieren estrategias dirigidas a mejorar la cobertura de la institucionalidad laboral. Debe diseñarse una política de paulatina formalización de las pequeñas empresas del sector informal con el fin, no solo de mejorar la cobertura de la institucionalidad, sino también de elevar la productividad e integrar a las empresas en cadenas y sistemas más amplios de producción, otorgándoles acceso al financiamiento, a tecnologías y a la infraestructura existente para colocar su producción, en el caso de las que corresponda, en el exterior.
- Construir una instancia de diálogo social entre los actores del mundo del trabajo es fundamental tanto desde la perspectiva de la protección al trabajador como de los aumentos de productividad. Si bien no es fácil de lograr, en tanto requiere el desarrollo gradual de confianza entre los actores como base de la construcción de acuerdos sostenibles en el tiempo y el cumplimiento de los compromisos internacionales respecto de la libertad sindical y la negociación colectiva, es un mecanismo efectivo para aumentar la eficiencia del mercado de trabajo sin reducir la protección social y generando beneficios también para los trabajadores. En este sentido, resulta importante que los países adopten los lineamientos básicos del Pacto mundial para el empleo de la OIT, orientado a promover una recuperación productiva en el escenario de poscrisis económica, centrada en la generación de empleo, la ampliación de la protección social y el respeto de la normas laborales, en el marco del cual la promoción del diálogo social tiene un papel fundamental.

Un quinto eje se refiere al imperativo de atender en forma integral, eficaz y eficiente, y en los plazos más breves posibles, las situaciones más extremas de pobreza y hambre y de acceso a servicios básicos, aprovechando las experiencias exitosas en materia de políticas y programas. La transversalidad de los objetivos y las sinergias que existen entre las metas debe ser un elemento central en el diseño de esas políticas. Esto además es ineludible en la perspectiva de igualdad de derechos que se ha adoptado en este informe como condición para progresar hacia sociedades más igualitarias e integradas.

Pobreza

- Para atender las necesidades urgentes de los estratos más pobres de la sociedad y acelerar el progreso hacia el logro de la primera meta del Milenio durante los próximos años, hasta 2015, se requiere fortalecer los programas de los que actualmente disponen los países y que progresivamente se han englobado bajo el título de programas de transferencias condicionadas. Estos programas buscan, en el corto plazo, aliviar la situación de pobreza en las familias, a través de apoyos materiales (transferencias en efectivo) para la protección de niveles básicos de consumo y, en el largo plazo, incrementar el capital humano, los activos y las capacidades de las familias a fin de interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza.
- En segundo lugar, será fundamental en los próximos años, en el escenario de poscrisis, poner énfasis en los recursos transferidos sin dejar de considerar los distintos tipos de condicionalidades a que está sujeta la entrega de estos beneficios monetarios. Las experiencias más exitosas de la aplicación de estos programas debería servir de base para el mejoramiento de los que ya existen en algunos países y, eventualmente, el diseño de mecanismos de atención de las necesidades básicas para las poblaciones con más carencias.
- Para que estos programas contribuyan al logro de la meta deben elevarse significativamente los recursos que a ellos se destinan, con el triple propósito de aumentar su cobertura, incrementar los montos de las transferencias y fortalecer la institucionalidad pública encargada de implementarlos y evaluarlos de forma constante.
- Para conseguir sus objetivos, los programas deben contemplar, simultáneamente, las dimensiones de educación, salud y nutrición (alimentación). Así, sobre la base de estos programas se logran al menos los siguientes objetivos: proveer una fuente adicional de recursos a las familias más pobres y con ello contribuir a reducir la pobreza presente, incrementar la asistencia educacional de los niños en los sectores más vulnerables de la sociedad, reducir el trabajo infantil fomentando la asistencia al ciclo lectivo, contribuir al mejor control de la salud de la población con más carencias y, por ende, reducir los riesgos de enfermedad y servir como red de protección social a la comunidad, de modo que se incremente su grado de cooperación y su sentido de cohesión.
- Por último, para avanzar en una disminución sostenida de la pobreza se requiere abordar dimensiones que incluyen el tipo y ritmo del desarrollo económico, el funcionamiento del mercado laboral y las transformaciones demográficas y en la familia y las políticas públicas, particularmente las que se vinculan a los sistemas de protección y promoción social. En relación con este último ámbito, en la actualidad los sectores de menores ingresos en la región carecen de una red de protección social básica frente a choques externos, pues ella depende de la formalidad, de la capacidad de bolsillo o de programas en extremo focalizados y de baja cobertura. Por todo lo expuesto, es fundamental construir una red de protección social que incluya al menos tres componentes: i) un sistema de transferencias de ingresos no contributivos que complemente los ingresos laborales y suavice los choques exógenos o biográficos, ii) un sistema de salud que no dependa de la formalidad ni de la capacidad de bolsillo y iii) un sistema expandido de cuidados básicos para la primera infancia y la tercera edad (preescolar, vivienda social para jubilados y pensionistas) que libere fuerza de trabajo femenina y garantice prestaciones básicas a la población dependiente.

Hambre

El logro de la seguridad alimentaria y la erradicación de la desnutrición infantil requieren de políticas específicas que contemplan un conjunto de medidas de corto, mediano y más largo plazo. En el más corto plazo, las siguientes políticas podrían contribuir a lograr un progreso más rápido hacia la erradicación del hambre:

- promover la lactancia materna;
- crear y mejorar los sistemas de protección alimentaria de emergencia;
- aumentar la inversión en agua potable y saneamiento en zonas marginales;
- fortalecer los sistemas de evaluación y monitoreo de programas nutricionales y de seguridad alimentaria y nutricional;
- proporcionar un suplemento alimentario a las mujeres embarazadas, las nodrizas, los lactantes y los preescolares;
- potenciar los sistemas de control sanitario para proteger la inocuidad de los alimentos, y mantener y mejorar los programas de fortalecimiento de dichos sistemas;
- implementar programas de alimentación escolar y ampliar la cobertura de los ya existentes;
- ampliar la cobertura de las campañas de comunicación y los programas educativos orientados a la promoción de la alimentación saludable;
- facilitar el acceso de las familias más vulnerables a activos productivos relacionados con la tierra, el equipamiento y el financiamiento.

En el mediano y más largo plazo, la erradicación del hambre en la región supone reducir significativamente la desigualdad en la distribución del ingreso de los países. Esto se debe a que el problema estructural de persistencia de hambre y la desnutrición en América Latina y el Caribe no proviene de una insuficiencia de disponibilidad agregada de alimentos, sino de la falta de acceso a ellos por parte de los hogares de menores ingresos.

Por último, el sexto eje alude a la necesidad de articular un pacto social que permita llevar a cabo un pacto fiscal que dé sustento a la estrategia de lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio con igualdad. Se trata de acordar una agenda de desarrollo con igualdad que contemple la superación de las situaciones de rezago o exclusión de determinados grupos y el cierre de las brechas existentes en relación con los ODM que los países se comprometieron a alcanzar en 2015. Ello requiere una revitalización de la participación del Estado como eje articulador del dinamismo económico y la igualdad social en los países de América Latina y el Caribe. El horizonte estratégico de largo plazo —cuya dirección general ha sido recientemente esbozada por la CEPAL en términos de “crecer para igualar e igualar para crecer”— supone un pacto fiscal por la equidad distributiva que, sustentado en el acuerdo entre distintos actores públicos y privados, permita que el Estado tenga un papel más activo en las políticas de desarrollo y, desde ahí, avanzar hacia el cumplimiento cabal de los ODM con igualdad. Este pacto debe incluir, al menos, las siguientes dimensiones (CEPAL, 2010a):

- un compromiso gradual de incremento de la estructura tributaria que equilibre una mayor fiscalidad con adecuados incentivos a la inversión productiva;
- una ruta clara del Estado para mejorar la recaudación mediante la reducción y el control progresivo de la evasión y mediante la supresión paulatina de exenciones en el impuesto directo;
- una reforma de la estructura tributaria por etapas acordadas con anterioridad, elevando principalmente el impuesto sobre la renta;
- una plataforma compartida que correlacione cambios en la carga y estructura tributaria con el destino que la mayor fiscalidad tendrá en las políticas públicas;
- una agenda pública clara y acordada para mejorar la transparencia del gasto público, la institucionalidad pública a cargo de dicho gasto y su eficiencia y eficacia;

- una ruta de reprogramación gradual del gasto social donde la recomposición intra e intersectorial muestre, a la luz de la evidencia disponible, un mayor impacto redistributivo y mayores externalidades en materia de equidad y productividad;
- una estructura tributaria y una institucionalidad del gasto que dé cuenta de las desigualdades territoriales y procure activamente su convergencia. Por ejemplo, fondos de cohesión territorial o mecanismos que procuren la progresividad de la carga impositiva con perspectiva territorial.

Esta arquitectura fiscal para la promoción de la igualdad constituye una condición indispensable para resituar la participación del Estado y sus políticas públicas en las áreas estratégicas aquí mencionadas, las que deben abordarse para avanzar en el logro de los ODM en tres dimensiones de la igualdad que hoy resultan claves: la igualdad de derechos, la reducción de brechas en materia de logros efectivos y la sostenibilidad ambiental, que exige una mirada de largo plazo de la igualdad asociada a la solidaridad con las futuras generaciones.

Es obvio que un pacto como el mencionado debe reunir dos condiciones esenciales. La primera es la necesidad de contar con el apoyo de los actores políticos y sociales claves, sobre todo de aquellos que, de realizarse el pacto, deberán contribuir con una fracción mayor de recursos a fin de avanzar hacia una estructura tributaria progresiva y eficiente que genere un flujo creciente de recursos públicos para incrementar la capacidad redistributiva del Estado (CEPAL, 2010a). La segunda alude a las condiciones que permiten que el pacto fiscal efectivamente genere los recursos necesarios para llevar a cabo la agenda de la igualdad. Estas condiciones dependen del nivel de desarrollo de los países, de la carga tributaria efectiva (actual) y, especialmente, del margen potencial de allegar recursos. Esta carga tributaria potencial alude entonces al “espacio disponible” para elevar los niveles de tributación en un horizonte de tiempo determinado y provee una idea de la cuantía adicional de recursos que podría recaudar el Estado¹⁸.

Dado el nivel de desarrollo de los países y la magnitud de los desafíos que deben enfrentar para lograr pisos mínimos de bienestar y cerrar las principales brechas en un plazo razonable, cabe preguntarse sobre la segunda condición de viabilidad del mencionado pacto fiscal.

Los antecedentes que se reúnen en el cuadro IX.2 ayudan a establecer las diferencias que existen entre los países latinoamericanos para generar recursos suficientes a partir de un esfuerzo interno o la necesidad de complementarlos con flujos provenientes de la AOD.

Con el propósito de destacar las distintas situaciones que enfrentan los países latinoamericanos en términos de recursos potenciales para enfrentar la meta ya no de reducir a la mitad la pobreza extrema (como se establece en la meta 1.A), sino de buscar erradicarla y reducir significativamente la pobreza total, se distinguieron cuatro grupos de países sobre la base de la magnitud de la brecha de pobreza como fracción del PIB, es decir, la cuantía anual de recursos necesarios para que todos los hogares en esa situación dispusieran de un ingreso suficiente para alcanzar ese umbral. Este agrupamiento permite mostrar las distintas posibilidades que presentan los países para disponer de los recursos necesarios a fin de avanzar en la agenda de la igualdad a partir del aumento de la carga tributaria actual, mediante un pacto fiscal¹⁹.

¹⁸ La carga tributaria potencial alude a la diferencia entre la carga efectiva como porcentaje del PIB y la que le correspondería al país de acuerdo con su nivel de ingreso por habitante (Gómez Sabaini, Jiménez y Podestá, 2010).

¹⁹ Si bien los cuatro grupos de países del cuadro IX.2 difieren de la clasificación basada en el valor del índice de desarrollo humano que se utiliza en el cuadro IX.1, las diferencias son menores y responden al criterio de clasificación según la magnitud de la brecha de pobreza extrema que resulta más adecuado para examinar las distintas posibilidades de avanzar hacia un pacto fiscal.

Cuadro IX.2
**AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): BRECHAS DE POBREZA, CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA
 Y GASTO PÚBLICO SOCIAL^a**

País	PIB por habitante (dólares de 2000) (1)	Brecha e incidencia de pobreza extrema (2)	Brecha e incidencia de pobreza total (3)	Carga tributaria efectiva (4)	Gasto social como porcentaje del PIB (5)	Brecha de pobreza extrema / Carga tributaria efectiva (6) = (2) / (4)
Haití	391,00	...	...	...	...	...
Honduras	1 452,04	6,7 (47,1)	21,0 (68,8)	16,7	11,8	0,40
Nicaragua	896,67	3,8 (33,8)	17,4 (60,6)	21,9	10,3	0,17
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1 173,25	3,2 (32,4)	11,6 (52,6)	20,9	18,7	0,15
Guatemala	1 698,68	2,9 (29,3)	12,4 (53,3)	12,0	6,2	0,24
Paraguay	1 521,41	2,8 (30,8)	11,6 (58,2)	13,2	7,6	0,21
Promedio^b	1 348,41	3,9 (34,7)	14,8 (58,7)	16,9	10,9	0,23
República Dominicana	3 688,12	1,3 (22,6)	5,4 (44,3)	15,5	6,0	0,08
El Salvador	2 676,89	1,2 (18,2)	6,7 (43,9)	14,8	5,4	0,08
Colombia	2 983,33	1,2 (22,9)	6,1 (42,8)	15,6	12,6	0,08
Ecuador	1 744,86	0,8 (14,2)	3,9 (39,0)	15,4	6,2	0,05
Promedio^b	2 488,32	1,7 (19,5)	7,4 (42,5)	15,6	8,2	0,11
Venezuela (República Bolivariana de)	5 883,81	0,5 (9,9)	2,6 (27,6)	15,6	11,8	0,03
Panamá	5 687,87	0,4 (13,5)	1,6 (27,7)	16,5	17,1	0,02
Perú	2 923,55	0,4 (12,6)	2,6 (36,2)	17,3	9,0	0,02
Promedio^b	3 745,68	0,8 (12,0)	3,6 (30,5)	16,1	10,5	0,05
Brasil	4 448,04	0,3 (7,3)	2,1 (25,8)	35,1	22,0	0,01
México	7 092,01	0,3 (11,2)	1,9 (34,8)	9,8	10,2	0,03
Costa Rica	5 188,52	0,2 (5,5)	1,0 (16,4)	22,8	17,8	0,01
Argentina	9 884,87	0,2 (5,8)	1,0 (17,2)	29,9	19,0	0,01
Uruguay	8 161,47	0,1 (3,5)	0,7 (14,0)	23,5	17,5	0,00
Chile	6 235,18	0,1 (3,7)	0,5 (13,7)	21,1	13,4	0,00
Promedio^b	7 312,41	0,2 (6,2)	1,0 (20,3)	21,4	15,6	0,01

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial.

