

Modelo de análisis del gasto social y primer Objetivo de Desarrollo del Milenio

Rodrigo Martínez
Amalia Palma
María Paz Collinao
Claudia Robles



CEPAL



manuales

Modelo de análisis del gasto social y primer Objetivo de Desarrollo del Milenio

Rodrigo Martínez
Amalia Palma
María Paz Collinao
Claudia Robles

División de Desarrollo Social
Santiago, julio de 2011



NACIONES UNIDAS



La elaboración de este documento fue coordinada por Rodrigo Martínez, de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto Evaluación del avance en el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio al año 2010 del programa de cooperación CEPAL-AECID Políticas e instrumentos para la promoción del crecimiento en América Latina y el Caribe III.

Este trabajo ha sido posible gracias a la participación de Claudia Robles, de la División de Desarrollo Social, y María Paz Collinao, de la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL. Los autores desean agradecer los valiosos comentarios de Simone Cecchini y Jürgen Weller.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de responsabilidad exclusiva de los autores y pueden no coincidir con las de las organizaciones mencionadas.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-886X

LC/L.3350

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2011. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Introducción	5
I. Antecedentes	9
II. Marco metodológico	15
A. Selección de objetivos.....	16
B. Marcos analíticos.....	17
C. Identificación de áreas de intervención.....	18
D. Identificación de las políticas, sus planes y programas, relacionadas con el objetivo seleccionado en el país.....	19
E. Sistematización de políticas sociales de cada país.....	20
F. Clasificación de la información.....	23
G. Conformación de una base de datos.....	24
H. Registro de datos.....	25
I. Procesamiento y análisis.....	26
III. Marcos analíticos para medir los avances del ODM1	29
A. La meta 1A: marco de políticas para lograr reducir a la mitad la pobreza extrema.....	30
1. Contexto de la entrada en vigencia de la meta 1A.....	30
2. La meta 1A y sus indicadores.....	32
3. Árbol de causas y efectos de la pobreza extrema.....	34
4. Políticas vinculadas a la realización de la meta 1A.....	38
B. La meta 1B: marco de políticas para lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos y todas.....	40
1. Contexto de la entrada en vigencia de la meta 1B.....	40
2. La meta 1B y sus indicadores.....	42
3. Árbol de causas y efectos del déficit de trabajo decente.....	44
4. Políticas vinculadas a la realización de la meta 1B.....	46

C.	La meta 1C: marco de políticas para lograr reducir el hambre y la desnutrición	50
1.	Contexto de la entrada en vigencia de la meta 1C	50
2.	La meta 1C y sus indicadores.....	50
3.	Árbol de causas y efectos de la desnutrición y el hambre.....	52
4.	Políticas vinculadas a la realización de la meta 1C.....	55
IV.	Comentarios finales.....	59
	Bibliografía.....	61
	Anexos.....	65
	Anexo 1: Ejemplo en el uso de las fichas de programa	66
	Anexo 2: El COFOG y las políticas asociadas al ODM1	68
	Anexo 3: Ejemplo de uso de CPC para las tres metas del ODM1	72
	Serie Manuales: números publicados	75
Índice de cuadros		
CUADRO 1	FICHA DESCRIPTIVA DE PROGRAMAS	22
CUADRO 2	INDICADORES Y RESULTADOS.....	25
CUADRO 3	POLÍTICAS PARA LA REALIZACIÓN DE LA META 1A	40
CUADRO 4	POLÍTICAS Y PROGRAMAS VINCULADOS A LA META DEL MILENIO 1B	49
CUADRO 5	RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PARA LA PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA ERRADICACIÓN DE LA DESNUTRICIÓN INFANTIL	57
CUADRO A.1	FICHAS DE PROGRAMA, EJEMPLO.....	66
CUADRO A.2	DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES COFOG CON META 1A.....	68
CUADRO A.3	DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES COFOG CON META 1B.....	69
CUADRO A.4	DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES COFOG CON META 1C.....	70
CUADRO A.5	DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES CCP Y RELACIÓN CON PRIMER ODM.....	73
Índice de diagramas		
DIAGRAMA 1	COMPONENTES DE LA POLÍTICA SOCIAL.....	11
DIAGRAMA 2	MODELO DE ANÁLISIS DE LA GESTIÓN SOCIAL	12
DIAGRAMA 3	MAPA DE PROCESOS PARA OPERACIONALIZACIÓN.....	16
DIAGRAMA 4	ÁRBOL DE PROBLEMAS: EFECTOS	17
DIAGRAMA 5	ÁRBOL DE PROBLEMAS: CAUSAS	18
DIAGRAMA 6	DEL ÁRBOL DE CAUSAS Y CONSECUENCIAS AL ÁRBOL DE MEDIOS Y FINES	19
DIAGRAMA 7	RELACIONES ENTRE LOS COMPONENTES DE LAS POLÍTICAS IMPLEMENTADAS PARA EL LOGRO DE UN OBJETIVO SOCIAL.....	21
DIAGRAMA 8	ESTRUCTURA DE BASE DE DATOS	24
DIAGRAMA 9	FACTORES ASOCIADOS A LA FALTA DE INGRESOS.....	36
DIAGRAMA 10	CAUSAS Y EFECTOS DEL DÉFICIT DE TRABAJO DECENTE	45
DIAGRAMA 11	POLÍTICAS PARA LA REALIZACIÓN DE LA META 1B	46
DIAGRAMA 12	CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA DESNUTRICIÓN	53
DIAGRAMA A.1	ESQUEMA DE RELACIÓN DE POLÍTICAS ODM1 CON COFOG	71

Introducción

En la región, el análisis de la gestión de la política social ha estado históricamente centrado en el volumen de recursos involucrados y el nivel de producción y cobertura de los bienes y servicios entregados en los distintos sectores. Sin embargo, en las últimas décadas se ha avanzado en la incorporación de las dimensiones de efectividad, eficiencia y focalización de los distintos programas, así como en el análisis del impacto redistributivo de las políticas, para lo cual se han utilizado las partidas presupuestarias e informes oficiales a nivel nacional y/o de los presupuestos de proyectos específicos.

Así, se observa un desarrollo continuo, aun cuando heterogéneo, en el estudio de los resultados de los programas y proyectos sociales en la región. No obstante, persisten falencias importantes en cuanto a enfoques, procedimientos e información utilizada para disponer de análisis más exhaustivos e integrales de las políticas sociales de los países.

Como lo ha indicado la CEPAL, los procedimientos utilizados para la medición del gasto social adolecen de importantes vacíos. Entre estos destaca que: su medición se entiende como una actividad contable más que de gestión social, los gastos no se analizan ligados a los objetivos de las políticas sociales, la cobertura de medición del gasto público social es heterogénea, ninguno estudia el gasto social no público, la desagregación de la información es limitada, la clasificación funcional de los países no es homogénea y hay poca o nula integración entre las Estadísticas de Finanzas Públicas (EFP) y el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) (Martínez y Collinao, 2010).

Por otro lado, aun cuando en las últimas dos décadas ha habido avances significativos en cuanto a orientar la política social, sus programas y proyectos en base al impacto que éstos tienen en su población objetivo, las evaluaciones de sus resultados y el análisis de ellos como componentes integrales del conjunto de la política siguen siendo limitados. En esta línea crece la tendencia a referirse a los recursos para su financiamiento más como una inversión social que como gasto.

Para el análisis de la política social, la magnitud de recursos involucrados permite conocer las prioridades, las características de los productos distribuidos por sus programas permiten analizar la eficacia y eficiencia en la gestión, mientras que los impactos reflejan la efectividad en el logro de objetivos. No obstante, es la relación entre ellos la que permite una evaluación comprehensiva de los resultados para tener mayor información a la hora de tomar decisiones.

Alcanzar este fin supone contar con estadísticas comparables e información confiable sobre la gestión de los planes, programas y proyectos, entre las cuales destacan las relativas a los recursos destinados. Esto permitiría realizar de mejor manera las actividades de monitoreo y evaluación de impacto de los componentes de política.

Esta inquietud ha llevado a la CEPAL a procurar avanzar en el desarrollo de metodologías y técnicas para el mejoramiento de la gestión social y a realizar un seguimiento regular de la situación social de los países en la región. En este marco, han surgido diversas iniciativas, como el proyecto sobre medición y análisis del gasto social en el marco del programa “Hacia una globalización sostenible y equitativa”, que durante el 2007-2009 implementó la División de Desarrollo Social de la CEPAL junto a GTZ con el objetivo de mejorar la gestión de las políticas públicas en los países de la región, además de potenciar las dimensiones de equidad y sostenibilidad de sus políticas de desarrollo y de integración internacional.

En dicho proyecto se desarrolló un modelo de análisis detallado de los recursos de la inversión social para relacionar las fuentes de financiamiento, el destino de los recursos y el impacto que estos tienen en el bienestar de las personas. Éste se elaboró en la línea de trabajo de las cuentas satélite a partir de la explotación conjunta de las Estadísticas de Finanzas Públicas (EFP) y del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), con la clasificación funcional de las primeras y la mayor capacidad de desagregación del segundo.

En base a la experiencia adquirida y a fin de avanzar hacia una mejora en las estadísticas disponibles para analizar la gestión social, en 2010 la CEPAL, en conjunto con AECID, iniciaron el proyecto “Evaluación del avance en el primer Objetivo del Desarrollo del Milenio al año 2010”, cuyo objetivo es fortalecer la capacidad de países de la región de diseñar e implementar políticas y programas sociales en base a un monitoreo efectivo de los avances en las tres metas que componen el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM1): “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”.

Este proyecto, contempla la utilización de información social y resultados de gestión a partir de sistemas de selección de beneficiarios y de monitoreo, evaluaciones de procesos y de impacto de programas y proyectos específicos, así como de censos, encuestas de hogares, encuestas especializadas y registros administrativos. La idea es aunar esfuerzos para mejorar la evaluación de políticas sociales a través de la información derivada de la medición de los avances y retrocesos de los indicadores sociales y de los recursos asignados a las políticas relacionadas con ellos.

En tal sentido, este documento toma como partida el material contenido en “Gasto social: modelo de análisis para América Latina y el Caribe” (Martínez y Collinao, 2010). Aquí se describe una propuesta de operacionalización para llevar el enfoque macro que permite analizar el conjunto de la política social de un país, sus funciones y gasto social, desarrollado anteriormente por la CEPAL, a uno de nivel meso-micro de los planes y programas orientados a alcanzar metas específicas, como es el caso de las contenidas en el ODM1, sobre pobreza, empleo y hambre.

En el primer capítulo se presentan algunos antecedentes sobre el proyecto en el cual se enmarca este trabajo y una breve revisión de lo que existe en la literatura sobre la relación entre la gestión social y sus impactos. En el segundo se presenta el modelo propuesto para el análisis de diversos objetivos sociales. En la última parte se presenta en detalle el ejercicio analítico realizado para el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio.

I. Antecedentes

Para hablar de política social y evaluar sus resultados cabe definir primero lo que entendemos por ella e identificar ahí sus componentes e instrumentos de operacionalización.

“La política social abarca al conjunto de actividades relacionadas con el diseño e implementación de estrategias orientadas a mejorar la calidad de vida de la población de un país, región o localidad. Considera, por tanto, una amplia variedad de sectores, los más comúnmente reconocidos son salud, educación, trabajo y seguridad social. Sin embargo, también suelen incluirse en dicho marco a sectores comúnmente identificados más con la infraestructura física, pero que tienen objetivos directamente asociados a los de la política social, como es el caso de la vivienda, agua potable y alcantarillado, transporte y comunicaciones.”... “La política social se operacionaliza a través planes, programas, proyectos y normas, en los que se definen el qué y el cómo. La gestión social constituye el sistema de decisiones que involucra los procesos y estructuras organizacionales a través de los cuales ésta política se implementa. Si la política es la definición, la gestión es la acción; la primera da el sentido y la segunda diseña e implementa los procesos, no es posible entender una sin la otra.” (Martínez y Collinao, 2010).

Aunque concientes de que las clasificaciones analíticas no siempre reflejan de manera exacta todas las situaciones particulares de la realidad, Martínez y Fernández (2008) plantean que:

- “Los planes reflejan las prioridades del gobierno en cuanto a objetivos de impacto y estrategias de intervención en algún ámbito de la realidad social, con alcance regional o nacional. En algunos casos, los planes son directamente identificados como políticas.
- En las normas se definen derechos y responsabilidades respecto a los objetivos. Cuando éstas son formalizadas y acordadas para el conjunto de la sociedad se convierten en leyes, pasando a definir políticas de estado, no sólo de gobierno. Sin embargo, en esta categoría también se incluyen todas las normativas y decretos ejecutivos, así como los reglamentos operación de los planes.
- Los programas sociales son conjuntos articulados de objetivos, metas y modelos de intervención a través de los cuales se llevan a la práctica dichas prioridades y estrategias, aplicándolas a algunos temas o sectores poblacionales específicos, definidos normalmente por características económicas, étnicas, culturales, etarias y/o geográficas.
- Los proyectos sociales son la expresión más acotada de la política social, también son conjuntos articulados de objetivos, metas y modelos de intervención, pero se restringen a una población objetivo con caracterización y localización espacio-temporal específica, normalmente al nivel local o comunitario. Así, los proyectos son las unidades más básicas de intervención en que se expresa la política, en los que es posible identificar un presupuesto y espacios de gestión autónomos.

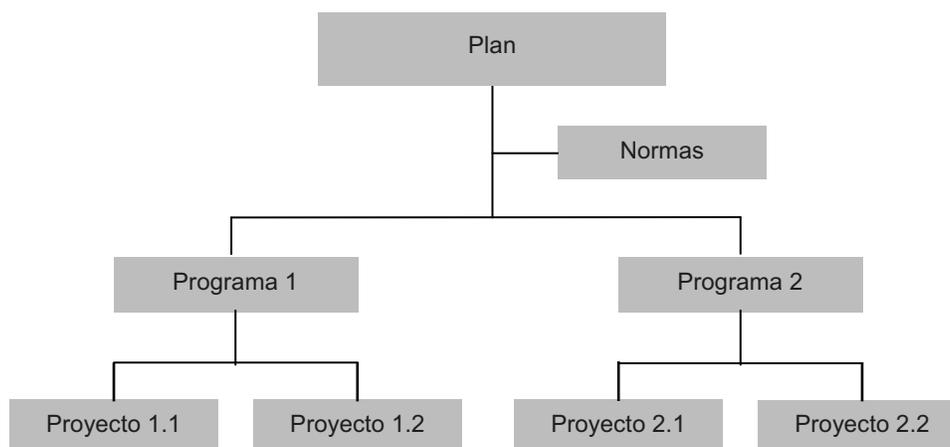
En general, los proyectos sociales se agrupan en torno a programas, compartiendo así objetivos y modelos de intervención, pero diferenciándose en términos de los grupos poblaciones con que trabajan y/o de los productos o servicios que entregan. Pero, no todos los programas sociales se implementan a través de distintos proyectos, algunos lo hacen de manera directa y estandarizada a través de unidades de producción, distribución y atención a la población, las que tienen una autonomía de gestión restringida a labores administrativas sin participación en el diseño de las intervenciones. No obstante, para fines de análisis, dichas unidades menores pueden ser tratadas como proyectos.

En ocasiones especiales, se encuentran proyectos sociales independientes. Esto se presenta cuando se realizan experiencias piloto a fin de evaluar la conveniencia de generación de un programa o para orientar una política. En otros casos son una expresión única de una política orientada a la solución de un problema social específico de un grupo poblacional.

Un programa o proyecto social se define por la articulación de objetivos y estrategia de intervención, no por su estructura organizacional. Ésta, que se define en el modelo de gestión y organización, puede tener distintas formas, desde aquellas estructuras en que todos los procesos se implementan internamente, hasta aquellas en que la mayor parte de su gestión está externalizada.

Un elemento que caracteriza a los productos (bienes o servicios) que se distribuyen en los proyectos o programas sociales es que se entregan a precios total o parcialmente subsidiados, a fin de acortar las brechas de acceso que tiene la población más vulnerable, independientemente de la proporción que esta represente en el conjunto. Esto condice con el hecho que el objetivo de la política social y, por tanto, de los programas y proyectos en que ésta se implementa, es la minimización de los problemas sociales y sus consecuencias en aquella población que no tiene capacidad de resolución autónoma vía el mercado de bienes y servicios y no la maximización del beneficio económico de una unidad productiva.

DIAGRAMA 1 COMPONENTES DE LA POLÍTICA SOCIAL



Fuente: Martínez y Fernández, 2008.

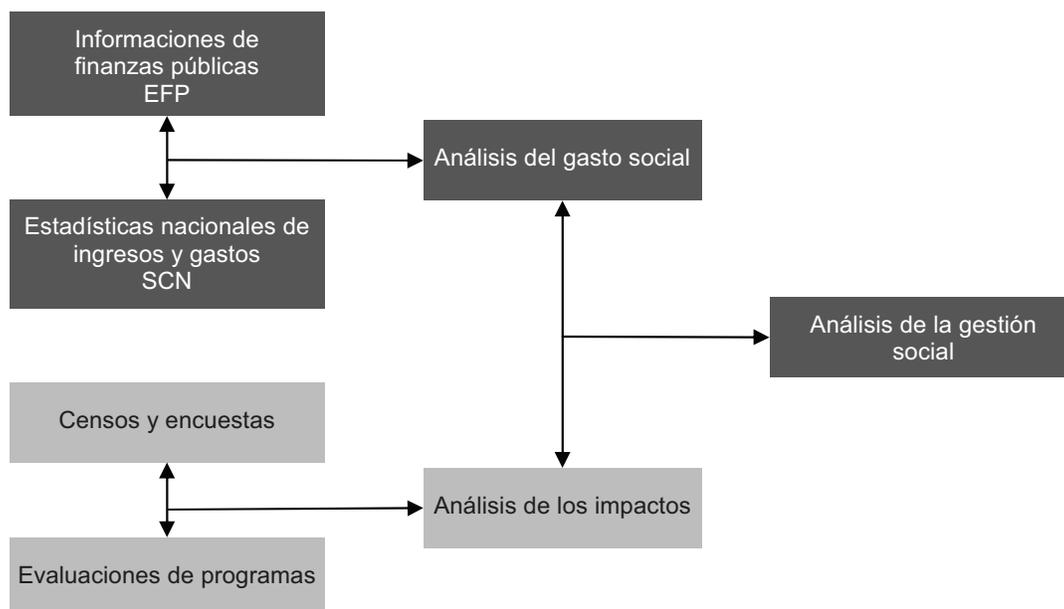
El Estado, a través de distintas organizaciones, tanto públicas como privadas, es el responsable de las políticas sociales públicas de un país, pero en varias ocasiones es posible identificar actores, como instituciones autónomas u agrupaciones de la comunidad, que definen e implementan políticas sociales paralelas, potenciando o restringiendo los resultados de la política social gubernamental. Así, la identificación del rol que tienen los distintos actores en la política social de un país es un elemento clave para poder analizar los cambios y atribuir responsabilidades.”

Considerando lo anterior, para dar cabal cuenta de los distintos elementos que comprende una política social, se necesita un modelo que permita ver el conjunto de sus componentes, articulando distintos elementos desde la base, pero no como un simple agregado de proyectos independientes sino de manera integral, considerando las sinergias y externalidades derivados de sus articulaciones y competencias.

Complementariamente, se requiere una nueva mirada en la medición del gasto o inversión social, que permita, por un lado, mejorar su exhaustividad y cobertura y, por otro, relacionarla con los objetivos y procesos de implementación, organizando la información de gestión en un sistema articulado que consigne las distintas dimensiones necesarias para una toma de decisiones efectiva y eficiente.

Como se observa en el diagrama 2, “Un sistema integral para el análisis y evaluación de la gestión social requiere complementar la información de gasto social con indicadores específicos sobre la situación social de la población y los resultados de gestión de programas asociados a cada función de la política social, desagregadas por área geográfica y nivel administrativo” (Martínez y Collinao 2010).

DIAGRAMA 2
MODELO DE ANÁLISIS DE LA GESTIÓN SOCIAL



Fuente: Martínez y Collinao, 2010

Los países de la OCDE han trabajado en el desarrollo de modelos para el análisis de eficiencia y efectividad. Mientras la efectividad de la inversión social dice relación con el grado en que se alcanzan los objetivos sociales esperados con la distribución de los recursos disponibles, la eficiencia se refiere a alcanzar esos objetivos al menor costo (Herrmann et al 2008, European Commission 2007). El problema de estas estimaciones radica en la escasez de indicadores sociales que permitan medir adecuadamente los resultados esperados, así como el gasto efectivo en el cual se incurre para un determinado resultado (European Commission 2007, Herrmann et al 2008, Treasury New Zealand 2005) y poder interpretar de manera confiable sus interrelaciones.

El modelo desarrollado y utilizado por los países de la OCDE es de presupuesto por resultado (PR), que entrega información durante su proceso de elaboración de las políticas sociales. Esto tiene por objetivo desplazar el análisis desde los inputs hacia los resultados esperados de las políticas (Currstine 2005, Joumard et al 2007). Es una forma de presupuesto donde se relacionan los ingresos destinados con los resultados medibles. Este enfoque de programación presupuestaria ha sido introducido en América Latina y cada día más países lo utilizan, sin embargo, no se observan grandes avances en lo relativo a su vinculación con el proceso de toma de decisiones, lo que es un tema clave para que tenga utilidad real. Por ejemplo no hay una formalización del uso de PR en la decisión de políticas a nivel ministerial.

Como señala Currstine (2005) la cantidad de la información de la que disponen los tomadores de decisión ha aumentado, no obstante los países siguen teniendo problemas en la calidad y en asegurar que ella sea usada para tomar decisiones. Arellano (2001) destaca que en la práctica, la implementación de dichos presupuestos implica una transformación importante de las estructuras y relaciones políticas a distintos niveles. Cabe mencionar también, que en muchos casos, existe una tendencia a ver los PR como un instrumento para presionar a las agencias y funcionarios para mejorar sus resultados de ejecución financiera, más que para la gestión de sus programas e intervenciones.

En la línea de vincular el gasto social con indicadores de impacto se han realizado análisis de tipo redistributivo con el fin de analizar el destino de los recursos y su distribución entre la población. Otro tipo de investigaciones han trabajado en base a modelos econométricos que permitan encontrar una relación entre el volumen de recursos invertidos en una intervención social e indicadores sociales.

El modelo de estimación desarrollado por la CEPAL busca avanzar en la medición del gasto social aprovechando el vasto desarrollo metodológico del sistema de cuentas nacionales (SCN) e integrándolo con las estadísticas de finanzas públicas (EFP). La interacción de estos dos importantes sistemas de estadísticas económicas permite obtener una medición más homogénea, estructurada y vinculante con los principales indicadores macroeconómicos de cada país. Asimismo, la utilización de un esquema de función social y no sólo de clasificación administrativa, permite obtener una medición del gasto social más precisa. Por otro lado, la identificación de otros atributos como agentes financiadores y ejecutores, en el marco del análisis de la gestión social posibilita a los estudiosos y/o tomadores de decisiones contar con información más detallada y confiable sobre la realidad (Martínez y Collinao 2010).

Con el SCN, el modelo sugiere la clasificación de las actividades o proyectos realizados en los países a partir del clasificador de funciones de gobierno (COFOG) e incorporar no sólo los recursos financiados o ejecutados por el gobierno si no también aquellos ejecutados y financiados a través de donaciones privadas (de hogares y empresas), la cooperación internacional y el aporte de la propia población objetivo. Por su parte, con las EFP es posible incorporar información detallada de la ejecución presupuestaria de los distintos programas en cada nivel administrativo de gobierno, con una periodicidad mayor.

El desafío de este documento es avanzar en el desarrollo de herramientas que permitan vincular el gasto social con otros indicadores sociales y de proceso, a fin de estimar de mejor manera el rendimiento social de la inversión y mejorar la toma de decisiones en la gestión de las políticas orientadas al logro de objetivos sociales de los gobiernos y/o de metas establecidas en acuerdos internacionales, como es el caso de los ODM.

Complementariamente, esta información permite mejorar las estimaciones sobre impacto redistributivo y del beneficio económico que dichas políticas generan.

El modelo de análisis propuesto en Martínez y Collinao 2010, se podría decir que se mantiene a un nivel macro, con una mirada a las funciones sociales en general. Las evaluaciones de procesos y de impacto de programas y proyectos específicos se podrían ubicar en un nivel de análisis micro. En este documento se avanza hacia el trabajo en un nivel intermedio, procurando recoger el detalle del conjunto de programas y proyectos que, conformando o no planes articulados, procuran avanzar en el logro de objetivos de políticas sociales específicas, como las del ODM1. Así, se alimenta de la información particular y es un insumo para un análisis más agregado.