^a La carga tributaria corresponde a los ingresos tributarios del gobierno central, incluidas las contribuciones al seguro social. En la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y el Estado Plurinacional de Bolivia los ingresos tributarios corresponden al gobierno general.

^b Promedio simple. Las cifras de brechas de pobreza extrema y pobreza total en las columnas (2) y (3) se expresan en porcentaje del PIB, mientras que las cifras entre paréntesis se refieren a los porcentajes de población en situación de pobreza extrema y pobreza total.

En los países del primer grupo del cuadro IX.2 (los de menor ingreso por habitante y mayor porcentaje de pobreza extrema y total) se registran diferencias importantes en la magnitud de la carga tributaria efectiva. Este solo hecho marca una diferencia respecto de la segunda condición para avanzar hacia un pacto fiscal. A modo de ejemplo, Nicaragua, con un ingreso por habitante muy inferior al del Paraguay, presenta una presión tributaria similar al promedio del grupo de países de mayor ingreso por habitante (21,9% del PIB). En el Paraguay, en cambio, los ingresos tributarios como fracción del PIB alcanzan solo al 13,2%, cifra inferior al promedio del grupo de países más pobres (16,9%).

Por lo anterior, Nicaragua —al igual que el Estado Plurinacional de Bolivia— ilustra la situación de los países que no disponen de un margen para elevar sustancialmente los tributos, lo que plantea un escollo importante para articular un pacto fiscal destinado a aumentar aún más los recursos que recauda el Estado por medio de impuestos. Esto no implica que no haya un espacio para lograr un incremento de la recaudación, volviendo más eficiente la estructura tributaria o modificándola para hacerla más progresiva (con el aumento del nivel y la progresividad de los impuestos directos a las personas y a las empresas o con una mayor recaudación de impuestos al patrimonio). Aun en este caso, sin embargo, los mayores recursos serían insuficientes para cerrar las brechas de pobreza en un plazo razonable debido a su elevada magnitud en comparación con la carga tributaria del país (véase la última columna del cuadro IX.2).

El aumento de los recursos públicos provenientes del crecimiento económico manteniendo la presión tributaria actual tampoco es suficiente para cerrar las brechas de pobreza en un plazo razonable. De hecho, las estimaciones que se presentan en el gráfico II.10 muestran que el crecimiento requerido para alcanzar la primera meta del Milenio debería ser cerca del doble de la tasa media anual de crecimiento que logró Nicaragua entre 1990 y 2008. Cabe notar, además, que durante el sexenio previo a la crisis, todos los países del primer grupo del cuadro IX.2 (salvo Honduras) registraron tasas relativamente bajas de crecimiento económico, inferiores al promedio regional del 4,9% anual (véase el cuadro I.1)²⁰.

A diferencia de Nicaragua, el Paraguay presenta un margen potencial bastante importante para elevar la recaudación tributaria, ya que su carga tributaria efectiva es relativamente baja, al igual que la fracción del gasto público destinada al gasto social. Una situación similar se registra en Guatemala dentro del grupo de países más pobres de América Latina. En ambos casos, hay un margen algo mayor para un pacto fiscal que permita elevar el gasto público social y atenuar las principales brechas sociales. No obstante, no cabría esperar que un eventual pacto social se tradujera en una mayor presión tributaria que cerrara la brecha entre la carga efectiva y la potencial, aun en un plazo relativamente dilatado. Si ello pudiese lograrse, y si la mayor parte de los nuevos recursos se destinaran al gasto social, este continuaría siendo muy bajo en esos países y absolutamente insuficiente para cerrar sus déficits de acceso de la población a niveles mínimos de bienestar²¹.

En síntesis, si bien para el grupo de países más pobres de la región es fundamental impulsar la articulación de un pacto fiscal (que, de todas maneras, podría elevar los recursos públicos y buscar un uso más eficiente y eficaz de dichos recursos), este no rendiría en plazos razonables (especialmente en los próximos cinco años) los recursos de origen interno necesarios para que la población acceda a pisos mínimos de bienestar que hagan posible el cumplimiento de los derechos y otorguen las condiciones para avanzar hacia el cierre de brechas. Por lo tanto, los recursos externos, provenientes principalmente de la AOD, son imprescindibles para estos países, los que tendrían que participar con una cuota mucho mayor de los flujos de AOD, sobre la base de un cambio del criterio de asignación de la ayuda internacional, tal como se indicó en el capítulo VIII. El propio pacto fiscal en este caso debería incluir un acuerdo acerca de las áreas prioritarias de inversión social, de modo que los mayores recursos externos no se destinen solamente a programas asistenciales, sino también a sectores productivos y sociales que incrementen la capacidad de los países para avanzar hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

²⁰ Tasas que resultan aún más insuficientes que las necesarias para reducir la pobreza extrema en los próximos años debido al ritmo relativamente alto de crecimiento de la población en esos países.

²¹ En Guatemala y el Paraguay la pobreza extrema ronda el 30% y el gasto público social del gobierno central por habitante en el período 2006-2007 (124 dólares per cápita por año y 162 dólares per cápita por año, respectivamente) era muy inferior al promedio regional, que ascendía a 552 dólares per cápita por año.

(inversiones en infraestructura, en educación y calificación para el trabajo, en desarrollo tecnológico y en el fortalecimiento de la institucionalidad).

Por el contrario, varios países de la región cuentan con recursos internos que constituyen el principal impulso de la agenda de crecimiento con igualdad y, a diferencia de los países antes mencionados, pueden elevar de manera significativa los recursos públicos a partir de un pacto fiscal. Sin embargo, no todos los países de mayor ingreso por habitante y menor brecha de pobreza extrema tienen un margen relativamente amplio para elevar la presión tributaria, como es el caso de la Argentina, el Brasil y el Uruguay. Los dos primeros ya exhiben una alta carga tributaria y no disponen de un margen potencial para incrementarla. Esto no quiere decir que un pacto fiscal en estos países no cumpla funciones importantes para avanzar en la igualdad. El pacto social en este caso debe apuntar, más bien, a cambiar la estructura tributaria para lograr una mayor eficiencia y, sobre todo, hacerla más progresiva mediante el aumento de la proporción de impuestos directos²².

Chile y México, en cambio, se encuentran en una posición algo diferente, ya que presentan una presión tributaria inferior a la esperada de acuerdo con su nivel de ingreso. En México esto explicaría, en parte, la baja prioridad macroeconómica del gasto social, que alcanzó un 11,2% en el bienio 2006-2007, en tanto el promedio en los países con un ingreso por habitante similar es del orden del 15% (véanse las columnas (4) y (5) del cuadro IX.2). En Chile, el gasto social como porcentaje del PIB también es inferior al promedio de los países de ingreso per cápita alto dentro de la región y en el período 2006-2007 llegó al 13,4%²³.

Aunque un pacto fiscal en estos dos países no modificara sustancialmente la estructura impositiva, pero sí lograra elevar la carga tributaria efectiva, permitiría acrecentar de manera significativa los recursos públicos para avanzar en el cierre de brechas. Cabe notar que el aumento de dos puntos porcentuales de la carga tributaria efectiva en Chile es equivalente al doble de la brecha total de pobreza. En el caso de México, un aumento, por ejemplo, de cuatro puntos porcentuales de la carga efectiva elevaría los recursos públicos en un monto semejante al doble de los necesarios para cerrar la brecha de pobreza²⁴.

En síntesis, la erradicación de la pobreza total es claramente viable en el grupo de países de mayor ingreso de la región y un pacto social que además logre una estructura tributaria con mayor equidad vertical constituye una vía posible para avanzar en la agenda de la igualdad, poniendo el acento en las políticas destinadas a interrumpir definitivamente los mecanismos de reproducción de la pobreza y universalizar una red de protección social que asegure pisos mínimos de bienestar, condición necesaria para una mayor integración social.

Los restantes grupos de países (los que forman parte de los dos grupos intermedios del cuadro IX.2) también presentan condiciones básicas para elevar la presión tributaria. Ciertamente, la factibilidad del pacto fiscal en estos países está supeditada, como en los demás, a las posibilidades de lograr el necesario pacto social que es condición de aquel.

Para resumir, cabe destacar que América Latina y el Caribe efectivamente progresó hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En algunos países, ese progreso permitió incluso alcanzar algunas metas bastante antes del plazo establecido. Los avances, sin embargo, fueron dispares en varios sentidos. Fueron mayores durante la década de 2000 en comparación con los registrados a partir de 1990, año inicial respecto del cual se establecieron las metas cuantitativas del Milenio. Ello obedeció, en gran medida, al período de bonanza por el que atravesaron la mayoría de los países en el sexenio 2003-2008, previo a la crisis económica y financiera global que se originó fuera de la región. Si bien para 2010 se prevé una importante recuperación del crecimiento económico en

²² De hecho, los logros en materia de aumentos en la carga tributaria en la región han tendido a reproducir la composición de los ingresos tributarios, manteniéndose la proporción de los impuestos directos dentro de la recaudación total en torno a un tercio.

²³ En ambos países, el bajo nivel de la presión tributaria puede estar asociado a la mayor cuantía de los ingresos fiscales no tributarios, provenientes en los dos casos de recursos naturales no renovables. Sin embargo, a diferencia de los ingresos tributarios, estas otras fuentes de financiamiento del gasto público son más fluctuantes y, en ausencia de una política de gasto público contracíclica, la magnitud del gasto social está más sujeta a variaciones.

²⁴ Estos recursos son aproximadamente ocho veces superiores a los que destinaba México al programa Oportunidades, su principal programa de combate a la pobreza.

la región, el escenario poscrisis para el próximo quinquenio no se vislumbra auspicioso y torna más complejo continuar avanzando hacia las metas al ritmo observado en los últimos años.

Los logros hasta el momento han sido disímiles. En algunas metas se avanzó con mayor celeridad, en tanto que en otras el progreso fue insuficiente y es previsible que no se cumplan en 2015. En el agregado regional, el progreso registrado en numerosos países hacia la erradicación de la pobreza extrema y la desnutrición entre los niños y las niñas menores de 5 años, la baja de la mortalidad infantil y el mayor acceso de la población a servicios básicos (agua y saneamiento) colocó a la región en una trayectoria de cumplimiento de las respectivas metas. Sin embargo, los avances en la reducción del hambre, la conclusión universal de la educación primaria, el aumento de la participación de las mujeres en los parlamentos y la disminución de la mortalidad materna no fueron suficientes y América Latina y el Caribe no lograría las respectivas metas si se mantuvieran las tendencias observadas hasta antes de que se manifestaran los efectos de la crisis global.

El examen desagregado (entre países y dentro de cada uno) revela disparidades más preocupantes. Por regla general, el progreso fue menor en los países más pobres de la región, especialmente en el combate a la pobreza extrema, que sería muy elevada aun si esos países lograran reducirla a la mitad hacia el año 2015. Esto deja en evidencia los problemas estructurales que persisten en estos países y los enormes desafíos que deberán enfrentar en los próximos años. A las diferencias entre los países se agregan las desigualdades en la distribución del ingreso y del patrimonio que se dan dentro de cada país y cuya persistencia caracteriza a la región como la más desigual del mundo. Estas desigualdades, que se plasman en diferencias muy grandes de bienestar y acceso a bienes básicos entre distintos grupos de la población, expresan finalmente las desigualdades étnicas, de género, socioeconómicas y territoriales que aquejan a la mayoría de los países y son un escollo para lograr un crecimiento más dinámico, ambientalmente sostenible e inclusivo desde el punto de vista social. Por ello, el tema de la desigualdad y sus diferentes dimensiones es un eje principal de análisis del presente documento.

Avanzar hacia la igualdad efectiva en los países y asegurar pisos mínimos de bienestar a toda la población para garantizar los derechos básicos requiere un Estado con mayor capacidad y recursos. A ello responde la importancia de crear condiciones sociales que permitan consensuar un pacto fiscal que, entre otros objetivos, se traduzca en una reforma de la estructura tributaria, por etapas previamente acordadas, elevando principalmente el impuesto sobre la renta para hacerla más progresiva. Varios países de ingreso medio y alto de la región disponen de un margen para elevar la carga tributaria y todos ellos cuentan con la posibilidad de mejorar la eficiencia de la recaudación. En cambio, en los países más pobres hay un menor margen para elevar la carga tributaria y un aumento de esta carga no rendiría en plazos razonables los recursos de origen interno necesarios para que la población acceda a pisos mínimos de bienestar, protección y seguridad social. En estos países, los recursos provenientes de la AOD son imprescindibles. El logro de un mayor acceso a esos flujos supone un cambio en el criterio de asignación de la ayuda internacional, para incorporar a los países de renta media, y un cambio de orientación en el destino de los recursos externos hacia un uso más ligado a proyectos económicos y sociales para la promoción del desarrollo.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010a), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432 (SES.33/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2010b), *La República Popular China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica* (LC/L.3224), Santiago de Chile.
- _____ (2010c), “Entre los progresos y las asignaturas pendientes: 15 años del Programa de Acción de El Cairo en América Latina y el Caribe, con énfasis en el período 2004-2009”, *documentos de proyectos*, N° 317 (LC/W.317), Santiago de Chile.
- CEPAL/UNICEF/SECIB (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de 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, septiembre.
- Gómez Sabaini, J.C., J.P. Jiménez y A. Podestá (2010), “Tributación, evasión y equidad en América Latina”, *Evasión y equidad en América Latina*, documentos de proyectos, N° 309 (LC/W.309), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- León, Arturo (2008), *Progreso en la reducción de la pobreza extrema en América Latina. Dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del Milenio* (LC/R.2147), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Naciones Unidas (2010a), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2010*, Nueva York [en línea] http://www.un.org/es/comun/docs/?path=/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2010_SP.pdf.
- _____ (2010b), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: avances en la sostenibilidad ambiental de desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/G.2428-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2009), *Fortalecer la alianza mundial para el desarrollo en una época de crisis. Objetivo de desarrollo del Milenio 8. Informe del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio de 2009*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.I.8.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2003), *GEO América Latina y el Caribe: perspectivas del medio ambiente, 2003*, México, D.F.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2009), *Políticas, estrategias y planes regionales, subregionales y nacionales en educación para el desarrollo sostenible y la educación ambiental en América Latina y el Caribe: Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible, 2005-2014*, Santiago de Chile, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC).