II. Marco metodológico

En este capítulo se presenta en forma detallada una propuesta metodológica para realizar un análisis conjunto del impacto de una política social, con la información referida a su gestión.

Lo que se persigue con este modelo es articular de la manera más confiable posible los datos de indicadores sociales, de procesos y de inversión o gasto social referidos a uno o más objetivos sociales, que normalmente se recogen en los países a nivel general, con los referentes a la operación de los programas que directa o indirectamente están involucrados en ello.

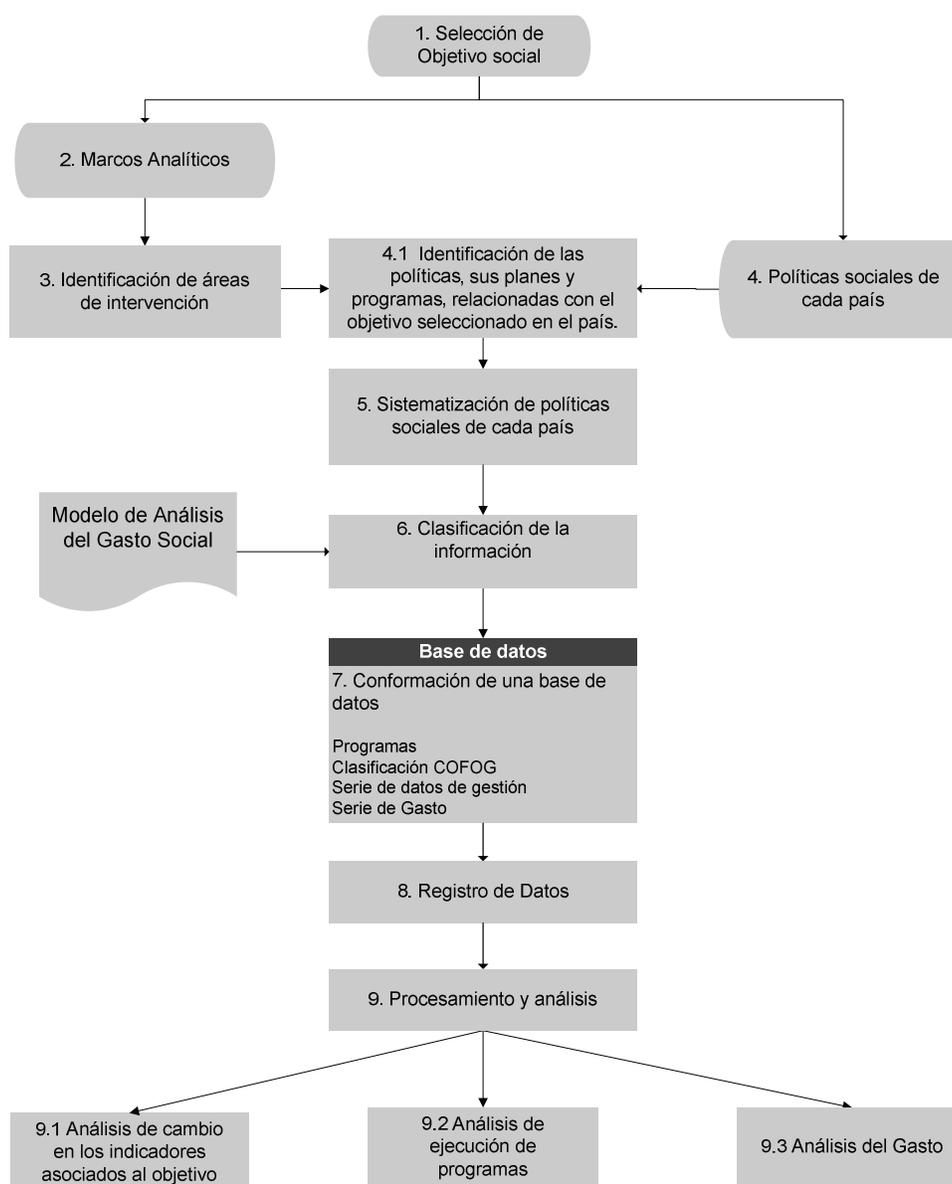
En concordancia, los pasos aquí considerados buscan decodificar los elementos conceptuales y operacionales incluidos en las políticas sociales, partiendo de la elaboración de un marco analítico que permita hacer explícita la manera de concebir el problema y los objetivos de él derivados. En este marco se han de circunscribir las políticas, con planes, programas y proyectos explícitos o implícitos, a ser analizados. A esto se suma la descripción de cada uno, con los productos (bienes y servicios) distribuidos, cobertura, ejecución física y financiera, etc., la conformación de una base de datos que permita aplicar el modelo de análisis de gasto social, ya referido, y sumar a ello los indicadores sociales pertinentes que permiten estimar avances o retrocesos en los objetivos.

En el diagrama 3 se presenta cada uno de los pasos a seguir para desarrollar todas las actividades requeridas en la implementación del modelo de análisis.

A. Selección de objetivos

El primer paso es definir los objetivos sociales que se busca analizar, y por tanto los impactos perseguidos y sus indicadores. Es fundamental que cada objetivo de impacto analizado tenga al menos un indicador debidamente operacionalizado, de manera de poder hacer un adecuado seguimiento de los avances o retrocesos del problema y relacionarlos con las políticas implementadas en cada país, evaluando así el grado de logro de metas y el rol de las intervenciones en ello.

DIAGRAMA 3
MAPA DE PROCESOS PARA OPERACIONALIZACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

A nivel país, estos objetivos sociales pueden ser definidos a partir de las metas de gobierno, tarea que se facilita cuando estas cuentan con planes explícitamente desarrollados y están asociados a metas e indicadores observables.

Asimismo, el análisis se puede realizar sobre la base de acuerdos internacionales adoptados por los países como es el caso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio ODM. Estos constituyen un buen referente de análisis puesto que están estructurados en ocho objetivos que tienen asociados metas e indicadores de impacto claramente definidos, lo que permite hacer un seguimiento a su evolución.

Como se verá más adelante, en el presente documento se aplican los instrumentos desarrollados al análisis del logro de las metas del primer ODM, referido a la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, el que cuenta con tres metas específicas.

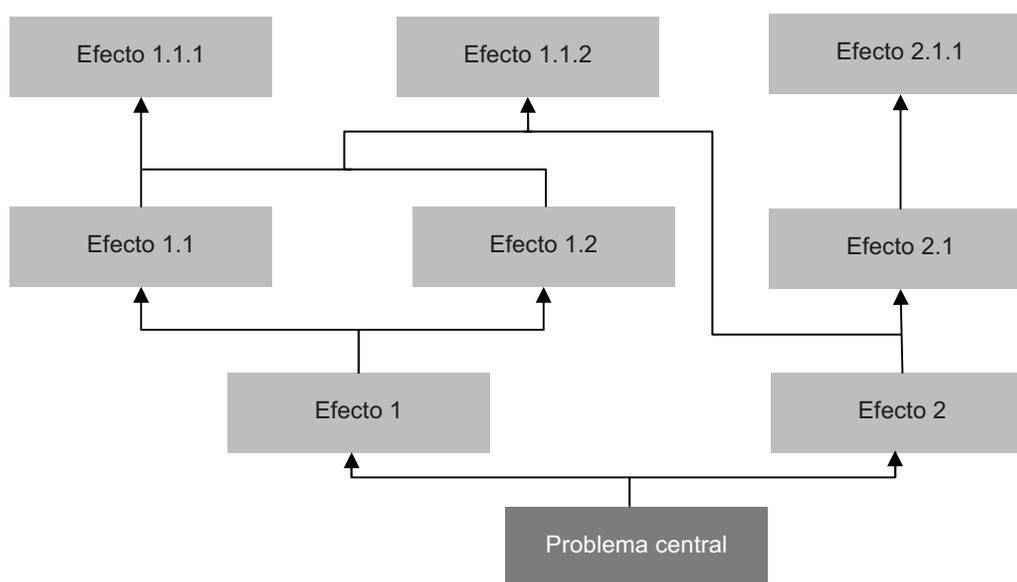
B. Marcos analíticos

Definidos los objetivos que orientan el trabajo, se requiere construir o adscribir a un marco analítico para cada uno. En caso de existir interacciones claras, con relaciones conceptuales bien definidas, es posible pensar en configurar un marco único, de lo contrario es preferible trabajar cada objetivo de manera independiente y luego identificar las variables de contacto.

Lo que se busca en este marco es identificar las variables causales que se consideran (o que deberían considerarse para tener un enfoque integral) en la política para intentar modificar el problema a tratar y así de identificar los programas y proyectos relacionados. No se persigue construir una teoría acabada sino sólo contar con un instrumento que enmarque los componentes de política a ser analizados.

Como base para el desarrollo de los marcos analíticos en la definición de políticas relacionadas se propone utilizar la metodología del Marco Lógico. Así, con el fin de encontrar estos factores que afectan al problema central definido se trabaja con el árbol de problemas, que permite ordenar las ideas alrededor del problema central identificado, las raíces son las causas y la copa los efectos: “La lógica es que cada problema es consecuencia de los que aparecen debajo de él y, a su vez, es causante de los que están encima, reflejando la interrelación entre causas y efectos” (Cohen y Martínez, 2004).

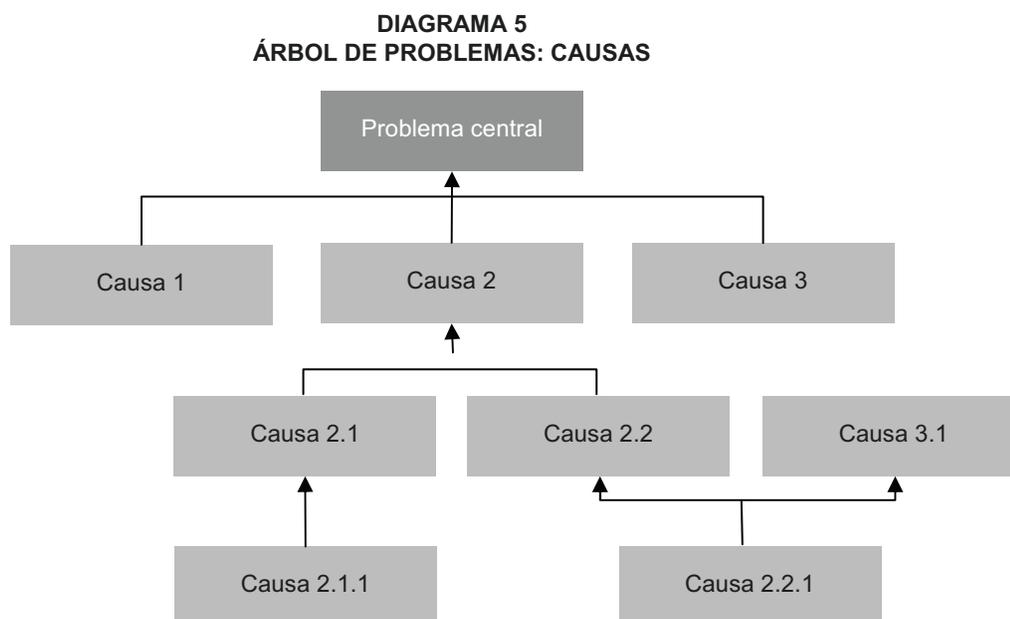
DIAGRAMA 4
ÁRBOL DE PROBLEMAS: EFECTOS



Fuente: Cohen y Martínez, 2004.

En el diagrama 4 se esquematiza la estructura de la parte alta del árbol de problemas con los efectos asociados al problema central. En la medida que estos efectos son importantes se requiere una intervención para su reducción, lo que implica la revisión de las causas asociadas.

En la parte baja del árbol se ubican las causas, cuya secuencia debe iniciarse con las más directamente relacionadas con el problema central, que se ubican inmediatamente debajo del mismo. De preferencia se deben identificar unas pocas grandes causas, que luego se van desagregando e interrelacionando. El diagrama 5 muestra la estructura de las causas identificadas.



Fuente: Cohen y Martínez, 2004.

C. Identificación de áreas de intervención

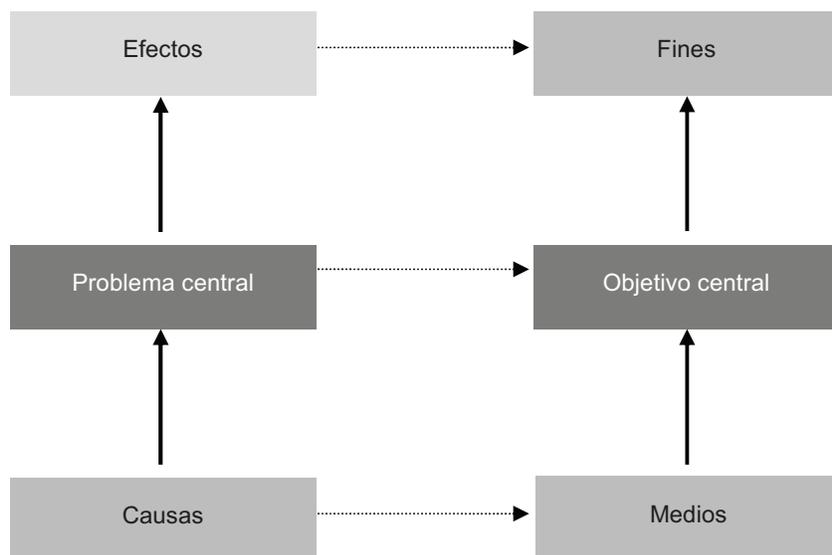
A partir de las causas contenidas en los marcos analíticos se deben identificar las áreas de intervención o componentes de políticas a ser consideradas en la realidad de cada país. A través de la literatura especializada es posible identificar las intervenciones que han sido exitosas en la consecución de cada objetivo, asimismo las evaluaciones de programas o políticas en cada país podrán ser una señal de qué intervenciones están enfocadas en las causas del problema observado.

Lo que se persigue con esto es acotar operacionalmente los planes, programas y proyectos a ser analizados. Es posible que de esta actividad surjan dudas teóricas que lleven a revisar y ajustar el marco analítico.

Las causas identificadas en base al árbol de problemas constituyen la base para la identificación de las intervenciones. Las realizaciones de proyectos o programas sociales están concentrados en las raíces (causas) del árbol, al encontrar una solución a estas causas se resuelven los efectos negativos que producen.

Una forma de realizar este análisis es transformar el árbol de causas-efectos en uno de medios-fines y así convertir el problema en el objetivo social definido en el primer paso descrito.

DIAGRAMA 6
DEL ÁRBOL DE CAUSAS Y CONSECUENCIAS AL ÁRBOL DE MEDIOS Y FINES



Fuente: Cohen y Martínez, 2004.

Con la información obtenida es posible hacer un listado de las distintas áreas de intervención factibles de implementar para afectar las causas del problema y alcanzar el o los objetivos perseguidos acorde con el marco analítico. Dichas áreas permiten a su vez ser relacionadas con las políticas y sus respectivos programas y proyectos.

D. Identificación de las políticas, sus planes y programas, relacionadas con el objetivo seleccionado en el país

Como se señaló previamente la política social se constituye por el conjunto de actividades de diseño e implementación de estrategias orientadas a mejorar la calidad de vida de la población de un país, región o localidad. Así, la política se define en base a los objetivos sociales perseguidos y su operacionalización se realiza a través de planes, programas y proyectos que permiten avanzar hacia la realización del objetivo.

En concordancia, lo que sigue es seleccionar todas las acciones que en el país se realizan en el marco las áreas de intervención. Estas pueden estar claramente identificadas en las políticas, sus planes y normativas, o desprenderse de los objetivos y productos entregados por algunos programas o proyectos independientes, los que aun cuando no están orgánicamente relacionados se asocien operacionalmente.

En esta etapa corresponde seleccionar todas aquellas intervenciones (programas, proyectos o componentes) que tengan relación con el objetivo a analizar y que están en la línea del marco analítico que se ha seleccionado. En este proceso es importante la comunicación con los encargados nacionales de cada tema para así discutir en detalle aquellos casos en que el límite de una política con un objetivo no esté claro. Este trabajo es relativamente sencillo si se cuenta con planes oficiales debidamente estructurados, en los que se especifican sus componentes y modelo de gestión. Cuando ello no sucede se deberá intentar reconstruir analíticamente la realidad existente, para lo cual es fundamental contar con información proveniente de los encargados nacionales o sus direcciones ejecutivas.

A fin de aclarar de qué manera se los planes, programas y proyectos que componen una política, articulan para el logro de los objetivos perseguidos, estos deben clasificarse según si son:

1. Directos: que tienen como objetivo explícito alcanzar la meta definida, o que aun cuando no tengan formalización clara se relacionan directamente con esta, de acuerdo al marco analítico.
2. Complementarios: que tienen relación con la meta, pero cuyo objetivo principal explícito en la programación es otro.
3. Globales: todos aquellos que tienen un impacto directo y/o indirecto en las metas consideradas, aun cuando no parezcan a primera vista directamente relacionados.

A fin de alcanzar una mejor comprensión sobre la estructura y componentes de la política social (explícita o implícita) existente en un país, para el logro de un determinado objetivo social, es aconsejable hacer un esquema en la línea del presentado en el diagrama 7, que muestre las articulaciones existentes.

El grado de concordancia entre los componentes reflejados en la estructura de este diagrama y el de áreas de intervención es un indicador de la congruencia entre el análisis teórico y el conjunto de acciones implementadas en la política pública. A su vez, la simpleza o complejidad de la figura resultante reflejará el grado de articulación o competencia entre los distintos programas, proyectos y componentes.

E. Sistematización de políticas sociales de cada país

Como se detalla en el diagrama 7, la unidad mínima de análisis corresponde a los productos (bienes o servicios), producidos y distribuidos para las poblaciones objetivo. A través de los resultados de éstos y su interacción, se pueden analizar los logros agregados de cada política.

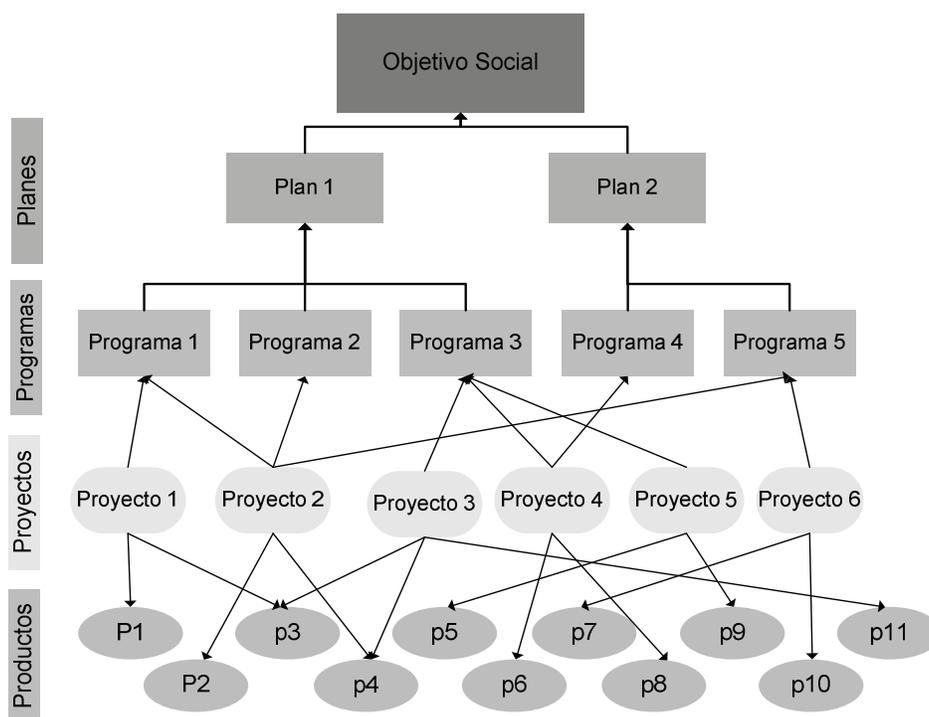
El paso que sigue es crear fichas que contengan la información descriptiva y de la ejecución física y financiera de los distintos componentes identificados como relevantes para el logro del objetivo analizado, así como de los indicadores sociales relacionados para realizar un análisis de la gestión de manera integral (ver cuadro 1).

Los datos de gestión deben ser codificados para su futuro análisis. Lo importante es tener claros los atributos que se necesitan para hacer el seguimiento de cada plan, programa y proyecto, para lo cual hemos identificado al menos los siguientes:

- Objetivo General y objetivos específicos. Estos se debieran encontrar en la propuesta de diseño o marco lógico de cada uno y es fundamental para relacionarlos con el objetivo social correspondiente y su meta.
- Política o plan en el que se circunscribe el programa o proyecto, si lo hay. Esto tiene por objetivo identificar, por un lado, si existe un plan articulado y, por otro, si la intervención consignada está o no ligada a él.
- Función social. Identificar y clasificar la intervención según el Código de Funciones de Gobierno (COFOG). La clasificación no se hace acorde con la unidad ejecutora o que financia el programa sino que en relación al objetivo relevante del programa o proyecto. La experiencia de la CEPAL muestra que hay unidades que no forman parte de la estructura de las políticas sociales, pero que según los objetivos y productos de sus proyectos participan de dicha función. Por lo tanto se hace muy importante que esta clasificación tenga relación con el objetivo de la política.

- Precedentes. Identificar programas o intervenciones previas en el área de intervención, de forma de construir el historial de los proyectos que se relacionan con cada meta.
- Población objetivo. Población a la cual está destinada cada intervención, lo que puede a su vez clasificarse acorde con ciertas características: nivel socioeconómico, sexo, etnia, entre otras.
- Componentes. En general los programas cuentan con componentes que responden en su mayoría a objetivos específicos que se articulan para el logro de su objetivo general. Lo ideal es contar con la descripción de cada componente en relación a: área de intervención, metas y destinatarios. En algunas ocasiones estos son directamente los productos.
- Productos. Describir y clasificar los bienes o servicios que se entregan a las o los beneficiarios según el Código Central de Productos (CPC). Esta es la unidad de análisis mínima en relación a las políticas. Cabe indicar que cuando hay más de un producto, estos pueden tener destinatarios específicos, por lo que para cada uno se debe registrar información sobre beneficiarios, cantidades ofrecidas y otras características referentes a la implementación.
- Institucionalidad. Organismos responsables y ejecutores de cada intervención.
- Relación con el objetivo social. Es importante contar con la información para cada programa sobre su relación con los objetivos sociales definidos para el análisis, y con la meta correspondiente. Como se señaló anteriormente pueden existir programas que se asocien a más de una meta, lo que debe ser registrado para luego evitar la doble contabilización cuando se agregue el gasto social.

DIAGRAMA 7
RELACIONES ENTRE LOS COMPONENTES DE LAS POLÍTICAS IMPLEMENTADAS
PARA EL LOGRO DE UN OBJETIVO SOCIAL



Fuente: Elaboración propia.

Además de contar con información de cada proyecto o programa es importante tener antecedentes sobre el historial de cada intervención. En muchos países ocurre que un mismo programa cambia de nombre o se agrupa en uno nuevo, lo que es relevante para entender la gestión social relacionada con la meta analizada.

Los datos se han de recopilar para los distintos períodos del horizonte de análisis, a fin de conformar una serie que permita hacer seguimientos y estimaciones longitudinales. En el cuadro 1 se presenta una planilla con un formato tipo para la recolección de información.

Sumada a esta información se requiere contar con aquellos datos cualitativos del programa en relación a la entrega de los productos asociados, sean estos bienes o servicios. Las evaluaciones y los informes de avance de cada programa o política son una buena fuente para recopilar tanto datos cuantitativos como cualitativos.

**CUADRO 1
FICHA DESCRIPTIVA DE PROGRAMAS**

Nombre del programa		
Código del programa		
Fecha de Inicio y término		
GENERAL	Descripción	Código
Objetivo general		
Objetivos específicos		
Sector social		
Función		
Programa (s) precedente (s)		
COFOG		
Características		Código
Población objetivo	Sexo	
	Etnia	
	Grupo etario	
	Grupo especial	
Receptores	Sexo	
	Etnia	
	Grupo etario	
	Grupo especial	
Componentes	Nombre de cada componente	
Area Geográfica		
Institucionalidad		Código
Organismo(s) responsable(s)		
Organismo(s) ejecutor(es)		
Fuentes de financiamiento		
Relación con los objetivos de política (ODM)		
Objetivo (ODM)		
Meta		
COMPONENTES		Código
NOMBRE DEL COMPONENTE		
Descripción		
Destinatarios/as	Sexo	
	Etnia	
	Grupo etario	
	Grupo especial	
Productos	Descripción del producto o servicio entregado	CPC
	Descripción del producto o servicio entregado	CPC
Montos		
Comentarios		

Fuente: Adaptado de <http://dds.cepal.org/bdptc>.

F. Clasificación de la información

Toda la información descriptiva de los programas debe ser organizada en base a códigos nacionales o internacionales para su posterior análisis. Esta codificación será relevante para el proceso de unificación de la información proveniente de las bases de datos de gasto social y de los programas, así como para facilitar la comparabilidad.

Para el caso de funciones y productos, siguiendo con la propuesta metodológica de la CEPAL (Martínez y Collinao, 2010), se propone utilizar los codificadores utilizadas en el SCN: Código de funciones del gobierno (COFOG), para organizar de manera articulada y comparativa los programas en las funciones, y Código Central de producto (CPC), para clasificar los bienes y servicios que son entregados a los beneficiarios. La combinación de ambos es la base para conectar los datos que provienen desde gasto social con los indicadores sociales provenientes de la sistematización de las políticas sociales.

La clasificación de funciones de gobierno (COFOG)¹ es usada tanto en cuentas nacionales como en finanzas públicas, y el manual del FMI (2002) lo sugiere como clasificador a utilizar en la información presupuestaria. EL COFOG consta de 10 funciones de las cuales seis son consideradas como sociales:

- 705: Protección del medio ambiente
- 706: Vivienda
- 707: Salud
- 708: Actividades recreativas, culturales, y de religión
- 709: Educación
- 710: Protección Social

El clasificador central de producto (CCP)² es una clasificación que se basa en las características físicas de los bienes o en la naturaleza de los servicios entregados. Éste es un sistema exhaustivo y a la vez mutuamente excluyente, por lo que cualquier producto o servicio que sea identificado podrá ser clasificado en base a las categorías definidas.

La identificación de los productos en las fichas anteriormente descritas facilitará esta clasificación. Cabe mencionar que podrán ser clasificados bajo este código, todas aquellas transferencias monetarias o en especie y servicios entregadas a la población beneficiada de un determinado programa o proyecto social.

Como se indicó, para los demás indicadores considerados en el cuadro 1 se pueden utilizar cualquier clasificador estandarizado nacional o internacionalmente. En caso de estar disponible o adaptado a la realidad del país, será necesario hacer explícito un protocolo de codificación ad-hoc a fin de facilitar su procesamiento, articulación con análisis similares y revisiones futuras.

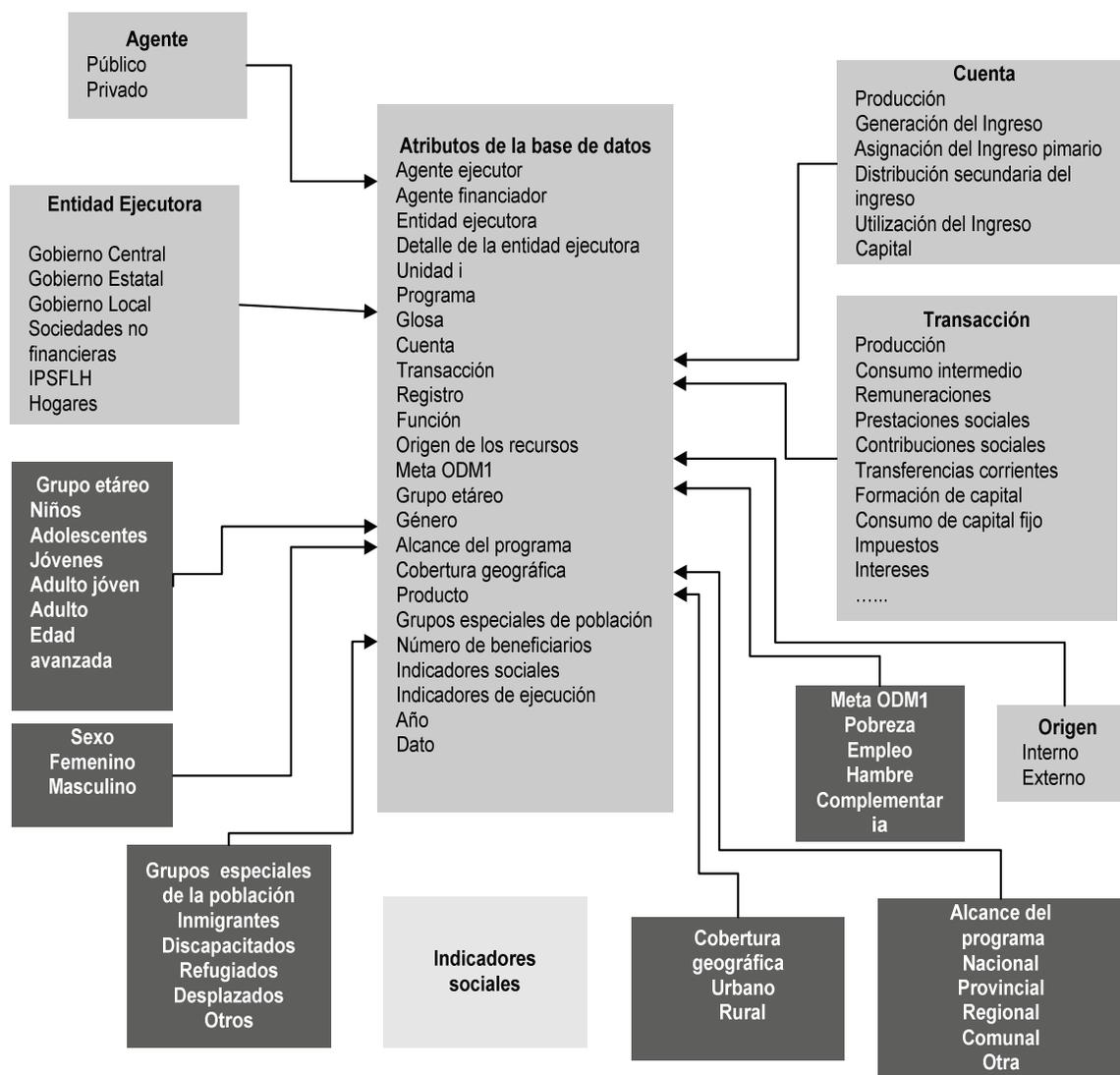
¹ Para mayor detalle revisar Martínez y Collinao (2010) o <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4&Lg=3>. Revisar Anexo 2 para una asociación del código COFOG en el caso de las metas del Primer ODM.

² Revisar el Anexo 3 para un ejemplo de la asociación del código CPC a las metas del Primer ODM.

G. Conformación de una base de datos

Para el procesamiento y análisis de la información, es necesario que ésta esté organizada en una base de datos relacional con los distintos componentes, utilizando para ello una estructura como la indicada en el diagrama 8. En ésta, la clasificación realizada por agente, entidad ejecutora, función, cuenta, transacción y origen, son los atributos agregados a partir del trabajo realizado por Martínez y Collinao (2010). Los otros atributos que se muestran (oscurecidos) permiten complementar la base de datos con información de gestión proveniente de los programas.

DIAGRAMA 8
ESTRUCTURA DE BASE DE DATOS



Fuente: Elaboración propia.

H. Registro de datos

Los indicadores son un medio para estudiar la evolución de los distintos componentes de un plan, programa o proyecto, y medir el grado de logro de los objetivos. El registro de datos de dichos indicadores ha de basarse en fuentes oficiales de información, los sistemas de monitoreo y evaluación de los programas, investigaciones científicas y otros estudios, así como de entrevista a informantes claves para complementar las anteriores.

Para la sistematización de los datos de la inversión o gasto social, cabe utilizar la metodología propuesta por la CEPAL (Martínez y Collinao, 2010), aplicada a cada uno de los programas y proyectos analizados de cada política analizada.

CUADRO 2
INDICADORES Y RESULTADOS

Objetivo Social: Política – Programa – Proyecto – Producto		2000	2001	2002
Ejecución física	# de beneficiarios totales			
	# de familias incorporadas			
	Porcentaje de mujeres que reciben beneficios			
	Porcentaje de hombres que reciben beneficios			
	Porcentaje de la población entre 0-15 años que recibe los beneficios			
	# de atenciones o cantidad de productos entregados			
	# de familias incorporadas			
.....				
Ejecución Financiera	Recursos destinados al Objetivo 1 (gasto o inversión)			
	Monto por entidad ejecutora: Gobierno Central			
	Monto correspondiente a la cuenta transacciones económicas/subvenciones			
	Monto proveniente de fuentes internas/externas/deuda			
	Monto correspondiente a gasto público/privado/otra			
	Monto por entidad ejecutora: Gobierno Central			
.....				
Indicadores de Impacto	Nivel del indicador social 1			
	Grado de avance en el logro del indicador 1 del Objetivo social 1			
	Nivel del indicador social 1			
	Grado de avance en el logro del indicador 2 del Objetivo social 1			
.....				

Fuente: Elaboración propia.

Para los objetivos buscados en este documento, hay tres tipos de indicadores relevantes:

- Indicadores de ejecución física – Procesos/Operación. Por ejemplo: cobertura, número de atenciones/productos/ servicios entregados, cantidad de beneficiarios (total y por características de la población), focalización (grado, eficacia y eficiencia), etc.
- Indicadores de ejecución financiera – Gasto. Por ejemplo: volumen, tipo de gasto (corriente – inversión), distribución del gasto por agentes de financiamiento y ejecución, participación del gasto privado/público en cada objetivo, etc.

- Indicadores de efectividad en el logro de objetivos – Impacto/Efectividad. Por ejemplo, nivel y variaciones en: pobreza (porcentaje de población que vive con menos de US\$1, que vive bajo la línea nacional de extrema pobreza), desigualdad, salud (mortalidad infantil, tasas de natalidad, prevalencia de la desnutrición, anemia, bajo peso al nacer), educación (nivel educacional, tasas de aprobación, reprobación y deserción, etc).

El resultado esperado de este proceso es un conjunto de indicadores identificados a nivel de cada plan, así como de sus programas, proyectos y productos asociados a los objetivos definidos. La información de gasto se complementa con aquella proveniente de evaluaciones, censos, encuestas y/u otras fuentes de forma de tener una imagen completa del proceso de gestión de las políticas sociales.

Estos indicadores pueden ser recopilados y procesados para distintos períodos, estimar sus variaciones o ver la evolución de estos a lo largo del tiempo. De aquí la importancia de contar con información de varios períodos, que permita tener una visión completa del proceso que se ha llevado a cabo en relación a las intervenciones seleccionadas.

En el cuadro 2 se presenta un ejemplo de planilla de registro para la sistematización de la información indicada.

I. Procesamiento y análisis

Con la información recopilada y sistematizada es posible hacer estimaciones sobre los cambios y tendencias de los distintos indicadores en forma individual y observar las asociaciones y regularidades que se dan entre los ellos.

De acuerdo con el modelo propuesto por la CEPAL (Martínez y Collinao 2010), para contar con un análisis conjunto de la efectividad y eficiencia del gasto, el paso a seguir es procesamientos bi y multivariados de los indicadores de ejecución financiera (gasto o inversión social) con los de ejecución física (procesos/operación) y los sociales, de impacto redistributivo, social y económico, para lo cual están disponibles distintas técnicas de estadística descriptiva e inferencial.

Entre los análisis que cabe tener presente están:

- Para población objetivo - focalización: distribución del gasto social (total, público, privado y per cápita) entre quintiles de ingresos, por cohorte, etc. Distribución del gasto en educación por nivel educativo y tipo de establecimiento. Distribución del gasto en salud según grupo poblacional, grupo étnico, nivel de especialidad, etc. Distribución del gasto en vivienda según zonas geográficas, grupos étnicos, etc.
- Para impacto redistributivo: proporción del gasto público social en pensiones y jubilaciones sobre el total del ingreso familiar de distintos grupos según nivel de ingreso primario.
- Para impacto social: relación y comparaciones entre gasto social público y privado por función y resultados en aprendizaje escolar, indicadores de morbilidad y mortalidad, tenencia de vivienda y acceso a servicios de agua potable y saneamiento, pobreza e indigencia, etc.
- Para impacto económico: relación entre gasto social por funciones y productividad; tamaño de la economía de zonas geográficas específicas; clusters productivos asociados por cercanía y tipo de empleo; sectores como vivienda, salud, educación, etc.

Los resultados obtenidos en el procesamiento conjunto de los indicadores no permiten hablar de relaciones causales concluyentes, puesto que los diversos factores que afectan la realización de la política y su impacto no permiten asegurar de manera confiable el resultado de cada intervención en el

indicador de impacto respectivo. Sin embargo, la información recopilada permite tener una visión más completa sobre la gestión de la política social en cada meta, con sus indicadores de impacto.

Mientras más amplia y detallada sea la información disponible, mayor será el grado de precisión de los análisis y sus conclusiones. En este sentido, las actividades aquí detalladas permiten conformar un sistema de información cuyo objetivo principal es mejorar la capacidad de toma de decisiones, lo que no significa que las hará infalibles, pero permitirá disminuir el riesgo.

También es importante que esta no sea una actividad aislada en el tiempo sino que se desarrolle permanentemente, en la medida que se incorpora al quehacer diario, menor será el trabajo que implica y mayor su utilidad.

Queda pendiente articular lo aquí descrito con todo el sistema de información fiscal, de manera de integrar no sólo la información sobre políticas activas y su gasto, sino también la referente a financiamiento y recaudación, posibilitando así hacer análisis prospectivos y considerar no sólo el impacto de la política en lo social, redistributivo y económico, sino también ver las implicancias fiscales - positivas y negativas - de dichos impactos.

III. Marcos analíticos para medir los avances del ODM1

En el presente capítulo se presenta una propuesta de marcos de análisis que permiten implementar la metodología desarrollada con una aplicación específica a las metas consignadas en el Primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM1). A saber:

- 1A. Extrema pobreza: reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día.
- 1B. Trabajo decente: Lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes.
- 1C. Hambre: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen de hambre.

Las propuestas aquí presentadas no buscan definir una teoría o hacer una representación conceptual exhaustiva de cada meta, sino que se desarrollan solo a modo de ejemplificación. Asimismo, para facilitar su lectura el marco referido a cada una se presenta en forma separada, aun cuando es claro que presentan importantes interacciones.

A. La meta 1A: marco de políticas para lograr reducir a la mitad la pobreza extrema

1. Contexto de la entrada en vigencia de la meta 1A

La preocupación por la reducción de la pobreza no es un tema nuevo. Por años, diversos investigadores en distintas áreas han discutido sobre su conceptualización, operacionalización, causas y consecuencias, además de las mejores prácticas para reducir o erradicarla.

Esta discusión tampoco ha estado ajena a la agenda internacional. En 1993, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social desarrollada en Dinamarca, los países reconocieron la necesidad de resolver grandes problemas sociales como la pobreza, el desempleo y la marginación social. En dicha reunión los países establecieron un compromiso de promoción del desarrollo social, en particular a aquellas personas que viven en situación de pobreza. (Naciones Unidas, 1995)

La Declaración del Milenio reafirmó el compromiso de los países con la erradicación de la pobreza, los que decidieron: “*Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día*” (UN, 2000) como uno de los objetivos a alcanzar hasta el año 2015.

La CEPAL desde sus inicios ha tenido a la pobreza, sus causas y consecuencias, dentro de sus ámbitos de análisis. Durante los años 70 se realizaron esfuerzos para incorporar con mayor fuerza la dimensión social del desarrollo, entre los que destacan el análisis de la pobreza y la distribución de ingresos. Es durante este período que podemos encontrar las primeras ideas en relación al concepto de pobreza y su medición ligadas al tema productivo. (Hofman y Torres 2008, Altimir 1979, CEPAL 1975).

Actualmente, a nivel internacional se identifican tres concepciones alternativas para el análisis de la pobreza, las que dependen principalmente de las ideas de subsistencia, necesidades básicas y privación relativa. En cuanto a subsistencia los primeros estudios sobre pobreza analizan las necesidades mínimas de comida, abrigo y combustible, y ponen al ingreso como el principal determinante de ésta (Rowntree, 1918 citado por Townsed en Rio Group 2006). La concepción de la pobreza bajo esta perspectiva no ha estado exenta de críticas, por reducir el análisis de las personas en relación a sus necesidades físicas, dejando de lado el que son parte de una sociedad, por tanto, que existen necesidades sociales que también afectan la pobreza, con lo cual una serie de aspectos relacionados no son medidos.

Las líneas de pobreza (LP) se constituyen en el método para estimar la población en situación de pobreza a través del ingreso. Dichas líneas “establecen el gasto o ingreso mínimo que permite tener un nivel de vida adecuado, según ciertos estándares definidos” (Feres y Mancero 2001b). Para su estimación, primero se calcula la línea de indigencia que corresponde al costo de una canasta básica de alimentos, la que permite cubrir las necesidades mínimas de nutrición. Para estimar la línea de pobreza se deberá sumar a la línea de indigencia el monto requerido por los hogares para satisfacer sus necesidades básicas no alimentarias (CEPAL, 2006). Este es el método utilizado por la CEPAL desde los años 90, el cual permite hacer un seguimiento a la situación de pobreza de los hogares de la región a través de las encuestas de hogares y que se presenta año a año en el Panorama Social de América Latina.

Las necesidades básicas insatisfechas (NBI) también hacen referencia a necesidades mínimas de una persona, no obstante, a las físicas o biológicas, suma las relacionadas con facilidades y servicios que requieren las comunidades (Townsed en Rio Group 2006, Altimir 1979). Este método fue introducido por la CEPAL en los años 80 para aprovechar la información de censos de población y vivienda, lo que permitió tener un análisis geográfico de la situación de la región. Entre

las virtudes que se han destacado de su aplicación están: permitir clasificar pobreza de manera complementaria a los métodos indirectos³ y a la vez ser un sustituto del método de línea de pobreza cuando se ocupan indicadores altamente relacionados con el ingreso (Feres y Mancero, 2001a). Por ejemplo, Katzman (1989) define la pobreza como la situación más o menos permanente de los hogares cuya insuficiencia de ingresos redundan en carencias críticas en la satisfacción de necesidades básicas. No obstante, este pensamiento también ha sido criticado pues sigue adoleciendo de no ver al individuo integrado y parte de una sociedad, limitándolo a la satisfacción de necesidades personales (Townsend en Rio Group 2006).

Mientras el método de los ingresos permite tener un indicador de la carencia contingente, pues un cambio en los flujos puede modificar la condición de pobre de un momento a otro, el de NBI centra su mirada en aspectos más estructurales, donde variaciones en el ingreso no necesariamente modifican la satisfacción de necesidades en el corto plazo.

En un intento de obtener una mejor medición se planteó el Método Integrado de medición de la pobreza (MIP) que plantea identificar los aspectos específicos medidos en cada caso, NBI y LP, con el fin de evitar la duplicación. Esta propuesta presentada por Boltvinik en 1990 (Feres y Mancero, 2001a) propone dos partes: “la primera, que el autor llama “método cruzado mejorado”, consiste en introducir ciertas modificaciones a los procedimientos ejecutados bajo ambos métodos, dejando intactas las fuentes de información utilizadas; la segunda, el MIP propiamente dicho, requiere la elaboración de cuestionarios especialmente diseñados, que deberían incorporarse en los censos y encuestas de hogares”.

El concepto de pobreza relativa nace en el siglo XX basado en la idea que la pobreza depende de la riqueza general y dado que esta no es fija, la población pobre debe ser identificada en base al nivel general de ingresos (Townsend en Rio Group 2006, Feres y Mancero 2001). De esta forma la pobreza de una persona dependerá de lo que tenga su grupo social de referencia, así todos aquellos que tengan un ingreso relativamente inferior al promedio son considerados pobres.

Más reciente es el concepto de vulnerabilidad que se ha incorporado al análisis de la pobreza. Como señalan Filgueira y Perri (2004) “Se trata de una noción básicamente dinámica, que examina las condiciones y los factores de riesgo que pueden conducir a la condición de pobre”. La vulnerabilidad permite analizar las dimensiones que afectan a la pobreza pues determinan la probabilidad de caer o no en esta situación, por tanto sus determinantes. “Por vulnerabilidad se entenderá la probabilidad de ser pobre o de sufrir daño a partir de un determinado riesgo o amenaza” (Barrientos y Hulme, 2008: 4, citado por Cecchini y Martínez 2010). A diferencia de la línea de pobreza que se remite al ingreso disponible en el hogar, el concepto de vulnerabilidad permite analizar tanto los activos como las capacidades de las personas para hacer frente a los riesgos y así no caer en situación de pobreza.

En el tiempo, el concepto de pobreza ha evolucionado hacia una concepción más integral, con múltiples dimensiones y variadas manifestaciones, como se destacó en la cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social: “La pobreza tiene diversas manifestaciones: falta de ingresos y de recursos productivos suficientes para garantizar medios de vida sostenibles, hambre y malnutrición, mala salud, falta de acceso o acceso limitado a la educación y a otros servicios básicos, aumento de la morbilidad y la mortalidad a causa de enfermedades, carencia de vivienda o vivienda inadecuada, medios que no ofrecen condiciones de seguridad, y discriminación y exclusión sociales” (Naciones Unidas 1995).

³ El enfoque “directo” es aquel que considera a una persona pobre como la que no satisface una o varias necesidades básicas, como por ejemplo una nutrición adecuada, un lugar decente para vivir, educación básica, etc. El enfoque “indirecto” en cambio, clasificará como pobres a aquellas personas que no cuenten con los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas (Feres y Mancero, 2001b).

Esta concepción multidimensional es abarcada por todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio conjuntamente, restringiendo el caso tratado en este apartado, que dice relación con la Meta 1A, al análisis de la pobreza por ingresos.

2. La meta 1A y sus indicadores

La primera meta del ODM1, sobre reducción de la pobreza extrema, se refiere específicamente a pobreza en términos de falta de ingresos de las personas para adquirir bienes y servicios que satisfagan sus necesidades básicas. En esta línea de análisis de la pobreza se ha trabajado en la determinación de la Línea de la Pobreza (LP), es decir, encontrar el ingreso mínimo que permita a los hogares satisfacer el consumo de una canasta básica de bienes y servicios.

Para el seguimiento de esta meta, se definieron tres indicadores oficiales, a los que en la región se han sumado otros cinco para complementar el análisis.

Indicadores definidos de la meta 1A:

1) Porcentaje de la población cuyos ingresos son inferiores a 1 dólar por día. Este indicador permite hacer un seguimiento a la cantidad de población de cada país considerada como pobre de acuerdo con una norma internacional.

El indicador se estima de la siguiente forma⁴:

$$H = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^q \left[\frac{z - y_i}{z} \right]^0 = q/N$$

Donde N es el total de la población, z corresponde a la línea de pobreza, y_i corresponde al ingreso de la persona⁵ i y q a la población en situación de pobreza, es decir considerando sólo los casos en que se cumple que $z - y_i > 0$.

La línea de pobreza z es determinada en base a distintas definiciones del ingreso mínimo necesario para la subsistencia. La línea estimada por el Banco Mundial corresponde a un estándar internacional mínimo correspondiente inicialmente a un dólar por día, valor que fue actualizado a 1,25 dólares por día a precios internacionales del año 2005 (38 dólares por mes), ajustados según las tasas de paridad de poder adquisitivo (PPA) de cada país, estimadas por el Banco.

Como se verá más adelante, la CEPAL ha preferido utilizar las líneas de indigencia y pobreza nacionales, cuya ventaja es que tienen una mayor relación con las realidades nacionales, toda vez que estiman el costo de una canasta básica alimentaria para cada país (Naciones Unidas 2010). La línea de indigencia se estima calculando el valor de una canasta básica de bienes y servicios. Ésta considera los bienes necesarios para “cubrir las necesidades nutricionales de la población considerando sus hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos y sus precios relativos, así como las diferencias de precios entre áreas metropolitanas, urbanas y rurales” (CEPAL, 2009). En el caso de la línea de pobreza se busca añadir al costo de alimentación, el costo de bienes y servicios básicos de vestuario, vivienda, educación, transporte, entre otros⁶. En la práctica se estima multiplicando la línea de indigencia por 2 para zonas urbanas y por 1,75 para zonas rurales⁷.