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 1
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO
 Y CLASIFICACIÓN EN EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO, 2007**

País o territorio ^a	Esperanza de vida al nacer (en años) 2007	Tasa de alfabetismo de la población de 15 años y más (en porcentajes)	Tasa bruta combinada de matrícula en educación primaria, secundaria y terciaria (en porcentajes)	PIB per cápita (en dólares PPA)	Promedio simple por grupo / Clasificación en el IDH Posición	Clasificación en IDH ^b Grupo	Población (en porcentajes)
	2007	1999-2007	2007	2007	2007	2007	2007
América Latina y el Caribe^c	73,1	90,9	79,6	10 053	77		100,0
Países con DH medio bajo y bajo^d	68,2	77,5	75,9	3 258	124		8,0
Haití	61,0	62,1	..	1 155	149	Medio	
Nicaragua	72,7	78,0	72,1	2 570	124	Medio	
Guatemala	70,1	73,2	70,5	4 562	122	Medio	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	65,4	90,7	86,0	4 206	113	Medio	
Honduras	72,0	83,6	74,8	3 796	112	Medio	
Países con DH medio^d	72,6	89,2	73,2	6 098	94		6,3
El Salvador	71,3	82,0	74,0	5 804	106	Medio	
Paraguay	71,7	94,6	72,1	4 433	101	Medio	
República Dominicana	72,4	89,1	73,5	6 706	90	Medio	
Ecuador	75,0	91,0	..	7 449	80	Alto	
Países con DH medio alto^d	73,4	92,2	84,0	9 907	54		52,1
Perú	73,0	89,6	88,1	7 836	78	Alto	
Colombia	72,7	92,7	79,0	8 587	77	Alto	
Brasil	72,2	90,0	87,2	9 567	75	Alto	
Panamá	75,5	93,4	79,7	11 391	60	Alto	
Venezuela (República Bolivariana de)	73,6	95,2	85,9	12 156	58	Alto	
Países con DH alto^d	77,2	96,8	86,0	11 693	50		32,4
Costa Rica	78,7	95,9	73,0	10 842	54	Alto	
México	76,0	92,8	80,2	14 104	53	Alto	
Cuba	78,5	99,8	100,8	6 876	51	Alto	
Uruguay	76,1	97,9	90,9	11 216	50	Alto	
Argentina	75,2	97,6	88,6	13 238	49	Alto	
Chile	78,5	96,5	82,5	13 880	44	Alto	
Países del Caribe^c	69,1	71,9	73,9	10 812	75		1,2
Anguila							
Antigua y Barbuda	..	99,0	..	18 691	47	Alto	
Antillas Neerlandesas							
Aruba							
Bahamas	73,2	..	71,8	20 253	52	Alto	
Barbados	77,0	..	92,9	17 956	37	Muy Alto	
Belice	76,0	75,1	78,3	6 734	93	Medio	

Cuadro 1 (conclusión)

País o territorio ^a	Esperanza de vida al nacer (en años) 2007	Tasa de alfabetismo de la población de 15 años y más (en porcentajes)	Tasa bruta combinada de matrícula en educación primaria, secundaria y terciaria (en porcentajes)	PIB per cápita (en dolares PPA)	Promedio simple por grupo / Clasificación en el IDH Posición	Clasificación en IDH ^b Grupo	Población (en porcentajes)
	2007	1999-2007	2007	2007	2007	2007	2007
Dominica	..	88,0	78,5	7 893	73	Alto	
Granada	75,3	96,0	73,1	7 344	74	Alto	
Guadalupe							
Guayana Francesa							
Guyana	66,5	..	83,9	2 782	114	Medio	
Islas Caimán							
Islas Turcas y Caicos							
Islas Vírgenes de los Estados Unidos							
Islas Vírgenes Británicas							
Jamaica	71,7	86,0	78,1	6 079	100	Medio	
Martinica							
Montserrat							
Puerto Rico							
Saint Kitts y Nevis	..	97,8	73,1	14 481	62	Alto	
San Vicente y las Granadinas	71,4	88,1	68,9	7 691	91	Medio	
Santa Lucía	73,6	94,8	77,2	9 786	69	Alto	
Suriname	68,8	90,4	74,3	7 813	97	Medio	
Trinidad y Tabago	69,2	98,7	61,1	23 507	64	Alto	

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano, 2009*, Nueva York, 2009.

^a Los nombres adoptados para los grupos de países no son los empleados en la clasificación que aparece en el *Informe sobre desarrollo humano, 2009* y corresponden a categorías de elaboración propia.

^b En el *Informe sobre desarrollo humano, 2009* se utilizan cuatro categorías para agrupar a los países: aquellos que presentan un desarrollo humano muy alto (IDH de 0,900 o más) denominados “países desarrollados”; los demás “países en desarrollo” que se clasifican en tres grupos: desarrollo humano alto (valor del IDH de 0,800–0,899), desarrollo humano medio (IDH de 0,500–0,799) y desarrollo humano bajo (IDH inferior a 0,500).

^c Promedios ponderados.

^d Promedios simples.

Cuadro 2
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVALUACIÓN DEL PROGRESO HACIA EL LOGRO
 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO ^a**

País o territorio	Objetivo 1. Erradicar la extrema pobreza y el hambre						
	Meta 1.A Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día						
	Indicador 1.1 Población en extrema pobreza según líneas nacionales ^b			Indicador 1.2 Coeficiente de la brecha de extrema pobreza		Indicador 1.3 Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de población	
	Nivel 1990	Nivel 2008	Avance al 2008	Nivel 1990	Nivel 2008	Nivel 1990	Nivel 2008
América Latina y el Caribe ^c	22,5	12,9	85,3	8,6	4,4	3,2	3,5
América Latina ^c	22,5	12,9	85,3	8,6	4,4	3,2	3,5
Países con DH medio bajo y bajo ^d	48,4	35,7	52,7	21,0	13,0	2,6	3,1
Haití			...				
Nicaragua	51,4	33,8	68,5	24,3	12,3	2,1	3,5
Guatemala	41,8	29,3	59,8	18,5	11,3	2,7	2,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	39,5	32,4	35,9	9,7	4,5	3,2	4,3
Honduras	60,9	47,1	45,3	31,5	23,9	2,3	1,9
Países con DH medio ^d	29,6	21,1	57,8	7,7	6,8	4,1	3,9
El Salvador	27,7	18,2	68,6	9,1	8,1	3,4	3,4
Paraguay	35,0	30,8	24,0	3,6	5,7	5,2	5,0
República Dominicana		22,6	...	8,8	8,8	3,2	2,9
Ecuador ^e	26,2	14,2	91,6	9,2	4,7	4,8	4,4
Países con DH medio alto ^d	21,0	13,2	74,0	8,8	4,1	2,9	3,9
Perú	25,0	12,6	99,2	10,1	4,0	3,0	4,0
Colombia	26,1	22,9	24,5	13,8	8,3	2,0	2,9
Brasil	23,4	7,3	137,6	9,7	3,3	2,1	2,6
Panamá	16,2	13,5	33,3	5,2	1,6	3,2	4,6
Venezuela (República Bolivariana de)	14,4	9,9	62,5	5,0	3,5	4,3	5,2
Países con DH alto ^d	10,7	5,9	88,8	3,5	2,0	4,1	4,2
Costa Rica	10,1	5,5	91,1	4,8	2,2	4,3	4,4
México	18,7	11,2	80,2	5,9	3,2	3,9	4,0
Cuba			...				
Uruguay ^e	3,4	3,5	-5,9	0,9	0,9	4,8	4,9
Argentina ^e	8,2	5,8	58,5	1,6	2,6	4,2	3,7
Chile	13,0	3,7	143,1	4,4	1,1	3,5	4,1
Países del Caribe ^c			...				
Anguila			...				
Antigua y Barbuda			...				
Antillas Neerlandesas			...				
Aruba			...				
Bahamas			...				
Barbados			...				

Cuadro 2 (continuación)

País o territorio	Objetivo 1. Erradicar la extrema pobreza y el hambre						
	Meta 1.A Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día						
	Indicador 1.1 Población en extrema pobreza según líneas nacionales ^b			Indicador 1.2 Coeficiente de la brecha de extrema pobreza		Indicador 1.3 Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de población	
	Nivel 1990	Nivel 2008	Avance al 2008	Nivel 1990	Nivel 2008	Nivel 1990	Nivel 2008
Belice ^f	13,4		...				
Dominica			...				
Granada			...				
Guadalupe			...				
Guayana Francesa			...				
Guyana ^f	5,8	7,7	...				
Islas Caimán			...				
Islas Turcas y Caicos			...				
Islas Vírgenes Británicas			...				
Islas Vírgenes de los Estados Unidos			...				
Jamaica ^f	2	2	...				
Martinica			...				
Montserrat			...				
Puerto Rico			...				
Saint Kitts y Nevis			...				
San Vicente y las Granadinas			...				
Santa Lucía ^f	20,9		...				
Suriname ^f	15,5		...				
Trinidad y Tabago ^f	4,2		...				

^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 en contrario las cifras son porcentajes.

^b No se incluye a la República Dominicana debido a que no se dispone de datos para 1990.

^c Promedios ponderados.

^d Promedios simples.

^e Las cifras para los indicadores 1.1, 1.2 y 1.3 corresponden a zonas urbanas.

^f Corresponde a la proporción de población con ingresos inferiores a 1 dólar PPA por día. Datos disponibles en el sitio oficial de las Naciones Unidas para los indicadores del Milenio: [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Default.aspx>.

Cuadro 2
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVALUACIÓN DEL PROGRESO HACIA EL LOGRO
 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO^a** (continuación)

País o territorio	Objetivo 1. Erradicar la extrema pobreza y el hambre							
	Meta 1.B Lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes							
	Indicador 1.4 Tasa de crecimiento del PIB por persona empleada		Indicador 1.5 Relación empleo-población		Indicador 1.6 Proporción de la población ocupada en extrema pobreza según líneas nacionales		Indicador 1.7 Proporción de la población ocupada que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar ^b	
	Nivel 1992-1997	Nivel 2003-2008	Nivel 1990	Nivel 2008	Nivel 1990	Nivel 2008	Nivel 1990	Nivel 2008
América Latina y el Caribe^c	0,3	2,2	54,3	59,5	17,8	11,3	32,0	31,1
América Latina^c	0,3	2,2	54,5	59,6	17,8	11,3	32,0	31,2
Países con DH medio bajo y bajo^d	-0,3	0,4	53,9	60,5	38,1	27,2	47,0	43,6
Haití	-6,1	-1,7	56,0	55,9				
Nicaragua	0,8	-0,2	49,6	60,4	34,4	24,5	46,5	44,9
Guatemala	3,9	-1,1	56,5	64,9	30,4	20,2	48,0	44,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,1	1,1	53,5	58,7		30,7	43,7	36,0
Honduras	-0,4	4,0	56,1	58,0	49,6	37	49,6	48,9
Países con DH medio^d	0,6	1,9	56,8	58,7	13,4	11,9	34,1	35,4
El Salvador	3,5	1,0	55,8	55,5	13,4	11,9	36,2	35,3
Paraguay	-1,2	0,3	61,4	63,8		22,5	22,9	26,4
República Dominicana	1,4	4,1	52,9	54,5		10,7	41,7	43,8
Ecuador ^b	-1,4	2,3	57,1	61,1		12,1	35,6	36,2
Países con DH medio alto^d	0,4	2,8	57,5	62,6	14,2	8,1	37,1	38,9
Perú	2,4	4,0	67,9	71,3	19,5	10,8	52,4	51,4
Colombia	0,9	1,7	58,6	56,9	18,7	13,3	44,6	45,6
Brasil	-0,5	1,8	61,1	63,7	15,8	3,9	28,9	29,1
Panamá	0,6	4,2	48,1	60,3	11,4	8	33,8	30,7
Venezuela (República Bolivariana de)	-1,2	2,5	51,6	60,8	5,4	4,3	25,7	37,5
Países con DH alto^d	2,7	4,0	51,9	57,2	8,0	3,4	24,8	21,5
Costa Rica	1,8	3,0	54,7	57,9	4,5	1,9	24,3	19,5
México	-0,6	1,5	52,1	59,4	12,9	7,1	29,4	22,6
Cuba			53,0	56,0				
Uruguay ^b	3,0	6,9	52,6	58,8		1,5	20,1	24,9
Argentina ^b	3,5	6,0	52,5	57,0			25,6	19,3
Chile	5,8	2,7	47,7	53,1	6,5	1,2	24,5	21,3
Países del Caribe^c	0,9	2,0	47,3	51,2			32,2	27,1
Anguila								
Antigua y Barbuda							14,6	
Antillas Neerlandesas			49,0	53,5			8,1	11,2
Aruba							3,9	
Bahamas	-0,6	0,0	63,0	66,6				
Barbados	-0,9	1,9	56,9	66,9			11,7	

Cuadro 2 (continuación)

País o territorio	Objetivo 1. Erradicar la extrema pobreza y el hambre							
	Meta 1.B Lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes							
	Indicador 1.4 Tasa de crecimiento del PIB por persona empleada		Indicador 1.5 Relación empleo-población		Indicador 1.6 Proporción de la población ocupada en extrema pobreza según líneas nacionales		Indicador 1.7 Proporción de la población ocupada que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar ^b	
	Nivel 1992-1997	Nivel 2003-2008	Nivel 1990	Nivel 2008	Nivel 1990	Nivel 2008	Nivel 1990	Nivel 2008
Belice	-1,2	0,9	47,6	56,8				23,5
Dominica							29,1	
Granada								
Guadalupe			44,5	43,1				
Guayana Francesa								
Guyana	5,1	1,6	51,7	58,9				
Islas Caimán								
Islas Turcas y Caicos								
Islas Vírgenes Británicas								
Islas Vírgenes de los Estados Unidos								
Jamaica	1,7	0,1	61,5	58,2			42,3	35,4
Martinica			46,2	42,5				
Montserrat							12,6	
Puerto Rico			38,1	42,4				
Saint Kitts y Nevis							12,1	
San Vicente y las Granadinas							20,2	
Santa Lucía							23,5	
Suriname	-0,3	4,3	44,6	44,7			15,6	
Trinidad y Tabago	-2,4	5,7	45,0	61,5			21,7	15,6

^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 en contrario las cifras son porcentajes.