⁴ Las medidas de pobreza utilizadas están relacionadas con la familia de índices paramétricos propuestos por Foster, Greer y Thorbecke (1984). La expresión está elevada a α , que toma distintos valores en base a la estimación que se quiere realizar. En el caso que $\alpha=0$ se denomina el índice de recuento (H). Cuando α es igual a uno se obtiene el índice de brecha de pobreza (PG), por último si toma el valor dos se asigna mayor peso relativo a quienes están más lejos de superar la pobreza.

⁵ El ingreso de cada persona corresponde al ingreso per cápita del hogar.

⁶ Para mayor detalle revisar Feres y Mancero, 2001b.

⁷ Desde el año 2006 CEPAL actualiza las líneas de indigencia y pobreza acorde con el IPC de alimentos y el IPC no alimentario respectivamente lo que implica que no necesariamente se cumple esta relación.

2) Coeficiente de la brecha de pobreza recoge el déficit de renta o de consumo global medio con respecto a la línea de pobreza de toda la población, lo que en realidad se estima en base a la línea de extrema pobreza por lo que en rigor es el coeficiente de la brecha de extrema pobreza. Se obtiene sumando todos los déficit (insuficiencias) de los pobres, partiendo del supuesto de que los no pobres tienen un déficit igual a cero, y dividiendo el total entre la población.

El indicador se estima de la siguiente forma:

$$PG = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^q \left[\frac{z - y_i}{z} \right]^1$$

Donde N es el total de la población, z corresponde a la línea de pobreza extrema. Como se mencionó en el caso del indicador anterior, la línea de pobreza será definida en forma distinta según se utilice la referencia del Banco Mundial o la canasta básica de cada país; y_i corresponde al ingreso de la persona i y q a la población en situación de pobreza, es decir considerando sólo los casos en que se cumple que $z - y_i > 0$ ⁸.

3) Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población. Este indicador permite conocer la distribución del consumo o del ingreso del quintil de menores ingresos. Dado que el ingreso se expresa como porcentaje del ingreso total de los hogares, corresponde a una medida de la “desigualdad relativa”. Así, puede ocurrir que el ingreso absoluto del quintil más pobre aumente pero si el ingreso total aumenta en la misma proporción, la relación se mantiene igual.

El indicador se debiese estimar en base al consumo de los hogares, no obstante las encuestas existentes no permiten obtener esta información. Por tanto el indicador se estima a partir de los ingresos de los hogares y su distribución en base a la información disponible en las encuestas de hogares de cada país.

Para su estimación, la población total es ordenada de manera ascendente en base a su ingreso y_i , de tal forma que todo $y_i < y_{i+1}$. Después se forman cinco grupos de igual tamaño llamados quintiles. En base a esta información se estima:

$$C_{q1} = \frac{Y_{q1}}{Y_T}$$

Donde Y_{q1} corresponde al total de ingreso de la población que se encuentra en el primer quintil de ingresos e Y_T es el ingreso total de la población.

La CEPAL ha propuesto además otros indicadores específicos a la meta⁹, acorde con la realidad de la región. Estos indicadores son:

- Población en situación de pobreza e indigencia según líneas de pobreza nacionales, indicador que estima la proporción de población que vive en situación de pobreza en base a las líneas de pobreza estimadas para cada país acorde con su consumo. El estimador se estima en base a la misma fórmula usada para el primer indicador oficial, pero difiere en el uso de la línea de pobreza z que en este caso corresponde a la línea de indigencia o pobreza estimada por cada país.

⁸ Nótese que las fórmulas de H y PG corresponden a la familia de índices paramétricos propuestos por Foster, Greer y Thorbecke (1984). La única diferencia está en el exponente, que al ser cero para H permite contabilizar la proporción de casos y al ser uno en PG se suman todos los déficit de ingreso que tienen las personas en situación de pobreza.

⁹ Para mayor detalle sobre indicadores propuestos para la meta 1A, revisar <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/mdg/noticias/paginas/4/35574/P35574.xml&xsl=/mdg/tpl/p18f-st.xsl&base=/mdg/tpl/top-bottom.xsl>.

- Población sin ingresos propios, corresponde al porcentaje de la población de 15 años o más que no recibe ingresos monetarios individuales y que no estudia, en relación al total de la población del mismo grupo.

El indicador se estima a partir de:

$$P = \frac{m_{\geq 15}^{y=0}}{m_{\geq 15}} * 100$$

Donde $m_{>15}$ es el número de personas de 15 o más años de edad que no estudian, y $m_{\geq 15}^{y=0}$ es el número total de personas de 15 años o más de edad que no estudian y cuyos ingresos son iguales a cero. Se puede estimar para población urbana y rural.

- Índice de concentración de Gini, utilizado para medir la distribución del ingreso. Es un índice que toma valores en el rango [0,1], donde el valor cero corresponde a la igualdad absoluta y el uno a la máxima concentración. El índice de Gini corresponde al área entre la curva de Lorenz y la línea de equidistribución.

El indicador se estima de la siguiente forma:

$$G = 1 - 2F(y)$$

Donde $F(y)$ representa el área bajo la curva de Lorenz, es decir la proporción de individuos que tienen ingresos per cápita acumulados menores o iguales a y . Cabe destacar que existe una amplia gama de fórmulas disponibles para calcular el índice de Gini, ya que la curva de Lorenz no tiene una formulación algebraica explícita.

- Coeficiente de la brecha de pobreza e indigencia (según líneas de pobreza nacionales), el indicador mide el déficit relativo de ingresos de los pobres (o indigentes) con respecto al valor de la línea de pobreza (o indigencia).

La fórmula del indicador es la misma función propuesta para estimar el coeficiente de brecha de consumo, la diferencia radica en el uso de z que en este caso corresponde a las líneas de indigencia (LI) y de pobreza (LP).

- Distribución del ingreso de las personas por quintiles, según área geográfica, estimación de la proporción del ingreso nacional total recibido por cada quintil de la población, ordenada desde las más pobres hasta las más ricas sobre la base de los ingresos per cápita medios de los hogares de pertenencia.

A partir de la estimación hecha para los quintiles¹⁰, se estima la proporción del ingreso del primer quintil de ingresos por área geográfica.

Los indicadores propuestos para la meta de pobreza extrema buscan medir lo que ocurre con el ingreso de las personas y su distribución en relación al ingreso total de cada país. Sin embargo, como se discutió inicialmente, para analizar la pobreza desde una perspectiva multidimensional se requiere considerar a los indicadores de las otras metas de los ODM.

3. Árbol de causas y efectos de la pobreza extrema

Los indicadores de la meta 1A consideran la pobreza en función del ingreso. La insuficiencia de ingreso del hogar puede deberse tanto a factores internos como externos. Así, las capacidades, habilidades y la salud de las personas afectan su desempeño en el mercado laboral y por tanto sus

¹⁰ Tercer indicador oficial de seguimiento.

posibilidades de acceder a un ingreso mínimo para cubrir sus necesidades, al igual que el tamaño y la estructura de las familias. En tanto, el entorno social, económico y cultural, así como las políticas e instituciones de cada país determinarán los ingresos de las personas provenientes del mercado laboral. Por otra parte, las políticas de protección y promoción social afectarán también los ingresos y la distribución de éstos, lo que se observa en el diagrama 9.

Como señala el Banco Mundial (2001), para entender la pobreza en todas sus dimensiones es útil pensar en el acceso a activos, su retorno y la volatilidad de los retornos. El bajo capital humano, natural, físico, financiero y social son parte importante en la determinación de la falta de ingresos, unos en forma más directa que otros.

Así también, las causas de la pobreza pueden identificarse a partir de lo que la población señala sobre ésta: falta de ingreso o de activos para cubrir necesidades básicas, sensación de no tener voz ni poder, y vulnerabilidad ante shocks externos. El impacto que tendrá la falta de activos también se ve afectado por la realidad que enfrenta la población, su entorno, por tanto por las relaciones que se establecen entre el mercado, el Estado y la sociedad.

Al analizar las estadísticas referentes a pobreza, el Panorama Social 2009 destaca que “el ingreso total de los hogares está compuesto por el ingreso laboral, las transferencias públicas, las transferencias privadas, los ingresos de capital y otros ingresos”. Por lo tanto, es posible identificar tres causas relacionadas con la falta de ingresos en los hogares: primero el bajo ingreso laboral, es decir proveniente directamente del trabajo, segundo el nivel de ingreso no laboral que puede provenir de transferencias del Estado u otro tipo de rentas y en tercer lugar la alta tasa de dependencia.

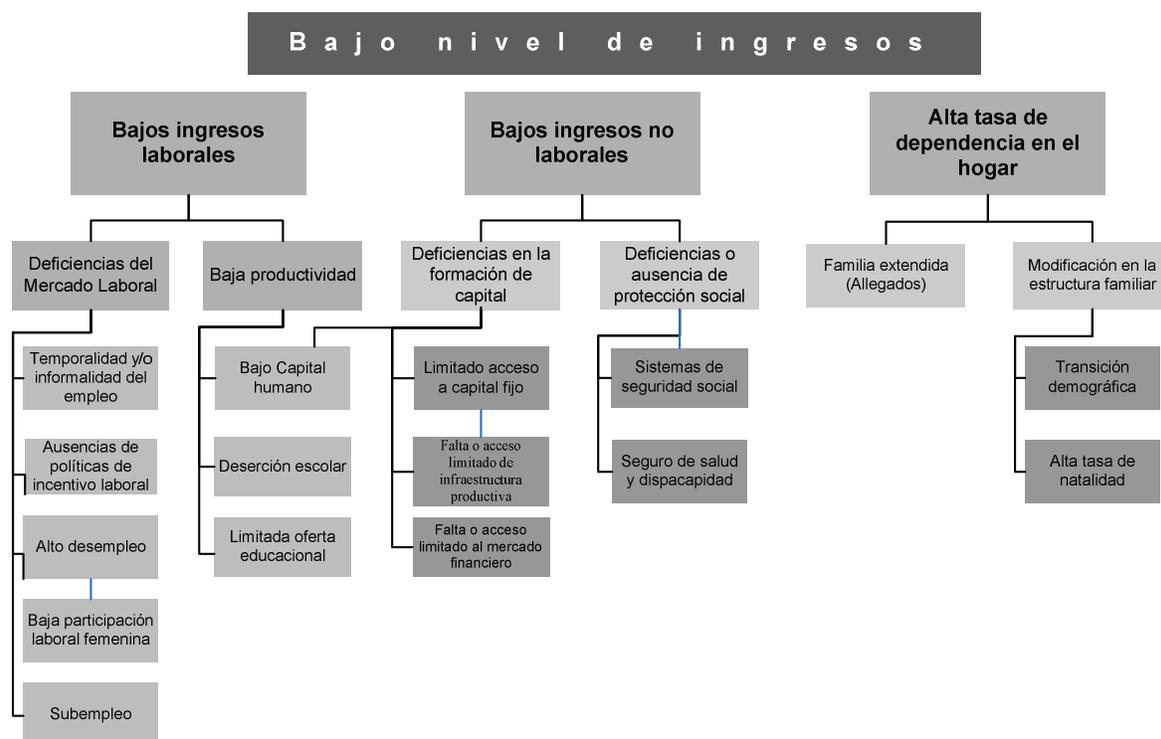
a) Bajo nivel de ingresos laborales

El principal ingreso de los hogares proviene del mercado laboral, independientemente de si el hogar es pobre o no. De hecho, en el periodo 1990 y 2009, la reducción de la pobreza se debió principalmente a un aumento real de los ingresos laborales. En efecto en aquellos países con mayores reducciones de la pobreza, esto implicó que al menos un 70% del incremento de los ingresos provenía del mercado laboral (CEPAL, 2009). Sin embargo, en la región se aprecia un alto porcentaje de trabajadores en sectores de baja productividad, lo que se ve reflejado en una mala remuneración y por tanto un bajo ingreso del hogar. Así también, los altos niveles de desempleo producidos por falta de políticas que incentiven la demanda laboral, o producto de crisis económicas afectan a la población más vulnerable. (CEPAL 2008, CEPAL 2009)

Como se señala en el último informe de seguimiento de los ODM para América Latina y el Caribe “uno de los elementos constituyentes del concepto de trabajo decente y un factor fundamental para la reducción de la pobreza es el empleo productivo” (Naciones Unidas, 2010). La productividad del trabajo afecta el crecimiento económico, así como los índices de pobreza. Esta productividad está determinada entre otras cosas por la institucionalidad laboral, cuyo fin último es generar empleos de buena calidad. Esta institucionalidad requiere de: regulación del mercado de trabajo, sistemas de protección contra el desempleo y políticas activas del mercado laboral (Weller, 2008).

Por el lado de la oferta de trabajo, los años de educación afectan el acceso a trabajos de mayor productividad. En la medida que los trabajadores están más capacitados aumentan sus oportunidades de acceder a trabajos con mejores condiciones laborales. La capacitación es a su vez positiva en el sentido que brinda mayor estabilidad laboral. (Weller, 2008)

DIAGRAMA 9
FACTORES ASOCIADOS A LA FALTA DE INGRESOS^a



Fuente: Elaboración propia

^a Los elementos considerados en este diagrama sólo tienen un fin indicativo para ejemplificar el trabajo y no suponen una teoría acabada ni validada institucionalmente sobre el problema.

La baja participación laboral femenina también afecta a los hogares de menores ingresos. El acceso al mercado laboral de las mujeres ha permitido incrementar el ingreso disponible en los hogares, lo que se ve reducido en los casos en que, debido a labores del cuidado o del hogar, o por baja capacitación laboral, las mujeres no pueden ingresar al mercado laboral.

La deserción temprana o la limitada oferta educacional, en cuanto al número de establecimientos como al tipo de capacitación que ofrecen, reducen las posibilidades de formación de la población. Espíndola y León (2002) muestran que la población mayormente afectada por este fenómeno es aquella que vive en situación de pobreza, lo que genera un círculo vicioso, donde la falta de escolaridad reduce las posibilidades de acceder a un empleo decente lo que a su vez impide que sucesivas generaciones puedan acceder a la escuela o desertan antes. El padecimiento de enfermedades crónicas o catastróficas que afectan la asistencia a los establecimientos educacionales y/o sus capacidades reducen también el acceso a un mayor capital humano.

b) Bajos ingresos no laborales

Los activos “son el conjunto de recursos que en un momento dado pueden ser movilizables en busca de mejoras en el bienestar o de evitar caídas en el bienestar de un hogar” (Kaztman et al. 1999: 9, citado por Cecchini y Martínez 2010). “Entre estos activos se cuentan: el capital humano (salud, educación-conocimiento), el capital social (redes de apoyo, contactos y acceso a información), el capital físico o patrimonial (alimentos, tierra y otros), los ingresos y el trabajo” (Cecchini y

Martínez 2010). En el caso de la determinación de los ingresos autónomos de los hogares: el capital humano, físico y el trabajo son los que afectan en forma más directa.

La baja acumulación de capital físico, que se puede reflejar en un limitado acceso a activos productivos y carencia o malas condiciones de habitabilidad, también afecta el ingreso de la población. Para los sectores más pobres, el capital físico como vivienda o tierra constituye el principal activo, la diferencia entre los sectores más y menos vulnerables lo constituye el estatuto de propiedad de la vivienda. La alta dependencia a este tipo de capital puede hacer que la población sea más vulnerable en momentos de crisis (Katzman y otros, 1999), por ejemplo ante fenómenos de la naturaleza como terremotos, huracanes, entre otros, que afectan las condiciones de habitabilidad. En cuanto a la pobreza rural, el acceso a tierra y a activos productivos es uno de los factores que más afecta a la población (CEPAL, 2004).

El limitado acceso a capital financiero, es decir al mercado del crédito y otras fuentes de financiamiento también afectan la disponibilidad de ingresos. Como señala Katzman y otros (1999) “la característica fundamental de este tipo de capital es su alta liquidez y multifuncionalidad. El mismo constituye uno de los medios fundamentales para el acceso al bienestar básico”.

Otra fuente de ingresos no laborales corresponde a las transferencias de ingresos provenientes del gobierno, pensiones o seguros. Las políticas de protección social permiten que las familias de menores ingresos puedan enfrentar de mejor forma las situaciones de crisis y/o acceder a un ingreso mínimo para cubrir sus necesidades (Serrano, 2005). La protección social “se extiende más allá de la protección al trabajador y se asocia con generar mecanismos que permitan hacer frente a situaciones que amenazan la sobrevivencia y reproducción humana de acuerdo a determinados estándares que la sociedad acepta como legítimos” (Serrano, 2005).

Como señala Martínez J. (2005), las personas enfrentan diversos riesgos que afectan su vulnerabilidad y deben enfrentarlos en sociedad pues son interdependientes. Por ejemplo, frente al envejecimiento o enfermedad se requiere de ayuda externa, la que puede ser provista por los sistemas de protección social a través de transferencia de ingresos.

Las estadísticas muestran que el principal ingreso que tienen los hogares proviene de los sueldos y salarios, por lo que cuando ciertas situaciones de la vida impiden que la población participe en el mercado (enfermedad o edad avanzada) se hace relevante la existencia de un ingreso no dependiente del trabajo que les permita tener los recursos mínimos para subsistir. La presencia de riesgos inherentes al diario vivir de las personas que afectan el ingreso y la inexistencia de medidas que permitan enfrentarlos en forma segura son una causa de caída en el ingreso y por tanto de pobreza extrema.

Entendemos la protección social “...como un conjunto de políticas y programas públicos y privados adoptados ante contingencias, de manera de compensar frente a la ausencia o caída del ingreso laboral, brindar asistencia a las familias con niños y entregar acceso a la salud y vivienda” (Naciones Unidas 2000). En concordancia, “la protección social se ocupa de: i) garantizar las condiciones básicas que permitan el desarrollo de las capacidades humanas; ii) generar una serie de condiciones de aseguramiento para frenar bruscas caídas en el bienestar ante eventos críticos de diferente naturaleza; y iii) fortalecer el acceso a servicios sociales (salud, educación, vivienda) y a políticas de promoción social para quienes viven en condiciones socioeconómicas más desfavorables (personas y familias que viven en situación de pobreza y pobreza extrema o que son vulnerables a ello). Así, las políticas de protección social sirven para proteger tanto el ingreso como el acceso a otros servicios y se orientan tanto a quienes se encuentran insertos en el mercado formal del trabajo, como a quienes se están fuera de éste” (Cecchini S y Martínez R, 2010).

Para cumplir dichas funciones, en la actualidad es posible identificar tres componentes centrales: la protección social contributiva o seguridad social, la protección social no contributiva o

asistencia social y la regulación de los mercados laborales (Cecchini S y Martínez R, 2010), siendo las dos últimas particularmente centrales en el caso de la población con ingresos inferiores, o en torno, a la línea de indigencia. Por lo tanto, la ausencia o deficiencia en las políticas de protección social tiene un impacto en el ingreso de la población y puede ser causa de que los hogares tengan un ingreso inferior a la línea de indigencia en un momento del tiempo.

c) Alta tasa de dependencia

Como muestra el Panorama Social 2009, un factor fundamental en la reducción de la pobreza en el período 1990-2002 fue la reducción de la tasa de dependencia, entendiéndose ésta como la proporción de personas económicamente dependientes sobre el total de personas en edad de trabajar. El crecimiento de la población económicamente activa en los hogares, sumado a una disminución del tamaño medio de los hogares y caída de la fecundidad influyeron en el aumento del ingreso per cápita de los hogares (CEPAL, 2009).

La etapa del ciclo de vida en que se encuentran las personas afecta su comportamiento económico, por tanto los cambios en las estructuras etáreas tienden a producir un impacto importante en los ingresos de los hogares. Si existe una elevada proporción de personas dependientes en el hogar, se reduce el ingreso per cápita debido a los recursos que se requieren para satisfacer sus demandas (CEPAL, 2009).

Otro factor característico de los hogares en situación de pobreza es la densidad ocupacional, entendida como la proporción de personas en edad de trabajar con respecto al número de niños y ancianos que hay en el hogar, mientras más baja es la relación mayor es la dependencia en el hogar (CEPAL, 2004).

Por tanto, una alta tasa de dependencia es un factor que afecta el ingreso disponible en los hogares: mientras mayor es esta tasa, menor es el ingreso per cápita y por tanto mayor es la probabilidad de caer en situación de pobreza. Sumado a lo anterior, las altas tasas de fecundidad y de dependencia implican mayor dedicación a las labores de cuidado, lo que restringe la entrada de las mujeres al mercado laboral (Cecchini y Uthof 2007, CEPAL 2007).

En la misma línea, la capacidad de dedicar tiempo para aumentar su capital humano a través de la capacitación se reduce cuando el receptor de ingresos es responsable de mantener a muchas personas, por tanto sus ingresos también se ven reducidos al no poder acceder a mejores opciones laborales. En general el número de dependientes que se considera crítico es 3 o más (Feres y Mancero, 2001).

4. Políticas vinculadas a la realización de la meta 1A

En base al modelo de análisis de los factores que afectan los ingresos de la población, es posible identificar ciertas políticas o intervenciones que pueden contribuir a su superación, las que estarán relacionadas con los factores identificados en el diagrama 9.

Las políticas económicas tienen un impacto directo en el crecimiento del país a través del empleo, pues a mayor crecimiento más capacidad de la economía para incluir a un mayor número de trabajadores. La política monetaria y financiera genera impacto en los precios, tipos de cambio y otros determinantes que afectan el comportamiento económico y por tanto la productividad. El Banco Mundial ha sido uno de los principales organismos a nivel internacional en abogar por el crecimiento sostenido de los países como una de las principales políticas para la reducción de la pobreza, aún cuando no la única (Banco Mundial 1990, 2000).

Como muestra el Panorama Social 2008, el impacto del crecimiento económico fue positivo para la reducción de la pobreza, no obstante “los avances registrados...hubiesen sido

considerablemente menores de no haberse complementado por mejoras distributivas”. Por lo tanto, además de contar con políticas dirigidas al crecimiento económico se hace necesario contar con políticas distributivas del ingreso para que tenga impacto en la pobreza.

Entre tales políticas destacan aquellas asociadas con la protección y promoción social que permitan a la población hacer frente a diversas contingencias del ciclo de vida. Las transferencias tienden a tener un efecto distributivo y permiten reducir la desigualdad de ingresos). Las estadísticas en la región revelan que en promedio las transferencias reducen en 6,5 puntos porcentuales los niveles de pobreza. Las transferencias monetarias están compuestas por subsidios y pensiones, ayudas familiares del país y del exterior (remesas) y programas públicos de superación de la pobreza, entre otras (CEPAL, 2009:106).

Todas aquellas políticas que tengan un impacto directo en el ingreso serán relevantes para alcanzar la primera meta pues para los grupos de menores ingresos éstas constituyen un tercio de su ingreso total (CEPAL 2009, León 2008). Entre estas destacan las transferencias vinculadas al empleo, en el ámbito educativo, asistenciales y las jubilaciones y pensiones. Por ejemplo, las transferencias de ingreso, condicionadas o no, tienen un impacto directo en el ingreso disponible de la población más vulnerable. Asimismo, las transferencias en especie (becas de alimentos, entrega de útiles escolares, alimentos, ropa) o el financiamiento de servicios básicos (agua, luz, combustible) reducen el gasto del hogar y por tanto tiene igualmente un impacto en el ingreso disponible.

En relación al mercado laboral las mejoras en productividad, la creación de empleo y una amplia y mejor cobertura de los sistemas de protección social de los ocupados permiten traducir el mayor ingreso del país en mayor bienestar para los hogares con población ocupada (CEPAL 2008, León 2008, Cecchini y Uthoff 2007). Como señala Weller (2008), entre las lecciones que pueden sacarse de la realidad de los países más desarrollados, destacan la adaptación de la institucionalidad laboral en el contexto económico actual, y que ésta sea negociada y sostenible en el tiempo: “la importancia de una visión integrada que perciba los diferentes componentes de la institucionalidad como complementarios y la inserción de la institucionalidad laboral en una estrategia de desarrollo a largo plazo”. Las políticas relacionadas con regular el mercado laboral para que mejoren las condiciones laborales, mayor protección a los trabajadores desempleados y políticas que activen la demanda de trabajo son parte de la institucionalidad necesaria para generar un mayor número de trabajos de alta productividad. Este punto liga de manera central a las políticas relacionadas con meta 1A con las referentes a la 1B.