^b A partir de las encuestas de hogares es posible calcular un mejor indicador de informalidad del trabajo, estimando la proporción de la población ocupada por cuenta propia pero descontando a los profesionales y técnicos.

^c Promedios ponderados.

^d Promedios simples.

Cuadro 2
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVALUACIÓN DEL PROGRESO HACIA EL LOGRO
 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO^a (continuación)**

País o territorio	Objetivo 1. Erradicar la extrema pobreza y el hambre					
	Meta 1.C Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre					
	Indicador 1.8 Proporción de niños menores de 5 años con insuficiencia ponderal			Indicador 1.9 Población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria		
	Nivel 1989/1999	Nivel 1996/2008	Avance relativo	Nivel 1990-1992	Nivel 2004-2006	Avance al 2004-2006
América Latina y el Caribe^b	8,6	6,3	118,7	10,7	7,3	55,1
América Latina^b	8,6	6,3	118,8	10,7	7,3	54,5
Países con DH medio bajo y bajo^c	18,7	13,8	116,3	34,4	26,0	48,8
Haití	26,8	22,2	53,6	63	58	15,87
Nicaragua	11,0	6,9	151,3	52	21	119,2
Guatemala	26,6	22,7	130,9	14	16	-28,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	11,2	5,9	119,5	24	23	8,3
Honduras	18,0	11,4	127,3	19	12	73,7
Países con DH medio^c	10,0	6,4	157,5	19,0	14,0	52,6
El Salvador	11,2	8,6	87,9	9	10	-22,2
Paraguay	3,7	4,2	-45,0	16	12	50,0
República Dominicana	10,3	4,3	189,6	27	21	44,4
Ecuador ^d	14,6	8,6	377,7	24	13	91,7
Países con DH medio alto^c	8,3	6,1	119,0	16,2	11,6	56,8
Perú	10,8	7,6	123,9	28	13	107,1
Colombia	10,1	6,9	95,2	15	10	66,7
Brasil	7,0	4,6	117,7	10	6	80,0
Panamá	6,1	6,8	-56,7	18	17	11,1
Venezuela (República Bolivariana de)	7,7	4,6	132,5	10	12	-40,0
Países con DH alto^c	3,5	3,9	-48,3	5,7	0,0	200,0
Costa Rica	2,8	4,0	-357,1	<=5	<=5	...
México	7,5	5,0	372,0	<=5	<=5	...
Cuba	...	...	...	5	<=5	100,0
Uruguay ^d	4,4	6,0	-187,8	5	<=5	100,0
Argentina ^d	1,9	3,8	-541,1	<=5	<=5	...
Chile	0,9	0,6	152,6	7	<=5	100,0
Países del Caribe^b	7,6	5,9	101,1	11,9	7,2	88,4
Anguila	...	...	...	...	...	...
Antigua y Barbuda	...	1,6	...	...	27	...
Antillas Neerlandesas	...	...	...	14	5	128,6
Aruba	...	...	...	...	...	...
Bahamas	...	...	...	9	6	66,7
Barbados	...	...	...	...	...	...
Belice	6,2	6,1	6,3	7	...	...
Dominica	...	...	...	4	...	...
Granada	...	...	...	9	23	-311,1
Guadalupe	...	...	...	...	...	...
Guayana Francesa	...	...	...	...	...	...
Guyana	18,3	12,4	140,9	21	6	142,9
Islas Caimán	...	...	...	...	...	...
Islas Turcas y Caicos	...	...	...	...	...	...
Islas Vírgenes Británicas	...	...	...	...	...	...
Islas Vírgenes de los Estados Unidos	...	...	...	...	...	...
Jamaica	4,6	4,0	52,3	11	5	109,1

Cuadro 2 (continuación)

País o territorio	Objetivo 1. Erradicar la extrema pobreza y el hambre					
	Meta 1.C Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre					
	Indicador 1.8 Proporción de niños menores de 5 años con insuficiencia ponderal			Indicador 1.9 Población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria		
	Nivel 1989/1999	Nivel 1996/2008	Avance relativo	Nivel 1990-1992	Nivel 2004-2006	Avance al 2004-2006
Martinica		
Montserrat		
Puerto Rico		
Saint Kitts y Nevis			...	13	15	-30,8
San Vicente y las Granadinas			...	22	6	145,5
Santa Lucía			...	8	8	0,0
Suriname			...	13	7	92,3
Trinidad y Tabago		5,9	...	11	10	18,2

^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 en contrario las cifras son porcentajes.

^b Promedios ponderados.

^c Promedios simples.

^d A partir de las encuestas de hogares es posible calcular un mejor indicador de informalidad del trabajo, estimando la proporción de la población ocupada por cuenta propia pero descontando a los profesionales y técnicos.

Cuadro 2 (continuación)

País o territorio	Objetivo 2. Lograr la enseñanza primaria universal								
	Meta 2.A Asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria								
	Indicador 2.1 Tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria			Indicador 2.2 Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de enseñanza primaria			Indicador 2.3 Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años, mujeres y hombres		
	Nivel 1991	Nivel 2007	Avance al 2007	Nivel 1992	Nivel 2004/2008	Avance relativo	Nivel 1991	Nivel 2007	Avance relativo
Islas Vírgenes Británicas		97,1	...						...
Islas Vírgenes de los Estados Unidos			...						...
Jamaica	97,1	85,5	-399,0				91,2	94,3	5,0
Martinica			...					99,7	...
Montserrat		96,2	...						...
Puerto Rico			...				96,1	97,7	2,4
Saint Kitts y Nevis		90,4	...						...
San Vicente y las Granadinas		97,5	...						...
Santa Lucía	96,4	93,5	-79,8						...
Suriname	82,1	90,1	44,9					95,2	...
Trinidad y Tabago	91,1	96,9	64,8				99,3	99,5	0,3

^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 en contrario las cifras son porcentajes.

^b Promedios ponderados.

^c Promedios simples.

Cuadro 2
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVALUACIÓN DEL PROGRESO HACIA EL LOGRO
 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO ^a (continuación)**

País o territorio	Objetivo 3. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer										
	Meta 3.A Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de enseñanza para el año 2015										
	Indicador 3.1 Relación entre niños y niñas en la enseñanza primaria		Indicador 3.1 Relación entre niños y niñas en la enseñanza secundaria		Indicador 3.1 Relación entre niños y niñas en la enseñanza superior		Indicador 3.2 Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola		Indicador 3.3 Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales		
	Nivel 1991	Nivel 2007	Nivel 1991	Nivel 2007	Nivel 1991	Nivel 2007	Nivel 1990/2002	Nivel 1991/2007	Nivel 1990/1992	Nivel 2007	Avance al 2007
América Latina y el Caribe ^b	0,98	1,00	1,05	1,05	1,08	1,27	36,2	41,8	11,9	22,2	27,1
América Latina ^b	0,98	1,00	1,05	1,05	1,08	1,27	36,3	41,7	12,0	22,8	28,4
Países con DH medio bajo y bajo ^c	0,97	1,00	1,20	1,15			36,2	38,4	9,0	15,0	14,7
Haití	0,95		0,94				44,2		3,6	4,1	1,1
Nicaragua	1,06	1,01	1,20	1,15	0,96			38,6	14,8	18,5	10,5
Guatemala	0,87	0,96				1,00	36,8	43,0	7,0	12,0	11,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,92	1,01		0,99		0,84	35,2	38,6	9,2	16,9	18,9
Honduras	1,04	1,02	1,23		0,79		33,3	33,4	10,2	23,4	33,2
Países con DH medio ^c	1,00	1,01	1,22	1,03			37,9	41,1	7,3	19,7	29,0
El Salvador	1,01	1,02	1,22	1,03		1,09	45,6	48,6	11,7	19,0	19,1
Paraguay	0,97		1,05				41,0	40,2	5,6	12,5	15,5
República Dominicana	1,00	1,01		1,22			31,0	38,8	7,5	19,7	28,7
Ecuador	0,99	1,01		1,02		1,22	34,1	36,6	4,5	27,6	50,8
Países con DH medio alto ^c	1,01	1,00	1,17	1,09	1,09	1,19	38,9	43,5	6,6	16,4	22,6
Perú	0,97	1,00	0,94	1,01			37,2	42,9	5,6	29,2	53,2
Colombia	1,02	1,00	1,19	1,11	1,07	1,09	41,8	48,5	4,5	8,4	8,6
Brasil		1,00		1,10	1,11	1,29	35,1	41,6	5,3	9,0	8,3
Panamá		0,99				1,59	45,4	43,1	7,5	16,7	21,6
Venezuela (República Bolivariana de)	1,03	1,00	1,38	1,14			35,2	41,4	10,0	18,6	21,5
Países con DH alto ^c	0,98	1,00	1,07	1,03	1,07	1,42	38,3	42,0	12,7	28,4	42,0
Costa Rica	0,99		1,06				37,2	41,1	10,5	36,8	66,6
México	0,97	1,00	0,99	1,03	0,74	0,98	36,5	39,4	12,0	23,2	29,5
Cuba	0,97	1,00	1,15	1,02	1,40	1,85	41,7	43,7	33,9	43,2	57,8
Uruguay	0,99	1,00		1,11		1,75	42,3	45,5	6,1	12,1	13,7
Argentina							37,1	45,0	6,3	40,0	77,1
Chile	0,98	0,99	1,07	1,03		1,01	34,7	37,4	7,5	15,0	17,6
Países del Caribe ^b	0,99	0,99	1,07	1,06	1,35	2,34	44,4	43,6	9,3	15,1	14,4
Anguila							42,8	48,8			...
Antigua y Barbuda		0,98						50,6	0,0	10,5	21,0
Antillas Neerlandesas			1,19				42,7	49,9			...
Aruba		0,99		1,04		1,41	43,9	45,9			...
Bahamas	1,03	1,03		1,06			49,6	48,8	4,1	12,2	17,6
Barbados	1,00				1,24		46,8	48,7	3,7	10,0	13,6
Belice	0,98	1,01	1,15	1,09			33,9	37,6	0,0	0,0	0,0
Dominica		1,06		1,02			39,7	43,8	10,0	18,8	22,0
Granada	0,85	1,00	1,16	1,00			40,4	42,6	20,0	13,3	-22,3
Guadalupe							46,6	45,7			...
Guayana Francesa							36,1	38,2			...

Cuadro 2 (continuación)

País o territorio	Objetivo 3. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer										
	Meta 3.A Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de enseñanza para el año 2015										
	Indicador 3.1 Relación entre niños y niñas en la enseñanza primaria		Indicador 3.1 Relación entre niños y niñas en la enseñanza secundaria		Indicador 3.1 Relación entre niños y niñas en la enseñanza superior		Indicador 3.2 Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola		Indicador 3.3 Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales		
	Nivel 1991	Nivel 2007	Nivel 1991	Nivel 2007	Nivel 1991	Nivel 2007	Nivel 1990/2002	Nivel 1991/2007	Nivel 1990/1992	Nivel 2007	Avance al 2007
Guyana	0,99		1,06			2,12	38,5	34,7	36,9	30,0	-52,7
Islas Caimán		1,05		1,26			50,0	49,3			...
Islas Turcas y Caicos							43,1	40,7			...
Islas Vírgenes Británicas		1,01		1,12			49,9	49,1			...
Islas Vírgenes de los Estados Unidos											...
Jamaica	0,99	0,98	1,06	1,05	0,74		46,2	45,8	5,0	13,3	18,4
Martinica							45,4	48,1			...
Montserrat		1,08		1,01			43,4				...
Puerto Rico							46,5	41,5			...
Saint Kitts y Nevis	1,02	1,02	1,11	0,91					6,7	6,7	0,0
San Vicente y las Granadinas	0,98	0,97	1,24						9,5	18,2	21,5
Santa Lucía	0,94	0,95	1,45	1,15	1,35	2,34	51,8	47,5	0,0	11,1	22,2
Suriname	1,03	0,98	1,16				39,5	38,1	7,8	25,5	41,9
Trinidad y Tabago	1,00	0,99	1,04	1,07	0,78		35,6	43,9	16,7	26,8	30,3

^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 en contrario las cifras son porcentajes.

^b Promedios ponderados.

^c Promedios simples.

Cuadro 2
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVALUACIÓN DEL PROGRESO HACIA EL LOGRO
 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO^a (continuación)**

País o territorio	Objetivo 4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años							
	Meta 4.A Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años							
	Indicador 4.1 Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años (cada 1.000 nacidos vivos)			Indicador 4.2 Tasa de mortalidad infantil (cada 1.000 nacidos vivos)			Indicador 4.3 Proporción de niños de 1 año vacunados contra el sarampión	
	Nivel 1991	Nivel 2009	Avance al 2009	Nivel 1990	Nivel 2009	Avance al 2009	Nivel 1990	Nivel 2007
América Latina y El Caribe^b	55,5	26,2	79,1	42,7	20,4	78,4	76,3	93,0
América Latina^b	55,9	26,3	79,5	43,0	20,4	78,8	76,4	93,4
Países con DH medio bajo y bajo^c	96,8	45,2	80,0	68,2	32,8	77,8	64,8	84,0
Haití	137,3	68,2	75,4	92,7	46,6	75,0	31,0	58,0
Nicaragua	75,9	23,8	103,0	56,5	20,0	96,8	82,0	99,0
Guatemala	85,5	36,5	85,9	61,0	27,6	82,2	68,0	93,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	114,6	57,1	75,2	82,6	42,6	72,6	53,0	81,0
Honduras	70,8	40,2	64,9	48,0	27,2	65,1	90,0	89,0
Países con DH medio^c	63,1	29,3	80,2	49,3	24,7	74,7	80,8	93,3
El Salvador	64,8	24,6	93,1	47,1	20,0	86,2	98,0	98,0
Paraguay	57,8	37,0	53,9	44,8	31,0	46,4	69,0	80,0
República Dominicana	64,2	31,3	76,9	55,3	28,0	74,0	96,0	96,0
Ecuador	65,5	24,4	94,0	49,9	20,0	89,9	60,0	99,0
Países con DH medio alto^c	51,0	25,5	75,0	38,0	18,7	76,1	71,6	87,4
Perú	85,1	30,7	95,9	57,8	18,5	102,1	64,0	99,0
Colombia	42,5	25,3	60,7	31,5	18,7	60,9	82,0	95,0
Brasil	60,1	27,6	81,0	47,5	22,5	78,9	78,0	99,0
Panamá	35,9	22,9	54,3	28,3	17,5	57,3	73,0	89,0
Venezuela (República Bolivariana de)	31,6	21,1	49,9	25,0	16,4	51,4	61,0	55,0
Países con DH alto^c	25,8	12,8	75,5	21,9	10,4	78,3	91,0	95,2
Costa Rica	18,4	11,2	59,0	16,0	9,7	58,6	90,0	90,0
México	44,2	18,9	86,0	36,3	15,6	85,7	75,0	96,0
Cuba	18,9	7,7	88,9	15,6	4,8	103,8	94,0	99,0
Uruguay	24,3	15,8	52,6	21,4	12,7	60,7	97,0	96,0
Argentina	30,1	14,9	75,6	25,8	12,9	74,7	93,0	99,0
Chile	19,1	8,5	82,8	16,3	7,0	85,8	97,0	91,0
Países del Caribe^b	32,9	21,5	52,1	25,7	17,1	50,1	74,7	85,0
Anguila			...			...
Antigua y Barbuda			...			...	89,0	99,0
Antillas Neerlandesas		13,4	...	16,1	12,4	33,7		
Aruba	21,2	17,4	26,9	18,3	14,9	27,6		
Bahamas	24,7	11,2	81,9	16,6	8,0	77,9	86,0	96,0
Barbados	17,8	10,1	64,7	15,1	9,5	55,3	87,0	75,0
Belice	38,5	19,8	72,8	30,6	15,9	72,0	86,0	96,0
Dominica			...			...	88,0	96,0
Granada	40,5	14,1	97,8	33,0	12,8	92,0	85,0	98,0
Guadalupe	20,4	8,7	86,0	15,6	6,7	86,1		
Guayana Francesa	26,3	14,4	67,7	22,5	13,0	63,3		
Guyana	90,2	52,4	62,8	64,9	40,3	56,9	73,0	96,0
Islas Caimán			...			...
Islas Turcas y Caicos			...			...
Islas Vírgenes Británicas			...			...
Islas Vírgenes de los Estados Unidos	18,3	9,7	70,5	15,8	8,8	65,9		

Cuadro 2 (continuación)

País o territorio	Objetivo 4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años							
	Meta 4.A Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años							
	Indicador 4.1 Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años (cada 1.000 nacidos vivos)			Indicador 4.2 Tasa de mortalidad infantil (cada 1.000 nacidos vivos)			Indicador 4.3 Proporción de niños de 1 año vacunados contra el sarampión	
	Nivel 1991	Nivel 2009	Avance al 2009	Nivel 1990	Nivel 2009	Avance al 2009	Nivel 1990	Nivel 2007
Jamaica	33,9	27,1	30,2	27,8	22,5	28,5	74,0	76,0
Martinica	12,4	7,7	56,5	9,8	6,5	50,3		
Montserrat			...			...
Puerto Rico	14,9	8,7	62,2	12,7	6,9	68,1		
Saint Kitts y Nevis			...			...	99,0	99,0
San Vicente y las Granadinas	39,3	26,8	47,8	32,3	22,3	46,5	96,0	99,0
Santa Lucía	24,4	15,1	57,2	18,5	12,0	52,4	82,0	94,0
Suriname	49,4	30,4	57,7	36,5	21,7	60,6	65,0	85,0
Trinidad y Tabago	35,2	32,1	13,4	28,7	25,1	18,4	70,0	91,0

^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 en contrario las cifras son porcentajes.

^b Promedios ponderados.

^c Promedios simples.

Cuadro 2.
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVALUACIÓN DEL PROGRESO HACIA EL LOGRO
 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO^a (continuación)**

País o territorio	Objetivo 5. Mejorar la salud materna														
	Meta 5.A Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes						Meta 5.B Lograr, para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva								
	Indicador 5.1 Tasa de mortalidad materna		Indicador 5.2 Proporción de partos con asistencia de personal sanitario especializado		Indicador 5.3 Tasa de uso de anticonceptivos		Indicador 5.4 Tasa de natalidad entre las adolescentes		Indicador 5.5 Cobertura de atención prenatal (al menos una consulta)		Indicador 5.5 Cobertura de atención prenatal (al menos cuatro consultas)		Indicador 5.6 Necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar		
Nivel 2000/2001	Nivel 2002/2008	Avance relativo	Nivel 1984/2005	Nivel 1999/2008	Nivel 1990/2001	Nivel 1990/2008	Nivel 1990/1995	Nivel 1994/2006	Nivel 1990/2006	Nivel 1993/2008	Nivel 1996/2004	Nivel 1991/2008	Nivel 1995/1999	Nivel 1995/2005	
América Latina y el Caribe^b	71,2	66,9	52,8	78,3	88,9	59,5	69,6	77,5	70,4	83,6	95,0	77,6	87,2	12,9	10,4
América Latina^b	71,2	66,9	52,8	78,1	88,8	59,4	69,7	77,5	70,7	83,4	95,0	77,6	87,2	12,9	10,4
Países con DH medio bajo y bajo^c	87,0	76,5	106,1	39,5	54,8	39,2	54,7	117,7	93,0	66,4	85,5	71,6	77,8	20,8	19,0
Haití	87,0	76,5	119,7	23,0	26,1	18,0	32,0	79,0	68,6	67,7	84,5	53,8	53,8	39,8	39,8
Nicaragua	87,0	76,5	119,7	61,0	73,7	54,5	72,4	158,0	108,5	71,5	90,2	71,6	77,8	14,7	14,6
Guatemala	87,0	76,5	119,7	35,0	41,4	31,4	43,3	119,6	92,1	52,5	84,3	65,9	65,9	24,3	27,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	87,0	76,5	119,7	37,8	65,8	45,3	60,6	96,0	88,0	52,5	77,0	72,1	72,1	26,1	22,7
Honduras	87,0	76,5	119,7	40,5	66,9	46,7	65,2	136,0	107,9	87,8	91,7	80,8	80,8	18,0	11,2
Países con DH medio^c	116,5	106,8	73,2	69,2	91,6	53,7	74,4	106,3	82,5	81,1	93,3	81,2	83,9	14,0	8,5
El Salvador	164,0	127,3	177,6	52,0	92,4	53,3	72,5	102,0	67,0	68,7	94,0	71,2	78,6	14,2	8,9
Paraguay	69,0	86,3	-213,2	66,0	77,1	48,4	79,4	107,0	65,0	83,9	96,0	78,8	78,7	19,2	6,6
República Dominicana	69,0	86,3	-213,2	92,4	97,8	56,4	72,9	115,0	98,0	96,9	99,0	93,5	94,5	12,5	10,9
Ecuador	69,0	86,3	-213,2	66,3	99,1	56,8	72,7	101,0	100,0	74,7	84,2	66,5	66,5	10,0	7,4
Países con DH medio alto^c	79,4	69,9	105,8	81,7	90,1	61,0	73,3	81,2	77,5	77,4	94,0	81,5	89,3	9,9	7,3
Perú	104,9	75,6	194,0	52,5	71,0	59,0	71,3	68,0	59,0	63,9	91,0	87,0	91,6	12,1	8,8
Colombia	73,3	77,2	-49,3	93,7	96,4	66,1	78,2	92,0	96,2	82,7	93,5	83,1	83,1	7,7	5,8
Brasil	73,3	77,2	-49,3	81,0	97,0	76,7	76,7	53,2	56,0	85,7	97,4	75,9	87,0	7,3	7,3
Panamá	73,3	77,2	-49,3	85,8	91,0	88,0	84,8	88,0	84,8	84,8	72,2	72,2	72,2	7,3	7,3
Venezuela (República Bolivariana de)	60,1	56,8	46,7	95,3	95,0	58,0	70,3	104,6	91,3	94,1	94,1	94,1	94,1	7,3	7,3
Países con DH alto^c	40,5	36,9	77,3	95,9	98,4	68,0	71,9	77,7	59,8	96,0	97,0	97,0	97,0	86,0	86,0
Costa Rica	35,8	19,1	370,2	97,0	98,5	75,0	80,0	91,1	62,7	95,0	91,7	86,0	86,0	86,0	86,0
México	72,6	57,2	147,3	83,8	93,4	63,1	70,9	97,8	82,1	86,1	86,1	86,1	86,1	14,2	14,2
Cuba	40,4	46,5	-128,4	99,8	99,9	73,3	72,6	79,7	41,7	100,0	100,0	100,0	100,0	14,2	14,2
Uruguay	35,0	43,7	-197,3	99,6	99,6	77,0	77,0	64,7	61,0	94,0	97,1	97,1	97,1	89,3	89,3
Argentina	18,7	18,2	21,2	95,8	99,4	65,3	65,3	68,3	62,6	95,0	99,2	99,2	99,2	89,3	89,3
Chile	18,7	18,2	21,2	99,4	99,8	60,7	64,2	64,8	48,8	95,0	95,0	95,0	95,0	89,3	89,3

Cuadro 2 (continuación)

País o territorio	Objetivo 5. Mejorar la salud materna													
	Meta 5.A Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes				Meta 5.B Lograr, para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva									
	Indicador 5.1 Tasa de mortalidad materna		Indicador 5.2 Proporción de partos con asistencia de personal sanitario especializado		Indicador 5.3 Tasa de uso de anticonceptivos		Indicador 5.4 Tasa de natalidad entre las adolescentes		Indicador 5.5 Cobertura de atención prenatal (al menos una consulta)		Indicador 5.5 Cobertura de atención prenatal (al menos cuatro consultas)		Indicador 5.6 Necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar	
	Nivel 2000/2001	Nivel 2002/2008	Avance relativo	Nivel 1984/2005	Nivel 1999/2008	Nivel 1990/2001	Nivel 1990/2008	Nivel 1990/1995	Nivel 1994/2006	Nivel 1990/2006	Nivel 1993/2008	Nivel 1996/2004	Nivel 1991/2008	Nivel 1995/1999	Nivel 1995/2005
Países del Caribe^b														
Anguila	...	...	88,3	95,2	62,8	67,1	79,2	57,1	94,6	92,1	...	...	...	...
Antigua y Barbuda	0,0	...	100,0	100,0	43,0	43,0	43,4	40,1	82,0	100,0	...	...	...	...
Antillas Neerlandesas	...	...	100,0	99,9	...	...	82,5	66,8	...	...	...	...	...	...
Aruba	...	...	...	...	55,5	40,0	57,0	43,0	...	...	...	...	...	...
Bahamas	...	...	99,0	99,0	...	...	67,6	44,2	98,0	98,0	...	...	...	...
Barbados	0,0	...	100,0	100,0	...	...	55,1	47,7	100,0	100,0	...	...	...	...
Belize	...	...	83,8	95,8	46,7	34,3	135,2	94,1	95,9	94,0	76,4	...	...	...
Dominica	...	...	99,9	99,0	...	...	105,5	51,0	90,0	100,0	...	...	...	...
Granada	0,0	...	99,0	100,0	54,3	54,3	99,4	52,9	100,0	100,0	...	...	...	...
Guadalupe	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Guayana Francesa	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Guyana	112,5	...	95,0	83,3	38,2	34,2	94,8	90,0	80,9	81,4	...	...	...	...
Islas Caimán	...	...	...	...	...	...	88,7	58,7	...	...	...	...	...	...
Islas Turcas y Caicos	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Islas Vírgenes Británicas	...	...	100,0	100,0	...	...	28,3	43,2	...	...	...	...	...	...
Islas Vírgenes de los Estados Unidos	0,0	...	...	...	78,4	73,6	73,6	53,9	...	...	...	...	...	...
Jamaica	95,0	...	79,0	96,7	62,0	69,0	93,6	58,2	99,0	90,5	87,2	...	12,7	...
Martínica	12,8	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Montserrat	...	...	100,0	100,0	77,7	84,1	53,6	33,7	...	...	...	...	...	...
Puerto Rico	...	...	99,4	100,0	...	...	75,4	60,0	100,0	100,0	...	...	...	...
Saint Kitts y Nevis	...	...	...	...	...	...	82,1	68,1	...	...	...	...	...	...
San Vicente y las Granadinas	...	...	99,3	100,0	...	...	96,7	57,4	91,8	95,0	...	...	...	...
Santa Lucía	...	...	99,7	100,0	...	...	99,9	52,7	100,0	99,2	...	...	...	...
Suriname	184,3	...	91,0	89,8	48,0	42,1	74,8	63,4	91,0	89,9	...	...	...	...
Trinidad y Tabago	...	...	97,9	97,8	38,2	42,5	58,3	32,0	92,4	95,7	...	...	...	...