La población en situación de pobreza tiene dificultades para acceder a financiamiento que le permita incrementar su capital fijo. Las políticas destinadas a mejorar el acceso a financiamiento y/o activos que permitan desarrollar actividades productivas o adquirir bienes durables, como la vivienda, permitirán a las familias mejorar sus ingresos. Como mencionan Jordán y Martínez (2009) las variables de desarrollo social y financiero actúan en forma complementaria, por lo que los esfuerzos destinados a mejorar indicadores sociales debiesen sumarse a los esfuerzos por desarrollar la infraestructura financiera y mejorar los sistemas de regulación. Asimismo, los problemas en el mercado financiero y las limitaciones existentes para la población de menores ingresos afectan las posibilidades de acceso a soluciones habitacionales de calidad.

Existe amplia evidencia de la importancia del capital humano en la reducción de la pobreza, debido al impacto que tienen los años de educación en el ingreso de las personas. Desde las primeras estimaciones realizadas por Mincer (1974) se han estudiado las tasas de retorno de los años de educación en el ingreso, demostrándose que a medida que aumentan los primeros también lo hacen el segundo, debido al aumento de la productividad. Estimaciones en la región para el período cercano a 2006 revelan una tasa de retorno promedio 14% para todos los niveles educativos, y mientras más se avance en el nivel mayor es el retorno (CEPAL, 2006).

En base al marco de análisis presentado, se han identificado intervenciones que tienen directa relación con los ingresos de la población más vulnerable. En este caso hemos limitado el análisis previo y la definición de los programas o políticas relevantes en base a este criterio. Sin embargo, las tres metas del ODM1 responden a un mismo objetivo, por lo que es posible encontrar que ciertas políticas están altamente relacionadas y caben en más de un objetivo.

CUADRO 3
POLÍTICAS PARA LA REALIZACIÓN DE LA META 1A

Políticas relacionadas con el ingreso proveniente del trabajo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programas de empleo de emergencia ▪ Generar incentivos a la demanda de trabajo, creación de empleos productivos ▪ Incentivos a la participación laboral femenina ▪ Promoción de mejores condiciones laborales ▪ Legislación relativa al salario mínimo ▪ Planes de reinserción laboral
Capacitación y capital humano	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incremento y mejoramiento de oferta de servicios educativos ▪ Incentivos a la estadía y permanencia en el sistema escolar ▪ Incentivos a capacitación laboral permanente y adecuada
Rentas u otros ingresos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mejoramiento del acceso al microcrédito ▪ Mejoramiento de acceso a infraestructura productiva ▪ Fomento a desarrollo rural ▪ Reducción de limitaciones al ingreso de remesas
Protección social	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mejoramiento de los sistema de pensiones ▪ Seguros de desempleo o por enfermedad o discapacidad ▪ Subsidios a servicios básicos ▪ Transferencias en especies ▪ Asistencia monetaria directa o con corresponsabilidad
Relativas a la tasa de dependencia en el hogar ^a	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Protección los derechos reproductivos de las mujeres ▪ Planes de cuidado a las personas mayores o infantes ▪ Conciliación del trabajo remunerado con el trabajo del hogar

Fuente: Elaboración propia.

^a Las decisiones relativas al tamaño de las familias están ligados a las etapas del ciclo de vida familiar y a cambios relativos con la fecundidad. En general, esta modificación de la estructura familiar no ha estado ligada políticas públicas relativas a la reducción de la pobreza.

B. La meta 1B: marco de políticas para lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos y todas

1. Contexto de la entrada en vigencia de la meta 1B

En 2008 entró en vigencia oficialmente la meta 1B, “lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo las mujeres y los jóvenes” como parte de los Objetivos del Milenio (ODM), y puntualmente, del ODM1 (“erradicar la pobreza extrema y el hambre”). La meta responde a una preocupación explícita de Naciones Unidas por la incidencia del empleo sobre la pobreza y por otorgar mayor visibilidad a la relación entre tales objetivos.

La preocupación por el logro del pleno empleo, de calidad y acceso suficiente para toda la ciudadanía, ha figurado permanentemente en los esfuerzos y discusiones nacionales e internacionales

respecto del mejoramiento de las condiciones de vida de la población. La definición del trabajo como un derecho humano figura de manera central en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 23, Naciones Unidas 1948)¹¹, así como en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC 1966)¹². Estos instrumentos contienen elementos y definiciones relativas a las condiciones en las que debe generarse empleo para realizar los derechos sociales de los/las ciudadanos/as. La especificidad de la meta 1B reside en la incorporación de la noción del trabajo decente como el eje conceptual de su formulación, así como en la elaboración de una serie de indicadores que contribuirían a su consolidación y que operan como guías para la acción de los Estados en esta materia¹³.

El concepto de trabajo decente, según establece la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1999), refiere a la promoción de oportunidades de trabajo decente y productivo, para hombres y mujeres, que sea realizado en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad. Este concepto lleva implícita una preocupación por la realización de los derechos laborales planteados en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Así, la meta 1B y sus indicadores han sido analizados sobre la base de la Agenda de Trabajo Decente, contenida en la declaración adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo (OIT, 2008), la que contiene cuatro ejes:

1. La promoción del empleo se debe hacer en un entorno institucional y económico sostenible, donde se promueva la capacitación y el desarrollo de competencias de los/las trabajadores/as, así como mayores oportunidades de empleo e ingresos para todas las personas. La capacitación y los niveles de remuneración y empleo figuran, por tanto, de manera central en la Declaración.
2. La ampliación de medidas de seguridad y protección social a todas las personas y el mejoramiento de las condiciones laborales de los/las trabajadores/as como requerimiento específico del nuevo contexto.
3. La promoción del diálogo social y el tripartidismo¹⁴, con la finalidad de generar consensos respecto de los objetivos estratégicos y políticos a ser implementados en cada país, fomentando la eficacia de la legislación e instituciones laborales.
4. La realización de los derechos fundamentales en el trabajo, con énfasis en los derechos y libertades vinculadas a la sindicalización.

En este contexto, los dos componentes centrales de la definición de la meta 1B —empleo pleno y productivo, y trabajo decente— son considerados como elementos interrelacionados a ser incorporados en las políticas económicas y sociales (OIT 2008: 12). También es posible plantear que, incluido en el concepto de trabajo decente, se encuentra el de empleo pleno y productivo.

¹¹ El artículo 23 de esta Declaración define el derecho al trabajo libremente elegido y realizado en condiciones equitativas y satisfactorias; éste debe considerar igual remuneración por igual trabajo, así como el acceso a un salario que le permita a cada trabajador/a sustentar condiciones dignas de vida para él/ella y su familia. Este artículo también contempla el derecho a estar protegido frente al desempleo, así como el derecho a la sindicalización.

¹² Los artículos 6, 7 y 8 del PIDESC (1966) establecen que a partir del trabajo debe ser posible cubrir las propias necesidades; que éste debe ser elegido libremente, para lo cual los Estados deben poner en marcha instancias adecuadas de orientación vocacional y capacitación; debe ser desarrollado en condiciones justas, favorables y seguras, velando por la igualdad de las condiciones laborales entre hombres y mujeres; y resguardar el derecho a la sindicalización.

¹³ El que se hace en este documento es un esfuerzo analítico por identificar marcos conceptuales que puedan ser considerados como guía o aportes para la comprensión de los contenidos y alcances de los objetivos del milenio, y fundamentalmente, para las políticas que puedan ser promovidas en este contexto. Éstos no han surgido necesariamente de una reflexión conceptual previa y explícita en los documentos sobre objetivos del milenio, sino del ejercicio práctico de su acuerdo y negociación por parte de los Estados y organismos comprometidos en su definición.

¹⁴ El tripartidismo refiere a los acuerdos y tratos generados entre el Estado (y los gobiernos que los representan), los empleadores y los trabajadores en materia de política económica y social. Véase [en línea]: www.ilo.org/public/spanish/dialogue/themes/tri.htm#top.

Así, la disponibilidad de trabajo (asociada al pleno empleo) es un supuesto del derecho al trabajo, y por tanto, una de las premisas detrás del concepto de trabajo decente. Asimismo, el empleo productivo es causa y resultado del trabajo decente. Al promover mejores condiciones laborales y de capacitación y desarrollo de competencias, el trabajo decente facilita una mayor productividad. Al mismo tiempo, al aumentar ésta se amplían las oportunidades para promocionar mejores condiciones laborales tanto en el ámbito salarial como de protección social.

Tomando en cuenta estas consideraciones conceptuales, a seguir se detallan los indicadores de la meta 1B, se analizan los principales elementos involucrados en su promoción, y se discuten las políticas que podrían apoyar su realización en los países de la región.

2. La meta 1B y sus indicadores

A diferencia de otras metas, la meta 1B no fija metas específicas para evaluar sus avances y deja a discreción de los gobiernos el definir niveles de logro congruentes con los estándares de desarrollo nacional y los compromisos político-institucionales con este tema. Sin embargo, para medir su avance se han definido cuatro indicadores cuyo seguimiento oficial lo hace la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (OIT 2009; Naciones Unidas 2010)¹⁵:

1) Tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) por persona empleada, como referencia de la productividad laboral del país. Este indicador se vincula directamente con la preocupación por el logro de empleo productivo expresada en esta meta y como parte de la agenda de promoción del empleo y generación de oportunidades para el trabajo decente en los países. El aumento de la productividad hace más probable la ampliación de las oportunidades para el mejoramiento de las condiciones de trabajo (más empleo y mejores remuneraciones).

La productividad laboral (P) se calcula de acuerdo a la siguiente fórmula (OIT, 2009):

$$P = \frac{PIB}{E}$$

Donde, el PIB es calculado a precios de mercado constantes en moneda nacional y E corresponde al empleo total.

Consecuentemente, la tasa de crecimiento de la productividad laboral (TCPL) se puede expresar de la siguiente forma:

$$TCPL = \left[\frac{(P_t - P_{t-1})}{P_{t-1}} \right] * 100$$

De acuerdo a la OIT (2009), el aumento en la productividad puede generarse a partir de la mayor eficacia en el uso de la mano de obra o de otros insumos (capital físico o humano o de insumos intermedios), o por un cambio en la combinación de actividades en la economía. Al mismo tiempo, es importante que el aumento de la productividad vaya de la mano con la mejora en los sistemas de educación y capacitación. De esta forma, en el cumplimiento de este indicador se genera un encuentro entre políticas económico-laborales y de promoción social.

2) Relación empleo-población, esto es, la proporción de la población en edad de trabajar que está empleada. Este indicador se vincula estrechamente con el objetivo del pleno empleo e indica tanto la participación de la población en el mercado de trabajo como la capacidad de las economías para absorber la fuerza de trabajo disponible (Naciones Unidas 2010).

¹⁵ Véase también [en línea]: < <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx> >.

La relación empleo-población (REP) puede ser expresada de la siguiente forma (OIT, 2009):

$$REP = \frac{E}{PET} * 100$$

Donde E es empleo total y PET es la población en edad de trabajar.

3) Proporción de la población ocupada con ingresos inferiores a un dólar PPA por día, es decir, las personas con empleo que viven en situación de pobreza¹⁶. La existencia de trabajadores pobres representa una conculcación de los derechos sociales, los que establecen que el trabajo debe proveer una remuneración que permita satisfacer las necesidades básicas de los trabajadores.

El cálculo de este indicador se realiza a partir del Índice de Pobreza de los Trabajadores (IPT), el cual se expresa de la siguiente forma (OIT, 2009):

$$IPT = \left(\frac{E_p}{E} \right) * 100$$

Donde E_p es el número de personas empleadas que viven en un hogar pobre y E es el total de la población empleada o empleo total.

4 Proporción de la población ocupada que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar, la que puede ser considerada como trabajadores vulnerables, al ser quienes presentan una menor probabilidad de tener acceso a la protección social y una mayor de contar con menores ingresos¹⁷.

Nuevamente, éste indicador llamado Tasa de Empleo Vulnerable (TEV) ha sido expresado como sigue (OIT, 2009):

$$TEV = \left(\frac{CP + FA}{E} \right) * 100$$

Donde CP son los trabajadores por cuenta propia, FA corresponde a los trabajadores familiares auxiliares y E es el empleo total.

CEPAL ha propuesto tres indicadores adicionales a ser considerados en los reportes nacionales y mediciones que se elaboren sobre esta meta (CEPAL 2008¹⁸):

Proporción de trabajadores en sectores de baja productividad (o “tasa de informalidad”)¹⁹;

El estimador se estima de la siguiente forma:

$$BP = \frac{O_U^{BP}}{O_U}$$

¹⁶ Para América Latina, el último reporte de Naciones Unidas ha propuesto tomar como base de medición de este indicador las líneas de pobreza, en congruencia con la metodología de medición de la pobreza en esta región. OIT estima a la población pobre como: (índice de pobreza) * (fuerza de trabajo mayor de 15 años); por lo que es recomendable el uso de encuestas de hogares o ingresos que permitan hacer una tabulación entre las estadísticas de empleo y la situación de pobreza.

¹⁷ Adicionalmente, Naciones Unidas ha definido cuatro indicadores de contexto: tasa de desempleo de jóvenes entre los 15 y 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. Véase [en línea]: < <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>>.

¹⁸ La base de indicadores oficiales de seguimiento a los ODM propone otros indicadores adicionales: Tasa de desempleo de jóvenes entre los 15 y los 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. Para mayor información, revisar: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>.

¹⁹ Este indicador excluye del cálculo los trabajadores por cuenta propia con calificación profesional o técnica. Incluye también el porcentaje de trabajadores en sectores de baja productividad en el empleo doméstico y los trabajadores en microempresas.

Donde O_U^{BP} es el total de población ocupada urbana que trabaja en sectores de baja productividad (definidos como: microempresas, empleo doméstico o trabajador independiente no calificado); O_u es el total de la población ocupada en zonas urbanas.

Proporción de trabajadores afiliados a la seguridad social; y,

El indicador se estima en base a la información disponible en encuestas de hogares, ingresos o condiciones de vida en la región. Corresponde a:

$$ASS = \frac{O_{ss}}{O}$$

Donde O_{ss} corresponde a la población ocupada que está afiliada a algún sistema previsional, mientras que O corresponde al total de ocupados.

Razón entre salarios de las mujeres y de los hombres.

Indicador que se estima como:

$$RS = \frac{W_m}{W_h}$$

Donde W_m corresponde al salario de las mujeres y W_h al salario de los hombres.

Un elemento a recordar al momento de revisar los indicadores y su alcance, es que esta meta se encuentra inserta en el objetivo más amplio de erradicar la extrema pobreza y el hambre. Si bien no es posible establecer una correlación directa entre cada uno de los indicadores descritos y la reducción de la pobreza, se espera que su acción conjunta tenga un impacto significativo en esta realidad. De esta forma, las políticas que se diseñen al amparo de esta meta deben considerar explícitamente su aporte en esta dirección.

Los indicadores presentados apuntan a identificar, desde distintos frentes, la vulnerabilidad laboral y la desigualdad en el acceso al mercado del trabajo, contexto que se ubica al centro de las consideraciones sobre trabajo decente. Es entonces posible plantear que la realización de esta meta supone el sentar las bases para el trabajo decente en la región. La meta, sin embargo, no entrega lineamientos específicos con respecto a las políticas que deban implementarse para su realización. Éstas son dejadas a discreción de los gobiernos, no obstante definir aquellos contenidos mínimos que deban ser considerados como parte del trabajo decente.

Los indicadores de la meta 1B consideran explícitamente tres de los componentes de la agenda de trabajo decente —el acceso a trabajo productivo, la realización de los derechos y estándares laborales y la protección social. Si bien la realización de la meta 1B supone la activación de instancias de diálogo social entre empleadores, empleados y el Estado, ésta no está explícitamente incorporada en sus indicadores.

La siguiente sección se examinan aquellos elementos que explican, y son ocasionados por, un déficit de trabajo decente, para luego identificar el conjunto de políticas que puedan contribuir en su realización.

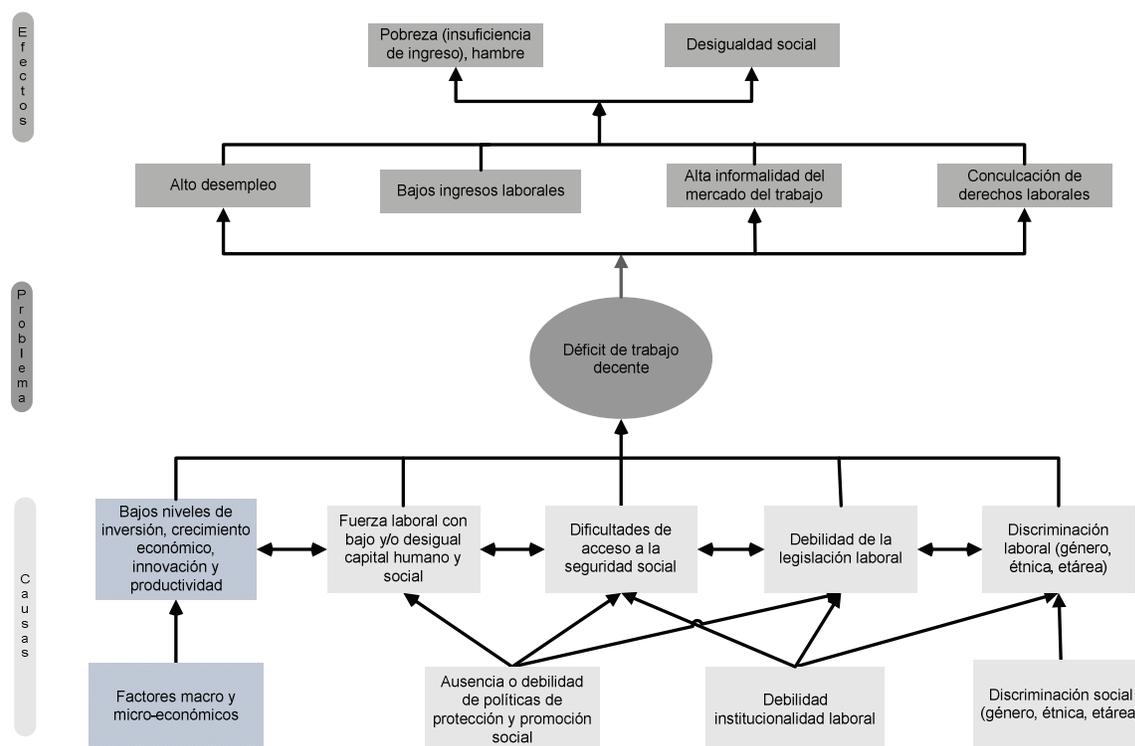
3. Árbol de causas y efectos del déficit de trabajo decente

Comprendiendo que las políticas que se aboquen a la realización de esta meta estarían en la búsqueda del fortalecimiento del trabajo decente, o dicho de otro modo, de la reparación de los efectos de su déficit, una rápida panorámica de las posibles causas y efectos de tal déficit nos mostraría lo que se observa en el diagrama 10.

A la base de la débil instalación de condiciones de trabajo decente en la región pueden encontrarse diversos elementos, vinculados con cada uno de los indicadores que considera la meta 1B. En primer lugar, bajos niveles de inversión, crecimiento e innovación y productividad, a su vez, causados por decisiones y factores ubicados en el ámbito macro y micro-económico, tienen una relación estrecha con las dificultades para avanzar en la promoción del empleo pleno y productivo en la región.

El déficit de oferta laboral asociado a menores niveles de crecimiento económico e inversión, es un ámbito central a la hora de pensar en la realización del trabajo decente en la región, puesto que éste determina la existencia de menos puestos laborales, y en un contexto de menor innovación, que estos puestos involucren una menor remuneración y demanda por trabajo calificado. Lo anterior tiene una contrapartida en la existencia de una fuerza laboral con bajo capital humano y social, situación que determina un desigual acceso a las oportunidades laborales y a los empleos mejor remunerados y con un acceso garantizado a la seguridad social, ante la falta de competencias requeridas para los puestos o la posibilidad de llegar a éstos.

DIAGRAMA 10
CAUSAS Y EFECTOS DEL DÉFICIT DE TRABAJO DECENTE^a



Fuente: Elaboración propia.

^a Los elementos considerados en este diagrama sólo tienen un fin indicativo para ejemplificar el trabajo y no suponen una teoría acabada ni validada institucionalmente sobre el problema.

El déficit de trabajo decente se explica también por la debilidad de la legislación laboral vigente, tanto en términos de definir normas apropiadas para los desafíos que este concepto involucra, como para resguardar de manera efectiva los derechos asociados al trabajo. Entre éstos, se encuentra el derecho a la seguridad social, asociada en la región a la tenencia de empleos formales y de alta productividad.

Finalmente, tanto la debilidad de la legislación laboral, como la desigualdad de la estructura laboral en su conjunto, minan las posibilidades para intervenir frente a situaciones de discriminación laboral, la que tiene su origen en dinámicas de discriminación social y étnica de más largo alcance y que conspira con la posibilidad de garantizar estándares básicos de trabajo decente en la región.

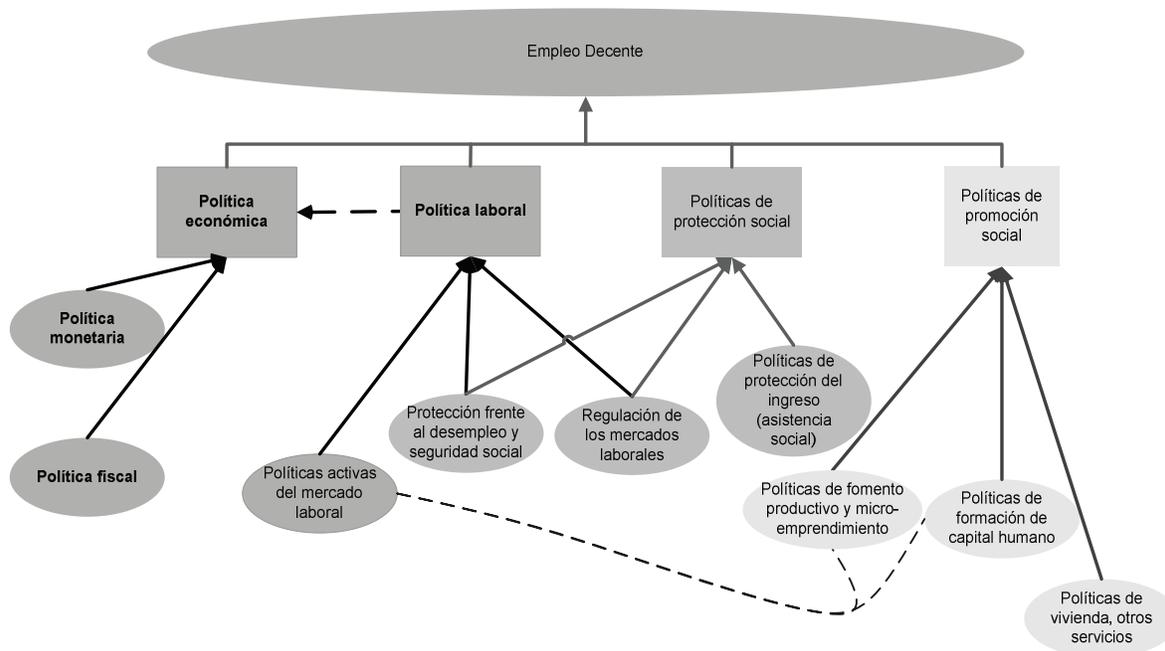
El déficit de trabajo decente así originado tiene efectos claros en la dimensión más amplia de la pobreza y la desigualdad. Por una parte, es aliciente para un contexto de alto desempleo, al no contar el entorno macro-económico con los incentivos y regulaciones requeridas para la promoción del empleo. Este déficit puede también generar bajos niveles de ingresos laborales como resultado de la debilidad de los aspectos regulatorios, así como del menor capital humano de los/las trabajadores/as y la más lenta creación de empleo. Asociado a lo anterior, producto del déficit de trabajo decente puede ocasionarse una alta informalidad en los empleos, lo cual finalmente tiene también una expresión en la conculcación de los derechos laborales en su conjunto.

Frente a este panorama y al imperativo que presentan los objetivos del milenio, una cuestión que cabe discutir es qué políticas concretas podrían aportar significativamente a su superación.

4. Políticas vinculadas a la realización de la meta 1B

Comprendiendo que los resultados del déficit de trabajo decente son de diversa índole — económico-laboral y social—, la identificación de aquellas políticas que pueden contribuir a su superación son también multidimensionales (véase diagrama 11).