^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 en contrario las cifras son porcentajes.

^b Promedios ponderados.

^c Promedios simples.

Cuadro 2.
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVALUACIÓN DEL PROGRESO HACIA EL LOGRO
 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO^a (continuación)**

		Objetivo 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades											
		Meta 6.A Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA											
País o territorio	Indicador 6.1 Prevalencia del VIH entre las personas de 15 a 24 años (serie disponible de 15 a 49 años)		Indicador 6.2 Uso de preservativos en la última relación sexual de alto riesgo (mujeres)		Indicador 6.2 Uso de preservativos en la última relación sexual de alto riesgo (hombres)		Indicador 6.3 Proporción de la población de 15 a 24 años que tiene conocimientos amplios y correctos sobre el VIH/SIDA (mujeres)		Indicador 6.3 Proporción de la población de 15 a 24 años que tiene conocimientos amplios y correctos sobre el VIH/SIDA (hombres)		Indicador 6.4 Relación entre la asistencia escolar de niños huérfanos y la de niños no huérfanos de 10 a 14 años		
	Nivel 1990/2006	Nivel 2007	Nivel 1996/2000	Nivel 2001/2007	Nivel 1996/2000	Nivel 2003/2007	Nivel 2000/2006	Nivel 2000/2007	Nivel 2000/2006	Nivel 2003/2007	Nivel 1996/2000	Nivel 2003/2007	Nivel 1994/1998	Nivel 1996/2006
América Latina y el Caribe^b	0,3	0,5	18,6	29,2	19,9	22,2	27,4	38,1	25,3	36,8	0,9	0,8	
América Latina^b	0,3	0,5	18,6	29,2	19,9	22,6	25,9	37,6	25,3	36,8	0,9	0,8	
Países con DH medio bajo y bajo^c	0,6	0,8	30,0	21,0	21,0	34,0	15,0	34,0	28,0	40,0	0,80	0,89	
Haití	1,2	2,2	30	21	21	34	15	34	28	40	0,76	0,86	
Nicaragua	0,1	0,2		19				22			0,81	1,06	
Guatemala	0,1	0,8											
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,1	0,2						15		18	0,82	0,74	
Honduras	1,3	0,7		32		38		30				1,08	
Países con DH medio^c	0,2	0,7	19,0	33,0	9,0	42,0	36,0	41,0	23,0	34,0	0,96	0,77	
El Salvador	0,1	0,8											
Paraguay	0,1	0,6											
República Dominicana	0,6	1,1	19	33	9	42	36	41	23	34	0,96	0,77	
Ecuador	0,1	0,3											
Países con DH medio alto^c	0,3	0,7	15,0	31,0	22,0	31,0							
Perú	0,1	0,5	15	31	22	31		19				0,85	
Colombia	0,1	0,6										0,85	
Brasil	0,4	0,6										0,96	
Panamá	0,4	1											
Venezuela (República Bolivariana de)													
Países con DH alto^c	0,1	0,4											
Costa Rica	0,1	0,4		11		15							
México	0,2	0,3				20							
Cuba	0,1	0,1		33		41		52					
Uruguay	0,1	0,6		65		69							
Argentina	0,2	0,5		44		48							
Chile	0,1	0,3		18		30							

Cuadro 2 (continuación)

Objetivo 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades												
Meta 6.A Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA												
País o territorio	Indicador 6.1 Prevalencia del VIH entre las personas de 15 a 24 años (serie disponible de 15 a 49 años)		Indicador 6.2 Uso de preservativos en la última relación sexual de alto riesgo (mujeres)		Indicador 6.2 Uso de preservativos en la última relación sexual de alto riesgo (hombres)		Indicador 6.3 Proporción de la población de 15 a 24 años que tiene conocimientos amplios y correctos sobre el VIH/SIDA (mujeres)		Indicador 6.3 Proporción de la población de 15 a 24 años que tiene conocimientos amplios y correctos sobre el VIH/SIDA (hombres)		Indicador 6.4 Relación entre la asistencia escolar de niños huérfanos y la de niños no huérfanos de 10 a 14 años	
	Nivel 1990/2006	Nivel 2007	Nivel 1996/2000	Nivel 2001/2007	Nivel 1996/2000	Nivel 2003/2007	Nivel 2000/2006	Nivel 2000/2007	Nivel 1996/2000	Nivel 2003/2007	Nivel 1994/1998	Nivel 1996/2006
Países del Caribe^b	0,6	1,8					53,0	50,0				
Anguila												
Antigua y Barbuda												
Antillas Neerlandesas												
Aruba												
Bahamas	3,8	3										
Barbados	0,5	1,2										
Belice	0,1	2,1					40					
Dominica												
Granada				52		68						
Guadalupe												
Guayana Francesa												
Guyana	1,3	2,5		56		53		50			47	
Islas Caimán												
Islas Turcas y Caicos												
Islas Vírgenes Británicas												
Islas Vírgenes de los Estados Unidos												
Jamaica	0,3	1,6		53		67		60				
Martínica												
Montserrat												
Puerto Rico												
Saint Kitts y Nevis												
San Vicente y las Granadinas				52		62						
Santa Lucía	0,1	2,4		39		48						
Suriname								41				
Trinidad y Tabago	0,2	1,5						54				

^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 en contrario las cifras son porcentajes.

^b Promedios ponderados.

^c Promedios simples.

Cuadro 2.
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVALUACIÓN DEL PROGRESO HACIA EL LOGRO
DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO^a (continuación)

País o territorio	Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente										Meta 7.B Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida								
	Meta 7.A Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente										Indicador 7.5		Indicador 7.6		Indicador 7.7				
	Indicador 7.1 Proporción de la superficie cubierta por bosques	Indicador 7.2 Emisiones de dióxido de carbono (total, en miles de toneladas métricas de CO ₂)	Indicador 7.2 Emisiones de dióxido de carbono (en toneladas métricas de CO ₂ per cápita)	Indicador 7.2 Emisiones de dióxido de carbono (en kg de CO ₂ por cada dólar del PIB, dólares constantes de 2000)	Indicador 7.2 Emisiones de dióxido de carbono (en kg de CO ₂ por cada dólar del PIB, dólares constantes de 2000)	Indicador 7.3 Consumo de sustancias que agotan la capa de ozono (en toneladas métricas)	Indicador 7.5 Proporción del total de recursos hídricos utilizada	Indicador 7.6 Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas (desagregado)	Indicador 7.7 Proporción de especies en peligro de extinción (plantas)	Nivel 1990	Nivel 2005	Nivel 1990	Nivel 2006	Nivel 1990	Nivel 2007	Nivel 1990	Nivel 2008	Nivel 1990	Nivel 2008
América Latina y el Caribe^b	49,1	1 078 371	1 513 117	2,5	3,3	0,4	0,3	77 139,9	7 445,9	3,1	5,2	9,5	21,1	0,93	0,93	0,7	0,7	0,7	0,7
América Latina^b	48,4	1 033 802	1 445 381	2,4	2,6	0,4	0,3	75 884,0	7 378,2	2,9	5,1	9,7	21,6	0,93	0,93	0,7	0,7	0,7	0,7
Países con DH medio bajo y bajo^c	45,2	35,7	16 820	36 508	0,5	0,8	0,2	809,4	627,8	7,0	7,1	9,9	16,7	0,92	0,92	0,6	0,6	0,6	0,6
Haití	4,21	3,81	994	1 811	0,14	0,19	0,09	170,5	9,4	7,0	7,1	0,1	0,1	0,84	0,84	0,53	0,53	0,53	0,53
Nicaragua	53,86	42,74	2 644	4 334	0,64	0,78	0,34	86,5	3,9	3,9	0,7	3,7	15,3	0,96	0,96	0,65	0,65	0,65	0,65
Guatemala	43,79	36,32	5 086	11 766	0,57	0,90	0,17	360,9	302,8	1,8	1,8	26,1	31	0,92	0,92	0,65	0,65	0,65	0,65
Bolivia (Estado Plurinacional de)	57,91	54,17	5 504	11 403	0,83	1,22	0,27	76,7	6,6	0,2	0,2	8,9	21,2	0,97	0,97	0,68	0,68	0,68	0,68
Honduras	66,00	41,54	2 592	7 194	0,53	1,03	0,20	114,8	305,1	0,9	0,9	10,8	16,1	0,93	0,93	0,46	0,46	0,46	0,46
Países con DH medio^c	37,4	32,1	31 284	62 132	1,0	1,5	0,2	1 602,2	303,6	15,5	8,4	2,8	7,4	0,92	0,92	0,7	0,7	0,7	0,7
El Salvador	18,10	14,38	2 618	6 461	0,51	0,96	0,13	425,7	51,4	2,9	5,1	1	1	0,96	0,96	0,71	0,71	0,71	0,71
Paraguay	53,25	46,50	2 262	3 986	0,53	0,66	0,13	240,0	27,1	0,1	0,1	3,1	6	0,97	0,97	0,83	0,83	0,83	0,83
República Dominicana	28,44	28,44	9 570	20 357	1,31	2,12	0,39	287,9	74,4	39,7	16,0	4,4	15,1	0,86	0,86	0,58	0,58	0,58	0,58
Ecuador	49,91	39,20	16 834	31 328	1,64	2,37	0,30	648,6	150,7	4,0	4,0	4,4	15,1	0,91	0,91	0,60	0,60	0,60	0,60
Países con DH medio alto^c	58,6	56,1	412 661	632 610	2,3	2,6	0,3	47 461,1	2 618,0	0,7	0,8	18,5	31,3	0,94	0,94	0,7	0,7	0,7	0,7
Perú	54,81	53,71	21 164	38 643	0,97	1,40	0,22	892,9	43,4	1,0	1,1	4,7	13,2	0,94	0,94	0,66	0,66	0,66	0,66
Colombia	59,15	58,47	57 336	63 422	1,64	1,39	0,29	2 152,7	469,9	0,4	0,5	24,5	30,3	0,92	0,92	0,61	0,61	0,61	0,61
Brasil	61,47	56,47	208 875	352 524	1,40	1,86	0,19	39 337,3	1 915,2	0,7	0,7	9	28,9	0,93	0,93	0,64	0,64	0,64	0,64
Panamá	58,79	57,69	3 135	6 428	1,30	1,96	0,21	269,6	43,5	0,6	0,6	12,9	18,5	0,95	0,95	0,65	0,65	0,65	0,65
Venezuela (República Bolivariana de)	58,98	54,09	122 151	171 593	6,19	6,31	0,65	4 808,6	146,0	0,7	0,7	41,6	65,7	0,95	0,95	0,77	0,77	0,77	0,77
Países con DH alto^c	23,9	24,6	573 037	714 131	2,7	3,1	0,3	26 011,3	3 828,8	7,4	9,2	8,5	11,3	0,91	0,91	0,7	0,7	0,7	0,7
Costa Rica	50,22	46,83	2 955	7 854	0,96	1,79	0,15	549,3	281,8	5,1	2,4	16,3	22,9	0,94	0,94	0,66	0,66	0,66	0,66
México	36,16	33,66	384 659	436 150	4,58	4,14	0,46	21 488,9	1 917,9	17,0	2,6	2,6	8,8	0,86	0,86	0,65	0,65	0,65	0,65
Cuba	18,74	24,70	33 337	29 627	3,14	2,63	0,21	978,3	103,5	13,6	21,5	12,9	15,5	0,85	0,85	0,50	0,50	0,50	0,50
Uruguay	5,17	8,60	3 993	6 864	1,29	2,06	0,18	464,8	55,7	2,3	2,3	0,3	0,3	0,93	0,93	0,89	0,89	0,89	0,89
Argentina	12,89	12,07	112 607	173 536	3,46	4,43	0,46	1 514,5	1 199,7	3,5	3,6	5	6,2	0,93	0,93	0,74	0,74	0,74	0,74
Chile	20,38	21,53	35 486	60 100	2,69	3,65	0,41	1 015,5	270,2	1,4	1,4	13,6	14	0,92	0,92	0,55	0,55	0,55	0,55

Cuadro 2 (continuación)

		Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente														
		Meta 7.A Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente						Meta 7.B Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida								
País o territorio	Indicador 7.1 Proporción de la superficie cubierta por bosques		Indicador 7.2 Emisiones de dióxido de carbono (total, en miles de toneladas métricas de CO ₂)		Indicador 7.2 Emisiones de dióxido de carbono (en toneladas métricas de CO ₂ per cápita)		Indicador 7.2 Emisiones de dióxido de carbono (en kg de CO ₂ por cada dólar del PIB, dólares constantes de 2000)		Indicador 7.3 Consumo de sustancias que agotan la capa de ozono (en toneladas métricas)		Indicador 7.5 Proporción del total de recursos hídricos utilizada		Indicador 7.6 Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas (desagregado)		Indicador 7.7 Proporción de especies en peligro de extinción (plantas)	
	Nivel 1990	Nivel 2005	Nivel 1990	Nivel 2006	Nivel 1990	Nivel 2006	Nivel 1990	Nivel 2006	Nivel 1990	Nivel 2007	Nivel 1990/1995	Nivel 2000	Nivel 1990	Nivel 2008	Nivel 2008	Nivel 2008
Países del Caribe^b	80,8	80,8	44 569	67 736	6,2	8,8	0,8	0,9	1 255,9	67,7	9,1	11,2	2,7	5,9	0,95	0,7
Anguila	71,40	71,40		51		4,12										
Antigua y Barbuda	20,46	20,46	301	425	4,86	5,06	0,38	0,28	425,5	0,9	3,3	0,0	0,7	1,2	0,94	0,45
Antillas Neerlandesas	1,50	1,50	6 215	4 312	32,60	22,83										
Aruba	2,20	2,20	1 841	2 310	28,91	22,26										
Bahamas	51,45	51,45	1 951	2 138	7,64	6,53			65,8	5,8			0,4	1	0,93	0,73
Barbados	4,65	4,65	1 074	1 338	3,96	4,57	0,39	0,43	22,9	3,2	0,6	0,8	14,8	30,2	0,96	0,59
Belize	72,50	72,50	312	818	1,68	2,90	0,14	0,22	1,5	-			3,7	4,4	0,94	0,57
Dominica	66,67	61,33	59	117	0,85	1,74	0,25	0,34	4,1	0,2			0,1	0,1	0,92	0,47
Granada	11,77	11,77	121	242	1,26	2,29										
Guadalupe	49,40	47,20	1 294	2 141	3,31	4,85										
Guayana Francesa	91,80	91,80	814	876	6,99	4,44	1,04	0,85	19,3	0,6	0,6	0,7	0,0	2,2	0,98	0,80
Guyana	76,73	76,73	1 140	1 507	1,56	2,04										
Islas Caimán	48,40	48,40	253	517	9,62	11,13										
Islas Turcas y Caicos	80,00	80,00														
Islas Vírgenes Británicas	24,70	24,40	48	99	2,89	4,44										
Islas Vírgenes de los Estados Unidos	35,00	27,90														
Jamaica	31,86	31,30	7 964	12 151	3,36	4,50	0,65	0,73	431,0	2,9	9,6	4,4	1,7	7,1	0,87	0,56
Martinica	43,90	43,90	2 068	1 870	5,74	4,71										
Montserrat	35,00	35,00	33	70	3,07	12,03										
Puerto Rico	45,50	46,00									11,2	12,1				
Saint Kitts y Nevis	13,89	13,89	66	136	1,62	2,73	0,19	0,21	6,6	0,6			0,8	0,8	0,94	0,75
San Vicente y las Granadinas	23,08	28,21	81	198	0,74	1,65	0,17	0,24	2,5	0,2			0,3	0,3	0,94	0,60
Santa Lucía	27,87	27,87	165	381	1,20	2,34	0,18	0,25	11,5	-			2,2	2,4	0,93	0,65
Suriname	94,72	94,72	1 811	2 438	4,50	5,36	0,85	0,76	43,1	2,7			3,9	13,2	0,98	0,75
Trinidad y Tabago	45,81	44,06	16 958	33 601	13,86	25,29	1,36	1,20	196,6	45,8	7,7	8,1	8,4	8,5	0,96	0,86

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 en contrario las cifras son porcentajes.

^b Promedios ponderados.

^c Promedios simples.

Cuadro 2
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVALUACIÓN DEL PROGRESO HACIA EL LOGRO
 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO^a (continuación)**

País o territorio	Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente							
	Meta 7.C Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento						Meta 7.D Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios	
	Indicador 7.8 Proporción de población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable (Nacional)			Indicador 7.9 Proporción de población con acceso a servicios de saneamiento mejorados (Nacional)			Indicador 7.10 Proporción de población urbana que vive en tugurios	
	Nivel 1990/1995	Nivel 2000/2006	Avance relativo	Nivel 1990/1995	Nivel 2000/2006	Avance relativo	Nivel 1990	Nivel 2001/2005
América Latina y El Caribe^b	84,2	91,0	167,8	68,0	77,8	118,4	37,1	25,5
América Latina^b	84,1	91,0	168,4	67,8	77,7	119,2	37,2	25,4
Países con DH medio bajo y bajo^c	69,0	80,6	146,7	43,8	52,0	56,3	65,1	48,8
Haití	52,0	58,0	39,1	29,0	19,0	-44,0	84,9	70,1
Nicaragua	70,0	79,0	93,8	42,0	48,0	32,3	80,7	45,5
Guatemala	79,0	96,0	253,0	70,0	84,0	145,8	65,8	42,9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	72,0	86,0	156,3	33,0	43,0	46,6	70	50,4
Honduras	72,0	84,0	133,9	45,0	66,0	119,3	24	34,9
Países con DH medio^c	69,5	87,8	234,5	68,0	79,8	141,6	41,5	21,4
El Salvador	69,0	84,0	151,2	73,0	86,0	150,5	44,7	28,9
Paraguay	52,0	77,0	162,8	60,0	70,0	78,1	36,8	17,6
República Dominicana	84,0	95,0	214,8	68,0	79,0	107,4	56,4	17,6
Ecuador	73,0	95,0	254,6	71,0	84,0	140,1	28,1	21,5
Países con DH medio alto^c	85,2	88,6	117,1	69,8	73,8	51,1	40,6	27,6
Perú	75,0	84,0	112,5	55,0	72,0	118,1	60,4	36,1
Colombia	89,0	93,0	113,6	68,0	78,0	97,7	26	17,9
Brasil	83,0	91,0	147,1	71,0	77,0	64,7	45	29
Panamá	90,0	92,0	113,6	72,0	74,0	40,6	30,8	23
Venezuela (República Bolivariana de)	89,0	83,0	-194,8	83,0	68,0	-315,1	40,7	32
Países con DH alto^c	93,3	95,8	147,0	85,5	93,3	208,3	17,4	15,1
Costa Rica	96,0	98,0	284,1	94,0	96,0	104,2	11,9	10,9
México	88,0	95,0	182,3	56,0	81,0	177,6	23,1	14,4
Cuba	91,0	91,0	0,0	98,0	98,0	0,0		
Uruguay	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0		
Argentina	94,0	96,0	104,2	81,0	91,0	164,5	30,5	26,2
Chile	91,0	95,0	138,9	84,0	94,0	195,3	4	9
Países del Caribe^b	90,2	93,8	196,3	83,5	85,2	37,8	23,7	43,3
Anguila	60,0	60,0	0,0	99,0	99,0	0,0	40,6	36,7
Antigua y Barbuda	91,0	91,0	0,0	96,0	95,0	-173,6	6,9	4,8
Antillas Neerlandesas			...			...
Aruba	100,0	100,0	0,0			...		
Bahamas	96,0	97,0	173,6	100,0	100,0	0,0		
Barbados	100,0	100,0	0,0	100,0	99,0	-312,5		
Belice	91,0	91,0	0,0	47,0	47,0	0,0	54,2	47,3
Dominica	97,0	97,0	0,0	83,0	84,0	40,8	16,6	14
Granada	95,0	95,0	0,0	97,0	97,0	0,0	6,9	6
Guadalupe	98,0	98,0	0,0	64,0	64,0	0,0	6,9	5,4
Guayana Francesa	84,0	84,0	0,0	78,0	78,0	0,0	12,9	10,5
Guyana	83,0	93,0	334,2	69,0	81,0	219,9	4,9	33,7

Cuadro 2 (continuación)

Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente								
País o territorio	Meta 7.C Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento						Meta 7.D Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios	
	Indicador 7.8 Proporción de población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable (Nacional)			Indicador 7.9 Proporción de población con acceso a servicios de saneamiento mejorados (Nacional)			Indicador 7.10 Proporción de población urbana que vive en tugurios	
	Nivel 1990/1995	Nivel 2000/2006	Avance relativo	Nivel 1990/1995	Nivel 2000/2006	Avance relativo	Nivel 1990	Nivel 2001/2005
	Islas Caimán			
Islas Turcas y Caicos	100,0	100,0	0,0	96,0	96,0	0,0		
Islas Vírgenes Británicas	98,0	98,0	0,0	100,0	100,0	0,0		
Islas Vírgenes de los Estados Unidos			...			...
Jamaica	92,0	93,0	39,1	83,0	83,0	0,0	29,2	60,5
Martinica			...			...	2	1,6
Montserrat	100,0	100,0	0,0	96,0	96,0	0,0		
Puerto Rico			...			...
Saint Kitts y Nevis	99,0	99,0	0,0	96,0	96,0	0,0		
San Vicente y las Granadinas			...			...
Santa Lucía	98,0	98,0	0,0	89,0	89,0	0,0	11,9	11,9
Suriname	91,0	92,0	63,1	92,0	82,0	-710,2	6,9	3,9
Trinidad y Tabago	88,0	94,0	156,3	93,0	92,0	-44,6	34,7	24,7

^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 en contrario las cifras son porcentajes.

^b Promedios ponderados.

^c Promedios simples.

Cuadro 2
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVALUACIÓN DEL PROGRESO HACIA EL LOGRO
 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO^a (continuación)**

País o territorio	Objetivo 8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo					
	Meta 8.F En colaboración con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones					
	Indicador 8.14 Líneas de teléfono fijo por cada 100 habitantes		Indicador 8.15 Abonados a teléfonos celulares por cada 100 habitantes		Indicador 8.16 Usuarios de Internet por cada 100 habitantes	
	Nivel 1990/1992	Nivel 2001/2007	Nivel 2000	Nivel 2002/2007	Nivel 2000	Nivel 2002/2007
América Latina y El Caribe^b	6,2	17,8	12,1	66,7	3,9	25,8
América Latina^b	6,0	17,7	12,1	66,3	3,8	25,6
Países con DH medio bajo y bajo^c	1,7	7,0	3,9	46,6	0,9	8,0
Haití	0,66	1,13	0,69	26,05	0,25	10,42
Nicaragua	1,17	4,43	1,82	37,88	1,01	2,77
Guatemala	2,14	10,49	7,67	76,01	0,72	10,22
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2,74	7,12	7,01	34,17	1,44	10,50
Honduras	1,81	11,6	2,42	58,89	1,17	5,97
Países con DH medio^c	3,7	11,3	9,8	74,6	1,8	12,5
El Salvador	2,45	15,8	11,84	89,50	1,11	11,13
Paraguay	2,67	6,44	15,01	76,62	0,73	8,65
República Dominicana	4,81	9,29	8,54	56,49	3,96	17,18
Ecuador	4,78	13,5	3,92	75,60	1,46	13,19
Países con DH medio alto^c	6,5	16,1	12,0	73,6	3,6	26,4
Perú	2,6	9,58	4,91	55,25	3,08	27,37
Colombia	6,91	17,2	5,36	73,54	2,08	26,22
Brasil	6,3	20,5	13,34	63,08	2,88	35,20
Panamá	8,96	14,8	13,91	90,05	6,56	22,29
Venezuela (República Bolivariana de)	7,54	18,4	22,31	86,13	3,36	20,68
Países con DH alto^c	8,0	22,3	11,9	62,3	7,6	25,3
Costa Rica	9,15	32,2	5,39	33,76	5,80	33,57
México	6,35	18,5	14,07	62,48	5,05	20,75
Cuba	3,2	9,26	0,06	1,76	0,54	11,63
Uruguay	13,38	28,9	12,29	89,96	10,47	28,98
Argentina	9,29	24	17,58	102,20	7,05	25,92
Chile	6,56	20,7	22,07	83,66	16,46	30,95
Países del Caribe^b	17,0	23,8	15,9	87,5	7,2	32,9
Anguila	30,5	46,98	19,26	107,01	22,26	34,00
Antigua y Barbuda	25,24	45,7	28,76	135,40	6,54	72,29
Antillas Neerlandesas	24,66	46,08	...	110,58	1,13	
Aruba	28,18	37,2	16,29	140,40	15,20	23,10
Bahamas	27,42	40,1	10,46	112,90	4,36	36,22
Barbados	28,05	50,04	10,70	87,76	3,76	59,36
Belize	9,33	11,8	6,94	41,12	6,19	11,12
Dominica	16,15	26,69	1,54	53,27	7,71	37,22
Granada	15,77	26,74	4,23	44,59	4,05	21,77
Guadalupe						
Guayana Francesa						
Guyana	2,19	14,66	5,36	37,45	6,72	25,75
Islas Caimán	46,88	92,87	26,95	76,64	44,43	46,60
Islas Turcas y Caicos	24,77	14,77		99,64		
Islas Vírgenes Británicas	39,25	55,26		37,77		18,89
Islas Vírgenes de los Estados Unidos	45,57	64,12	31,56	71,81	13,53	26,92

Cuadro 2 (conclusión)

País o territorio	Objetivo 8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo					
	Meta 8.F En colaboración con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones					
	Indicador 8.14 Líneas de teléfono fijo por cada 100 habitantes		Indicador 8.15 Abonados a teléfonos celulares por cada 100 habitantes		Indicador 8.16 Usuarios de Internet por cada 100 habitantes	
	Nivel 1990/1992	Nivel 2001/2007	Nivel 2000	Nivel 2002/2007	Nivel 2000	Nivel 2002/2007
Jamaica	4,44	13,6	14,20	98,91	3,10	55,27
Martinica						
Montserrat	34,49	71,7	12,54	88,95		30,00
Puerto Rico	27,84	26,24	24,16	84,81	10,43	25,06
Saint Kitts y Nevis	23,86	59,26	2,97	23,70	6,67	34,72
San Vicente y las Granadinas	12	19	2,04	91,77	3,02	47,34
Santa Lucía	12,35	32,58	1,62	65,72	5,18	66,70
Suriname	9,13	18,03	9,46	70,80	2,70	9,61
Trinidad y Tabago	13,57	23,1	12,60	113,20	7,78	15,96

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 en contrario las cifras son porcentajes.

^b Promedios ponderados.

^c Promedios simples.

A. CRITERIOS ADOPTADOS PARA PRESENTAR LA INFORMACIÓN

Agrupamiento de países

Los países de América Latina y el Caribe se clasificaron en cinco grupos. Los primeros cuatro corresponden a los países latinoamericanos ordenados de acuerdo con su posición relativa en el índice de desarrollo humano (IDH) que elabora el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Los valores de ese índice se basan, en su mayor parte, en información de 2007 y fueron tomados del *Informe sobre desarrollo humano, 2009*¹. Por su parte, los países y territorios del Caribe se consideraron en un solo grupo. Esta clasificación, además de facilitar la lectura de la información, permite apreciar las desigualdades existentes entre los países latinoamericanos y el avance hacia la consecución de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que han logrado de acuerdo a su desarrollo relativo (véase el cuadro 1)².

Los países se agruparon de la siguiente manera:

- **Países con desarrollo humano medio-bajo y bajo:** Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Haití, Honduras y Nicaragua. Este grupo representa el 8,0% de la población de la región.
- **Países con desarrollo humano medio:** Ecuador, El Salvador, Paraguay y República Dominicana. Este grupo representa el 6,3% de la población de la región.
- **Países con desarrollo humano medio-alto:** Brasil, Colombia, Panamá, Perú y República Bolivariana de Venezuela. Este grupo representa el 52,1% de la población de la región.
- **Países con desarrollo humano alto:** Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, México y Uruguay. Este grupo representa el 32,4% de la población de la región.
- **Países y territorios del Caribe, con excepción de Cuba, Haití y la República Dominicana:** Estos países y territorios, para los que se dispone de bastante menos información, se agruparon en una sola categoría que incluye: 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 los Estados Unidos, Jamaica, Martinica, Montserrat, Puerto Rico, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago. Este grupo representa el 1,2% de la población de la región. De acuerdo con el IDH, Barbados forma parte del grupo de países con desarrollo muy alto; otros siete países integran el grupo con desarrollo humano alto (Antigua y Barbuda, Bahamas, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y Trinidad y Tabago); cinco de ellos integran el grupo con desarrollo humano medio (Belice, Guyana, Jamaica, San Vicente y las Granadinas y Suriname). Los restantes 12 países y territorios del Caribe no aparecen clasificados en el *Informe sobre desarrollo humano, 2009* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Criterios de ponderación para obtener los valores medios de los indicadores

Los valores medios para América Latina, el Caribe y el promedio regional (América Latina y países y territorios del Caribe) que se incluyen en los cuadros 1 y 2 de este anexo estadístico se calcularon ponderando los valores de cada indicador por la población total (o por la respectiva subpoblación) de cada país. Las cifras provienen de las estimaciones realizadas por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL para el año en que se encontraba disponible cada indicador. Para los cuatro subgrupos de países latinoamericanos se calcularon, en cambio, promedios simples con el fin de que el valor representativo de cada subgrupo no se viera influido por el tamaño de la población de los países que lo integran, como ocurriría en el grupo de países con desarrollo humano medio-alto y en el grupo de países con desarrollo humano alto, que incluyen al Brasil y a México, respectivamente, los dos países más poblados de la región.

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre desarrollo humano, 2009, Nueva York, 2009.

² Esta clasificación no desconoce 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.

Procedimiento utilizado para calcular el avance hacia las distintas metas

Para medir el progreso hacia el logro de las metas en cada país, grupo de países y el de la región en su conjunto, se consideraron en el cálculo los países que en el indicador respectivo disponían de información para el año base (1990 o un año cercano) y para el año final (el dato más reciente). El criterio general adoptado fue medir el progreso hacia el logro de la meta en los indicadores oficiales de los Objetivos de Desarrollo del Milenio respecto de los cuales se estableció una meta cuantitativa explícita³.

El progreso alcanzado entre el año base y el año final se basó en una comparación entre la mejora registrada en cada indicador y aquella que cabe esperar de acuerdo con el tiempo transcurrido entre ambos años. De esta manera la calificación de los países respecto del grado de progreso supone una evolución lineal de los indicadores entre el año base y 2015. Este es el procedimiento estándar utilizado en los informes oficiales para evaluar y proyectar el avance hacia el cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁴. Naturalmente, esta opción no implica desconocer el hecho de que determinados fenómenos (como la mortalidad infantil) se ajustan mejor a un patrón no lineal y que a partir de cierto nivel la tasa de reducción del número de muertes por cada 1.000 nacidos vivos disminuye a un ritmo cada vez menor a medida que esa tasa se reduce. Sin embargo, el diferente comportamiento en el tiempo de los fenómenos que pretenden captar los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la falta en muchos casos de mayores antecedentes empíricos, hacen recomendable adoptar el supuesto de trayectorias lineales para evaluar el avance hacia las metas y extraer conclusiones acerca de las mayores o menores posibilidades de que los países las alcancen en 2015.

Como se indicó, la evaluación del grado de avance hacia el logro de las metas cuantitativas se obtiene de la comparación de la reducción (o aumento) porcentual del indicador en cuestión con el porcentaje de tiempo transcurrido entre la observación inicial y final. A modo de ejemplo, en el caso de la meta 1.A del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducción a la mitad de la pobreza extrema entre 1990 y 2015, el porcentaje de avance en cada país se calculó dividiendo la reducción de la incidencia de pobreza extrema en puntos porcentuales observada en el período por la mitad de la incidencia registrada en 1990. Para América Latina la estimación de pobreza extrema para 1990 es del 22,5% y para el último año observado es del 12,9%. De este modo la baja entre ambos años fue de 9,6 puntos porcentuales (22,5% - 12,9%). Ese valor se dividió por 11,25 (la mitad de 22,5% de acuerdo a la meta establecida para 2015). El valor cociente expresado en porcentaje es del 85,3%.

La evaluación del progreso resulta de la comparación entre ese valor (85,3%) con el porcentaje de tiempo transcurrido entre el año inicial (1990) y el año meta (2015), 18 de 25 años, lo que representa un 72% del total del tiempo contemplado para el logro de la meta. Sobre esta base se concluye que los países latinoamericanos (en conjunto) están en trayectoria de cumplimiento de la meta de reducir a la mitad la incidencia de pobreza extrema. Naturalmente, mientras mayor sea la reducción de la pobreza en el período observado en comparación con el tiempo transcurrido, mayor es la probabilidad de que se cumpla la meta. Sobre esta base se elaboró un cuadro de síntesis del progreso de los países que se incluye en el capítulo IX.

El procedimiento descrito no puede utilizarse de la misma manera cuando los datos del indicador cubren períodos diferentes. Si respecto de un indicador los datos de un país cubren, por ejemplo, el período 1992-2008, y en otro la información disponible abarca un período menor (1992-2004), como es el caso del indicador referente al término del ciclo primario de educación, es preciso tomar en consideración la extensión del período a fin de que la evaluación del progreso sea comparable entre ambos países. Se requiere tomar en cuenta el ritmo de aumento o disminución del indicador “corregido” por la extensión del período observado. La comparación del avance, entonces, se hace en este caso no con respecto a un porcentaje fijo de tiempo transcurrido, sino variable en función

³ Meta 1.A (indicador 1.1 sobre pobreza extrema); Meta 1.C (indicadores 1.8 y 1.9 sobre hambre); Meta 3.A (indicador 3.1 sobre equidad de género en tres niveles de educación); Meta 4.A (indicador 4.2 sobre mortalidad infantil); Meta 5.A (indicador 5.1 sobre razón de mortalidad materna); Meta 7.C (indicadores 7.8 y 7.9 sobre acceso a agua potable y a servicios básicos de saneamiento).

⁴ En el informe regional interinstitucional de 2005 que coordinó la CEPAL, Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331), J.L. Machinea, A. Bárcena y A. León (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.107, se utilizó el mismo procedimiento.

de los datos disponibles. La comparación se hace con respecto a un avance del 100%, que corresponde a los casos en que la tasa de variación media anual observada del indicador es igual a la esperada para el logro de la meta, siempre en la hipótesis de linealidad. Solo en relación con cuatro indicadores (el 1.8 sobre desnutrición ponderal, el 2.2 sobre conclusión del ciclo primario y los indicadores 7.8 y 7.9 sobre acceso a agua potable y a servicios de saneamiento) fue necesario utilizar este último procedimiento para evaluar el progreso hacia las respectivas metas.

B. FUENTES DE INFORMACIÓN DEL CUADRO 2 DEL ANEXO ESTADÍSTICO

Los siguientes son las fuentes utilizadas para los indicadores oficiales de los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁵:

Indicadores 1.1, 1.2, 1.3, 1.5, 1.6, 1.7 y 2.2

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países⁶.

Indicadores 1.4, 3.2, 3.3, 5.2, 5.3, 5.4, 6.3, 6.4, 6.5, 6.8, 7.2, 7.3, 7.6, 7.8, 7.9, 8.14, 8.15 y 8.16

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “CEPALSTAT” [base de datos en línea] <http://www.cepal.org/estadisticas/>, sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Default.aspx>.

Indicadores 2.1, 2.3 y 3.1

Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Indicador 1.8

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Mundial de la Salud (OMS), “Global Database on Child growth and Malnutrition” [en línea] <http://www.who.int/nutgrowthdb/database/en/> [fecha de consulta: abril de 2009], Measure DHS, “Statcompiler” [en línea] <http://www.statcompiler.com>, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), “Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS)” [en línea] http://www.unicef.org/spanish/statistics/index_24302.html, e informes oficiales de cada país sobre las encuestas de condiciones de vida y las encuestas de demografía y salud.

Indicador 1.9

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2009*, Santiago de Chile, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 2009.

Indicador 4.1

Fuente para América Latina:

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, estimaciones y proyecciones de población, revisión 2008.

⁵ Véase la lista oficial de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en: [en línea] en <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Indicators%2fOfficialList.htm>.

⁶ Al final del anexo se presenta el listado de encuestas de hogares utilizadas, con indicación de los años y su cobertura geográfica.

Fuente para el Caribe y la región en su conjunto:

Naciones Unidas, “World Population Prospects: the 2008 Revision”, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) [base de datos en línea] <http://esa.un.org/unpp>.

Indicador 4.2

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), cálculos realizados por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de datos obtenidos por interpolación lineal de las estimaciones de la probabilidad de morir antes de cumplir un año de edad, para los quinquenios 1985-1990 y 1990-1995 (dato de 1990), y 2000-2005 y 2005-2010 (dato de 2009).

Indicador 4.3

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “CEPALSTAT” [base de datos en línea] <http://www.cepal.org/estadisticas/>, sobre la base de Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Estado mundial de la infancia* [en línea] <http://www.unicef.org/spanish/>.

Indicador 5.1

Organización Panamericana de la Salud (OPS), Base de datos de indicadores básicos [en línea] <http://www.paho.org/spanish/dd/ais/coredata.htm>, 2010.

Indicador 5.5

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “CEPALSTAT” [base de datos en línea] <http://www.cepal.org/estadisticas/>, sobre la base de Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Estadística y vigilancia de la situación de los niños y las mujeres [en línea] <http://www.unicef.org/spanish/statistics/index.html>.

Indicador 5.6

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), cálculos realizados por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de encuestas de demografía y salud, y para México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Sistema de Indicadores para el Seguimiento de la Situación de la Mujer en México (SISESIM) [en línea] <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/sisesim/sisesim.html?c=1413>.

Indicador 6.1 y 6.2

Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), *Informe sobre la epidemia mundial de SIDA*, Ginebra, 2008.

Indicador 6.9

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “CEPALSTAT” [base de datos en línea] <http://www.cepal.org/estadisticas/>, sobre la base de Organización Mundial de la Salud (OMS), base de datos mundial de tuberculosis “Global Tuberculosis Database” [en línea] <http://apps.who.int/globalatlas/dataQuery/default.asp>.

Indicador 6.10

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “CEPALSTAT” [base de datos en línea] <http://www.cepal.org/estadisticas/>, sobre la base de Organización Mundial de la Salud (OMS), base de datos mundial de tuberculosis “Global Tuberculosis Database” [en línea] <http://apps.who.int/globalatlas/dataQuery/default.asp>.

Indicador 7.1

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “CEPALSTAT” [base de datos en línea] <http://www.cepal.org/estadisticas/>, sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Evaluación de los recursos forestales mundiales 2005 (FRA 2005), para la superficie nacional de bosques, y Bases de datos estadísticos de la FAO (FAOSTAT), para la superficie terrestre nacional.

Indicador 7.7

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (UICN), “The IUCN Red List of Threatened Species” [en línea] <http://www.iucnredlist.org/>.

Las denominaciones, los años y las coberturas geográficas de las encuestas utilizadas son las siguientes:

Argentina: Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 1990, 2002 y 2006, con cobertura del área metropolitana para 1990 y 32 aglomerados urbanos para 2002 y 2006.

Bolivia (Estado Plurinacional de): Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 1990, 2002 y 2007, con cobertura de las ocho ciudades principales y El Alto en 1990 y nacional para 2002 y 2007.

Brasil: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 1990, 2001 y 2008, con cobertura nacional.

Chile: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 1990, 2003 y 2006, con cobertura nacional.

Colombia: Encuesta Nacional de Hogares 1991, 2002 y 2005, con cobertura nacional.

Costa Rica: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1990, 2002 y 2008, con cobertura nacional.

Ecuador: Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo en el Área Urbana 1990, 2002, 2008, con cobertura urbana para 1990 y 2002 y nacional para 2008.

El Salvador: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1995, 2001 y 2004, con cobertura nacional.

Guatemala: Encuesta Nacional Socio-Demográfica 1989, 2002 y 2006, con cobertura nacional.

Honduras: Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 1990, 2002 y 2007, con cobertura nacional.

México: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 1989, 2002 y 2008, con cobertura nacional.

Nicaragua: Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida 1993, 2001 y 2005, con cobertura nacional.

Panamá: Encuesta de Hogares 1991, 2002 y 2008, con cobertura nacional.

Paraguay: Encuesta de Hogares (mano de obra) 1990, 2001 y 2008 con cobertura del área metropolitana de Asunción para 1990 y con cobertura nacional para 2001 y 2008.

Perú: Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 1997, 2001 y 2008, con cobertura nacional.

República Dominicana: Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT), 2002 y 2008, con cobertura nacional.

Uruguay: Encuesta Continua de Hogares 1990, 2002 y 2008, con cobertura para el área urbana en 1990 y 2002 y nacional para 2008.

Venezuela (República Bolivariana de): Encuesta de Hogares por Muestreo 1990, 2002 y 2008, con cobertura nacional.