DIAGRAMA 11
POLÍTICAS PARA LA REALIZACIÓN DE LA META 1B



Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, las políticas económicas tienen un impacto directo en la productividad y en la generación de empleo, al generar los entornos fiscales, monetarios y laborales que posibilitan o restringen escenarios más o menos propicios para estas dinámicas. De acuerdo a Abeles (2010), tres son los componentes de la política económica: la política monetaria, la política fiscal y las políticas de empleo e ingresos. Si bien las monetarias y fiscales tienen un rol en el empleo, particularmente en cuanto a su influencia en el entorno económico más amplio que estimula la inversión privada, el crecimiento o contracción económica, la demanda agregada y por empleos y el aumento del gasto social en áreas críticas para la empleabilidad de los/las trabajadores/as (por ejemplo, en el capital humano), nos centraremos de manera más específica en las políticas laborales, a la luz de sus vínculos con los indicadores que contempla la meta 1B.

No es fácil establecer un conjunto unitario de componentes que quepan en la categoría de políticas laborales y que pueden actuar sobre los indicadores de la meta. Por su amplitud, el concepto de institucionalidad laboral planteado por Weller (2008: 7) puede ser de utilidad para identificar aquellos ámbitos más estrechamente vinculados: la regulación del mercado laboral, la protección frente al desempleo y las políticas activas del mercado, que en su conjunto buscan superar la vulnerabilidad laboral²⁰.

La regulación del mercado laboral comprende el conjunto de políticas que buscan dar cumplimiento a las normativas laborales. Entre estas políticas se encuentran aquellas orientadas a la formalización de las relaciones contractuales²¹, la garantía de los derechos de sindicalización y seguridad en el trabajo, las regulaciones y prohibiciones asociadas al trabajo de niños y adolescentes, las normativas de empleo y salario mínimo (Banco Mundial, 2001) y las políticas anti-discriminación. Entre estas políticas, también pueden ser incluidas aquellas orientadas a la reducción de los costos relacionados con la formalización de las microempresas (en materia de tributación, costos laborales y costos de inscripción) (Weller 2009). En su conjunto, estas políticas contribuyen explícitamente al logro de los indicadores de la meta 1B actuando en áreas relacionadas a la situación de los trabajadores que viven en la pobreza o son vulnerables. En este sentido, son éstas también políticas de protección social, al actuar directamente sobre el contexto de riesgos que atenta contra el trabajo decente²².

La protección frente al desempleo comprende al conjunto de esfuerzos tendientes a reducir el riesgo de pérdida de empleo, incluyendo las medidas de desincentivo al despido. Entre los ámbitos considerados por estas políticas se incluye a los seguros de desempleo, las indemnizaciones por despido, las cuentas de ahorro individual, el pre-aviso de despido y la definición de prestaciones por jubilación anticipada (Bertranou y Paz, 2007; Vélásquez, 2010). Nuevamente, este campo coincide con el de la protección social, la cual contiene políticas de pensiones y jubilaciones, seguro de salud, maternidad y paternidad, y ante enfermedades, así como otros beneficios (CEPAL 2010c). Todas estas políticas contribuyen directamente al trabajo decente, en cuanto generan las condiciones de aseguramiento básicas frente a riesgos laborales y contribuyen al cumplimiento de los derechos laborales.

²⁰ La vulnerabilidad laboral puede ser entendida como la condición de inseguridad-inestabilidad del empleo, generada por una serie de limitaciones estructurales de inserción al mercado del trabajo, la que se traduce en que quienes no cuentan con los activos laborales suficientes (en cuanto a conocimientos, habilidades, experiencia, acceso a capital, entre otros), no tienen acceso a actividades y oportunidades de empleo cuyos ingresos les permitirían mejorar sus condiciones de vida (Weller, 2009a: 7).

²¹ Entre las medidas orientadas a esta finalidad, Tokman (2008) lista las siguientes: la regulación de las actividades informales a través de procesos de reconocimiento legal; la promoción del respeto de los derechos laborales en empresas informales; el reconocimiento de la inseguridad y desprotección de los trabajadores informales en empresas formales; la regulación de relaciones laborales difusas; y la garantía de protección social a los trabajadores informales.

²² La protección social incluye esfuerzos orientados a garantizar niveles de ingresos mínimos, facilitar el acceso a políticas de promoción social y servicios sociales y garantizar el trabajo decente a través de políticas de asistencia y seguridad social, y regulación de los mercados laborales (CEPAL 2010c).

Finalmente, las políticas activas del mercado del trabajo son aquellas que buscan fortalecer los activos de los/las trabajadores/as, combatir el desempleo y mejorar los ingresos laborales (Weller 2008: 37). En otras palabras, los instrumentos asociados a estas políticas buscan “mejorar la calidad del trabajo y su productividad, incrementar el número de empleos, agilizar el encuentro de la oferta y demanda laboral y aumentar la probabilidad de que los desempleados consigan un empleo adecuado a sus calificaciones” (Bucheli 2005: 7). Entre los programas considerados bajo esta categoría se cuentan: la asistencia a la búsqueda de empleo y a la colocación (intermediación laboral), la capacitación laboral, el apoyo al micro-emprendimiento y al auto-empleo, la generación de empleo público directo (*workfare*) (los cuales surgen habitualmente en contextos de crisis económica bajo ofertas de empleo temporales para hogares pobres), y los subsidios a la creación de empleo privado y contratación de mano de obra con determinadas características a través de la reducción de los costos laborales (también llamado generación indirecta de empleo) (ibid; Weller, 2008: 37).

Una interfaz entre las políticas activas del mercado del trabajo y las de promoción social se encuentra en las de fomento productivo y micro-emprendimiento. Las políticas de promoción social son todas aquellas que buscan el desarrollo de capacidades y condiciones de vida de las personas, ya sea a través del fortalecimiento del capital humano (educación y salud), de las oportunidades laborales (fomento productivo, financiamiento y asistencia técnica para micro y pequeñas empresas, identificación y promoción de nuevos emprendimientos, etc.) y de su acceso a otros servicios sociales (vivienda) (CEPAL 2010c). Al igual que en el caso de las políticas activas del mercado del trabajo, las de promoción social pueden también tener un impacto significativo en incrementar las condiciones de empleabilidad de los/las trabajadores/as, así como su productividad, vinculándose directamente con los indicadores de tasa de empleo y de crecimiento de la productividad laboral de la meta 1B, y de forma mediata, con los de pobreza y vulnerabilidad en el empleo, contribuyendo, así, al fortalecimiento del trabajo decente.

Un último grupo de políticas en el área de la protección social que pueden ser identificadas como una contribución a la realización de esta meta, es el de las políticas de asistencia social. Estas buscan, fundamentalmente, brindar protección al ingreso, especialmente para los más vulnerables en contextos agudos de crisis. La asistencia social incluye al conjunto de programas no contributivos de transferencias y subsidios (CEPAL 2010c), entre los que pueden nombrarse los programas de transferencias con y sin condicionalidad que incluyan un componente de empleo (CEPAL-OEA-OIT 2010), las pensiones no contributivas (tanto para quienes se encuentran fuera del mercado del trabajo o son trabajadores informales) y los subsidios de transporte (en el caso de que éstos contribuyan a facilitar el acceso a los lugares de trabajo de los trabajadores vulnerables). También puede considerarse bajo el ámbito de la asistencia social las políticas de empleo de emergencia (o de generación directa de empleo), las cuales, si bien son políticas activas del mercado del trabajo, dado su orientación primaria a la protección de ingresos y su transitoriedad, son en esencia asistenciales.

Como puede apreciarse a partir de esta revisión, la realización del empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos/as involucra una serie de ámbitos y políticas. En el cuadro 4 se ilustra de manera sintética un conjunto de políticas que puede haber bajo el alero de esta búsqueda.

CUADRO 4

POLÍTICAS Y PROGRAMAS VINCULADOS A LA META DEL MILENIO 1B

Regulación del Mercado Laboral	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Normativa del salario mínimo ▪ Legislación respecto a condiciones laborales básicas (Incluye el fuero maternal, normativa sobre descanso, etc.) ▪ Planes de fomento de la formalización de empresas y los trabajadores ▪ Protección a grupos específicos (legislación y medidas anti-discriminación, políticas para eliminar la discriminación salarial hombres-mujeres, normativa sobre trabajo infantil) ▪ Normativas sobre flexiseguridad (Conciliación entre políticas de incentivo a la competitividad y de protección a los trabajadores. Puede incluir la reducción de la normativa laboral, en conjunto con la puesta en marcha de seguros de desempleo y acceso a esquemas de intermediación laboral) ▪ Normativa respecto a sindicalización y negociación colectiva. ▪ Implementación de organismos de supervisión (Dirección del trabajo, superintendencia, etc.)
Formación de capital humano y fomento productivo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Capacitación y formación profesional (*) ▪ Nivelación de estudios (*) ▪ Apoyo al micro-emprendimiento (asistencia técnica, financiamiento) y auto-empleo
Políticas activas del mercado laboral (empleabilidad y reinserción laboral)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planes de generación indirecta de empleo: subsidio de contratación de grupos vulnerables (jóvenes, mujeres jefas de hogar, etc.) y subsidio de capacitación. ▪ Servicios de intermediación laboral o de empleo ▪ Programas de empleo directo y empleo de emergencia (*) (Ej.: creación de empleo en el marco de planes de desarrollo regional) ▪ Programas de promoción del empleo de grupos específicos (jóvenes, mujeres jefas de hogar, etc.) ▪ Medidas de incentivo a la empleabilidad femenina (Ej.: salas cunas)
Políticas de protección frente al desempleo y seguridad social (reducción de riesgo de desempleo)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indemnizaciones por despido ▪ Seguro de desempleo ▪ Políticas de fomento al ahorro individual, pre-aviso de despido y jubilación anticipada ▪ Seguro de salud y maternidad ▪ Pensiones y jubilaciones
Políticas de protección del ingreso y asistencia social	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Empleo de emergencia (Ej.: Programa de empleo mínimo – PEM, Chile) (*) ▪ Transferencias de ingreso con componente de empleo (Ej.: PTC Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, Argentina) ▪ Subsidios de transporte ▪ Pensiones no contributivas (solidarias de vejez, de discapacidad y sobrevivencia)

Fuente: Elaboración propia.

(*) Componentes que convergen al interior de dos tipos de políticas.

C. La meta 1C: marco de políticas para lograr reducir el hambre y la desnutrición

1. Contexto de la entrada en vigencia de la meta 1C

Como se ha mencionado en diversos documentos, la reducción del hambre es un imperativo ético, pero además dado su fuerte impacto en la salud y la educación, reduce significativamente la capacidad productiva y se convierte en un freno al crecimiento económico. Como señaló el Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki Moon, durante el lanzamiento del documento sobre el costo del hambre en Centroamérica y República Dominicana, “el hambre de los niños es una cuestión moral, pero como demuestra este estudio, constituye también una preocupación económica crítica” (Martínez y Fernández 2007, 2009a). Así, la erradicación de este flagelo es un requisito para la reducción sostenible de la pobreza toda vez que tiene un impacto en la productividad laboral de la población (Naciones Unidas, 2000).

En 1996 se realizó en Roma la Cumbre Mundial sobre Alimentación con el fin de analizar la creciente desnutrición y la escasa respuesta de los países para cubrir las necesidades alimentarias del futuro. Dicho encuentro permitió relevar la importancia de la erradicación del hambre y la desnutrición, evento en el cual los países y organizaciones participantes destacaron la importancia garantizar un entorno social, económico y político estable que permita la erradicación de la pobreza (FAO).

En la Declaración del Milenio los países nuevamente reafirmaron la necesidad de trabajar para la erradicación de este flagelo, comprometiéndose a: “*Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día y el de las personas que padezcan hambre*” (Naciones Unidas, 2000).

La meta 1C de los ODM corresponde a lograr disminuir el hambre en el mundo a la mitad entre 1990 y 2015. Como se indica en el capítulo 1, los indicadores oficiales para el seguimiento de esta meta son dos: por una parte, la subnutrición, que estima la proporción de población que tiene una ingesta alimentaria diaria inferior al mínimo necesario para satisfacer sus requerimientos energéticos; por otra, la desnutrición global (bajo peso para la edad) en niños y niñas menores de cinco años, que muestra el impacto de la falta de alimento en la población.

2. La meta 1C y sus indicadores

Los indicadores oficiales de la Meta 1C son los siguientes:

1) Proporción de niños menores de 5 años con insuficiencia ponderal: corresponde a la proporción de niños y niñas menores de 5 años (0-59 meses) que tienen bajo peso para su edad.

El indicador se estima de la siguiente forma:

$$d_g = \frac{g_{0-5}}{n_{0-5}}$$

Donde g_{0-5} corresponde a los niños y niñas de 0 a 59 meses de edad cuya relación peso por edad es inferior a -2 desviaciones estándar respecto a la media de la población internacional de referencia, y n_{0-5} corresponde al total de niños y niñas menores de 5 años.

2) Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria: que corresponde a la proporción de personas cuyo consumo de energía alimentaria se sitúa de forma permanente por debajo de las necesidades mínimas de para poder llevar una vida

sana y realizar una actividad física liviana con un peso corporal mínimo aceptable para la talla alcanzada.

El indicador se estima de la siguiente forma:

$$Sub = \frac{s}{n}$$

Donde s corresponde a la población que se encuentra consumiendo un nivel de energía por debajo de las necesidades mínimas, mientras que n es la población total.

“La estimación de la proporción de personas con alimentación insuficiente (subnutridas) involucra la especificación de la distribución del consumo energético alimentario (en kilocalorías), considerando el total de comida disponible (según hojas de balance de alimentos o de encuestas de presupuestos familiares) y la desigualdad en el acceso a la comida (de encuestas de presupuestos familiares)” (CEPALSTAT). Las estimaciones son reportadas anualmente por FAO como promedio de los tres últimos años²³.

La CEPAL ha propuesto en sus documentos otros indicadores relevantes para la realidad latinoamericana con el fin de tener un análisis más detallado de la situación en la región.

- Prevalencia de desnutrición crónica: que corresponde a la proporción de niños y niñas menores de 5 años (0-59 meses) que tienen baja talla para su edad. Es decir, la relación talla para la edad es inferior a -2 desviaciones estándar respecto a la media de la población internacional de referencia.

El indicador se estima de la siguiente forma:

$$d_c = \frac{c_{0-5}}{n_{0-5}}$$

Donde c_{0-5} corresponde a los niños y niñas de 0 a 59 meses de edad cuya relación talla por edad es inferior a -2 desviaciones estándar respecto a la media de la población internacional de referencia, y n_{0-5} corresponde al total de niños y niñas menores de 5 años.

- Proporción de niños con bajo peso al nacer, que se define como el porcentaje de nacidos vivos que pesan menos de 2.500 g del total de nacidos vivos durante un mismo período.

El indicador se estima de la siguiente forma:

$$BPN = \frac{RN_{<2,5}}{RN}$$

Donde $RN_{<2,5}$ corresponde a los recién nacidos cuyo peso al nacer es inferior a 2,5 kg y RN corresponde al total de recién nacidos en un determinado período.

- Proporción de niños con retardo en el crecimiento intrauterino, que se define como el como el porcentaje de nacidos vivos con peso al nacer bajo el percentil 10 de su edad gestacional, durante un mismo período.

El retraso en el crecimiento intrauterino es estimado a partir de la proporción de neonatos con bajo peso al nacer. Una forma de estimarlo es partir del modelo De Onis y colaboradores (1998), donde se estima a partir de:

²³ Para mayor información sobre la metodología de cálculo, ver Metodología de la FAO para medir la privación de alimentos, División de Estadística de la FAO, Roma, octubre de 2003.

$$BPN_{RCIU} = 3,2452 + 0,8528 * BPN$$

Donde BPN_{RCIU} es una estimación de la proporción de niños y niñas con un peso al nacer bajo el percentil 10 para la edad de gestación y BPN es el porcentaje de nacidos vivos que pesan menos de 2.500 gr.

Para el seguimiento de políticas asociadas a la desnutrición, a los anteriores indicadores, también es posible sumar todos aquellos relacionados con el “hambre oculta”, que resulta del déficit de micronutrientes, entre ellos el yodo, el hierro, la vitamina A, y sus enfermedades asociadas (bocio, cretinismo, anemia ferropriva, ceguera, etc.).

3. **Árbol de causas y efectos de la desnutrición y el hambre**

Con el fin de construir un mapa de las prácticas relacionadas con la disminución del hambre, al igual que en el caso de pobreza y empleo, se trabajó en el desarrollo de un esquema analítico para identificar las políticas (con sus planes, programas y proyectos) que se espera aporten a la disminución de este flagelo. Martínez y Fernández (2005) elaboraron un modelo de análisis del impacto social y económico de la desnutrición infantil en el cual detallan un marco conceptual que puede ser utilizado como base, no obstante para su uso específico es importante adaptarlo a la situación local para así hacer la selección correcta de políticas. A continuación de resumen los principales elementos de dicho marco analítico.

El problema de la desnutrición está determinado por una serie de variables de distinto origen, que en conjunto incrementan la vulnerabilidad alimentaria, sea que incidan aumentando el riesgo o limitando la capacidad de respuesta. Estas variables se pueden agrupar en algunos factores que interactúan produciendo un complejo encadenamiento que aquí se intenta describir de manera sintética.

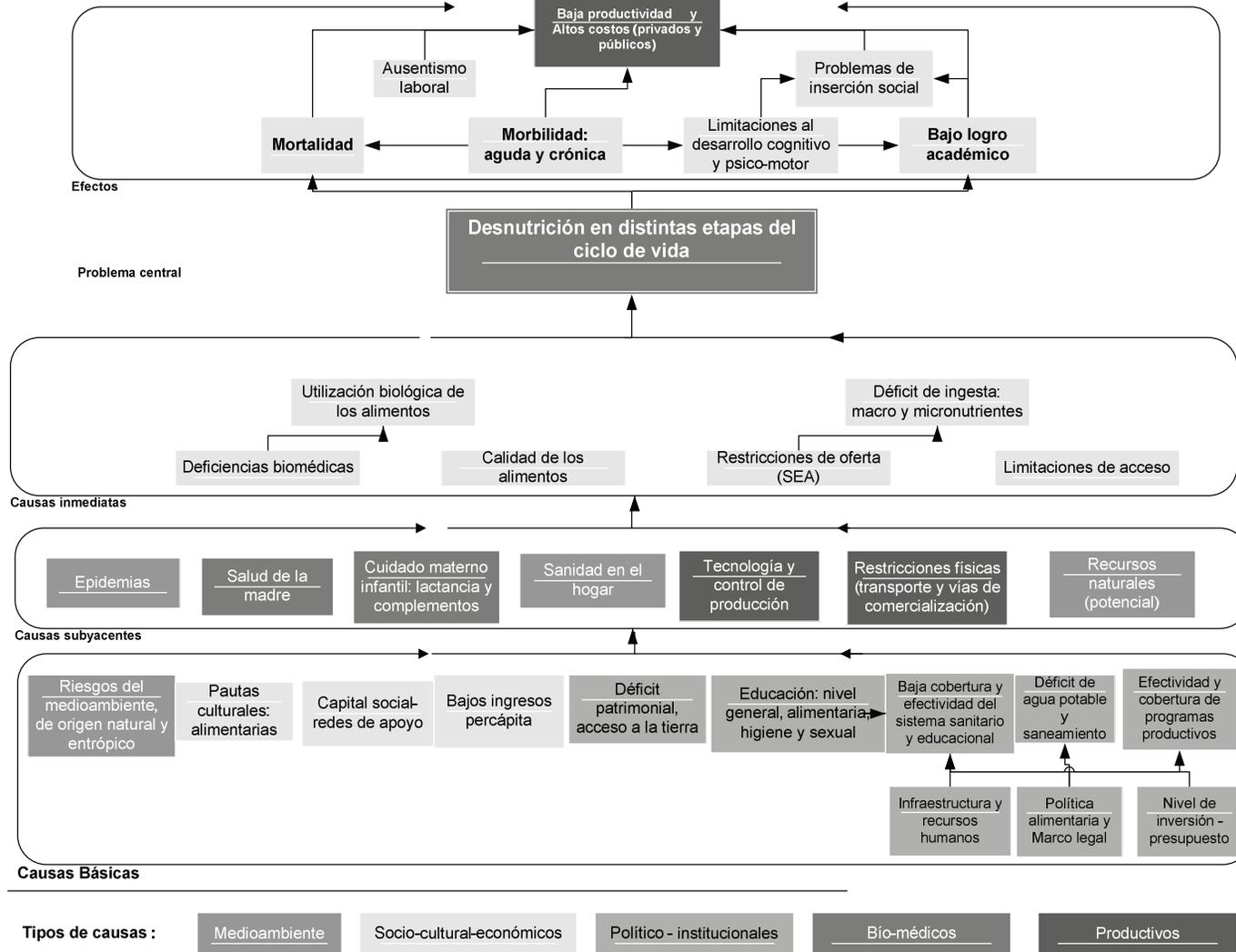
Tres factores principales determinan que la desnutrición pueda constituirse en un problema de Salud Pública: medioambientales (por causas naturales o entrópicas), socio-culturales-económicos (asociados a los problemas de pobreza e inequidad) y político-institucionales. Estos afectan variables bio-médicas y productivas, condicionando la cantidad, calidad y capacidad de utilización de los nutrientes provenientes de la ingesta alimentaria. Considerando los dos indicadores escogidos para seguir la meta, la subnutrición esta relacionada con la dimensión productiva mientras que la desnutrición incluye además las variables bio-médicas.

a) **Factores medioambientales**

“Los factores medioambientales definen el entorno en que vive un sujeto y su familia, incluyendo 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, o antrópicos (como la contaminación de las aguas, el aire y los alimentos, expansión de la frontera agrícola, etc.)” (Martínez R. y otros, 2009). Un alto porcentaje de la población que sufre de hambre vive en las zonas rurales, por lo cual son vulnerables a estos factores al afectar sus cosechas y, por tanto, la disponibilidad de alimentos. Por su parte, quienes habitan en zonas urbanas reciben dicho impacto a través de la menor oferta e incremento de precios de los alimentos, lo que también afecta el acceso.

Por otra parte, los hogares en los que habitan familias con niños desnutridos frecuentemente no disponen de las instalaciones sanitarias (agua potable y alcantarillado) que previenen las enfermedades infecciosas (baja capacidad de respuesta). De este modo se crea un círculo vicioso en el que el elemento ambiental es un agente activo en el desarrollo de la desnutrición (las enfermedades entéricas asociadas a un pobre saneamiento ambiental son un ejemplo).

**DIAGRAMA 12
CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA DESNUTRICIÓN**



Fuente: R. Martínez y A. Fernández, 2006.

b) Factores del ámbito socio-cultural-económico

Entre los factores económicos, sociales y culturales se encuentra la pobreza y desigualdad que afecta a la población pobre y vulnerable, donde se concentra gran parte de la población que sufre de desnutrición. El déficit de patrimonio familiar, la falta de educación, de capital social, entre otros, son factores centrales entre las causas de la desnutrición.

La falta de acceso a la tierra, sea por incapacidad de ahorro o por problemas de formalización de propiedad, hacen que la capacidad de acceso a financiamiento que permitan explotar los recursos de los más pobres disminuyan o sean definitivamente inexistentes, afectando así su acceso a ingresos económicos y bienes alimentarios en mayor cantidad y/o calidad

La falta de educación sobre sexualidad, alimentación, lactancia materna y desarrollo infantil son también elementos que inciden, particularmente en las primeras etapas del ciclo de vida, la tasa de fecundidad y el cuidado de la mujer en edad fértil. Insuficientes o inadecuados conocimientos en estos temas derivan en malnutrición de la gestante (desnutrición y exceso de peso), familias con muchos hijos, lactancia materna de baja calidad (o inexistente), baja estimulación y control nutricional y de salud en la infancia, etc., todos los cuales derivan en problemas de salud y de utilización biológica de los alimentos.

Asimismo, las pautas culturales de alimentación que definen, por ejemplo, la dieta o la explotación de ciertos recursos, son también determinantes de la cantidad y calidad de alimentos disponibles.

c) Factores político-institucionales

Los factores político-institucionales incluyen a las políticas y programas gubernamentales orientados en forma específica a resolver los problemas alimentario-nutricionales de la población. La experiencia de la región revela que el mayor logro en la reducción del hambre puede lograrse si existe la voluntad de instalar estos temas en la agenda pública e invertir los recursos necesarios para ello, por tanto la inexistencia de políticas alimentarias facilitaría el apareamiento de la desnutrición.

La falta de una infraestructura de salud que permita la instalación de políticas y programas bien diseñados donde se ofrezcan controles sanitarios, campañas de inmunización y programas educativos constituyen una causa del aumento de la desnutrición.

Sumado a los factores mencionados, la educación es un pilar fundamental en la lucha contra este flagelo. La ausencia de un sistema educativo con suficiente cobertura es un factor esencial, donde puedan funcionar programas de desayuno y almuerzo y se puedan difundir buenas prácticas nutricionales y de vida sana.

Las políticas alimentarias son un elemento fundamental y por tanto, su ausencia facilita el apareamiento de la desnutrición. Por ello, dichas políticas no deben concebirse de manera temporal ni sectorialmente aislada, sino estar asociadas a políticas antipobreza, productivas y de transporte y comercialización, con una mirada de largo plazo, no puntuales, de Estado y no sólo de gobierno, donde todos los actores (públicos y privados) tienen un rol que cumplir.

d) Factores productivos

Entre los factores productivos se incluyen aquellos directamente asociados con la producción de alimentos y el acceso que la población en riesgo tenga a ellos. La disponibilidad y autonomía en el suministro energético de alimentos de cada país dependen directamente de las características de los procesos productivos, del nivel de aprovechamiento que éstos hagan de los recursos naturales y del grado en que dichos procesos mitigan o aumentan los riesgos medioambientales. La disponibilidad de alimentos es afectada por la inversión tecnológica para mejorar la producción, inversión en

canalización de aguas o en capacitación de los pequeños productores para optimizar sus recursos y mejorar el poder energético de sus cultivos tradicionales. Así también el mejoramiento de los procesos de cosecha, almacenamiento, distribución y manipulación de los alimentos antes de ser entregados al consumidor, donde los procedimientos de mitigación y control microbiológico son centrales.

El acceso a los alimentos ha estado determinado en grado importante por el poder de compra de los consumidores que, a su vez, está directamente relacionado con el salario y los precios de los alimentos. Por lo tanto, el bajo ingreso per capita es también determinante en la desnutrición, lo que a su vez afecta el acceso a otros bienes y servicios que influyen en este problema, como son la salud, la educación, la vivienda, entre otros.

e) Factores bio-médicos

Finalmente, los factores bio-médicos consideran a aquellos que residen en el plano de la susceptibilidad individual a adquirir desnutrición, en la medida que la insuficiencia de ciertos elementos limita la capacidad de utilización biológica de los alimentos que consume (independientemente de su cantidad y calidad).

Los principales factores bio-médicos que determinan la desnutrición infantil son:

- Un estado nutricional materno deficiente, como consecuencia de una mala nutrición previa, lo que lleva a una eventual desnutrición intrauterina y a un bajo peso al nacer.
- La corta duración de la lactancia materna, que obliga al menor a exponerse tempranamente al consumo de alimentos para el destete que no satisfacen los requerimientos específicos de su etapa de desarrollo y que en muchos casos están contaminados.
- La no disponibilidad de alimentos sustitutos o complementarios a la leche materna que provean los macro y micronutrientes necesarios para el desarrollo normal.

4. Políticas vinculadas a la realización de la meta 1C

A partir del marco analítico se pueden identificar políticas, programas e intervenciones que afectan la desnutrición y el hambre. Estas se presentan a continuación, no obstante, cada país puede contar con su propia información en relación a las medidas que han sido tomadas en esta línea y que han resultado o no efectivas para la reducción de la desnutrición.

Entre las políticas o intervenciones específicas para la reducción del hambre destaca la entrega de especies o bienes, alternativa de transferencia (sea o no con condicionalidad) cuya ventaja es direccionar el consumo a los alimentos que se entregan, limitando el desvío de recursos para consumo de otros bienes. El formato de entrega puede variar acorde con la oferta del país, desde la entrega de alimentos *in natura* hasta la entrega de “alimentos diseñados para fines especiales”, alimentos destinados a grupos específicos (niños, embarazadas, adultos mayores, etc), los cuales pueden estar fortificados para suplir necesidades específicas.

Butha y otros (2008) clasifican las intervenciones en cuatro tipos: intervenciones para mejorar la ingesta de nutrientes en cuanto a calidad y cantidad, intervenciones con micronutrientes, estrategias de prevención de enfermedades y estrategias generales de apoyo a la nutrición.

En la línea de las intervenciones para mejorar la ingesta de nutrientes en cuanto a calidad y cantidad, varios estudios (Butha y otros 2008, Black y otros 2008, Bryce y otros 2008, UNICEF 2006) han mostrado la importancia de la lactancia materna exclusiva hasta los seis meses y complementaria hasta los dos años para la reducción de la desnutrición desde la pequeña infancia. Esto es más relevante en los casos de desnutrición crónica. Así, los programas de promoción de la lactancia materna son primordiales en la lucha contra este flagelo.

Sumado a lo anterior la educación es fundamental desde dos aspectos. Por una parte es importante pues permite educar en relación a los hábitos alimenticios de los niños y niñas y sus familias. Por otro lado, aumentar la cobertura educacional, permite disponer de un espacio para la entrega de alimentos, como ha ocurrido en varios países con la entrega de desayunos o almuerzos en las escuelas.

En cuanto a las intervenciones con micronutrientes encontramos la suplementación y fortificación de alimentos. Para implementar la suplementación alimentaria con micronutrientes, que es una estrategia ampliamente utilizada en la región, es necesario considerar aspectos tales como identificación del déficit nutricional, micronutrientes a ser suplementado, vehículo a ser utilizado en la suplementación, formulación utilizada entre otras. En este marco se recomienda entrega de suplementos en particular a infantes, madres 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 por lo se verán mas afectados. (Martínez y otros, 2009). La suplementación con vitamina A, yodo, zinc, calcio y hierro a la embarazada y a niños y niñas de 6 a 59 meses ha mostrado ser una estrategia que da efectivos resultados en la reducción de la desnutrición (Bryce y otros 2008, Black y otros 2008). Análisis realizados sobre la suplementación con micronutrientes a la embarazada muestran que la implementación de esta estrategia reduce el riesgo de bajo peso al nacer.

Asimismo, la fortificación de alimentos ha resultado una estrategia exitosa en los países que ha sido implementada para la reducción de la malnutrición. Fortificación en hierro, ácido fólico, vitamina A, complejo B, y, la más difundida, yodación de la sal.

En relación a las estrategias para reducir las enfermedades, éstas permiten disminuir la probabilidad de desnutrición durante la infancia y maternidad. Las medidas de higiene y sanidad son fundamentales: el lavado de manos, tratamiento de agua, saneamiento y educación en salud, son primordiales en la reducción de enfermedades, como la diarrea o los parásitos, que afectan la prevalencia de la desnutrición.

La atención a niños y niñas, sus controles desde el nacimiento y a la madre en el embarazo son relevantes para evaluar la evolución de la nutrición desde la más pequeña infancia, puesto que los cambios producidos en los primeros años han mostrado ser los más importantes (Bryce y otros, 2008). Además de las atenciones de salud periódicas, destacan también los programas o intervenciones específicas asociadas a la atención de la desnutrición crónica.

En la línea de los factores socioeconómicos que causan la desnutrición las transferencias monetarias (condicionadas o no) podrían tener un impacto en la desnutrición al aumentar el ingreso disponible de los hogares más pobres. En muchos países se ha observado que uno de los factores que impacta más fuertemente a los hogares de bajos ingresos es la variación de los precios de los alimentos, puesto que destinan un importante porcentaje de sus entradas a este rubro. El impacto de las crisis, como la de los precios de los alimentos que afectó a la región en 2008-2009, fue aminorado en muchos hogares a través de este tipo de intervenciones junto a las medidas relacionadas con seguridad alimentaria.

En el ámbito productivo, se recomiendan políticas y programas que permitan asegurar la producción de alimentos necesarios para el consumo. “La implementación de cultivos agrícolas en zonas urbanas es una alternativa tanto para la subsistencia de las familias como también en una alternativa de fuente de renta adicional a partir de la comercialización de los excedentes de producción. Se recomienda en este sentido la implementación de huertos comunitarios, iniciativa utilizada en algunos países que permite la producción a micro escala de productos para consumo y venta. Otro tipo de iniciativa para utilización en espacios reducidos es la implementación de cultivos verticales hidropónicos, o no, en la producción principalmente de verduras y frutas de pequeño porte (por ejemplo de berries). Por sus características, pueden ser alternativas de muy bajo

costo, ya que es posible utilizar materiales reciclables en su implementación. Se recomienda la asistencia técnica especializada para la implementación como para el manejo de estas alternativas agrícolas.”(Martínez y otros, 2009).

Cabe destacar que la experiencia internacional muestra que la integralidad y articulación de las políticas sectoriales, así como la noción de políticas de estado de largo plazo, son claves para lograr un impacto significativo en la erradicación de este flagelo.

El cuadro 5 es un resumen de las diversas intervenciones que han sido mencionadas en la literatura en relación a la reducción de la desnutrición, incluyendo aquellas políticas o estrategias generales de apoyo a la nutrición. Las seis áreas identificadas abarcan: producción y acceso a los alimentos, infraestructura, comercio, inocuidad y calidad de los alimentos, asistencia alimentaria e información y conocimiento sobre nutrición y salud.

CUADRO 5

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PARA LA PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA ERRADICACIÓN DE LA DESNUTRICIÓN INFANTIL

Producción y acceso a los alimentos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Facilitación el acceso de las familias más vulnerables a activos productivos relacionados con la tierra, el equipamiento y el financiamiento. ▪ Fomento 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. ▪ Promoción y mejoramiento de prácticas alimentarias basadas en productos originarios y tradicionales.
Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inversión en escuelas y servicios de salud. ▪ Inversión en agua potable y saneamiento en zonas marginales. ▪ Inversión en infraestructura de riego. ▪ Habilitación de 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. ▪ Desarrollo de políticas a corto y mediano plazo. A corto plazo deberían estar centradas en asegurar la continuidad de la cadena de pagos y proveer liquidez en dólares al sistema financiero, A mediano plazo las políticas deben estar orientadas a avanzar hacia políticas macro anticíclicas, con inversiones en infraestructura y logística, estimular la diversificación de exportaciones, en productos y mercados, desarrollo de alianzas público-privadas para la innovación y la competitividad reforzando la calidad de mercados e instituciones.
Inocuidad y calidad de los alimentos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Potenciamiento los sistemas de control sanitario para proteger la inocuidad de los alimentos, ▪ Mantención y mejoramiento de los programas de fortificación con micronutrientes. ▪ Mejoramiento de la calidad de los productos e invertir en nuevas tecnologías, capacitación e higiene.
Asistencia alimentaria	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proporcionamiento un suplemento alimentario a las mujeres embarazadas, nodrizas, lactantes y preescolares, y promover la lactancia materna. ▪ Distribución de alimentación escolar. ▪ Transferencias en dinero y/o alimentos a las poblaciones en situación de extrema pobreza. ▪ Creación y/o mejoramiento sistemas de protección alimentaria de emergencia.
Información y conocimiento sobre nutrición y salud	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ampliación la cobertura de las campañas comunicacionales y los programas educativos orientados a la promoción de la alimentación saludable. ▪ Promoción de la lactancia materna. ▪ Ampliación los sistemas de evaluación y monitoreo de programas nutricionales y de seguridad alimentaria y nutricional.

Fuente: Martínez 2005 y CEPAL, 2008d, mencionado por Martínez y otros 2009.

IV. Comentarios finales

Lo expuesto en el presente documento permite concluir que avanzar en un mejor conocimiento y análisis de la gestión de las políticas sociales, en particular las orientadas al logro de los ODM, es un desafío abordable, tanto en relación al análisis de sus procesos operativos, como al de sus gastos y relación con indicadores sociales.

Los elementos teóricos y metodológicos aquí relatados no tienen otro fin que el de aportar al desarrollo de políticas sociales efectivas y eficientes en la región. Como tal, no se plantea una metodología cerrada, con procesos e instrumentos inamovibles, sino una forma de abordaje, un modelo de análisis en el cual se ponen por delante los objetivos sociales y la gestión de los recursos.

El aporte que aquí se ha querido hacer se centra en la combinación y utilización alternativa de elementos existentes. Así, se procura potenciar la interacción entre metodologías y procedimientos, generando sinergias para la toma de decisiones, más que la creación de nuevos instrumentos.

Los marcos de análisis presentados en el último capítulo tienen por fin ejemplificar y ser una guía para su adaptación a los contextos nacionales en los que se apliquen los instrumentos descritos. Por ello, no debiesen ser tomados como teorías acabadas ni validadas institucionalmente sobre cada problema. Por otro lado, estos no son necesariamente aplicables de manera directa a un caso particular en tanto sus dimensiones no sean debidamente discutidas con especialistas de cada tema en cada país.

En esta línea es importante destacar que la construcción de estos marcos de análisis constituye un importante desafío para los profesionales que trabajan en el área de gasto social o de finanzas públicas. En general se observa que a nivel micro, la visión del problema social está más reducida a los proyectos o actividades ejecutadas, por lo que asociarlo con indicadores de impacto de un objetivo social, donde se relacionan diversas actividades, programas o proyectos, puede ser un importante reto. Las primeras experiencias aplicadas de esta metodología muestran la ventaja de esta en permitir un análisis desde una perspectiva más compleja y real, observando aquellas interacciones existentes y direccionando el análisis hacia el objetivo superior de cada actividad y su impacto esperado.

Asimismo, la aplicación de lo aquí propuesto no se limita al uso de las metas e indicadores del ODM1, ésta puede ser utilizado de igual manera para el análisis de otras políticas, sean o no parte de los ODM, pudiendo también utilizarse para el análisis de distintos objetivos y políticas sociales.

Cabe indicar que los trabajos y modelos desarrollados permiten avanzar hacia un análisis funcional del gasto más comprehensivo y, a la vez, más detallado, sin embargo el desafío no termina aquí. Se deberá continuar trabajando para contar con definiciones cada vez más precisas de lo que se debe considerar como gasto social y lo que no, particularmente en los casos relacionados con funciones que pueden ser analizadas desde distintas perspectivas, como son la seguridad pública y la protección del medioambiente.

La necesidad de futuros avances en precisión también incluye a ciertos subsidios (como de luz, agua, transporte, etc.) cuya clasificación no siempre es única, por ejemplo cuando su receptor directo son empresas de servicios y que normalmente son clasificadas en función de producción, pero cuyo objetivo final es garantizar el acceso de la población a dichos servicios, convirtiéndose también en una transferencia en especies que afecta sus ingresos, por lo que alternativamente se podría clasificar primariamente como social, con un impacto o externalidad en la producción.

Un desafío similar es el que presenta el análisis del gasto tributario con fines sociales que se presenta en algunos países, derivado de las exenciones tributarias o disminución de la base imponible a los hogares relacionadas con el gasto privado en funciones sociales (por ejemplo en la compra de útiles educacionales y otros insumos en la función educación). Si bien estas no son propiamente transferencias, significan aportes directos al ingreso, lo que lleva a la necesidad de ahondar esfuerzos por analizar el gasto en conjunto con la recaudación, a objeto de contar con una mirada completa del flujo de recursos que por uno u otro lado de la ecuación están siendo destinados al financiamiento de las funciones sociales.

Finalmente, parece importante recordar que trabajar con sistemas de información para la toma de decisiones no es una tarea que deba hacerse de manera puntual ni esporádica, sino que debiese considerarse como una herramienta de trabajo permanente, la que sólo es útil si facilita el aumento de la racionalidad en la gestión. A su vez, para avanzar en una mirada integral se debe trabajar de manera conjunta no sólo los avances en indicadores sociales y en los de gestión de procesos y gasto, como aquí se ha intentado hacer, sino también avanzar hacia la articulación con los datos de financiamiento e impactos fiscales que las políticas sociales. Este es un desafío que invita a seguir trabajando por el desarrollo de nuevos instrumentos y espacios de interacción multidisciplinaria.

Bibliografía

- Abeles, M. (2010) “Política de ingresos y empleo. Un importante giro institucional: la reunión de ministros de trabajo del G-20”, Página 12, domingo 2 de mayo de 2010.
- Altimir, O. (1979) “La dimensión de la pobreza en América Latina” en Cuadernos de la CEPAL No. 27, Naciones Unidas.
- Arellano D. (2001) Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: Límites del gerencialismo en la reforma presupuestal. Documento presentado como ponencia en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre 2001.
- Banco Mundial (1990). World Development Report. Poverty. ISSN 0163-5085.
- Banco Mundial (2001) Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Lucha contra la Pobreza. ISBN 0-8213-4826-4.
- Banco Mundial (2001) Social protection sector strategy: from safety net to springboard, Washington DC: World Bank.
- Bertranou, F. y Paz, J. (2007) Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina. Buenos Aires, Argentina: Oficina Internacional del Trabajo, OIT.
- Bertranou, F. y Saravia, L. (2009) “Trabajadores independientes y la protección social en América Latina: desempeño laboral y cobertura de los programas de pensiones” en Bertranou (Ed.) Trabajadores independientes y protección social en América Latina, Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo, OIT.
- Bhutta ZA, Ahmed T, Black RE, Cousens S, Dewey K, Giugliani E, Haider BA, Kirkwood B, Morris SS, Sachdev H, Shekar M. (2008), What Works? Interventions for maternal and child undernutrition and survival. Lancet 2008; 371: 41-64.

- Black RE, Allen LH, Bhutta ZA, Caulfi L, de Onis M., Ezzati M., Mathers C, y Rivera J. (2008), Maternal and child undernutrition: global and regional exposures and health consequences. *Lancet* 2008; 371: 243-260.
- Bryce J. Coitinho D. Darnton-hill I. and Pelletier D. (2008) Maternal and child undernutrition: effective action at national level. *Lancet* 2008; 371: 65-81.
- Bucheli, M. (2005) “Las políticas activas de mercado del trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones”, Serie estudios y perspectivas, No. 2, Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- Cecchini S. y Martínez R. (2011) Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos. Libros de la CEPAL. LC/G.2488-P. ISBN: 978-92-1-323487-7.
- Cecchini S. y Uthoff A. (2007) Reducción de la pobreza, tendencias demográficas, familias y mercado de trabajo en América Latina. Serie Políticas Sociales No 136. LC/L.2775-P/E, ISBN: 978-92-1-323102-9.
- CEPAL (2010a) Panorama Social de América Latina 2010, Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, mimeo.
- CEPAL (2010b) La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Documento preparado para el trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL. Brasilia, 30 de mayo al 1 de junio. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.
- CEPAL (2010c) Protección social, corresponsabilidades y derechos en América Latina: un camino a la integralidad, Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, mimeo
- CEPAL (2009) Panorama Social de América Latina 2009. LC/G.2423-P/E.
- CEPAL (2008) Panorama Social de América Latina 2008. LC/G.2402-P/E.
- CEPAL (2007) Panorama Social de América Latina 2007. LC/G.2351-P/E.
- CEPAL (2006) Panorama Social de América Latina 2006. LC/G.2326-P.
- CEPAL (2004) Una década de desarrollo social en América Latina 1990-1999. LC/G.2212-P.
- CEPAL (1975) Desarrollo Humano, Cambio social y crecimiento en América Latina. Cuadernos de la CEPAL.
- Cohen E. y Martínez R. (2004) Manual de formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales. www.cepal.org/dds-otras_publicaciones.
- Currístine T. (2005) Government Performance: Lessons and Challenges. *OECD Journal on Budgeting*. Volume 5 – No. 1. ISSN 1608-7143.
- Espíndola E. y León A. (2002) La deserción escolar en América Latina: un tema prioritario en la agenda regional. *Revista Iberoamericana de Educación*, Nro. 30: Educación y conocimiento: una nueva mirada. Disponible en <http://www.rioei.org/rie30a02.htm>.
- European Commission (2007), The efficiency and effectiveness of public spending. Economic Policy Committee ECFIN/EPC (2007) REP/51792-final.
- FAO (2009) El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Crisis económicas: repercusiones y enseñanzas extraídas. ISBN 978-92-5-306288-1.
- Filgueira P. Y Peri A. (2004) América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes. Serie Población y Desarrollo. LC/L.2149-P.
- Feres J.C. y Mancero X. (2001a) El método de las necesidades insatisfechas y sus aplicaciones en América Latina. CEPAL. Serie Estudios Estadísticos y prospectivos. LC/L.1491-P.
- Feres J.C y Mancero X. (2001b) Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura. Serie Estudios Estadísticas y prospectivos. Publicación de las Naciones Unidas LC/L.1479-P.
- FMI (2002) Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001 (MEFP 2001). Versión actualizada a diciembre de 2002, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/esl/index.htm> ISBN 1-58906-136-5.
- Herrmann P. Taush A., Heshmati A. y Bajalan C. (2008). Efficiency and Effectiveness of Social Spending. Discussion paper series IZA DP No 3482.
- Hofman A. y Torres M. (2008) El pensamiento cepalino en la Revista de la CEPAL (1976-2008). *Revista de la CEPAL* Diciembre 2008.
- Jordan R y Martínez R. (2009) Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe, Situación actual y financiamiento de políticas y programas. LC/W245.
- Journard I., Currístine T. y Lonti Z. (2007). Improving Public Sector: Challenges and Opportunities. *OECD Journal on Budgeting*, 2007, vol. 7, issue 1, pág. 6.
- Kaztman, R., Beccaria L., Filgueira, F., Golbert, L. y Kessler, G., (1999), Vulnerabilidad, Activos y Exclusión Social en Argentina y Uruguay. Documento de Trabajo N° 107, Organización Internacional del Trabajo (OIT) Santiago de Chile.

- León, A. (2008), Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina. Dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del Milenio. Proyecto CEPAL-AECID. LC/R.2147.
- Martínez, R. y Collinao, M. (2010) Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe. Serie Manuales No 65, LC/L.3170-P, ISBN: 978-92-1-323385-6. Santiago de Chile.
- Martínez, R., Palma A., Pinheiro, A. y Atalah E. (2009), Inseguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe. Documento de proyecto LC/W274 CEPAL.
- Martínez, R. y Fernández, A. (2009a), El costo del hambre: impacto social y económico de la desnutrición infantil en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, Paraguay y el Perú, LC/W.260 CEPAL-PMA, Santiago de Chile.
- Martínez R. y Fernández A. (2009b). Impacto social y económico del analfabetismo: modelo de análisis y estudio piloto. LC/W.299.
- Martínez R. y Fernández A. (2008), Metodologías e instrumentos para la formulación, evaluación y monitoreo de programas sociales. Gestión social: conceptos básicos. Documento de trabajo elaborado para el Taller “Gestión de Programas Sociales: del Diagnóstico a la Evaluación de Impactos” CEPAL-CONFAMA, Medellín.
- Martínez, R. y Fernández, A. CEPAL-PMA, (2007), El costo del hambre: impacto social y económico de la desnutrición infantil en Centroamérica y República Dominicana, LC/W.144/ Rev. 1, Santiago de Chile.
- Martínez, R. y Fernández, A. CEPAL-PMA, (2006), Modelo de análisis del impacto social y económico de la desnutrición infantil en América Latina, Serie Manuales No 52, LC/L.2650, ISBN 978-92-1-323010-7 Santiago de Chile.
- Naciones Unidas (2010), El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad. Disponible en: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/39991/P39991.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/MDG/tpl/top-bottom.xsl>.
- Naciones Unidas (2008) Objetivos de desarrollo del milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe. Publicación de las Naciones Unidas (LC/G.2331-P).
- Naciones Unidas (2001) Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio, Informe del Secretario General. A/56/326. Disponible en http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/SGReports/56_326/a_56_326s.pdf.
- Naciones Unidas (2000) Resolución aprobada por la Asamblea General: Declaración del Milenio. Quincuagésimo quinto periodo de sesiones. A/RES/55/2. Disponible en <http://www.un.org/spanish/milenio/summit.htm>.
- Naciones Unidas (1995) Informe de la Cumbre mundial de Desarrollo Social. A/CONF.166/9 19 de abril de 1995.
- Naciones Unidas (1948) Declaración Universal de Derechos Humanos, Naciones Unidas, [en línea] <http://www.un.org/es/documents/udhr/index.shtml>.
- OIT (2009) Guía sobre los nuevos indicadores de empleo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, incluido el conjunto completo de indicadores de trabajo decente. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, OIT.
- OIT (2008) Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa. Adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión, Ginebra, 10 de junio 2008. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, OIT.
- PIDESC (1966), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Naciones Unidas, [en línea] www.acnur.org/biblioteca/pdf/0014.pdf.
- Rio Group (2006), Compendium of best practices in poverty measurement Rio de Janeiro, September 2006 ISBN 85-240-3908-6.
- Serrano, C. (2005), “La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina” Serie mujer y desarrollo (70) (LC/L.2364-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- The Treasury, New Zealand (2005). Treasury Report: Value for money in health – The DHB sector.
- Tokman, V. (2008). “Flexibilidad con informalidad: opciones y restricciones” Serie macroeconomía del desarrollo, No. 70, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.
- UNICEF (2006) Reunión Latinoamericana y del Caribe sobre Lactancia Materna. Memoria. Ministerio de Salud y Comisión Nacional de Lactancia Materna de Nicaragua. Managua, Nicaragua, 2006. Disponible: www.unicef.org/lac/MEMORIA_REUNION_LACT_MATERNA.PDF.
- Velásquez, M. (2010) “Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina”, Serie Macroeconomía del Desarrollo, No. 99, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

Weller, J. (2009a) “El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables. Consideraciones a partir de cinco estudios de casos nacionales”, documento de proyecto, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

Weller, J. (2008) “Los mercados de trabajo, la protección de los trabajadores y el aprendizaje de por vida en una economía global: experiencias y perspectivas de América Latina y el Caribe”, LC/L.2880, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

Anexos

Anexo 1: Ejemplo en el uso de las fichas de programa

En la sección 5 de la parte III se describen las características de los programas, a continuación se presenta un ejemplo de una hoja descriptiva propuesta.

CUADRO A.1
FICHAS DE PROGRAMA, EJEMPLO

PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE)			
(1997 – a la fecha)			
GENERAL			
	Descripción	Código^a	
Objetivo general (1)	Apoyar la asistencia regular a la escuela primaria y mejorar la capacidad de aprendizaje mediante el alivio del hambre en el corto plazo.		
Objetivos específicos (1)	Reducción de las tasas de deserción a nivel primaria		
	Aumento en la cantidad de alumnos promovidos al año siguiente		
Sector social	Educación	2	
Función	Educación - Servicios Auxiliares de educación	70960	
Programa precedente (2)	Este programa formaba parte de la actividad básica 2 (Actividad para el Desarrollo de Capital Humano) del Programa PAÍS del Programa Mundial de Alimentos (PMA), (2003-2008). A partir de la gestión 2008 se incluye al programa el proyecto Apoyo a la Alimentación Escolar (PAE-Sostenible), a través del cual se presenta un nuevo enfoque, con el establecimiento de huertos escolares y crianza de animales menores en las escuelas, y, el desarrollo de cadenas productivas locales y transformación de alimentos destinados a la alimentación escolar.		
Características (1)		Código	
Población objetivo:	Sexo	Ambos	3
	Etnia	Sin consideración específica	0
	Grupo etario	Niños y niñas en edad escolar	3
	Grupo especial	Escuelas públicas	5
Receptores	Sexo	Ambos	3
	Etnia	sin consideración específica	0
	Grupo etario	Niños y niñas en edad escolar	5
	Grupo especial	Escuelas públicas	3
Componentes	Alimentario		
	Educativo		
Área Geográfica	Se inició en algunos municipios y se expandió a nivel nacional		
Institucionalidad		Código	
Organismo(s) responsable(s)	Gobiernos Autónomos Municipales	5110	
Organismo(s) ejecutor(es)	Gobiernos Autónomos Municipales	5110	
Fuentes de financiamiento	Recursos propios de los Gobiernos Territoriales, donación de alimentos del PMA y recursos de ONG's / Prefecturas		

(continúa)

(Cuadro A.1 (conclusión))

PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE)		
(1997 – a la fecha)		
GENERAL		
Descripción		Código^a
Relación con ODM		
ODM	Erradicar la pobreza extrema y el hambre, Lograr la enseñanza primaria universal	1, 2
Meta	Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas cuyos ingresos sean menores a 1 dólar por día	1A
	Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen de hambre	1C
	Asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.	2A
COMPONENTES (1)		
1) Alimentario		
Descripción	Distribución de alimentos antes de iniciar las labores escolares (desayuno) y alrededor de medio día (almuerzo)	
Destinatarios/as	Sexo	Ambos
	Etnia	sin consideración específica
	Grupo etario	Niños en edad escolar
	Grupo especial	Niños de escuelas públicas
Producto		2181
	Distribución de api, lenteja, aceite vegetal enriquecido con vitamina A, harina de trigo enriquecida con hierro, arroz y sal yodada (desayuno y almuerzo)	9319 2315
Montos	Raciones de 2.100 Kcal por persona (35% del requerimiento diario de energía, 33% del requerimiento diario de proteínas y 27% del requerimiento diario de grasa).	9319
Comentarios		

Fuente: Adaptación con base en Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) del Estado Plurinacional de Bolivia, con información de la Dirección de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación.

^a La codificación se hace en base a códigos internacionales o a codificación del país tal como se señala en el apartado II.F.

Anexo 2: El COFOG y las políticas asociadas al ODM1

A continuación se describe para cada una de las metas asociadas al primer ODM, la relación propuesta con el Código de Funciones del Gobierno (COFOG).

a) Meta 1A. Pobreza

El enfoque de pobreza considerado en el primer objetivo del milenio se refiere a la falta de ingreso, por lo tanto, esta será la variable vinculante entre el gasto social y la meta 1A. La forma en la cual los gobiernos, instituciones de la sociedad civil, empresas, entre otros, implementan planes, programas y proyectos de lucha contra la pobreza, es a través de prestaciones sociales, subsidios y donaciones, las cuales pueden ser en efectivo o en especie.

Al revisar las diferentes categorías contenidas en cada una de las funciones sociales, es posible advertir, en algunas de ellas, un vínculo inmediato con la meta 1A, las cuales se detallan a continuación, siguiendo el orden dado por las funciones sociales clasificadas de acuerdo al COFOG.

CUADRO A.2
DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES COFOG CON META 1A

Función	Nombre	Código	Descripción
Protección del Medio Ambiente	Ordenación de Desechos	70510	Donaciones, prestaciones y/o subsidios para el retiro de la basura domiciliaria.
	Ordenación de aguas residuales	70520	Donaciones, prestaciones y/o subsidios para la provisión de sistemas de eliminación de aguas residuales domiciliarias.
Vivienda y servicios comunitarios	Abastecimiento de agua	70630	Donaciones, prestaciones y/o subsidios para la provisión de agua potable a los hogares.
Salud			Para esta función no se ha detectado alguna categoría relacionada en forma directa con la meta, sin embargo, es posible descubrir algunos programas específicos y/o actividades que vayan en apoyo directo a la población considerada en pobreza y pobreza extrema por la vía de asegurar su acceso, Ejemplo. cobertura sanitaria universal.
Actividades recreativas, culturales y religión			Al igual que en el caso de la función salud, al efectuar una revisión exhaustiva de las políticas de cada país, se puede advertir la existencia de algunos programas de apoyo a la población vulnerable a través de actividades contenidas en esta función, Ejemplo, centros deportivos o culturales construidos en zona de alta vulnerabilidad.
Educación	Enseñanza secundaria	70920	Esta categoría está subdividida en enseñanza secundaria básica y avanzada, en ambas subcategorías se encuentra las becas, donaciones, prestaciones y/o o subsidios a alumnos en educación secundaria
	Enseñanza post secundaria no terciaria	70930	Becas, donaciones, prestaciones y/o o subsidios a alumnos en este nivel educacional.
	Enseñanza terciaria	70940	Becas, donaciones, prestaciones y subsidios están presente en las subcategorías de primera etapa y segunda etapa de enseñanza terciaria
	Enseñanza no atribuible a ningún grado	70950	Becas, donaciones, prestaciones y subsidios a la educación

(continúa)

Cuadro A2 (conclusión)

Función	Nombre	Código	Descripción
Protección social	Enfermedad e incapacidad	71010	Prestaciones sociales en efectivo ya sea por un periodo corto o una prolongado en el caso de enfermedad o incapacidad.
	Edad avanzada	71020	Prestaciones sociales para suplir la falta o insuficiencia de ingresos de los hogares por el retiro del mercado laboral por razones de edad.
	Supérstite	71030	Prestaciones sociales en efectivo o en especie en caso de fallecimiento del jefe de hogar
	Familia e hijos	71040	Prestaciones sociales en efectivo, dentro de las cuales están las asignaciones por maternidad, subvenciones por hijos, licencias de maternidad, entre otros
	Desempleo	71050	Prestaciones sociales en efectivo para las personas que estando en capacidad de trabajar no encuentran un empleo.
	Vivienda	71060	Prestaciones en especie para las familias para sufragar el costo de una vivienda.
	Exclusión social	71070	Protección social a los grupos vulnerables, dentro de los cuales se encuentran las personas y/o hogares clasificados en pobreza y pobreza extrema.
	Protección social	71090	Prestaciones sociales en especie o en efectivo para las víctimas de algún desastre natural.

Fuente: Elaboración propia en base a FMI (2002).

b) Meta 1 B. Empleo decente

La búsqueda de vínculos entre la meta del empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos y todas con el gasto social se ha circunscrito al ámbito de la protección social la cual se detalla a continuación:

**CUADRO A.3
DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES COFOG CON META 1B**

Función	Nombre	Código	Descripción
Protección social	Enfermedad	71010	Prestación social en efectivo o en especie que sustituyen parcial o totalmente la pérdida de ingresos debido a una enfermedad transitoria o lesión.
	Incapacidad	71020	Prestaciones en efectivo a las personas que sufren una incapacidad que les impide trabajar. Pago de jubilaciones anticipadas a personas mayores que deben jubilar debido a la reducción de su capacidad de trabajo. Asignaciones a personas discapacitadas que realizan actividades adaptadas a su condición o participan en programas de formación profesional.
	Desempleo	71050	Prestaciones sociales en efectivo para las personas que estando en capacidad de trabajar no encuentran un empleo. Prestaciones por jubilación anticipada debido a desempleo o reducción de la jornada laboral debido a causas económicas. Asignaciones a determinados sectores de la población activa que participa en programas de capacitación para mejorar su potencial para el empleo.

Fuente: Elaboración propia en base a FMI (2002).

Si bien el vínculo en estudio es entre objetivo social con gasto social, es importante señalar que en el caso particular de esta meta se puede encontrar una relación importante entre esta meta y la función Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en general (70410), en este caso específico, la conexión está dada por los subsidios a la contratación de mano de obra en las diversas actividades económicas contenidas en esta función (70420- 70490) y una conexión total con la categoría de asuntos laborales generales (70412).

c) Meta 1 C. Reducir el hambre y la desnutrición

Si bien la meta de reducir el hambre y la desnutrición tiene efectos sobre la salud y la educación, la insuficiencia de alimento es una de las causas que lleva a tener población infantil en esta situación. Sin embargo, la falta de alimentos muchas veces se suple a través de vitaminas, suplementos alimenticios por mencionar algunos.

La búsqueda de conexión entre esta meta y el gasto social se detalla a continuación:

CUADRO A.4
DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES COFOG CON META 1C

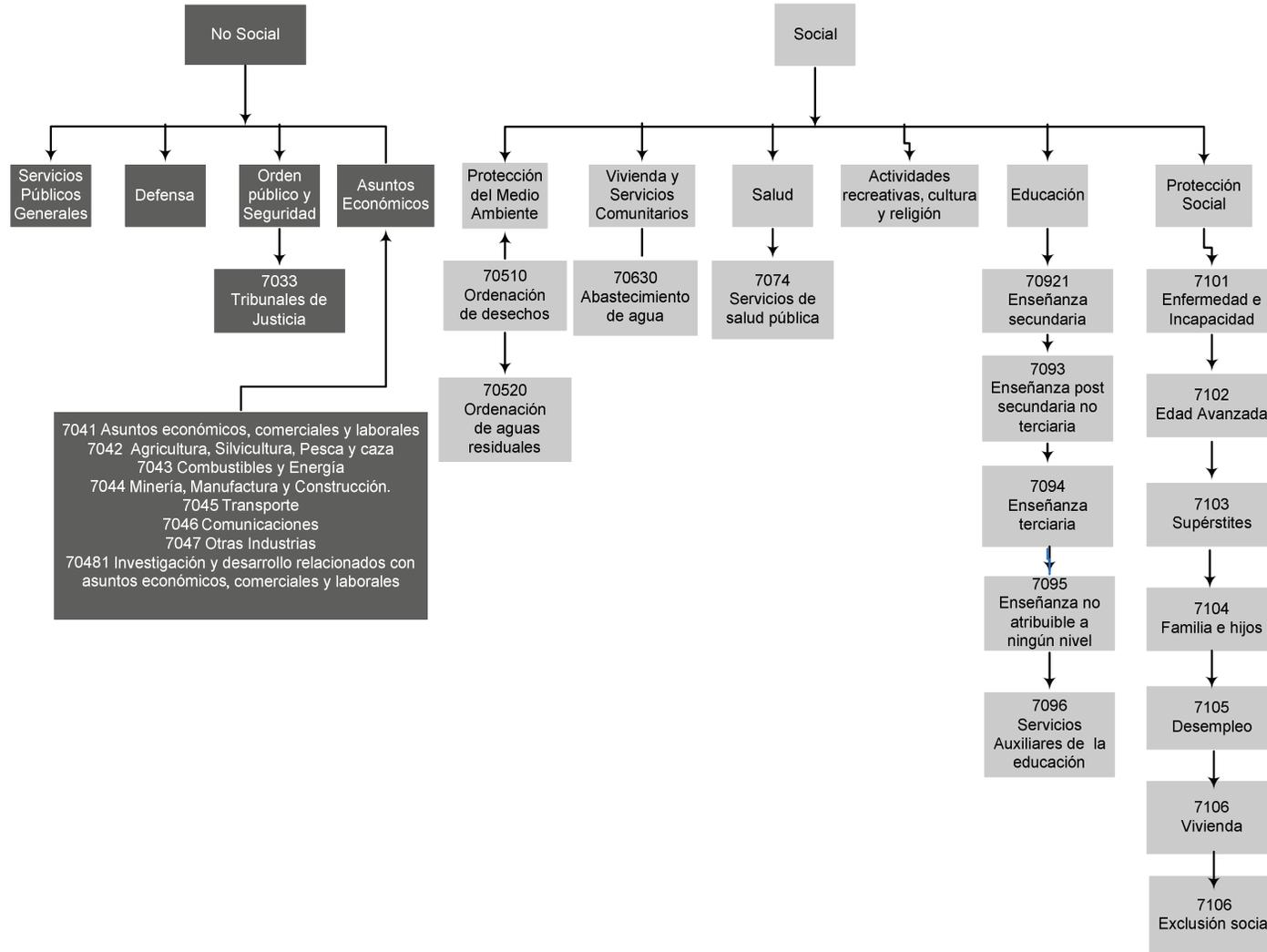
Función	Nombre	Código	Descripción
Salud	Salud pública	70740	Vigilancia nutricional infantil y salud infantil.
Educación	Servicios auxiliares de la educación	70960	Apoyo a la alimentación, atención médica y odontológica para los estudiantes independiente de su nivel educativo de estos.
Protección social	Familia e hijos	71040	Prestaciones en especies como la provisión de comida a niños en edad preescolar durante todo o parte del día. Prestación de alojamiento y alimentos a niños o familias (orfanatos, familias de guarda).

Fuente: Elaboración propia en base a FMI (2002).

Esta meta al igual que la meta 1B, tienen un componente importante que va por el lado del gasto no social, específicamente todo el tema de la seguridad alimentaria que puede vincularse a la función Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en general (70410), específicamente en la actividad Agricultura, silvicultura caza y pesca (70421).

En términos generales se ha efectuado una vinculación entre el primer objetivo del milenio y el gasto social, identificando en las diferentes funciones sociales las conexiones inmediatas con cada una de las metas contenidas en este objetivo. El detalle expuesto anteriormente no es definitivo, sino es una referencia que será complementada en cada país con la revisión exhaustiva de los planes y programas existentes. En el diagrama A1 se muestra en forma esquemática cuales son las funciones sociales y sus categorías asociadas que están vinculadas al ODM1.

DIAGRAMA A.1
ESQUEMA DE RELACIÓN DE POLÍTICAS ODM1 CON COFOG



Fuente: Elaboración propia en base a FMI (2002).

Anexo 3: Ejemplo de uso de CPC para las tres metas del ODM1

Al revisar la forma en la cual se relaciona el gasto social con las diferentes metas del ODM1, encontramos donaciones, subsidios y prestaciones sociales, entre otras, es decir beneficios que son entregados en forma de efectivo o especie.

Siguiendo la línea del uso de clasificadores internacionales conocidos, utilizados y adaptados en los países, es que se sugiere organizar la información de los productos a través del uso del Clasificador Central de Productos CCP. El CCP ya tiene a su haber tres versiones disponibles CCP 1.0, CCP 1.1 y CCP 2.0, esta última fue publicada en Diciembre de 2008. No obstante, en los países de America Latina y el Caribe aún prevalece el uso de la versión 1.0.

Este clasificador incluye todos los bienes y servicios que sean resultado de una actividad económica, así como también las operaciones de compraventa de tierras, o transacciones análogas, y las que resulten de contratos jurídicos (tales como patentes, licencias y derechos de autor). Es decir, cubre todos los bienes transportables y no transportables, servicios y activos tangibles e intangibles que puedan ser objeto de un significativo comercio (nacional e internacional). En el caso de la provisión de bienes a la población vulnerable, este comercio se realiza a precios de no mercado, es decir, a precios económicamente no significativos.

Por las razones expuestas en el párrafo precedente es que se considera que el CCP, puede servir de marco para la comparación internacional de estadísticas que se refieren a bienes, servicios y activos. Además, este clasificador se puede relacionar (en algunos países ya existe esta relación) con otros clasificadores como son el de consumo final de los hogares, sistema armonizado para el comercio exterior, entre otros.

Tomando en consideración este clasificador, y revisando los bienes y servicios que puedan tener relación con cada una de las metas del primer objetivo del milenio, se ha llegado a conformar el siguiente cuadro, basado en el CCP 1.0, el cual sirve de referencia para la clasificación de los productos entregados a la población diferenciados para cada una de las metas.

CUADRO A.5
DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES CCP Y RELACIÓN CON PRIMER ODM

Clasificador Central de Productos	Descripción	Meta 1A	Meta 1B	Meta 1C
0. Productos de la agricultura, la silvicultura y la pesca	Contiene todo lo que son los productos agrícolas como verduras, fruta en estado natural, los cuales debido a su rápida descomposición generalmente no son proporcionadas en este estado, sino que ya teniendo un proceso de envasado o preparado lo cual ya no pertenece a esta categoría.			
1. Minerales, electricidad, gas y agua.	Esta agrupación incluye la extracción de minerales, de gas y agua, los cuales en su estado natural no son susceptibles de entregar a la población, lo que conlleva a que en esta categoría es baja la probabilidad de encontrar a algún producto que sea entregado a la población objetivo de este estudio.			
2. Productos alimenticios, bebidas y tabaco; textiles, prendas de vestir y productos de cuero.	En esta agrupación, se puede encontrar seis categorías relacionadas: <ul style="list-style-type: none"> o Carne, pescado, frutas, legumbres, aceites y grasas o Productos lácteos o Prendas de vestir, o Ropa de cama o Calzado. 	X		X
3. Otros bienes transportables, excepto productos metálicos, maquinaria y equipo.	Entre las categorías que contiene este tipo de productos es posible identificar los siguientes, que podrían resultar relevantes para políticas relacionadas con la reducción de la pobreza: <ul style="list-style-type: none"> o Libros o Vacunas, vitaminas, medicamentos en general 	X		X
4. Productos metálicos, maquinaria y equipo.	Esta agrupación contiene los productos metálico y maquinaria y equipos, dentro de los cuales, los artículos eléctricos tiene destino a los hogares, sin embargo, la población objetivo, probablemente no tenga acceso a este tipo de servicios, por lo que a priori no tendría relación con los bienes y servicios que se entregan a la población objeto de este estudio.			
5. Activos intangibles; terrenos; construcciones; servicios de construcción.	Esta agrupación puede se relacionaría con esta meta a través de <ul style="list-style-type: none"> o Montaje e instalación de construcciones prefabricadas o Servicios de instalación (Servicios de instalación eléctrica, Servicios de fontanería y construcción de desagües) 	X		

(continúa)

Cuadro A 5 (conclusión)

Clasificador Central de Productos	Descripción	Meta 1A	Meta 1B	Meta 1C
6. Servicios comerciales de distribución, alojamiento; servicios de suministro de comidas y bebidas; servicios de transporte, servicios de distribución de electricidad gas y agua.	En esta categoría se encuentra: Alojamiento; servicios de suministro de comidas y bebidas En el suministro de comida, se ubica la entrega de comida preparada.	X		X
7. Servicios financieros y servicios conexos; servicios inmobiliarios, servicios de arrendamiento con o sin opción de compra.	Esta categoría, se vincula a través de: Servicios de seguros y de pensiones	X	X	
8. Servicios prestados a las empresas y servicios de producción.	Esta agrupación considera todos los servicios profesionales a empresas, lo que no permite una inmediata la conexión, sin embargo, puede existir el apoyo de profesionales en algunos ámbitos los cuales debieran ir clasificados bajo esta agrupación como es el caso de abogados, arquitectos que prestan ayudas a temas específicos, .			
9. Servicios para la comunidad, sociales y personales.	En esta agrupación se encuentra la administración pública que en su gran mayoría ejecuta los programas que van en ayuda de la población objeto de este estudio, sin embargo, hay otros servicios que se entregan a la comunidad que se encuentran bajo este grupo como son: <ul style="list-style-type: none"> o Servicios de enseñanza o Servicios sociales y de salud o Servicios de alcantarillado y disposición de desechos, servicios de saneamiento y otros servicios de protección del medio ambiente o Servicios de esparcimiento, culturales y deportivos 	X	X	X
10. Sin información.				

Fuente: Elaboración propia en base a FMI (2002).



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

manuales

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

71. Rodrigo Martínez, Amalia Palma, María Paz Collinao y Claudia Robles. “Modelo de Análisis del gasto social y primer Objetivo de Desarrollo del Milenio”, (LC/L.3350), 2011.
70. Guía para la elaboración de un proyecto censal (LC/L.3324-P), N° de venta: S.11.II.G.43, (US\$ 15.00), 2011.
69. Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el Sector Público, Marianela Armijo (LC/L.3317-P), No de venta: S.11.G.38 (US\$ 15.00), 2011.
68. Formulación de programas con la metodología de marco lógico (LC/L.3317-P), N° de venta: S.11.II.G.36, (US\$ 15.00), 2011.
67. Censo intercensal de población y vivienda (LC/L.3301-P), N° de venta: S.11.II.G.22, (US\$ 15.00), 2011.
66. Manual del usuario del Observatorio de Comercio e Integración de Centroamérica, José Durán Lima, Andrés Yáñez y Mariano Álvarez (LC/L.3289-P), N° de venta: S.11.II.G.11, (US\$ 15.00), 2011.
65. Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe (LC/L.3170-P), N° de venta: S.09.II.G.145, (US\$ 15.00), 2010.
64. Metaevaluación en sistemas nacionales de inversión pública, Juan Francisco Pacheco (LC/L.3137-P), N° de venta: S.09.II.G.113 (US\$ 15.00), 2009.
63. Evaluación de inversiones bajo incertidumbre: teoría y aplicaciones a proyectos en Chile, Eduardo Contreras (LC/L.3087-P), No de venta: S.09.II.G.73 (US\$ 15.00), 2009.
62. La economía de los ingresos tributarios. Un manual de estimaciones tributarias, Fernando R. Martín (LC/L.3047-P), No de venta: S.09.II.G.49 (US\$ 15.00), 2009.
61. Guía metodológica para desarrollar indicadores ambientales y de desarrollo sostenible en países de América Latina y el Caribe, Rayén Quiroga Martínez (LC/L.3021-P), No de venta: S.09.II.G.45 (US\$ 15.00), 2009.
60. Directrices para la elaboración de módulos sobre envejecimiento en las encuestas de hogares, CELADE (LC/L.2969-P), N° de venta: S.08.II.G.81, (US\$ 15.00), 2008.
59. Técnicas de análisis regional, Luis Lira, Bolívar Quiroga (LC/L.2884-P), N° de venta: S.08.II.G.21 (US\$ 15.00), 2009.
58. Manual metodológico de evaluación multicriterio para programas y proyectos, Juan Francisco Pacheco, Eduardo Contreras (LC/L.2957-P), No de venta: S.08.II.G.71 (US\$ 15.00), 2008.
57. Manual de presupuesto plurianual, Roberto Martirene (LC/L.2829-P), No de venta: S.07.II.G.153 (US\$ 15.00), 2007.
56. Indicadores ambientales y de desarrollo sostenible: avances para América Latina y el Caribe, Rayén Quiroga Martínez (LC/L.2771-P), No de venta: S.07.II.G.108 (US\$ 20.00), 2007.

El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: