



Naciones Unidas
Programa
Mundial
de Alimentos



NACIONES UNIDAS



Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: seguimiento de la agenda para el desarrollo post-2015 y Río+20

Bogotá, 7 a 9 de marzo de 2013

Desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe

Seguimiento de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo post-2015 y Río+20

Versión preliminar



Naciones Unidas

Desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe

Seguimiento de la agenda de las Naciones
Unidas para el desarrollo post-2015 y Río+20

Versión preliminar

Este documento fue elaborado para consideración de los gobiernos de la región, por los equipos técnicos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en colaboración con expertos de los siguientes organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), Programa Mundial de Alimentos (PMA), Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), Organización Panamericana de la Salud (OPS), Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Estrategia de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres (EIRD).

Este documento es una versión preliminar cuyo objetivo es facilitar y apoyar las discusiones de los países en el marco de la Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: seguimiento de la agenda para el desarrollo post-2015 y Río+20 (Bogotá, 7 a 9 de marzo de 2013).

Notas

En los cuadros de la presente publicación se han empleado los siguientes signos:

Tres puntos (...) indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.

Una raya (-) indica que la cantidad es nula o despreciable.

La coma (,) se usa para separar los decimales.

La palabra “dólares” se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo cuando se indique lo contrario.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Prólogo (CEPAL y UNDG-LAC – pendiente para versión final)	
Introducción	7
I. EL CAMINO RECORRIDO Y LOS OBSTÁCULOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DEL MILENIO	13
A. El progreso hacia la consecución de las metas desde la mirada regional	13
B. Las brechas de logros: el progreso desigual de América Latina y el Caribe	17
C. Brechas de recursos para alcanzar las metas del Milenio	20
D. Influencia de los ODM en la agenda para el desarrollo de América Latina y el Caribe	22
E. Antecedentes sobre costos asociados al logro de algunas metas	24
1. El costo de la universalización de la educación primaria	24
2. El costo del cierre de las brechas de pobreza monetaria	26
3. El costo del hambre y la desnutrición.....	26
Anexo.....	28
II. REDUCCIÓN DE LA POBREZA: ALGUNAS EXPERIENCIAS Y LECCIONES POSITIVAS.....	33
Introducción.....	33
A. Evolución de la pobreza extrema y de la pobreza total en América Latina en el período 1990-2011	33
B. Manejo balanceado de la macroeconomía y el gasto público	35
1. Una macroeconomía menos volátil y severa con los sectores vulnerables	35
2. Un manejo del gasto público contracíclico y con mayor énfasis en el gasto social y la redistribución de recursos	36
C. Los temas sociales no solo se definen en el área social: las políticas de mercado de trabajo y de fomento como instrumentos del enfoque anticíclico.....	40
1. Políticas de mercado de trabajo: algunos aprendizajes	41
2. Políticas de mercado de trabajo.....	42
3. Políticas sectoriales y de fomento para generar empleos de mayor productividad y cerrar brechas de desigualdad en el mercado laboral	46
D. Transferencias públicas orientadas a los sectores vulnerables: el aporte de los programas de transferencias condicionadas y de las pensiones sociales no contributivas.....	47
1. Los programas de transferencias condicionadas: aportes, limitaciones y consolidación.....	48
2. Efectos positivos y limitaciones	50
3. Las pensiones sociales vienen a llenar algunos vacíos de la seguridad social formal y de exclusiones acumuladas a lo largo del ciclo vital	53
E. Construcción paulatina de un piso de protección social como garantía ciudadana	54
Anexo.....	57

III. LINEAMIENTOS DE UNA AGENDA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE.....	65
A. Límites de una agenda de desarrollo centrada en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza monetaria.....	65
B. Grandes lecciones	72
C. Temas emergentes.....	80
1. La transición demográfica está cambiando el perfil del desarrollo: algunas sociedades aún gozan de un bono demográfico, mientras otras viven un proceso incipiente de envejecimiento.....	80
2. Dinámica de los asentamientos humanos: las megaciudades, ciudades intermedias y nuevos asentamientos concentran la mayor parte de la población y de la población pobre de la región	81
3. La seguridad ciudadana emerge como uno de los principales temas de preocupación en América Latina y el Caribe.....	82
4. El cambio climático, la vulnerabilidad y los riesgos de desastres se posicionan como temas críticos para la región	83
5. El financiamiento de la asistencia oficial para el desarrollo a países de renta media disminuye: será muy importante construir espacio fiscal y asegurar una mayor progresividad del gasto y la tributación en la región	84
D. Cambio estructural para la igualdad y el desarrollo sostenible: el camino	85
E. Transición hacia el desarrollo sostenible: los objetivos.....	95
1. Objetivo habilitador nacional	96
2. Objetivo habilitador global.....	96
3. Objetivos prioritarios.....	97
IV. Conclusiones	105
Bibliografía	109
Cuadros	
Cuadro I.1 América Latina y el Caribe: síntesis del progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.....	14
Cuadro I.2 América Latina (18 países): brechas de pobreza extrema, carga tributaria efectiva y gasto público social, alrededor de 2010.....	21
Cuadro I.3 América Latina y el Caribe: progreso en la reducción de la pobreza extrema y la mortalidad infantil en la década de 2000 y trayectoria hacia su cumplimiento.....	23
Cuadro I.4 América Latina (países seleccionados): estimación del costo de la universalización de la educación primaria	25
Cuadro I.A-1 América Latina y el Caribe: grupos de países según índice de desarrollo humano (IDH) ajustado por igualdad, 2011	28
Cuadro I.A-2 América Latina y el Caribe: síntesis del progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.....	30
Cuadro I.A-3 América Latina (20 países): progreso hacia la erradicación de la pobreza, 1990-2011	32
Cuadro II.1 América Latina: orientación de las principales políticas macroeconómicas ante coyunturas desfavorables de la economía mundial, 2007-2011	36

Cuadro II.2	América Latina y el Caribe: medidas laborales adoptadas frente a los choques adversos recientes, 2007-2011	42
Cuadro II.3	Objetivos de los programas de transferencias condicionadas y relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.....	49
Cuadro II.4	Funciones de los programas de transferencias condicionadas como componentes articuladores de sistemas de protección social más inclusivos	52
Cuadro II.5	América Latina: enfoques de protección social, alrededor de 2009.....	54
Cuadro II.A-1	América Latina: programas de transferencias condicionadas implementados a nivel nacional, alrededor de 2012	57
Cuadro II.A-2	América Latina: pensiones sociales no contributivas implementadas en la actualidad a nivel nacional, alrededor de 2012	62
Cuadro III.1	América Latina (18 países): brechas de pobreza, alrededor de 2011	66
Cuadro III.2	América Latina (18 países): estimaciones de incidencia de la pobreza en escenarios de crecimiento del ingreso de los hogares, con y sin reducción de la desigualdad, 1990-2025.....	68
Gráficos		
Gráfico I.1	Cambio neto en el área de bosques, 1990-2010.....	15
Gráfico I.2	América Latina y el Caribe: síntesis del avance hacia el cumplimiento de las metas del Milenio.....	18
Gráfico II.1	América Latina: evolución de la pobreza y de la indigencia, 1980-2012	34
Gráfico II.2	América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público social, y participación de este en el gasto total, 1991-1992 a 2009-2010	37
Gráfico II.3	América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público total, y tasas de variación bienal, 1991-1992 a 2009-2010	37
Gráfico II.4	América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público social por sectores, 1990-1992 a 2009-2010.....	38
Gráfico II.5	América Latina: evolución del gasto público social per cápita, 1990-2010.....	39
Gráfico II.6	América Latina (18 países): población de 65 años y más que recibe jubilaciones o pensiones, por sexo y quintiles de ingreso, alrededor de 2009	53
Gráfico III.1	América Latina (grupos países seleccionados): evolución de la pobreza según índice de desarrollo humano (IDH), 1990-2015	71
Gráfico III.2	América Latina: proporción de la población con edades entre 15 y 59 años, 1950-2100	80
Gráfico III.3	América Latina y otras regiones del mundo: coeficiente de concentración de Gini, alrededor de 2009.....	86
Gráfico III.4	América Latina (18 países): indicadores de heterogeneidad estructural, alrededor de 2009	87
Gráfico III.5	América Latina (18 países): ingresos laborales mensuales de la población ocupada, por grupos de edad y nivel de escolaridad	87
Gráfico III.6	América Latina (14 países): población de hogares que no cuentan con seguridad social y no reciben pensiones ni transferencias públicas asistenciales, por quintiles de ingreso, 2009	88
Gráfico III.7	América Latina: PIB per cápita y consumo de energía per cápita, 2008	90
Gráfico III.8	América Latina y Asia: crecimiento de la productividad, 1980-2010	91
Gráfico III.9	América Latina: rentabilidad de los activos por sectores, promedio ponderado, 2000-2005 y 2006-2010	92

Gráfico III.10	América Latina y el Caribe: estructura de las exportaciones por nivel de intensidad tecnológica, 1981-2010.....	92
Gráfico III.11	América Latina: formación bruta de capital fijo, 1950-2011.....	93
Gráfico III.12	Comparación internacional del nivel y la estructura de la carga tributaria.....	94
Recuadros		
Recuadro I.1	Desastres naturales: prevenir los riesgos y atenuar sus impactos en la población más vulnerable.....	16
Recuadro I.2	El acceso a la salud reproductiva.....	19
Recuadro I.3	El financiamiento y la asistencia oficial para el desarrollo.....	22
Recuadro II.1	La Iniciativa Piso de Protección Social.....	48
Recuadro II.2	Alianzas para construir el modelo de acceso universal a la salud como derecho humano.....	56
Recuadro III.1	La epidemia del VIH/SIDA en América Latina y el Caribe.....	75
Recuadro III.2	Los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe.....	77
Recuadro III.3	Energía de calidad para el desarrollo sostenible.....	98
Recuadro III.4	Cobertura universal de salud.....	101
Diagrama		
Diagrama III.1	Las brechas hacia el desarrollo sostenible.....	95

MENSAJES CENTRALES

- Mensaje 1: **Es preciso mantener el foco en las brechas pendientes de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).**
- Mensaje 2: **La región está cambiando.**
Los asuntos emergentes deben ser atendidos en la nueva agenda para el desarrollo.
- Mensaje 3: **Para enfrentar nuevos y viejos desafíos se requiere un nuevo modelo de desarrollo basado en un cambio estructural para la igualdad y la sostenibilidad ambiental.**
- Mensaje 4: **El umbral mínimo de bienestar se ha elevado.**
El cambio se asienta en políticas de Estado con vocación universalista (protección social, salud, educación y empleo), con derechos y de calidad.
- Mensaje 5: **La política y las instituciones importan.**
El cambio hacia el desarrollo sostenible exige señales adecuadas que se deriven de la regulación, la fiscalidad, el financiamiento y la gobernanza de los recursos naturales. El sector privado es corresponsable.
- Mensaje 6: **Necesitamos medir mejor.**
Es preciso establecer formas más variadas de medir los avances, que complementen al PIB, con el fin de informar mejor las decisiones para el desarrollo sostenible.
- Mensaje 7: **La gobernanza mundial para el desarrollo sostenible debe construirse.**
Se ha de privilegiar la coherencia de políticas globales para el desarrollo sostenible, el comercio justo, la transferencia de tecnología, una reforma financiera internacional y nuevos mecanismos de financiamiento, el fomento de la cooperación Sur-Sur y el fortalecimiento de los mecanismos de participación social.

INTRODUCCIÓN

1. A tres años de que se cumpla el plazo para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la comunidad internacional se encuentra en un proceso de reflexión y debate sobre la agenda para el desarrollo post-2015. Se ha abierto una nueva oportunidad para acordar una estrategia de desarrollo de la región para las próximas décadas. En este proceso se ha avanzado hacia una visión crecientemente compartida sobre los ejes principales que deberían guiar esa estrategia: el crecimiento económico inclusivo, que asegure la sostenibilidad medioambiental; la creación de empleo y trabajo decente para todos, que sienta las bases para la igualdad, y el cumplimiento de los derechos.

2. La adopción y puesta en práctica de una estrategia para alcanzar el desarrollo sostenible es una tarea global y su éxito solo es posible en un nuevo contexto internacional basado en principios compartidos que den coherencia al sistema de gobernanza mundial. Una tarea pendiente para la definición de la agenda para el desarrollo post-2015 es identificar las reformas necesarias y los mecanismos adecuados para manejar los riesgos globales y reducir la inseguridad que ha generado la economía mundial, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados.

3. El mundo tiene expectativas respecto de las recomendaciones que el sistema de las Naciones Unidas formulará para avanzar en el cumplimiento de los ODM, considerando que muchos países no podrán alcanzar las metas en la fecha originalmente prevista. La comunidad internacional también desea enterarse de cuáles han sido las dificultades para llevar a cabo la agenda ODM que recibió el apoyo de todos los países que suscribieron la Declaración del Milenio. En el sexagésimo octavo período de sesiones

de la Asamblea General de las Naciones Unidas se espera recibir propuestas concretas con respecto a la agenda para el desarrollo post-2015¹. Entre ellas serán de especial importancia las que surjan de las evaluaciones y recomendaciones de los propios organismos del sistema de las Naciones Unidas y de las comisiones regionales.

4. Más que a comienzos de la década pasada, hoy es necesario que la nueva agenda para el desarrollo se conciba como una cuestión global, del conjunto de las naciones, y no solo como un problema de los países en desarrollo. Según esta visión, el papel de los países desarrollados no puede limitarse a crear condiciones para un comercio más equilibrado y justo y a transferir una pequeña cuota de su riqueza bajo la forma de asistencia para el desarrollo. Tampoco sería realista proponer una agenda para el desarrollo que no tome en consideración los problemas políticos mundiales que además se han vuelto más complejos con el surgimiento de crisis internas en numerosos países, nuevos conflictos armados y disputas fronterizas.

5. La actual crisis financiera y económica en los países desarrollados, considerada la más profunda desde la Gran Depresión, marca el cierre de un ciclo de crecimiento y reclama una nueva manera de pensar el desarrollo, abriendo nuevas oportunidades a los países de América Latina y el Caribe. Significa pensar el paradigma del desarrollo en función de un vínculo más humanizado entre todos y más amable con la naturaleza. El valor de la igualdad se vuelve central en este momento de inflexión histórica y el Estado, a través de las políticas públicas, cumple un rol protagónico para dar respuesta a los desafíos mundiales.

6. La crisis iniciada en 2008 a escala mundial mostró además las asimetrías frente a la globalización, en un momento en que la igualdad aparece nuevamente como valor intrínseco del desarrollo que buscamos. Sin embargo, en un marco de inestabilidad y amenaza permanente de crisis mundiales, no es posible un desarrollo más igualitario e inclusivo. Es preciso acordar un contenido distinto y más exigente que la actual alianza mundial para el desarrollo, a fin de transformarla en una alianza mundial efectiva. Esta debería contemplar una nueva arquitectura financiera internacional, con instituciones y mecanismos aptos para regular los movimientos de capital especulativos, la revisión de los principios que rigen las migraciones internacionales, la redefinición de los términos bajo los cuales se concede la asistencia oficial para el desarrollo y sus montos, y la implementación de medidas que permitan incorporar los principios del desarrollo sostenible.

7. Los lineamientos de la nueva agenda descansan en el concepto de sostenibilidad del desarrollo. El término desarrollo sostenible, popularizado a partir de la publicación “Nuestro futuro común” (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987), apuntaba a un nuevo paradigma de desarrollo a partir de la integración del crecimiento económico, la equidad social y la protección ambiental. Los principios que definían y habilitaban el desarrollo sostenible fueron consolidados en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 y reafirmados recientemente en el documento “El futuro que queremos”, aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20). El núcleo principal de esta propuesta y el criterio para evaluar su éxito residen precisamente en la integración efectiva de estos tres pilares del desarrollo, a fin de que la política social no esté supeditada al crecimiento económico y que la sostenibilidad del medio ambiente no esté sujeta a las modalidades de producción y de consumo prevalecientes. Los temas de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres atraviesan las tres dimensiones fundamentales del desarrollo sostenible.

¹ Véanse los párrafos 79 y 81 de la resolución 65/1 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su sexagésimo quinto período de sesiones [en línea] <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/r65sp.shtml>.

8. No obstante, las numerosas cumbres y procesos multilaterales que han tenido por objetivo pensar y promover una nueva forma de desarrollo (Cumbre del Milenio, Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo), incluido un cambio de las modalidades de producción y consumo (Proceso de Marrakech), han arrojado resultados prácticos que distan de una verdadera integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible. Es más, aún persiste una aproximación secuencial en la resolución de los grandes desafíos de la humanidad, en la que los aspectos económicos priman sobre los sociales, y ambos sobre los ambientales.

9. La discusión sobre la agenda futura se da en un momento propicio para la región. En los últimos diez años se ha registrado una evolución favorable en materia de crecimiento económico, creación y formalización del empleo, reducción de la pobreza extrema y tendencia a disminuir la elevada desigualdad de la distribución del ingreso. Más aún, desde que se desencadenó la crisis financiera internacional en 2008, América Latina y el Caribe ha mostrado mayor resiliencia frente a un contexto internacional adverso. Tras el menor crecimiento regional registrado en 2009 se produjo una recuperación, con bajas tasas de inflación y cuentas fiscales equilibradas en la mayoría de los países, situación que se ha mantenido hasta hoy pero que no se puede proyectar para los próximos años.

10. América Latina es hoy una región eminentemente urbana y de ingreso medio pero que esconde una gran heterogeneidad y desigualdad. En ella conviven países de ingreso medio alto, miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y del Grupo de los Veinte (G20), pequeños Estados insulares en desarrollo con vulnerabilidades particulares, países sin litoral, países pobres altamente endeudados y uno de los países con mayores necesidades del planeta: Haití. La heterogeneidad también se manifiesta dentro de los países en las desigualdades de ingreso, acceso y oportunidades, y las territoriales. La región ostenta la peor distribución del ingreso del mundo y en décadas recientes se ha exacerbado la heterogeneidad en cuanto a las oportunidades productivas de la sociedad, se ha deteriorado el mundo del trabajo (que relegado de los beneficios del crecimiento expresa los distintos factores de desigualdad educativa, de género, demográficos, geográficos, étnicos, entre otros) y se ha segmentado el acceso a la protección social. En paralelo y como consecuencia, la inseguridad ciudadana, la violencia y la criminalidad han proliferado, mostrando la cara más amarga de la desigualdad, la injusticia y la indignidad imperantes.

11. La región también suma nuevos desafíos a los ya existentes, entre ellos: la transición demográfica, que provee un bono que exacerba la falta de oportunidades laborales de los jóvenes y cuyo próximo término anticipa las crecientes necesidades de una población cada vez más envejecida; la transición epidemiológica, en la que los progresos en las enfermedades infecciosas conviven con el creciente peso de las enfermedades crónicas no transmisibles y estilos de vida, consumo y alimentación poco saludables; la dependencia de la riqueza de recursos naturales y ambientales —con numerosos países megabiobiosdiversos— que, además de que insta a recurrir a los conocimientos ancestrales de sus pueblos originarios, promueve la búsqueda de nuevas formas de desarrollo, aunque también alerta sobre los riesgos de una reprimarización productiva insostenible con crecientes conflictos socioambientales; y el cambio climático, que brinda la oportunidad de cambiar los patrones de producción y consumo contribuyendo a su mitigación y de gestionar la adaptación enfrentando la vulnerabilidad existente frente a los eventos naturales extremos, pero que impondrá costos crecientes a la región.

12. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio se enfocaron en alcanzar las condiciones mínimas para un desarrollo con menor pobreza, pero incluso en estos las cifras globales constituyen un llamado de atención: 1.000 millones de personas aún viven en extrema pobreza, 70 millones de las cuales están en

América Latina y el Caribe². Además, los ODM no fueron concebidos para integrar los pilares del desarrollo ni para cambiar el rumbo de la economía mundial, por tanto son insuficientes en su naturaleza.

13. El examen de los principales indicadores revela que América Latina y el Caribe logró avances importantes hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, particularmente en las metas de reducción de la pobreza extrema, el hambre y la desnutrición, la mortalidad infantil y el acceso al agua. Estos progresos, sin embargo, no son suficientes para cerrar las brechas y superar los rezagos que han caracterizado a la región. El desarrollo de las dos últimas décadas pone claramente de manifiesto sus deficiencias estructurales. Algunas pueden resumirse en que:

- no basta con el crecimiento económico si no se incorpora la relación intrínseca que tiene con el medio ambiente y su protección, y el desacople en el uso de energías contaminantes;
- no basta con reducir la pobreza si al mismo tiempo perduran desigualdades sobre la base del género, la etnia y el territorio, que hacen de América Latina y el Caribe la región más desigual del mundo;
- no basta con lograr mayor productividad si no se traduce en una mayor creación de empleo decente, de alto valor agregado y con pleno acceso a los derechos laborales básicos;
- no basta proveer educación si no es de calidad y no permite la inserción laboral, una mayor conciencia cívica, una participación política informada y una mejor integración en la sociedad;
- no basta con extender la atención médica si no está al alcance de todos y no otorga protección frente a los riesgos ambientales;
- no basta con la incorporación de las mujeres al mercado laboral si no se enfrenta la discriminación basada en el género y se asegura su autonomía física y empoderamiento;
- no basta con un Estado que logra finanzas públicas ordenadas y una macroeconomía que mantiene bajo control la inflación si no cumple cabalmente su rol de orientador del desarrollo sostenible en el largo plazo, para lo que se requiere cambiar la estructura impositiva y elevar la recaudación;
- no basta con una política social asistencial focalizada si no va acompañada de una política pública de protección social de carácter universal para reducir la vulnerabilidad de la población e interrumpir los mecanismos de transmisión de la exclusión social y la desigualdad.

14. Por eso proponemos crecer con menos heterogeneidad estructural y más desarrollo productivo, e igualar potenciando capacidades humanas y movilizand o energías desde el Estado. Proponemos remediar las tremendas disparidades espaciales mediante sociedades más integradas en torno a dinámicas productivas, con sinergias sociales y territoriales positivas. Proponemos fortalecer la protección de las personas mejorando tanto los mercados laborales como las transferencias y la gestión públicas. Por último, proponemos proteger el medio ambiente, solidarizando con las generaciones venideras, que vivirán en un escenario más incierto, fruto del cambio climático y con mayor escasez de recursos naturales. En suma, hay que crecer para igualar e igualar para crecer. En el horizonte estratégico del largo plazo, la igualdad, el crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental tienen que ir de la mano.

² La primera cifra corresponde a la línea oficial de 1,25 dólares, mientras que la segunda corresponde a las líneas de indigencia de la CEPAL, más exigentes.

15. Este documento busca continuar el proceso de discusión sobre los ODM y los lineamientos de una nueva agenda para el desarrollo en la región, con la participación de la CEPAL y de los organismos de las Naciones Unidas. Su propósito es avanzar hacia una visión compartida sobre la orientación y los contenidos principales de esa agenda e intentar dar respuesta a algunas interrogantes: ¿Cuáles son las brechas estructurales que impiden el crecimiento económico con igualdad y sostenibilidad ambiental? ¿Qué significa ser una región de ingreso medio? ¿Cómo se transita del paradigma de desarrollo actual a otro basado en una perspectiva de derechos que promueva la igualdad y la sostenibilidad? ¿Cuáles deben ser las principales características del nuevo paradigma de desarrollo para avanzar hacia la sostenibilidad económica, social y medioambiental?

16. El presente documento se organizó en tres partes. En la primera se hace un breve recuento del progreso regional hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con énfasis en las brechas de logro y estimaciones de las necesidades de recursos para cerrarlas. El análisis se basa en la información más reciente disponible e incluye una actualización de los datos utilizados en el documento interinstitucional sobre los ODM de 2010, coordinado por la CEPAL³. Tras retomar brevemente las razones que explican la caída de la pobreza y de la pobreza extrema en años recientes, en la segunda parte se examinan algunas experiencias y lecciones positivas de políticas públicas para el logro del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio. Se señalan además algunos lineamientos para avanzar hacia sistemas más incluyentes e integrados de protección social. En la tercera parte se analizan los posibles lineamientos de una agenda para el desarrollo post-2015, considerando la situación actual de la región y sus nuevos desafíos, y la necesidad de avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible.

³ Véase Naciones Unidas, *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad* (LC/G.2460), Santiago de Chile, CEPAL, 2010 [en línea] <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/publicaciones/xml/1/39991/P39991.xml&xsl=/MDG/tpl/p9f.xsl&base=/MDG/tpl/top-bottom.xsl>].

I. EL CAMINO RECORRIDO Y LOS OBSTÁCULOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DEL MILENIO

17. En esta sección se examina en forma sucinta el avance de América Latina y el Caribe hacia el cumplimiento de las metas del Milenio y se señalan los principales obstáculos que enfrenta la región para su logro¹. Se pone énfasis en la meta 1A por cuanto la reducción de la pobreza es consecuencia de los avances en otras metas y su persistencia es también uno de los factores que dificulta el progreso en las demás. Se presentan también estimaciones de la cuantía de recursos necesarios para cubrir las brechas de pobreza en los países latinoamericanos. Tanto la incidencia como las brechas de pobreza ponen de manifiesto las enormes diferencias de nivel de desarrollo que existen entre los países de la región y, en consecuencia, la necesidad de que la agenda para el desarrollo post-2015 las considere de manera explícita, además de tener en cuenta las especificidades propias de la región, condición indispensable para su apropiación por parte de los países. Se presentan antecedentes acerca de los costos que involucra progresar hacia la universalización de la educación primaria y las pérdidas en que incurren los países como consecuencia del hambre y la desnutrición infantil. Finalmente, se destaca la influencia que pudo haber tenido la agenda de los ODM sobre la base de la aceleración del progreso en la reducción de la pobreza extrema y la mortalidad infantil durante la década pasada.

A. EL PROGRESO HACIA LA CONSECUCCIÓN DE LAS METAS DESDE LA MIRADA REGIONAL

18. A tres años de cumplirse la fecha fijada para el cumplimiento de las metas del Milenio, América Latina y el Caribe registra un progreso importante. A nivel agregado regional logró avances en la reducción de la pobreza extrema², la desnutrición global, la reducción del hambre y la subnutrición, la mortalidad infantil y el acceso de la población al agua potable (véase el cuadro I.1). La región en su conjunto está encaminada a lograr estas metas y numerosos países las alcanzarán si se mantiene el ritmo de avance registrado desde 1990.

19. En cambio, el progreso ha sido insuficiente³ en el acceso y la conclusión universal de la educación primaria, en la paridad de género tanto en el empleo como en los parlamentos nacionales, en la reducción de la mortalidad materna, en el acceso de la población a servicios mejorados de salud reproductiva y saneamiento, y en la reversión de la pérdida de bosques. Muy probablemente, la región no logrará las metas respectivas (véase el cuadro I.A-2 del anexo).

¹ El examen del avance hacia las metas se basa en la información más reciente disponible. En la mayoría de los casos, esta cubre el período comprendido entre 1990 y 2011/2012. Los indicadores utilizados son aquellos para los cuales se establecieron metas cuantitativas de reducción o mejoramiento. Una evaluación del progreso regional en cada una de las 21 metas oficiales contempladas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio se encuentra en el documento regional interinstitucional coordinado por la CEPAL (véase Naciones Unidas (2010)).

² La CEPAL utiliza líneas de pobreza y de pobreza extrema distintas a las líneas internacionales de 1,25 y 2,5 dólares de paridad de poder adquisitivo por persona por día. Los umbrales establecidos por la CEPAL tienen una clara vinculación con las realidades nacionales, son en general más elevados que las líneas o umbrales de pobreza oficiales e implican un desafío mayor para alcanzar las metas. Las estimaciones de pobreza y pobreza extrema (o indigencia) basadas en estas líneas son comparables entre países y no necesariamente coinciden con las cifras de pobreza oficiales de estos.

³ En el sentido de que el avance desde 1990 es porcentualmente menor que el tiempo transcurrido desde ese año de base y, por lo tanto, el país en cuestión no cumpliría la meta si se mantuviera el ritmo de avance observado.

Cuadro I.1
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: SÍNTESIS DEL PROGRESO HACIA EL LOGRO
 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO**

Grupos de países	Objetivo 1			Objetivo 2	Objetivo 3	Objetivo 4	Objetivo 5	Objetivo 7	
	Meta 1A	Meta 1C		Meta 2A	Meta 3A	Meta 4A	Meta 5A	Meta 7C	
	Pobreza extrema	Desnutrición global	Subnutrición	Conclusión de enseñanza primaria	Mujeres en los parlamentos	Mortalidad infantil	Mortalidad materna	Acceso a agua potable	Acceso a saneamiento
América Latina y el Caribe	MODERADA	MODERADA	MODERADA	ALTA	BAJA	MODERADA	ALTA	ALTA	BAJA
América Latina	MODERADA	MODERADA	MODERADA	ALTA	BAJA	MODERADA	ALTA	ALTA	BAJA
Países con desarrollo humano medio bajo y bajo	MUY ALTA	MUY ALTA	MUY ALTA	BAJA	BAJA	ALTA	MUY ALTA	BAJA	MUY BAJA
Países con desarrollo humano medio	ALTA	MODERADA	ALTA	MODERADA	BAJA	MODERADA	MUY ALTA	BAJA	BAJA
Países con desarrollo humano medio alto	MODERADA	MODERADA	ALTA	ALTA	BAJA	MODERADA	ALTA	MODERADA	MODERADA
Países con desarrollo humano alto	BAJA	BAJA	MUY BAJA	MUY ALTA	MODERADA	BAJA	MODERADA	ALTA	ALTA
Países del Caribe		MODERADA	MUY ALTA		BAJA	MODERADA	ALTA	ALTA	MODERADA

	Se logró la meta o se está muy cerca de alcanzarla.
	Si prevalece la tendencia, se alcanzaría la meta.
	Si prevalece la tendencia, no se alcanzaría la meta.
	Hubo un retroceso o no hubo progreso.
	Sin información o con datos insuficientes.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT.

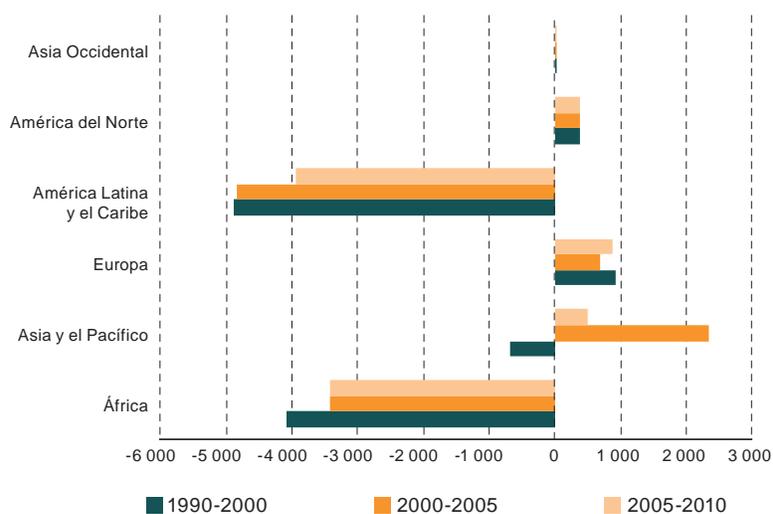
Nota: Países con desarrollo humano medio bajo y bajo: Haití, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Bolivia (Estado Plurinacional de). Países con desarrollo humano medio: Colombia, El Salvador, Paraguay y República Dominicana. Países con desarrollo humano medio alto: Brasil, Ecuador, Venezuela (República Bolivariana de), Perú y Panamá. Países con desarrollo humano alto: México, Costa Rica, Cuba, Argentina, Chile y Uruguay.

20. En materia de comercio internacional (justo y equilibrado) y acceso a fuentes adecuadas de financiamiento para el desarrollo (en el marco del octavo ODM), ha habido avances pero subsisten problemas estructurales que deberán incluirse en la nueva agenda para el desarrollo. En efecto, los subsidios concedidos por los países desarrollados a sus sectores agrícolas continúan distorsionando las condiciones de competencia en los mercados internacionales de un sector de especial importancia para la región. Ello se ha visto acentuado por el estancamiento de las negociaciones agrícolas de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC)⁴. No obstante cierto avance en cuanto al acceso a los mercados, la región aún debe transitar desde un patrón en que predomina el comercio interindustrial, basado en exportaciones de recursos naturales con bajo nivel de procesamiento, hacia uno de creciente inserción en las cadenas mundiales de valor de tipo intraindustrial. Además, en los próximos años, la región deberá enfrentar el desafío de aumentar su participación en los flujos de ayuda para el comercio, en un contexto internacional marcado por el bajo crecimiento y la fragilidad fiscal en muchos de los principales países donantes.

⁴ Concluir la Ronda de Doha sería importante para contener las presiones proteccionistas que han surgido tras la irrupción de la crisis en 2008. Estas presiones se han traducido en la imposición de distintos tipos de restricciones al comercio, principalmente por parte de las economías del Grupo de los Veinte, que a mayo de 2012 afectaban ya a cerca del 3% de las importaciones mundiales.

21. Por otra parte, América Latina y el Caribe se encuentra lejos de garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y presenta rezagos en el cumplimiento de las metas del séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio. Si bien ha disminuido el consumo de sustancias que dañan la capa de ozono, la región registra las tasas más elevadas de deforestación, mientras las emisiones de dióxido de carbono han continuado creciendo. No se ha logrado detener los procesos de deterioro ambiental y proteger el medio ambiente y la biodiversidad. A pesar de que las tasas de deforestación han disminuido en la última década, América Latina y el Caribe sigue siendo la región que más superficie de bosque ha perdido desde el establecimiento de los ODM (véase el gráfico I.1). Cada año se talan millones de hectáreas de bosque tropical para abrir paso a la agricultura, el pastoreo y otros usos no forestales, o los bosques se degradan por la explotación forestal no sostenible e ilegal y otras malas prácticas de aprovechamiento de los suelos (PNUMA, 2011). A pesar de su heterogeneidad, los países de la región comparten desafíos ambientales comunes, entre los que destacan el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la gestión de los recursos hídricos y el suelo, los problemas marinos y costeros y la creciente urbanización. Al mismo tiempo, las poblaciones más pobres enfrentan un mayor riesgo de desastres al aumentar su vulnerabilidad frente al cambio climático y las amenazas naturales. En la tercera sección del documento se profundizan los desafíos relacionados con el séptimo y el octavo ODM, objetivos centrales de una nueva agenda para el desarrollo.

Gráfico I.1
CAMBIO NETO EN EL ÁREA DE BOSQUES, 1990-2010
(En millones de hectáreas por año)



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), “Seguimiento a nuestro medio ambiente en transformación, de Río a Río+20”, 2011 [en línea] http://www.unep.org/geo/pdfs/Keeping_Track_es.pdf.

22. De este sucinto balance no cabe extraer una evaluación absolutamente optimista ni tampoco, como ocurre muchas veces, una totalmente pesimista. Por una parte, hay que reconocer resultados positivos que indican que la región en su conjunto logró grandes progresos en algunas metas⁵. Por otra, los avances han sido muy desiguales entre los países y muchos no lograrán cumplir varias metas del

⁵ La alta gravitación de los dos países más poblados de América Latina, el Brasil y México, incide de manera considerable en esta evaluación agregada regional, basada en un promedio ponderado de los indicadores de cada país. Respecto de la meta de pobreza extrema, por ejemplo, el Brasil ya la había alcanzado en 2008 y México se encontraba próximo a lograrla; sin embargo, 11 países latinoamericanos no están en una trayectoria de cumplimiento de esa meta.

Milenio, incluso algunas que la región en su conjunto sí alcanzará. Más aún, el progreso en los países de menor ingreso por habitante ha sido más lento que en los de mayor desarrollo relativo de la región⁶. Esto se constata claramente en las metas del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, que son una condición para alcanzar otras metas del Milenio: reducir la pobreza extrema, progresar hacia la erradicación del hambre y la desnutrición y crear empleo productivo y trabajo decente para todos.

Recuadro I.1

DESASTRES NATURALES: PREVENIR LOS RIESGOS Y ATENUAR SUS IMPACTOS EN LA POBLACIÓN MÁS VULNERABLE

23. En América Latina y el Caribe ha aumentado la vulnerabilidad de la población ante amenazas naturales, así como exposición a ellas de los activos nacionales que son la base del crecimiento económico. El impacto económico causado por los desastres en la región puede estimarse sobre la base de las mediciones del costo de 87 grandes desastres sucedidos entre 1972 y 2010. Se estima que los desastres naturales generaron daños y pérdidas por 213.348 millones de dólares de 2000 y que retrasaron o destruyeron importantes logros del desarrollo obtenidos con gran esfuerzo en los países afectados. En 2010 la región sufrió algunos de los más severos desastres en términos de pérdida de vidas y costos económicos tras la ocurrencia de terremotos de gran magnitud en Haití y Chile y eventos hidrometeorológicos extremos en Colombia y el Brasil.

24. Los desastres naturales afectan particularmente a la población más vulnerable. Prevenir los riesgos y atenuar sus impactos es una tarea que debe formar parte de las políticas de los países y estas deberían encuadrarse dentro de un esquema de cooperación regional y global.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “La estimación de impacto económico y social de los desastres naturales en América Latina, 1970-2010”, Santiago de Chile, inédito.

25. En efecto, alrededor del 80% de los ingresos de los hogares provienen del mercado laboral, por lo cual el progreso en la disminución de la pobreza y la desigualdad depende críticamente de la orientación del conjunto de las políticas económicas y sociales hacia la creación de trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes. Se pueden destacar en este contexto las políticas anticíclicas que permitieron a los países latinoamericanos enfrentar la reciente crisis económica internacional con pérdidas de empleo modestas y acotadas en el tiempo, así como los esfuerzos exitosos de varios países para lograr una mayor formalización del empleo, con los avances asociados en mayores ingresos, mayor cobertura de la protección social y mayor acceso efectivo a los derechos laborales básicos. No obstante estos avances, más del 40% de la población ocupada en la región se desempeña en el sector informal, con baja productividad y bajos ingresos y sin cobertura de protección social.

26. Las cifras más recientes indican que la pobreza y la pobreza extrema se encuentran en los niveles más bajos que ha registrado la región, pero continúan siendo un problema acuciante. Se estima en 167 millones el número de latinoamericanos pobres en 2012. De ese total, 66 millones serían extremadamente pobres, con ingresos insuficientes para acceder a una alimentación adecuada. Entre 2008 y 2011 se redujo el ritmo de disminución de la pobreza extrema en algunos países, especialmente en aquellos en que es más elevada (Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay). Se puede anticipar que muy probablemente estos no lograrán la meta 1A⁷.

⁶ Se refiere al grado de avance en relación con el tiempo transcurrido entre 1990 (año de base del período de 25 años establecido para cumplir las metas) y el año más reciente sobre el que se dispone de información.

⁷ El Estado Plurinacional de Bolivia habría logrado una reducción importante de la pobreza extrema entre 2006 y 2009 y se estima que, de continuar esta baja, estaría en trayectoria de alcanzar la meta.

27. En síntesis, los progresos conseguidos en la década pasada se acrecentaron durante el sexenio 2003-2008, pero en algunos países fueron interrumpidos por la crisis desatada ese último año y cuya persistencia ha frenado el avance hacia las metas. A pesar de que las medidas aplicadas durante 2009 contribuyeron a potenciar el crecimiento, con un efecto positivo en la generación de puestos de trabajo, la región tendrá que seguir enfrentando la alta informalidad, la reducida productividad y los bajos ingresos que afectan a un alto porcentaje de la población ocupada que no accede a empleos de calidad ni a la protección social.

28. En cuanto a los recursos necesarios para el gasto y la inversión en los sectores sociales, se presentan distintas situaciones en cuanto al espacio fiscal disponible, pero algunos países —en particular los del Caribe— enfrentan fuertes restricciones, lo que dificulta el financiamiento de las políticas públicas. Junto con ello, se prevé una merma de la asistencia oficial para el desarrollo que afectará particularmente a los países más pobres. Se ha instalado así un escenario de mayor incertidumbre para los próximos tres años (hasta 2015) que ha hecho más compleja la tarea de acelerar el avance hacia el logro de los compromisos de la Declaración del Milenio.

B. LAS BRECHAS DE LOGROS: EL PROGRESO DESIGUAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

29. Como se indicó, América Latina y el Caribe efectivamente progresó hacia el cumplimiento de las metas y varios países alcanzaron algunas bastante antes del plazo establecido. Sin embargo, los avances fueron dispares en varios sentidos. Fueron mayores durante la década de 2000 (hasta antes de la crisis) que en la década anterior. El escenario actual indica que el progreso hacia las metas en el próximo trienio se hará a un ritmo menor al del período 2003-2008, que se considera de bonanza para la región.

30. En algunas metas se avanzó con mayor celeridad, en tanto que en otras el progreso fue insuficiente y es previsible que no se cumplan. En las evaluaciones mundiales de progreso hacia las metas, América Latina y el Caribe aparece en una posición ventajosa en comparación con las otras regiones. Sin embargo, el examen desagregado (entre los países y dentro de ellos) revela disparidades muy grandes. Por regla general, el progreso fue menor en los países más pobres, especialmente en el combate a la pobreza extrema, la que seguiría siendo muy alta aun si estos lograran reducirla a la mitad en 2015. Lo anterior es preocupante porque la meta de reducción de la pobreza adquiere un peso mayor que las restantes, dado que es una síntesis del progreso alcanzado en las demás metas y, a su vez, una causa de las insuficiencias a que aluden los demás Objetivos: en seis de las nueve metas consideradas en esta evaluación (pobreza extrema, subnutrición, conclusión de la enseñanza primaria, mortalidad materna, acceso universal a la salud reproductiva y acceso al saneamiento) los países de menor ingreso por habitante no están en una trayectoria de logro (véase el cuadro I.1)⁸. Hacia 2015 subsistirán importantes brechas respecto del cumplimiento de las principales metas, lo que aumentará la heterogeneidad en la región.

31. A las disparidades entre países se agregan las desigualdades en la distribución del ingreso y del patrimonio, cuya persistencia hace que la región sea la más desigual del mundo. Ellas se expresan en diferencias muy grandes de acceso a bienes y servicios y son la consecuencia de las desigualdades étnicas, socioeconómicas, de género y territoriales. Son además el principal escollo para un crecimiento más dinámico, ambientalmente sostenible y socialmente inclusivo. Como se ha señalado en varias

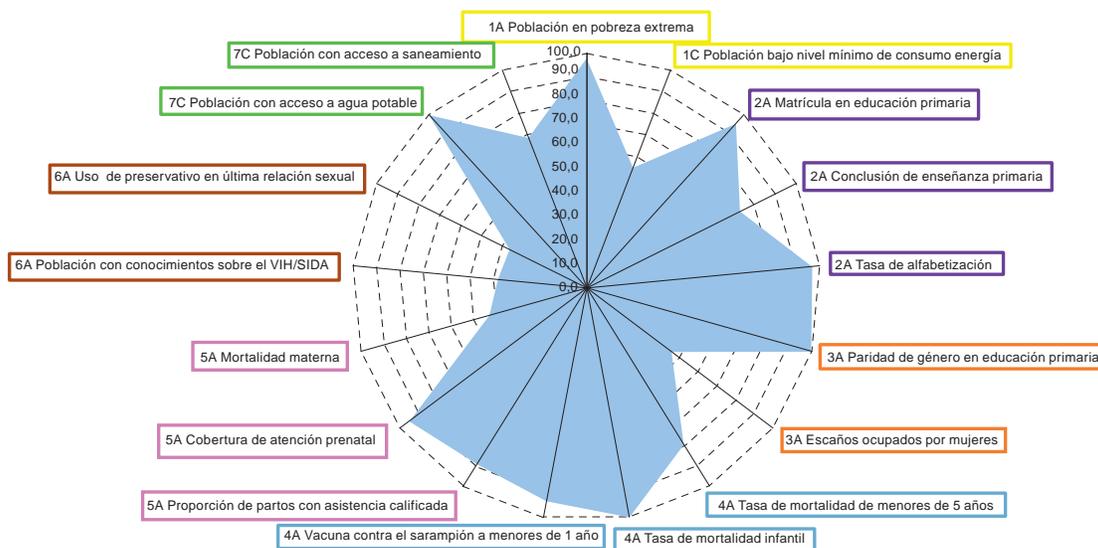
⁸ En este documento no se hace una evaluación del progreso de la región hacia el logro de todas las metas contempladas en los ODM. Ese examen ya se realizó en el documento interinstitucional (Naciones Unidas, 2010).

ocasiones, la igualdad y el respeto de los derechos deben ser un eje principal de la agenda para el desarrollo post-2015.

32. Una condición necesaria para avanzar hacia una igualdad efectiva y garantizar un piso de protección social⁹ y el cumplimiento de los derechos de la población es dotar al Estado de más recursos y de mayor capacidad para una gestión eficiente. Avanzar en esta dirección requiere un pacto fiscal que permita elevar la carga tributaria en los países y cambiar la estructura impositiva para hacerla más progresiva. Las reformas impositivas deben otorgar incentivos que orienten la inversión hacia actividades ambientalmente sostenibles.

33. En el gráfico I.2 se muestra el avance hacia las metas y las brechas de logro en la región. Se puede apreciar que subsisten rezagos importantes en objetivos clave: lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad de género, mejorar la salud materna, reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años y combatir el VIH/SIDA.

Gráfico I.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: SÍNTESIS DEL AVANCE HACIA EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DEL MILENIO



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

34. En relación con la igualdad de género, el progreso en la proporción de mujeres en los parlamentos es escaso, a pesar de que 13 países latinoamericanos cuentan con legislación que establece cuotas y paridad para la inscripción de candidatas a los parlamentos nacionales. La participación de las mujeres en los puestos de toma de decisiones avanza, pero no de la forma esperada. Además, los logros en la autonomía física de las mujeres son parciales y muy heterogéneos en los distintos países. La persistencia de la violencia contra las mujeres, el incremento de la maternidad adolescente y la incidencia, todavía

⁹ El concepto de piso de protección social fue introducido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2011).

muy elevada, de la mortalidad materna dan cuenta de la necesidad de profundizar acciones en este campo en forma transversal e impedir su reproducción intergeneracional (véase el recuadro I.2)¹⁰.

Recuadro I.2
EL ACCESO A LA SALUD REPRODUCTIVA

35. Existe consenso acerca de que la mayoría de las metas del Milenio no podrían cumplirse sin mejorar la salud sexual y reproductiva de la población. Se trata de un aspecto fundamental del derecho a la salud de las mujeres, que se evidencia toda vez que diversos instrumentos internacionales han recogido esta dimensión entre sus exigencias. La meta 5B —de lograr, para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva— refiere precisamente a que los Estados deben asegurar que la mujer ejerza control y decida libre y responsablemente sobre los temas relacionados con su sexualidad, en particular su salud sexual y reproductiva, con información y libre de toda coacción, discriminación y violencia.

36. A pesar del panorama auspicioso en materia de derechos reproductivos y salud sexual y reproductiva, la región todavía enfrenta importantes desafíos. La meta 5B de los ODM —que abarca dos de las tres metas cuantitativas del Programa de Acción de El Cairo— requiere todavía mucha promoción en la mayor parte de los países y el fortalecimiento de su sustento legal, institucional, sectorial y financiero. Ese es, precisamente, el principal desafío para los próximos años en esta materia. En consecuencia, en la nueva agenda para el desarrollo ese objetivo debe seguir ocupando un lugar destacado, de modo que toda la población tenga acceso oportuno a servicios de salud sexual y reproductiva de calidad.

37. En dos de los cuatro indicadores que contempla esta meta el avance ha sido insuficiente. A pesar de que la cobertura de atención prenatal (al menos una consulta y al menos cuatro consultas) en América Latina y el Caribe es alta en comparación con las demás regiones, todavía en muchos países alrededor del 15% de las mujeres tiene una o menos consultas de atención prenatal, lo que en la actualidad se considera insuficiente. En esos casos, el riesgo de muerte de la madre o del hijo se eleva de forma considerable. El otro indicador se refiere a la tasa de fecundidad adolescente, problema preocupante en la región, por cuanto ha mostrado una baja bastante inferior a la de la fecundidad de los adultos (entre 1990 y 2007, último año sobre el que se dispone de información para la mayoría de los países de la región, la fecundidad adolescente se redujo de 83 a 63 nacimientos anuales por cada 1.000 adolescentes de 15 a 19 años).

38. Las adolescentes tienen más dificultades que las mujeres adultas para articular sus roles productivos y reproductivos y carecen de oportunidades adecuadas para ejercer sus derechos en este ámbito. Además, el embarazo adolescente es a la vez causa y producto importante de las desigualdades socioeconómicas, étnicas, generacionales y de género. La mayoría de estas madres se encuentran en una situación de exclusión y marginación, y sus hijos o hijas tienen altas probabilidades de continuar inmersos en esta dinámica y perpetuar así la transmisión intergeneracional de la pobreza. Es importante destacar que la prevención de los embarazos no deseados por sí sola podría evitar aproximadamente una cuarta parte de las muertes maternas, incluidas las ocasionadas por abortos clandestinos (Naciones Unidas, 2007a).

Fuente: Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2007*, Nueva York, 2007.

39. En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se observa una creciente diversidad entre las familias y una transformación de los roles de género dentro de ellas, fruto de la masiva incorporación femenina al mercado laboral. Entre 1990 y 2008, la tasa de participación femenina promedio de América Latina creció más de 10 puntos porcentuales, ubicándose al final de la década en un 53% (CEPAL, 2012). Tales cambios han impulsado políticas públicas orientadas a la conciliación entre la vida laboral y familiar en un marco de corresponsabilidad social. Las políticas de protección social que incluyen la organización de los cuidados, las normativas sobre licencias laborales y las propuestas de

¹⁰ El derecho y el acceso de las mujeres a servicios eficientes de salud reproductiva es un elemento fundamental en la lucha por la superación de la pobreza y de su reproducción social. Las mujeres tienen menos posibilidades de acceder a la educación y a trabajos de calidad cuando no pueden decidir el número de hijos que quieren tener ni el espaciamiento de los nacimientos, y cuando no hay corresponsabilidad en las tareas de cuidado.

medición de la pobreza de tiempo son importantes avances que se obtuvieron en las últimas décadas, junto con la adopción de marcos legales orientados a reconocer y garantizar una mayor igualdad de género en términos de derechos laborales y sociales.

40. En cuanto a su autonomía económica, ha habido progresos en la participación de las mujeres en la actividad económica y se ha registrado una tendencia sostenida a su incorporación en empleos asalariados no agrícolas. Este ha sido uno de los factores que ha contribuido a la disminución de la pobreza en la región. Sin embargo, una proporción creciente de las mujeres que se han ido incorporando al mercado de trabajo tiene un bajo nivel educacional y lo ha hecho en empleos de productividad reducida y bajos ingresos, que también son bajos en el caso de los hombres. Por esta vía se han reducido las disparidades salariales, aunque siguen siendo elevadas entre las mujeres de mayor nivel educacional por cuanto se las discrimina cuando tratan de acceder a los puestos más altos de la jerarquía ocupacional. Por otra parte, el 34,4% de las mujeres de América Latina no cuentan con ingresos propios, frente al 13,3% de los hombres. Este dato contrasta con que los hombres trabajan menos horas que las mujeres, siendo la mayor parte del trabajo de ellas no remunerado.

C. BRECHAS DE RECURSOS PARA ALCANZAR LAS METAS DEL MILENIO

41. Los recursos de origen interno para financiar el desarrollo en los países de menor ingreso de la región son extremadamente escasos. Los antecedentes que se reúnen en el cuadro I.2 ilustran esta insuficiencia. En efecto, aunque el gasto público destinado a los sectores sociales ha crecido sostenidamente desde comienzos de la década pasada —gracias a los mayores ingresos fiscales derivados del crecimiento económico y a la mayor prioridad que le han otorgado los países, tanto con relación al PIB como al gasto público global— en los países más pobres sigue siendo considerablemente bajo. Una parte de las brechas de recursos podría cerrarse aumentando la carga tributaria en los países donde es baja en relación con el nivel de ingreso per cápita. Sin embargo, se requiere de un pacto social que haga posible salvar los escollos para elevarla.

42. En los países de pobreza extrema alta y muy alta (véanse los dos primeros grupos del cuadro I.2), el muy exiguo gasto público social por habitante y la reducida carga tributaria indican que un esfuerzo interno no rendiría los recursos necesarios para cerrar la brecha de extrema pobreza y lograr que la población acceda a un piso de protección social que haga posible el cumplimiento de los derechos. En los países de pobreza extrema muy alta, los recursos necesarios para cerrar esa brecha representan entre 3 y 4 puntos porcentuales del PIB. Un aumento de la carga tributaria efectiva de esa magnitud (cerca del 25% de la carga actual) no es alcanzable en un plazo relativamente breve. En cambio, varios países de ingreso medio y alto de la región disponen de un margen para elevar la presión tributaria, además de mejorar la eficiencia de la recaudación fiscal. En estos casos, no solo es factible alcanzar la meta de reducir la pobreza extrema a la mitad del nivel de 1990 —de hecho, el Brasil, Chile y el Perú ya lo lograron—, sino también la de erradicar la pobreza extrema en un plazo relativamente breve.

Cuadro I.2
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): BRECHAS DE POBREZA EXTREMA ^a, CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA Y GASTO PÚBLICO SOCIAL, ALREDEDOR DE 2010
(En porcentajes y dólares de 2005)

Grupos de países	Brecha e incidencia de pobreza extrema ^b (en porcentajes)	Carga tributaria efectiva ^c (en porcentajes)	Gasto social (en porcentajes del PIB) ^d	Gasto social por habitante (en dólares de 2005)	Brecha de pobreza extrema/Carga tributaria efectiva
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (1) / (2)
Pobreza extrema muy alta ^e	3,5 (30,4)	16,9	12,3	182	0,21
Pobreza extrema alta ^f	0,6 (14,5)	15,6	11,0	389	0,04
Pobreza extrema media ^g	0,36 (10,1)	16,1	10,9	584	0,02
Pobreza extrema baja ^h	0,17 (5,5)	21,4	21,2	1 344	0,01

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

^a La brecha de pobreza extrema es la cuantía de recursos anuales que se requiere para que todos los hogares en esa situación dispongan del ingreso suficiente para alcanzar ese umbral. Corresponde a la primera columna del cuadro y está expresada como porcentaje del PIB.

^b En la columna (1) la primera cifra corresponde a la brecha de pobreza extrema como porcentaje del PIB y la cifra entre paréntesis al porcentaje de población en pobreza extrema.

^c La carga tributaria corresponde a los ingresos tributarios del gobierno central, incluidas las contribuciones al seguro social. En la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica, los ingresos tributarios corresponden al gobierno general.

^d En la columna (3) la cifra entre paréntesis corresponde al gasto público social por habitante en dólares de 2000.

^e Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

^f Colombia, Ecuador, El Salvador y República Dominicana.

^g Panamá, Perú y Venezuela (República Bolivariana de).

^h Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Uruguay.

43. El aumento de los recursos públicos provenientes del crecimiento económico, aun si fuera elevado, manteniendo la presión tributaria actual, tampoco es suficiente para cerrar las brechas de pobreza en un plazo razonable. Estimaciones de la CEPAL indican que la tasa de crecimiento del PIB por habitante necesario para alcanzar la primera meta del Milenio en Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Paraguay debería al menos duplicar la tasa media anual de crecimiento que lograron estos países entre 1990 y 2008 (Naciones Unidas, 2010) o incrementar cerca del 50% la tasa de crecimiento del PIB del sexenio 2003-2008. El escenario actual de desaceleración del crecimiento económico indica que ese ritmo de aumento no es factible.

44. En cambio, en los países de mayor ingreso por habitante, la erradicación de la pobreza extrema es posible sobre la base de un pacto social que además de elevar la carga tributaria logre una estructura impositiva con mayor equidad vertical. Esta es una vía posible para avanzar en la agenda de la igualdad, poniendo el acento en las políticas destinadas a interrumpir los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza y en la universalización de una red básica de protección social no contributiva que asegure la satisfacción de las necesidades básicas, condición necesaria para una mayor integración social (CEPAL, 2010a). Este aspecto se examina con mayor detenimiento en el capítulo II.

45. Actualmente los programas de transferencias condicionadas ocupan un lugar destacado en el conjunto de las políticas y los programas de combate a la pobreza. No obstante los efectos positivos de estas iniciativas en las familias más pobres, los recursos que movilizan y su cobertura también son insuficientes para cerrar la brecha de pobreza extrema en los países de menor ingreso per cápita. En ellos, los programas de transferencias condicionadas cubren a una fracción baja de la población potencialmente

beneficiaria y los recursos involucrados en las transferencias monetarias representan una mínima proporción del PIB. Más aún, salvo en cuatro países (Brasil, Costa Rica, Ecuador y México), la inversión en esos programas no llega a cubrir el déficit agregado de recursos de las familias en pobreza extrema. En los demás países los programas de transferencias condicionadas solo cubren el 12,9% del déficit agregado de ingresos de las familias extremadamente pobres y el 3,4% del déficit del conjunto de las familias pobres (incluidas las indigentes). Con todo, las transferencias monetarias de estos programas elevan los exiguos ingresos de las familias más pobres y facilitan su acceso a servicios sociales de los que tradicionalmente habían sido excluidas.

Recuadro I.3

EL FINANCIAMIENTO Y LA ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO

46. El contexto financiero que ha enfrentado América Latina y el Caribe durante los últimos años se ha caracterizado por la caída de los flujos financieros netos, de la inversión extranjera directa y de los flujos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD), la que representó un 0,22% del ingreso nacional bruto (INB) de la región en 2011.

47. Sumado a estas condiciones de restricción en los flujos, el criterio para asignar la AOD, según la renta per cápita de los países, no toma en consideración la heterogeneidad o las brechas estructurales internas que estos deben enfrentar, dando por sentado que los países agrupados en una misma categoría presentan niveles de desarrollo relativamente homogéneos. Estas brechas son características de los países de América Latina y el Caribe y en general de los países de renta media.

48. Es por ello que la CEPAL ha planteado la revisión de este criterio para reorientar el financiamiento y corregir las vulnerabilidades específicas de cada uno de los países en la región. Lo anterior implica incorporar explícitamente la evaluación de necesidades y carencias que no están representadas por indicadores de ingresos en los países de renta media, sino que reflejan desafíos variados en materia de desigualdad y pobreza, inversión y ahorro, productividad e innovación, infraestructura, educación, salud, fiscalidad, género y medio ambiente, entre otras esferas.

49. Asimismo, se considera fundamental estudiar la introducción de mecanismos innovadores de financiamiento para la corrección de brechas, tales como: compromisos anticipados de mercado (*Advance Market Commitments*), canje de deuda por salud (iniciativa “Debt2Health”) y canje de deuda por naturaleza (*debt-for-nature swaps*); pero también mecanismos innovadores de financiamiento para el desarrollo en general, como los impuestos globales, en especial a las transacciones financieras.

50. Para lograr estos fines, también es primordial fortalecer los espacios de diálogo político entre donantes y receptores para cautelar los principios de apropiación y de alineación mediante los cuales los países receptores lideran sus propios planes y políticas de desarrollo nacional y los países donantes brindan apoyo basado en las estrategias nacionales de los receptores.

51. Al respecto, la cooperación internacional para el desarrollo enfrenta hoy dos importantes desafíos. En primer lugar, que el apoyo de la comunidad internacional no tenga como eje principal el combate a la pobreza en los países, sino más bien el desarrollo en su sentido más amplio. En segundo lugar, dadas las dificultades financieras de los países donantes, el desafío de continuar diseñando e implementando mecanismos innovadores para el financiamiento del desarrollo que aporten recursos adicionales y complementarios —no sustitutos— al financiamiento proveniente de las corrientes de asistencia tradicional.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Los países de renta media: Un nuevo enfoque basado en las brechas estructurales. Nota de la Secretaría (LC/G.2532(SES.34/11))*, Santiago de Chile, 2012; y *El financiamiento para el desarrollo y los países de renta media: nuevos desafíos (LC/L.3419)*, Santiago de Chile, 2011.

D. INFLUENCIA DE LOS ODM EN LA AGENDA PARA EL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

52. Un tema importante a considerar en la nueva agenda para el desarrollo después de 2015 es la influencia que habría tenido la adopción de las metas del Milenio en la agenda de desarrollo contenida en la Declaración del Milenio. Una de las debilidades que se han señalado a la implementación de los ODM

(UNTT, 2012) se refiere a que la medición del progreso de los países de acuerdo a si se encuentran o no en trayectoria de logro de las metas no toma en cuenta el progreso realizado por aquellos países de bajo nivel de desarrollo humano y la propia contribución de la agenda de los ODM. Se ha señalado que el desempeño no debe evaluarse únicamente en función de si podrán o no alcanzar las metas en 2015, sino que también debe considerarse en qué medida la introducción de la agenda para el desarrollo actual ha contribuido a acelerar el progreso hacia la consecución de los Objetivos.

53. El cuadro I.3 resume el progreso hacia las metas de reducción de la pobreza y de la mortalidad infantil para 18 y 23 países de la región, respectivamente. En ambos casos, la segunda columna del cuadro reúne la mayor cantidad de países, aquellos que no están en trayectoria de cumplimiento de la meta pero aceleraron el progreso después de 2000. En el caso de la pobreza extrema, diez países estaban fuera de trayectoria a fines de la década pasada, pero cinco de ellos aumentaron el ritmo de reducción de la pobreza después de la introducción de los ODM. En el caso de la mortalidad infantil, 16 países se encontraban fuera de la trayectoria de cumplimiento de la meta, pero 12 de ellos lograron reducirla a un ritmo más acelerado a partir de 2000.

Cuadro I.3
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PROGRESO EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA
Y LA MORTALIDAD INFANTIL EN LA DÉCADA DE 2000 Y TRAYECTORIA
HACIA SU CUMPLIMIENTO**

Meta de reducción de la pobreza extrema			
Aceleraron el progreso hacia la meta		No aceleraron el progreso hacia la meta	
En trayectoria	Fuera de trayectoria	En trayectoria	Fuera de trayectoria
Argentina	El Salvador	Chile	Costa Rica
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Panamá		Guatemala
Brasil	Paraguay		Honduras
Colombia	República Dominicana		México
Ecuador	Venezuela		Uruguay
Nicaragua	(República Bolivariana de)		
Perú			
Meta de reducción de la mortalidad infantil			
Aceleraron el progreso hacia la meta		No aceleraron el progreso hacia la meta	
En trayectoria	Fuera de trayectoria	En trayectoria	Fuera de trayectoria
Brasil	Argentina	Chile	Costa Rica
El Salvador	Belice	Ecuador	Haití
México	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Guatemala	Panamá
Perú	Colombia		Trinidad y Tabago
	Guyana		
	Honduras		
	Jamaica		
	Nicaragua		
	Paraguay		
	República Dominicana		
	Uruguay		
	Venezuela (República Bolivariana de)		

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

54. La clasificación de los países bajo esta mirada de aceleración del ritmo de mejora de los indicadores no guarda correlación con la basada en la apreciación de si se cumplirán o no las metas y es más útil a los efectos de examinar las políticas y programas que se pusieron en marcha o se reforzaron desde la introducción de la agenda para el desarrollo contenida en los ODM. Cabe destacar que entre los países que progresaron más rápido, hay varios que tenían un nivel elevado de pobreza y mortalidad infantil a comienzos de la década pasada. Son casos muy relevantes a la hora de extraer conclusiones acerca del impacto que tuvo la introducción de los ODM en la región.

E. ANTECEDENTES SOBRE COSTOS ASOCIADOS AL LOGRO DE ALGUNAS METAS

55. Las estimaciones del costo necesario para alcanzar distintas metas presentan varias dificultades. La propia complejidad de los modelos en que se basan impone la necesidad de adoptar supuestos simplificadores, a lo que se agrega la insuficiencia de información. En este acápite se resumen muy someramente las estimaciones efectuadas del costo de alcanzar metas en educación, pobreza y desnutrición.

56. La ausencia de datos confiables impide el cálculo de brechas. Esto es particularmente cierto en el caso de los temas ambientales, convirtiéndose en un serio obstáculo para el desarrollo sostenible. Es notable la falta de evaluación de las metas 7A y 7B de muchos informes de progreso a nivel regional. En particular, la región carece de información adecuada sobre la proporción de poblaciones de peces que están dentro de límites biológicos seguros (indicador 7.4), la proporción del total de recursos hídricos utilizada (indicador 7.5) y la proporción de especies en peligro de extinción (indicador 7.7) (CEPAL, 2010b). Además, los datos sobre las tendencias de la contaminación y degradación ambiental son escasos, a pesar de los impactos críticos que tienen en la salud pública y la seguridad alimentaria.

1. El costo de la universalización de la educación primaria

57. En el marco de la colaboración entre la CEPAL y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), se llevó a cabo un estudio de costos financieros para el cumplimiento de las Metas Educativas 2021, aprobadas en la Conferencia de Ministros de Educación celebrada en Lisboa el 20 de abril de 2009 (CEPAL/OEI, 2010). El estudio estimó los costos anuales involucrados en el avance progresivo hacia las Metas Educativas 2021, al año 2015 (como hito de evaluación parcial, coincidente con el año establecido para alcanzar las metas del Milenio) y al año 2021¹¹. A continuación se presentan algunos resultados de la estimación de costos financieros para el logro de la meta de universalización de la educación primaria en 2015 en cuatro países con tasas netas de

¹¹ La estimación se efectuó calibrando los niveles de logro posibles de dichas metas, teniendo en cuenta la realidad educativa de cada uno de los países de la región, su capacidad de hacer esfuerzos financieros para movilizar recursos adicionales provenientes de los propios ingresos fiscales y la posibilidad y viabilidad de establecer mecanismos de financiamiento de carácter multilateral. Entre esas metas se encuentra la universalización del término del ciclo primario de educación.

matrícula distintas (Argentina, Ecuador, Perú y República Dominicana) que cubren la diversidad de tasas netas de matrícula primaria en la región (véase el cuadro I.4)¹².

Cuadro I.4
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): ESTIMACIÓN DEL COSTO DE LA
UNIVERSALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA

País	Tasa neta de matrícula en educación primaria (en porcentajes)		Costo adicional al gasto actual (en millones de dólares de 2000)					Costo adicional total (en porcentajes del PIB de 2011)	
	2010	Meta para 2015	2011	2012	2013	2014	2015		Total
	Ecuador	46,2	80,0	10	20	30	40		50	150	0,61
República Dominicana	78,3	91,9	8	17	26	34	43	128	0,41
Perú	93,7	97,7	6	12	18	24	30	90	0,10
Argentina	98,3	99,4	12	24	36	48	61	181	0,04
Total^a			242	484	726	966	1 206	3 634	0,13

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), “Metas educativas 2021: estudio de costos”, *Documentos de Proyectos*, N° 327 (LC/W.327), Santiago de Chile, julio de 2010.

^a Países iberoamericanos, sin incluir España ni Portugal.

58. El monto agregado de recursos es relativamente bajo en todos los países. En el Ecuador —el país que tendría que hacer el mayor esfuerzo—, elevar la tasa de matrícula del 46% al 80% representa algo más de medio punto porcentual del PIB de 2011. Cabe destacar que se trata de los desembolsos agregados entre 2011 y 2015, de modo que la cifra anual es mucho menor cuando se la compara con el PIB del año respectivo. Ese porcentaje disminuye marcadamente a medida que se eleva la tasa neta de matrícula primaria: en la Argentina, el costo adicional para alcanzar la universalización del ciclo primario entre 2011 y 2015 representa solo un 0,04% del PIB de 2011.

59. Esta estimación del costo de que todos los niños y niñas logren completar el ciclo básico de educación no considera las inversiones necesarias para universalizar el acceso a la educación preprimaria, cuya cobertura en la región es muy baja. Como lo han señalado reiteradamente tanto la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la preparación escolar que logran los niños durante el ciclo previo a la primaria condiciona fuertemente los logros en el siguiente ciclo. Ello permite disminuir las tasas de deserción y de repetición durante la primaria, con el consiguiente ahorro de recursos públicos y privados.

60. Las cifras mencionadas más arriba pueden parecer bajas con relación al notable avance que implica elevar la tasa neta de matrícula primaria (de 46% al 80% en el Ecuador y del 78% al 92% en la República Dominicana), pero representan un importante esfuerzo financiero cuando se relacionan con el gasto público en educación. En ambos países, el costo adicional para alcanzar esas metas en 2015 es cercano a 0,5 puntos porcentuales del PIB, pero representan un 14% del presupuesto para la educación pública en el Ecuador y un 16% en la República Dominicana. Ante rigideces para elevar la carga

¹² Las tasas netas de matrícula al año 2015 fueron establecidas por los respectivos gobiernos y forman parte de la proyección de tasas crecientes hasta 2021; por lo tanto, no en todos los países corresponden a la universalización del ciclo primario.

tributaria efectiva, el financiamiento para lograr las metas de cobertura del ciclo primario tendrían que complementarse con recursos financieros de fuentes externas o basarse en reasignaciones del gasto público. De allí la importancia que han cobrado las iniciativas de canje de deuda por educación a la que se acogieron algunos gobiernos.

2. El costo del cierre de las brechas de pobreza monetaria

61. A menudo los costos asociados a la erradicación de la extrema pobreza se han identificado con la cuantía de los recursos monetarios necesarios para elevar el ingreso de la población hasta el valor de la línea de indigencia. Ello ha dado lugar a las estimaciones de las denominadas brechas de pobreza¹³. Los montos resultantes de esos ejercicios suponen que el traslado de recursos hacia los pobres ocurre en condiciones de focalización perfecta —tanto en la selección de beneficiarios como en la determinación de los montos de transferencias para cada uno de ellos— y sin ocasionar costos administrativos (Cecchini y Madariaga, 2011). Por ello, no consideran las inversiones en empleo, educación, salud y protección social necesarias para elevar el ingreso de las familias pobres en forma permanente sobre la base de los ingresos generados en el mercado laboral. En consecuencia, el costo de cerrar las brechas de pobreza difiere significativamente de los recursos que se requieren para llevar a cabo un conjunto amplio e interrelacionado de políticas y programas de lucha contra la pobreza.

62. El déficit agregado anual de ingresos de la población en extrema pobreza y del conjunto de la población pobre (véase el capítulo III), en millones de dólares de 2009, son magnitudes que, puestas en relación con el PIB y el gasto público social de los países, permiten derivar algunas conclusiones sobre la factibilidad de alcanzar las metas. La reducción de la pobreza extrema desde su nivel actual hasta prácticamente erradicarla representa una fracción relativamente baja del PIB, cercana o inferior a un punto porcentual, salvo en Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Honduras y el Paraguay. En estos países, la pobreza extrema es cercana o superior al 30% y los porcentajes son mucho más elevados en las zonas rurales¹⁴. El déficit agregado de recursos para cerrar la brecha de pobreza extrema es cercano o superior a 3 puntos porcentuales del PIB y representa más del 30% del gasto público que destinan a los sectores sociales. Guatemala, Honduras y el Paraguay probablemente no lograrán el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio. En cambio, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Nicaragua sí lo alcanzarán; no es aceptable que luego de 25 años más de la quinta parte de la población de los cinco países mencionados continúe viviendo con ingresos insuficientes para garantizar una alimentación adecuada.

3. El costo del hambre y la desnutrición¹⁵

63. Entre 2005 y 2009, la CEPAL y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), atendiendo a la relevancia social y económica del problema del hambre y la desnutrición infantil en la región, llevaron adelante un proyecto conjunto para el análisis del impacto económico y social del hambre en América Latina. En las dos fases del proyecto se realizaron estudios para los países centroamericanos y la República Dominicana, primero, y luego para el Ecuador, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Paraguay

¹³ Salvo indicación contraria, los términos pobreza y pobreza extrema se refieren a la denominada pobreza monetaria o por ingreso que se obtiene a partir de las líneas de pobreza calculadas por la CEPAL para los distintos países de la región.

¹⁴ En 2011 el porcentaje de pobreza extrema en Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Paraguay era del 22%, el 29%, el 42%, el 30% y el 28%, respectivamente.

¹⁵ Véase Naciones Unidas (2010), recuadro II.4.

y el Perú¹⁶. En ambos estudios se realizaron estimaciones del costo en que incurren los países como consecuencia del hambre y la desnutrición infantil. Se concluyó que la desnutrición que ha afectado a la región en las últimas décadas habría generado un costo de 6.659 millones de dólares en Centroamérica y la República Dominicana y de 4.331 millones de dólares entre los cuatro países sudamericanos mencionados, lo que equivalen a un 6,4% y un 3,3% del PIB agregado, respectivamente, en los años de análisis (2004 y 2005). Más del 90% de dichos costos corresponden a la menor productividad generada por una merma en la escolaridad y la mayor probabilidad de muerte de los desnutridos.

64. De no llevarse a cabo las intervenciones necesarias para erradicar la desnutrición, se seguirán incrementando los costos que trae consigo en las nuevas generaciones. En tanto, si se lograra erradicarla al año 2015, se generarían ahorros por 2.271 millones de dólares en Centroamérica y la República Dominicana y por 1.708 millones en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, el Paraguay y el Perú. Si se alcanzara la meta de disminuir la prevalencia de desnutrición de 1990 a la mitad hacia el año 2015, dichos ahorros alcanzarían 1.019 millones y 516 millones de dólares, respectivamente. Erradicar la desnutrición infantil no constituye un gasto, sino una inversión rentable de la cual se beneficia toda la población, particularmente el sector productivo. Por ello, el análisis de las intervenciones dirigidas a lograr la seguridad alimentaria en los países no solo debería considerar los costos operacionales de invertir, sino también sus beneficios y los costos de no hacerlo. El derecho a la alimentación obliga a la única meta aceptable: hambre cero. La garantía del derecho a la seguridad alimentaria y nutricional plantea como metas necesarias el acceso total a los alimentos, la erradicación de los problemas de desarrollo de los niños menores de 2 años por defectos de alimentación, el aseguramiento de la sostenibilidad de los sistemas alimentarios y la eliminación de las pérdidas de alimentos. La Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre profundizó los Objetivos de Desarrollo del Milenio con una meta específica que propone la reducción de la incidencia de la desnutrición crónica infantil por debajo del 2,5%, en todos los países de la región al año 2025.

¹⁶ Las estimaciones realizadas se basan en un modelo teórico y metodológico especialmente diseñado, y en información oficial de atenciones de salud, resultados educativos, productividad y costos para el año de análisis (2004 y 2005, respectivamente). Dado el carácter intertemporal del estudio, se emplearon registros de los períodos 1940-2004 y 1941-2005, y proyecciones hasta los años 2068 y 2069, respectivamente.

Anexo

Cuadro I.A-1
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: GRUPOS DE PAÍSES SEGÚN ÍNDICE DE
 DESARROLLO HUMANO (IDH) AJUSTADO POR IGUALDAD, 2011**

País o territorio ^a	Valores del IDH	Esperanza de vida al nacer (en años)	Años de escolaridad en promedio	Años de escolaridad esperados	Ingreso nacional bruto (INB) por habitante (en dólares PPA de 2005)	Relación del ingreso medio per cápita		Población ^b (en porcentajes)
						20% más rico en relación con el 20% más pobre ^c	5% más rico en relación con el 20% más pobre ^c	
América Latina y el Caribe ^d	0,726	74,4	7,8	13,5	10 112	16,1	33,3	100,0
América Latina ^d	0,726	74,4	7,8	13,5	10 102	16,1	33,3	98,1
Países con IDH bajo y medio bajo ^e	0,581	69,4	6,1	10,8	3 044	19,7	40,2	8,2
Haití	0,454	62,1	4,9	7,6	1 123			
Guatemala	0,574	71,2	4,1	10,6	4 167	22,0	49,7	
Honduras	0,625	73,1	6,5	11,4	3 443	24,0	47,9	
Nicaragua	0,589	74,0	5,8	10,8	2 430	13,0	24,7	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,663	66,6	9,2	13,7	4 054	19,9	38,3	
Países con IDH medio ^e	0,684	72,9	7,4	12,4	6 764	17,5	35,9	11,8
Colombia	0,710	73,7	7,3	13,6	8 315	18,2	38,1	
El Salvador	0,674	72,2	7,5	12,1	5 925	11,1	19,5	
Paraguay	0,665	72,5	7,7	12,1	4 727	20,8	44,1	
República Dominicana	0,689	73,4	7,2	11,9	8 087	19,9	41,8	
Países con IDH medio alto ^e	0,733	74,7	8,1	13,6	9 826	14,4	28,2	46,1
Brasil	0,718	73,5	7,2	13,8	10 162	20,8	45,5	
Ecuador	0,720	75,6	7,6	14,0	7 589	11,3 ^f	20,3 ^f	
Venezuela (República Bolivariana de)	0,735	74,4	7,6	14,2	10 656	8,4	13,4	
Perú	0,725	74,0	8,7	12,9	8 389	11,6	21,1	
Panamá	0,768	76,1	9,4	13,2	12 335	20,0	40,4	
Países con IDH alto ^e	0,779	77,9	9,0	14,9	11 709	12,3	23,6	32,1
México	0,770	77,0	8,5	13,9	13 245	12,1	23,3	
Costa Rica	0,744	79,3	8,3	11,7	10 497	14,7	27,1	
Cuba	0,776	79,1	9,9	17,5	5 416			
Argentina	0,797	75,9	9,3	15,8	14 527	13,6 ^f	26,9 ^f	
Chile	0,805	79,1	9,7	14,7	13 329	13,4	27,7	
Uruguay	0,783	77,0	8,5	15,5	13 242	7,9 ^f	13,2 ^f	
Países del Caribe ^d	0,724	72,5	9,0	13,1	11 006	11,6		1,9
Anguila								
Antigua y Barbuda	0,764	72,6	8,9	14,0	15 521			
Antillas Neerlandesas								
Aruba								
Bahamas	0,771	75,6	8,5	12,0	23 029			
Barbados	0,793	76,8	9,3	13,4	17 966			
Belice	0,699	76,1	8,0	12,4	5 812	17,6 ^g		
Dominica	0,724	77,5	7,7	13,2	7 889			
Granada	0,748	76,0	8,6	16,0	6 982			

Cuadro I.A-1 (conclusión)

País o territorio ^a	Valores del IDH	Esperanza de vida al nacer (en años)	Años de escolaridad en promedio	Años de escolaridad esperados	Ingreso nacional bruto (INB) por habitante (en dólares PPA de 2005)	Relación del ingreso medio per cápita		Población ^b (en porcentajes)
						20% más rico en relación con el 20% más pobre ^c	5% más rico en relación con el 20% más pobre ^c	
Guadalupe								
Guayana Francesa								
Guyana	0,633	69,9	8,0	11,9	3 192			
Islas Caimán								
Islas Turcas y Caicos								
Islas Vírgenes de los Estados Unidos								
Islas Vírgenes Británicas								
Jamaica	0,727	73,1	9,6	13,8	6 487	9,6 ^g		
Martinica								
Montserrat								
Puerto Rico								
Saint Kitts y Nevis	0,735	73,1	8,4	12,9	11 897			
San Vicente y las Granadinas	0,717	72,3	8,6	13,2	8 013			
Santa Lucía	0,723	74,6	8,3	13,1	8 273			
Suriname	0,680	70,6	7,2	12,6	7 538	17,9 ^g		
Trinidad y Tabago	0,760	70,1	9,2	12,3	23 439			

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2011*, Madrid, Mundi-Prensa, 2011.

^a Los nombres adoptados para los grupos de países no son los empleados en la clasificación utilizada en el *Informe sobre Desarrollo Humano 2011* y corresponden a categorías de elaboración propia.

^b Los datos de población fueron obtenidos de CEPAL base de datos CEPALSTAT.

^c Datos obtenidos a partir de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

^d Promedios ponderados.

^e Promedios simples.

^f Zonas urbanas.

^g Cifras provenientes de la base de datos CEPALSTAT. Los datos de Belice y Suriname corresponden a 1999 y los de Jamaica a 2004.

Cuadro I.A-2 (conclusión)

País o territorio	Objetivo 1		Objetivo 2	Objetivo 3	Objetivo 4	Objetivo 5	Objetivo 7		
	Meta 1A	Meta 1C		Meta 2A	Meta 3A	Meta 4A	Meta 5A	Meta 7C	
	Pobreza extrema	Desnutrición gobal	Subnutrición	Conclusión de enseñanza primaria	Mujeres en los parlamentos	Mortalidad infantil	Mortalidad materna	Acceso a agua potable	Acceso a saneamiento
Guyana		MUY ALTA	BAJA		MODERADA	ALTA	MUY ALTA	ALTA	MODERADA
Islas Caimán									
Islas Turcas y Caicos							MUY ALTA	MUY ALTA	
Islas Vírgenes Británicas							MUY ALTA	MUY ALTA	
Islas Vírgenes de los Estados Unidos									
Jamaica	BAJA	BAJA	MODERADA		MUY BAJA	MODERADA	MUY ALTA	MODERADA	BAJA
Martinica									
Montserrat								MUY ALTA	ALTA
Puerto Rico							BAJA		
Saint Kitts y Nevis			ALTA		MUY BAJA	MUY BAJA		MUY ALTA	ALTA
San Vicente y las Granadinas			MUY BAJA		BAJA	MODERADA			
Santa Lucía			ALTA		BAJA	BAJA		ALTA	BAJA
Suriname		ALTA	ALTA		MUY BAJA	ALTA	MUY ALTA	MODERADA	MODERADA
Trinidad y Tabago			MODERADA		MODERADA	ALTA	MODERADA	ALTA	ALTA

- El país ya logró la meta o está muy cerca de lograrla.
- El país se encuentra en trayectoria y, de prevalecer la tendencia observada, alcanzaría la meta.
- El país no se encuentra en trayectoria y, de prevalecer la tendencia observada, no alcanzaría la meta.
- El país presenta un retroceso o no muestra progreso hacia la meta.
- Sin información o información insuficiente.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT.

Cuadro I.A-3
**AMÉRICA LATINA (20 PAÍSES): PROGRESO HACIA LA ERRADICACIÓN
 DE LA POBREZA, 1990-2011^a**

	Pobreza extrema					Pobreza ^b				
	Nivel		Avance ^c	Avance al	Brecha de logro ^d	Nivel		Avance ^c	Avance al	Brecha de logro ^d
	1990	2011	1990-2011 (en porcentajes)	2011		1990	2011	1990-2011 (en porcentajes)	2011	
América Latina^e	22,6	11,5	98,2	MODERADA	0,2	48,4	29,4	78,5	ALTA	5,2
Países con IDH medio bajo y bajo^f	48,6	31,0	72,6	MUY ALTA	6,7	71,3	55,7	43,7	MUY ALTA	20,1
Haití	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Guatemala	42,0	29,1	61,4	MUY ALTA	8,1	69,4	54,8	42,1	MUY ALTA	20,1
Honduras	60,9	42,8	59,4	MUY ALTA	12,4	80,8	67,4	33,2	MUY ALTA	27,0
Nicaragua	51,4	29,5	85,2	MUY ALTA	3,8	72,0	58,3	38,1	MUY ALTA	22,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	40,0	22,4	88,0	ALTA	2,4	63,1	42,4	65,6	MUY ALTA	10,9
Países con IDH medio^f	28,4	18,9	66,6	ALTA	4,7	62,8	43,2	62,7	MUY ALTA	11,7
Colombia	26,1	10,7	118,0	MODERADA	0,0	56,1	34,2	78,1	ALTA	6,2
El Salvador	26,0	16,7	71,5	ALTA	3,7	70,4	46,6	67,6	MUY ALTA	11,4
Paraguay	33,0	28,0	30,3	MUY ALTA	11,5	62,0	49,6	40,0	MUY ALTA	18,6
República Dominicana	...	20,3	...	ALTA	...	...	42,2	...	MUY ALTA	...
Países con IDH medio alto^f	22,0	9,3	115,3	MODERADA	0,0	48,1	27,2	86,9	MEDIA BAJA	3,1
Brasil	23,4	6,1	147,9	BAJA	0,0	48,0	20,9	112,9	MEDIA BAJA	0,0
Ecuador ^g	26,2	10,1	122,9	MODERADA	0,0	62,1	32,4	95,7	ALTA	1,4
Venezuela (República Bolivariana de)	14,4	11,7	37,5	MODERADA	4,5	39,8	29,5	51,8	ALTA	9,6
Perú	25,0	6,3	149,6	BAJA	0,0	47,5	27,8	82,9	MEDIA BAJA	4,1
Panamá	21,0	12,4	81,9	MODERADA	1,9	43,0	25,3	82,3	MEDIA BAJA	3,8
Países con IDH alto^f	10,4	5,3	97,3	BAJA	0,1	31,2	15,7	99,3	BAJA	0,1
México	18,7	13,3	57,8	MODERADA	4,0	47,7	36,3	47,8	ALTA	12,5
Costa Rica	10,1	7,3	55,4	BAJA	2,3	26,3	18,8	57,0	MEDIA BAJA	5,7
Cuba	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Argentina ^g	6,8	1,9	144,1	BAJA	0,0	25,4	5,7	155,1	BAJA	0,0
Chile	13,0	3,1	152,3	BAJA	0,0	38,6	11,0	143,0	BAJA	0,0
Uruguay ^g	3,4	1,1	135,3	BAJA	0,0	17,9	6,7	125,1	BAJA	0,0

	Alcanzaron la meta
	En trayectoria de logro de la meta
	Fuera de trayectoria de logro de la meta

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT.

^a Los porcentajes de indigencia y de pobreza se basan en líneas nacionales estimadas por la CEPAL.

^b Incluye población en pobreza extrema.

^c Cociente entre el número de puntos porcentuales en que se redujo la indigencia y la pobreza y la mitad de la incidencia correspondiente al año 1990.

^d Número de puntos porcentuales requeridos para alcanzar la meta de reducir a la mitad la pobreza extrema entre 1990 y 2015.

^e Promedio ponderado.

^f Promedio simple.

^g Áreas urbanas.

II. REDUCCIÓN DE LA POBREZA: ALGUNAS EXPERIENCIAS Y LECCIONES POSITIVAS

INTRODUCCIÓN

65. En esta sección se examinan algunas experiencias y lecciones positivas relacionadas con la reducción de la pobreza en la región, desde el punto de vista de la orientación y el aporte de las políticas públicas en los últimos años: el manejo balanceado de la macroeconomía y la orientación contracíclica del gasto público, algunas políticas de empleo y de mercado de trabajo, la expansión y consolidación de diversos programas de transferencias públicas orientadas a los más pobres o a segmentos excluidos de los sistemas de protección social, y unas consideraciones en torno a la construcción progresiva e incremental de un piso de protección social.

A. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA Y DE LA POBREZA TOTAL EN AMÉRICA LATINA EN EL PERÍODO 1990-2011

66. En el último decenio, la región ha registrado una tendencia descendente en los niveles de pobreza e indigencia (véase el gráfico II.1). De acuerdo con las estimaciones más recientes de la CEPAL, alrededor de 2011 la pobreza alcanzaba al 29,4% de la población y la indigencia o pobreza extrema se ubicaba en un 11,5% (estos son los niveles más bajos observados en las últimas tres décadas).

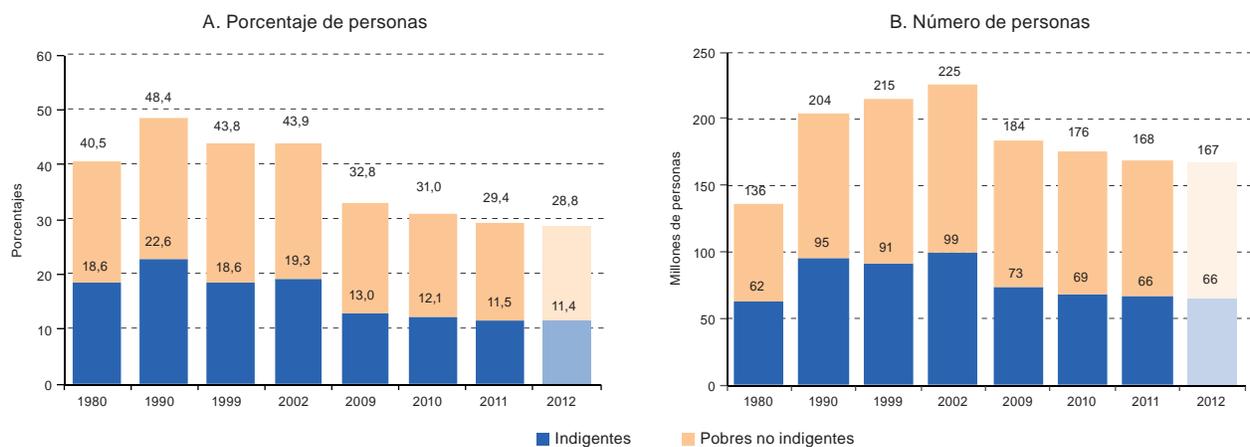
67. El perfil de los hogares en situación de pobreza cambió como consecuencia de tendencias sociodemográficas y migratorias de largo aliento: la urbanización, el descenso de la fecundidad, el envejecimiento de la población y los cambios en las estructuras familiares, además del aumento de la incidencia de la pobreza en los hogares con jefatura femenina. Pero dicho perfil también mantuvo rasgos característicos: hogares con más niños, menores niveles educativos y una mayor incidencia del desempleo y del trabajo por cuenta propia en comparación con los hogares de más recursos. La evidencia también muestra que la mayoría de las personas pobres y vulnerables en edad de trabajar se encuentran ocupadas, lo que revela un rasgo singular de la región: la heterogeneidad de su estructura productiva y la incapacidad para crear suficientes empleos decentes y proveer niveles de bienestar adecuados para amplios sectores de ocupados. Esta característica de la pobreza es central por cuanto establece su estrecho vínculo con el mercado laboral y los bajos ingresos que se generan en el empleo.

68. Dado este perfil de la pobreza en la región, ¿cómo se puede caracterizar su evolución y la de las políticas implementadas en los últimos años? Como se indicó anteriormente, el descenso de los niveles de pobreza se debió, en gran parte, a tasas relativamente altas de crecimiento con creación de empleo, sobre todo en el período 2003-2008, cuando la mayoría de los países registraron un aumento de los ingresos laborales¹. Aunque en menor medida, también contribuyeron a ese descenso el aumento de las transferencias (públicas y privadas, incluidas las pensiones y jubilaciones) y de otras fuentes de ingreso, la mayor participación de las mujeres en el empleo, lo que redujo la tasa de dependencia en los hogares (Uthoff y Cecchini, 2008), y la disminución de la tasa fecundidad, cuya tendencia descendente ha

¹ Esta característica ha marcado la diferencia con otros períodos anteriores (en los años noventa, por ejemplo, se registraron ciclos de crecimiento económico sin creación de empleo neto).

reducido el tamaño de los hogares². Tanto la menor fecundidad como el aumento de la participación de las mujeres en el empleo están estrechamente vinculados, ya que el mayor acceso de las mujeres de la región a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluida la planificación familiar, les ha permitido conciliar mejor los roles reproductivos y productivos. El goce de sus derechos reproductivos por parte de las mujeres ha permitido a los países beneficiarse de las habilidades y los conocimientos de mujeres que antes estaban sujetas a una carga reproductiva y de cuidados mucho mayor. Aun así, se estima que un 22% de las mujeres de América Latina y el Caribe de entre 15 y 49 años no podían satisfacer su demanda de anticonceptivos en 2012.

Gráfico II.1
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA, 1980-2012
 (En porcentajes y millones de personas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago de Chile, 2012.

69. A diferencia de las anteriores, la crisis financiera mundial de 2009 tuvo un impacto negativo importante, aunque breve y de menor intensidad, sobre los niveles de pobreza e indigencia. Ello resultó especialmente significativo, dados los efectos de mediano y largo plazo que otros episodios anteriores de crisis han tenido sobre los indicadores sociales de la región, particularmente en la incidencia de la pobreza³. El sostenido descenso de los niveles de pobreza e indigencia desde 2003 ocurrió en un contexto económico con episodios favorables para la región, aunados a un manejo macroeconómico más balanceado que en el pasado. Durante los períodos de bonanza se amplió el espacio fiscal, lo que permitió contrarrestar varios choques económicos externos y enfrentar mejor la volatilidad que ha caracterizado a la economía mundial a partir de 2008. Asimismo, se observó la consolidación de diversos programas de asistencia y protección social que han aumentado los ingresos monetarios de los más pobres, ayudado a la acumulación de capital humano y tratado de contener la enorme vulnerabilidad a la pobreza de los estratos carentes de protección social. Finalmente, diversas acciones en materia de empleo, así como la construcción gradual de sistemas de protección social más abarcadores, constituyen aprendizajes que merecen atención.

² Más de la mitad del incremento del empleo correspondió a mujeres.

³ En comparación con las sucesivas crisis de los años ochenta y noventa, la última década presentó un panorama más auspicioso. Por ejemplo, tras el inicio de la crisis de la deuda a comienzos de los años ochenta, el PIB per cápita regional tardó 14 años en alcanzar el nivel de 1980, mientras que los niveles de pobreza tardaron 25 años en volver a valores comparables.

70. Tres son las implicancias centrales de los aspectos que se abordan en los siguientes acápitales:
- a) los programas y las políticas que permiten a los hogares pobres alcanzar mayores capacidades y niveles de bienestar son esenciales; el otro lado de la ecuación está conformado por una menor volatilidad y períodos de crecimiento con creación de empleo decente (formal y con acceso a mecanismos de protección) y de fuentes sostenibles de ingreso;
 - b) los efectos negativos de los períodos de crisis o recesión deben ser contrarrestados por la acción pública para evitar rezagos sociales irrecuperables, y
 - c) la conducción de la política macroeconómica y el gasto público, de la política industrial y de la política social requiere una coordinación eficaz y una visión integral con respecto a las oscilaciones del ciclo económico, de los precios relativos y del empleo, pero sobre todo con respecto a las necesidades y vulnerabilidades permanentes de la población.

B. MANEJO BALANCEADO DE LA MACROECONOMÍA Y EL GASTO PÚBLICO

1. Una macroeconomía menos volátil y severa con los sectores vulnerables

71. En el período 2003-2007, un manejo fiscal, cambiario y monetario en favor del crecimiento dio resultados positivos y ayudó a construir un espacio fiscal más holgado. Esto ha permitido a casi todos los países ejercer el gasto público de forma contracíclica frente a una economía global incierta y volátil, especialmente tras la crisis financiera mundial desatada a fines de 2008. En un contexto internacional incierto, y pese a las presiones provenientes de la economía mundial (volatilidad de los precios de los alimentos y las materias primas, y de los flujos financieros mundiales), la inflación y el saldo de la balanza de pagos se mantuvieron en márgenes manejables⁴.

72. A diferencia de las coyunturas adversas que se presentaron en décadas anteriores, en esta ocasión, América Latina y el Caribe mostró mayor resistencia y capacidad de respuesta, poniendo de manifiesto la importancia de que la política macroeconómica cumpla una función estabilizadora y contenga los excesos del ciclo económico, ya sea en su etapa de auge o contracción. Un ciclo económico recesivo en el que bajan las ventas lleva a que las empresas realicen ajustes en sus planes de inversión y en su personal, reduciendo las horas trabajadas y despidiendo trabajadores. Esto, a su vez, produce un nuevo ciclo de ajuste al contraerse el consumo de los trabajadores ante la pérdida del ingreso de los que fueron despedidos y el mayor riesgo de perder el empleo de los que lograron conservarlo. Por lo tanto, una política fiscal que atenúe la fase contractiva modera las pérdidas de empleo directo, así como su efecto indirecto a través del consumo. En términos generales, en el cuadro II.1 se recoge la orientación predominante de la política fiscal, monetaria, cambiaria y macroprudencial para enfrentar las coyunturas desfavorables desde 2007 (CEPAL, 2012d)⁵. Entre ellas, la política fiscal quizás fue la que más

⁴ En particular, las políticas públicas debieron enfrentar tres coyunturas adversas: a) el aumento de los precios de los alimentos y los hidrocarburos en el bienio 2007-2008, b) la crisis financiera mundial de 2009 y c) la desaceleración de la economía mundial, y la incertidumbre y desaceleración del crecimiento económico mundial, que se vieron prolongadas por la crisis de la zona del euro en la segunda mitad de 2011. Ante cada uno de estos episodios, los países implementaron medidas macroeconómicas y sectoriales que la CEPAL ha documentado con sumo detalle.

⁵ El detalle pormenorizado de las medidas adoptadas por los países de la región ante los choques mencionados de 2007-2008 y 2011 en materia fiscal, macroeconómica, social y laboral está disponible en CEPAL (2012e).

contribuyó al importante grado de resiliencia que mostró la región ante la crisis mundial de 2008-2009. Además de las transferencias y los programas específicos en el área social, orientados a mitigar el impacto en los sectores más vulnerables, también se destacan los programas de inversión en infraestructura, vivienda y apoyo a pymes, así como otros cuya finalidad era contrarrestar los efectos negativos de la crisis sobre la actividad económica y el empleo.

Cuadro II.1
AMÉRICA LATINA: ORIENTACIÓN DE LAS PRINCIPALES POLÍTICAS MACROECONÓMICAS ANTE COYUNTURAS DESFAVORABLES DE LA ECONOMÍA MUNDIAL, 2007-2011

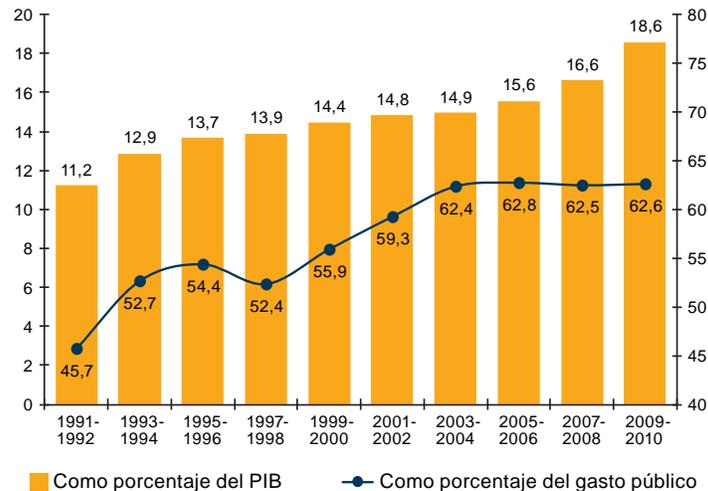
Coyuntura	Política fiscal	Política monetaria, cambiaria y macropudencial
Auge de los precios de los alimentos y los combustibles (2007-2008)	Reorientación del gasto y los impuestos para evitar los efectos regresivos del aumento de precios	Políticas restrictivas y de apreciación cambiaria
Crisis financiera mundial (2008-2009)	Estabilización de la demanda interna mediante el aumento del gasto público	Aumentos de la liquidez para enfrentar el impacto de la crisis
Incertidumbre internacional a partir del segundo semestre de 2011	Inicio de reformas tributarias para consolidar las finanzas públicas	Predominio de la cautela en el manejo de las principales variables de la política monetaria y cambiaria

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2012* (LC/G.2546-P), Santiago de Chile, 2012.

2. Un manejo del gasto público contracíclico y con mayor énfasis en el gasto social y la redistribución de recursos

73. Una segunda tendencia compartida en la región, que merece ser tomada en cuenta como aprendizaje para el futuro, es la evolución del monto y la composición del gasto público. En las últimas décadas, los países también lograron sostener en el tiempo un gasto social al alza con respecto al PIB y al gasto público en general, sobre todo durante la crisis de 2008-2009. La tendencia hasta 2010 fue de aumento real de los recursos disponibles para el financiamiento de servicios sociales y para transferencias a los hogares. Este aumento también se reflejó en la prioridad macroeconómica del gasto social: a comienzos de los años noventa, el gasto social como porcentaje del PIB se situaba en un 11,2%, con un aumento sistemático en los diversos bienios analizados para llegar al 15,6% en 2005-2006, al 16,6% en 2007-2008 y al 18,6% en 2009-2010. Esto estuvo acompañado por una mayor prioridad otorgada al gasto social dentro del gasto público. Esta tendencia se debió, según el caso, al aumento de la recaudación o a una mayor importancia conferida al gasto social con respecto a otros rubros: su importancia relativa se elevó del 45,7% en 1991-1992 al 59,3% en 2001-2002 y al 62,6% en 2009-2010. Hasta mediados de la década de 2000, la evolución del gasto público social había sido altamente procíclica. En el segundo lustro de la década, varios países iniciaron esfuerzos sistemáticos para reforzar los programas sociales, en particular los orientados a la lucha contra la pobreza, lo que se abordará más adelante (véanse los gráficos II.2 y II.3).

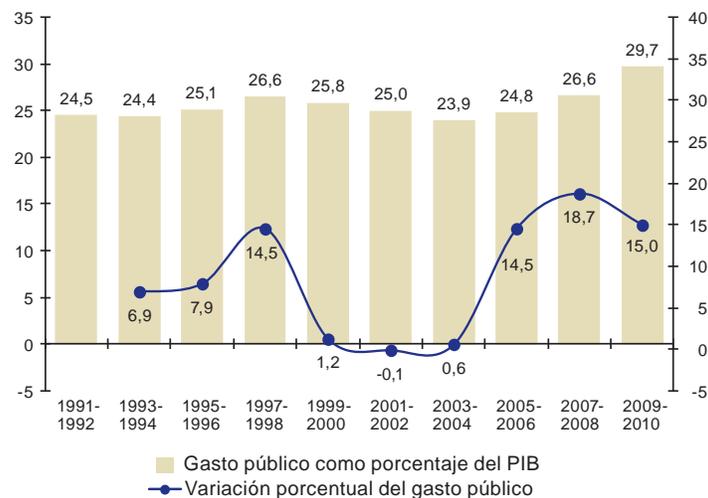
Gráfico II.2
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES)^a: EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL,
 Y PARTICIPACIÓN DE ESTE EN EL GASTO TOTAL, 1991-1992 A 2009-2010**
 (En porcentajes del PIB y del gasto público total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago de Chile, 2012.

^a Promedio ponderado de los países.

Gráfico II.3
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES)^a: EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL^b,
 Y TASAS DE VARIACIÓN BIENAL, 1991-1992 A 2009-2010**
 (En porcentajes del PIB y tasas porcentuales de variación)



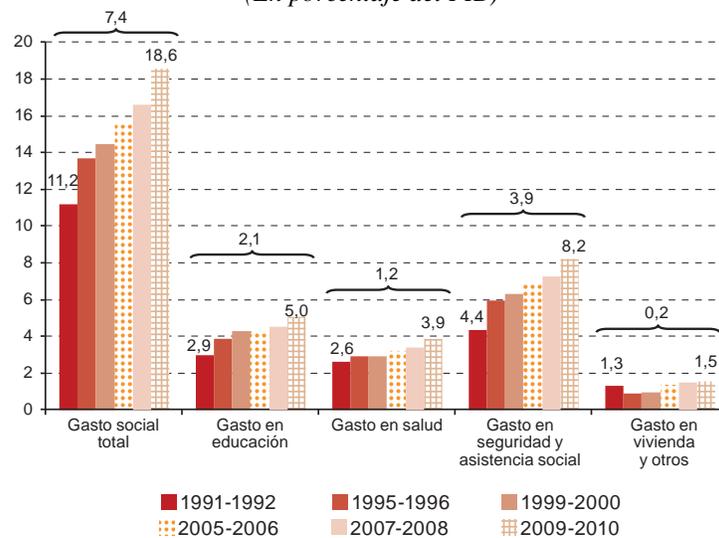
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago de Chile, 2012.

^a Promedio ponderado de los países.

^b Las cifras de gasto público total corresponden a cifras oficiales provenientes por lo general de la clasificación funcional del gasto público y pueden no coincidir con las originadas en el uso de la clasificación económica del mismo.

74. En el gráfico II.4 se resumen las principales tendencias en cuanto a la composición del gasto social por sector (educación, salud, seguridad y asistencia social, vivienda y otros). Se puede apreciar que el aumento de 7,4 puntos porcentuales del PIB para el agregado regional del gasto social se explica mayormente por el crecimiento de la seguridad y la asistencia social. El progresivo envejecimiento de la población ha significado el aumento paulatino de los recursos destinados a pagar las prestaciones de la seguridad social. Aunque gran parte de estos recursos provienen de recaudaciones basadas en sistemas de seguridad social contributivos (públicos o mixtos), también se han introducido en una mayor cantidad de países mecanismos solidarios de financiamiento del pago de la seguridad social, más allá de los mecanismos solidarios de redistribución que existen en dichos sistemas.

Gráfico II.4
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL
 POR SECTORES, 1990-1992 A 2009-2010**
 (En porcentaje del PIB)



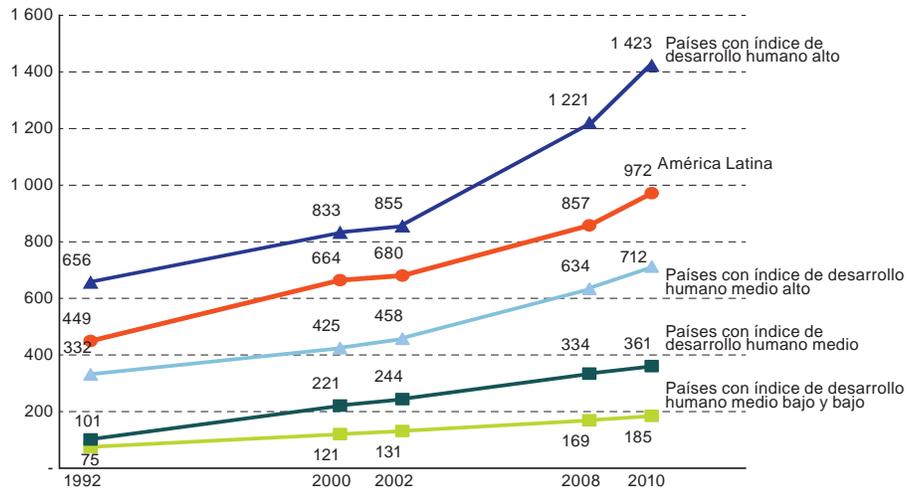
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago de Chile, 2012.

^a Promedio ponderado de los países.

75. Por otra parte, aunque no se dispone de información separada sobre la porción que corresponde a asistencia social y la asociada a la seguridad social, los antecedentes indican que, principalmente en la década de 2000, se extendieron diversos programas de asistencia social, en particular los orientados a la lucha contra la pobreza, que incluyen mecanismos de transferencias directas a los hogares, de carácter condicionado o no⁶. Esto se ha traducido en un aumento sostenido de los montos per cápita que los países dedican al gasto social, aunque aún se verifican grandes diferencias de un país a otro en cuanto a los montos absolutos (véase el gráfico II.5)

⁶ Entre 2000 y 2007, los recursos destinados a asistencia social en la Argentina aumentaron casi un 85% (aun considerando el descenso de casi el 20% en 2002); en el Brasil (gobierno federal), dichos recursos se triplicaron en el mismo período; en Chile solo se incrementaron un 5,5% (con descensos considerables en 2003, 2004 y 2006); en Colombia casi se duplicaron entre 2004 y 2007; y en Costa Rica se incrementaron más del 75% desde 2002.

Gráfico II.5
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL PER CÁPITA, 1990-2010^a
 (En dólares de 2005)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago de Chile, cuadro 40 del anexo estadístico, 2012.

^a América Latina: promedio ponderado. Grupos de países ordenados según el índice de desarrollo humano: promedio simple (véase el cuadro 1 del anexo).

76. El otro componente del gasto social que registró un aumento importante en los últimos 20 años es la educación (2,1 puntos porcentuales del PIB). Esto se asocia con la expansión de la cobertura y el acceso a la educación primaria en los países más pobres y a la educación secundaria en los restantes (tanto en términos de infraestructura como, y principalmente, del gasto corriente, asociado en su mayoría al aumento de la dotación de docentes). Esto ha ido en desmedro de la expansión del sector de la salud, que registró un incremento muy leve de su prioridad macroeconómica (1,2 puntos porcentuales del PIB). Frente a las contracciones presupuestarias de este sector, suelen sacrificarse las inversiones o reinversiones en infraestructura, la renovación de equipos y la reposición de insumos médicos, lo que suscita problemas en el sector público de la salud que afectan la cobertura y, sobre todo, la calidad de las prestaciones, situaciones que tardan en normalizarse.

77. Finalmente, los sectores a los que se ha dado menos importancia relativa han sido el de la vivienda, agua potable y saneamiento, y el de medioambiente, pese a la persistencia de bolsones de marginalidad habitacional y a la degradación del medio ambiente en prácticamente todos los países y las ciudades principales. Esto dificulta el desarrollo de programas de radicación (en general a partir de programas de saneamiento) y erradicación de asentamientos marginales, y afecta tanto a la población de menores recursos como, indirectamente, al sector de la salud, por las mayores dificultades para controlar vectores de enfermedades infectocontagiosas fáciles de propagar en ausencia de sistemas de acceso a agua potable, alcantarillado y tratamiento de desechos. La escasa inversión en esta área también ha impedido o restado impulso a las iniciativas de preservación del medio ambiente, tanto por la vía de la generación de zonas de conservación de la biodiversidad como de las necesarias medidas de regulación de la actividad productiva, para impedir su deterioro y contaminación.

78. En síntesis, la evolución de los niveles de pobreza e indigencia en los últimos años se presenta como auspiciosa, aun cuando persistan elevados niveles de desigualdad dentro de un mismo país y entre un país y otro. Pese a ello, dos aprendizajes observados corresponden a:

- i) un manejo más balanceado de la macroeconomía con el fin de mitigar con mayor éxito los excesos del ciclo económico, y
- ii) un aumento del gasto público y social que ha reducido notoriamente su carácter procíclico. Esto no implica que el esfuerzo fiscal o la orientación del gasto sean óptimos, pero sí han mostrado un mejor desempeño que en el pasado. En ese sentido, además de los sistemas de seguimiento del impacto redistributivo del gasto, el diseño de presupuestos con perspectiva de género constituye un avance que aún resta generalizar.

C. LOS TEMAS SOCIALES NO SOLO SE DEFINEN EN EL ÁREA SOCIAL: LAS POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABAJO Y DE FOMENTO COMO INSTRUMENTOS DEL ENFOQUE ANTICÍCLICO

79. Dada la incidencia del crecimiento y la estabilidad macroeconómica en la reducción de la pobreza (en especial mediante la creación de empleo decente), así como la histórica segmentación del mercado laboral en la región, las políticas asistenciales y no contributivas constituyen solo uno de los pilares para avanzar hacia pisos mínimos de bienestar y el cierre de brechas de bienestar y de capacidades. El núcleo de la reproducción de la pobreza y la desigualdad ocurre mediante los efectos combinados de brechas en la acumulación de capacidades, incluida la alta segregación laboral de las mujeres, que las mantiene en ocupaciones informales y de baja remuneración, y la ampliación de brechas de ingresos y de bienestar en el mercado laboral, en especial mediante la desigualdad en el acceso y la disponibilidad de empleos de baja y alta productividad. También en el largo plazo, la sostenibilidad financiera y fiscal de los sistemas de protección social depende, en última instancia, de un pilar contributivo basado en el empleo formal, bien articulado con un pilar no contributivo financiado de forma solidaria. Dos instrumentos importantes a relevar tienen que ver con las políticas de mercado de trabajo y de fomento capaces de generar empleo formal de mayor productividad y menores brechas de desigualdad en el mercado laboral.

80. El trabajo permite a los hogares de bajos recursos superar la pobreza. En todos los países, cualquiera sea el nivel de desarrollo, la base para impulsar la inclusión y la cohesión social de manera sostenible es contar con una oferta de empleo suficiente. Por el contrario, cuando hay escasez de empleos e ingresos por trabajo, hay más hogares en la pobreza, menos crecimiento y menor desarrollo humano y económico. La experiencia ha demostrado que el crecimiento económico por sí solo no es suficiente. Sin embargo, desde el comienzo del nuevo siglo, América Latina ha conseguido que el crecimiento económico tenga un fuerte impacto en el empleo, que resultó en un sostenido descenso de la tasa de desempleo abierto y mejoras incipientes en la calidad del empleo (OIT, 2012). No obstante, aún se registran problemas vinculados al alto grado de informalidad y precariedad de las relaciones laborales, y mayores dificultades de inserción laboral para los jóvenes y las mujeres, entre otros déficits de trabajo decente. En las secciones anteriores se destacó el papel de la política fiscal anticíclica a la hora de enfrentar la crisis de 2008. Las políticas de mercado de trabajo también fueron parte de esa estrategia, priorizando la preservación de los empleos y los ingresos de las personas, y ayudando así a moderar el ciclo recesivo.

1. Políticas de mercado de trabajo: algunos aprendizajes

81. La generación de empleo de calidad es un elemento clave de la lucha contra la pobreza y el cumplimiento del derecho social básico al empleo también es un mecanismo para aumentar las capacidades de crecimiento de largo plazo. En muchos países, el contexto de las políticas laborales registró notorios cambios entre las décadas de 1990 y 2000. En el primer período, prevalecieron los enfoques que buscaban reducir las regulaciones basadas en mecanismos y disposiciones legales y en la negociación, a favor de la regulación basada en el mercado (flexibilización de los contratos, abaratamiento de los despidos, subcontratación, reducción o contención del salario mínimo real y de los costos laborales no salariales, descentralización de la negociación colectiva, entre otros). En cambio, durante la década siguiente, en muchos países se volvieron a fortalecer las regulaciones basadas en disposiciones legales y en la negociación, por ejemplo con aumentos del salario mínimo, el fortalecimiento de la negociación colectiva, restricciones a los contratos temporales y a la subcontratación, aumentos de las inspecciones laborales y demás (Weller, 2009b y 2012, pág. 144).

82. Durante la crisis de 2008-2009 se destacan dos aspectos que están relacionados con las medidas implementadas y que proveen lecciones para la puesta en marcha de políticas de empleo e ingreso contracíclicas. En el cuadro II.2 se muestran, a grandes rasgos, algunas de las medidas adoptadas en la región durante las coyunturas adversas más recientes. En primer lugar, contrariamente a lo ocurrido en crisis anteriores, y ligado al manejo macroeconómico más balanceado ya mencionado, los salarios reales no cayeron en 2009. En reacción al estancamiento o a la pérdida del poder de compra salarial de 2008, causados por el repunte inflacionario (sobre todo de alimentos), los salarios nominales registraron un marcado incremento. Con posterioridad, la caída de la inflación de un 8,2% en 2008 a un 4,7% en 2009 en el promedio ponderado de la región, principalmente a partir de la rebaja de los precios internacionales de los alimentos y los hidrocarburos, permitió que un porcentaje relevante de los incrementos nominales se tradujera en ganancias reales. Además, los países aplicaron políticas de salario mínimo, con lo que los salarios mínimos reales aumentaron un 3,6% en la mediana de 16 países. De esta manera, la evolución de los salarios reales, tanto en el promedio como en sus niveles más bajos, contribuyó a estabilizar el poder de compra de los hogares de los asalariados (CEPAL, 2012b, pág. 279). En segundo término, en varios países se hicieron esfuerzos para proteger el empleo. De hecho, el empleo formal registró un leve crecimiento pese a la contracción del PIB regional en 2009. A ello contribuyeron las expectativas favorables de muchas empresas de que la crisis fuera pasajera, así como el hecho de que la actividad económica de la región repuntara con rapidez. También jugaron un papel preponderante algunas políticas de mercado de trabajo vigentes o aplicadas durante la crisis para proteger el empleo o compensar la pérdida de puestos de trabajo. En especial, los seguros de desempleo, los programas de empleo de emergencia y las transferencias o programas sociales para los sectores más pobres y vulnerables contribuyeron a mantener o aumentar la demanda agregada y a reducir la duración de la etapa contractiva, actuando de manera contracíclica en términos de empleo e ingresos.

83. Otro aprendizaje importante que debe seguir desarrollándose es que, durante la década pasada, concomitantemente con la mejora de los indicadores laborales, muchos países de la región fortalecieron su institucionalidad laboral, lo que significó una reversión de las tendencias previas (Weller, 2009b). Sin embargo, persisten serios déficits en la institucionalidad laboral y hay varias deudas pendientes en materia de regulación de los mercados laborales, así como importantes sesgos de género y edad, y sectores significativos de trabajadores no cubiertos por normas laborales fundamentales. El modelo “dual” que existe en la región es un obstáculo central para facilitar la apropiación de ganancias de productividad por parte de los trabajadores de menores ingresos y para romper la barrera entre los trabajadores formales e informales, que después se traslada a la protección social. La institucionalidad laboral debe entonces diseñarse de manera que se creen y potencien círculos virtuosos entre aumentos de productividad y calidad del empleo.

Cuadro II.2
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MEDIDAS LABORALES ADOPTADAS
 FRENTE A LOS CHOQUES ADVERSOS RECIENTES, 2007-2011**

	Choque de precios externos (2007-2008)	Crisis financiera-económica (2008-2009)	Deuda europea (2011)
Subsidios a la contratación o mantenimiento de personal		AR, CL, CO, JM, MX, NI, UY	
Modificaciones al seguro de desempleo		AR, BH, BR, CL, EC, MX, UY	
Programas de capacitación		AR, BH, BZ, CL, CO, MX, PE, UY	CR, PE, TT
Empleo de emergencia		AR, BH, BO, CL, CR, MX, PE, PY, RD, SL, SV, UY	PE

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2012* (LC/G.2546-P), Santiago de Chile, 2012, pág. 63.

84. Ante este panorama, la CEPAL y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) han planteado que, como ocurre con las políticas macroeconómicas, la efectividad de las políticas de empleo en buena medida descansa sobre su sincronía y capacidad de respuesta con respecto a la evolución del ciclo económico. Las políticas de mercado de trabajo deben atenuar los ciclos para que las empresas no pierdan su capital humano en momentos de crisis y los trabajadores no se vean afectados por largos períodos de desempleo, con la consiguiente pérdida de ingresos y creciente dificultad para reinsertarse en el mercado laboral. Al respecto, distintas políticas poseen mayor pertinencia y efectividad potencial según el momento del ciclo. En un contexto de crisis, por ejemplo, los programas de empleo directo y de retención en el empleo son prioritarios con el fin de contrarrestar efectos negativos, en especial para los trabajadores más vulnerables y menos capacitados. En cambio, en fases de crecimiento, dichas políticas deben priorizar acciones que permitan expandir la demanda y la oferta de empleo con mayores niveles de productividad (CEPAL/OIT, 2011a).

2. Políticas de mercado de trabajo

85. Conviene retomar algunos aprendizajes sobre políticas relacionadas directamente con el mercado de trabajo, que fomentan una mayor igualdad bajo ciertas condiciones. Se destacan las políticas y los programas de capacitación, protección, igualdad de género y fortalecimiento de la institucionalidad laboral⁷.

a) Capacitación laboral

86. Aunque no puede compensar las debilidades del sistema educativo y su impacto nocivo en la estructura distributiva, un sistema de formación profesional puede ayudar a reducir las brechas de ingresos entre las personas con un mayor nivel de educación formal (que se preparan para el mercado laboral con estudios terciarios) y las que abandonan el sistema educativo después de terminar la educación secundaria o, en muchos casos, antes. Cuatro áreas de formación profesional y capacitación desempeñan un papel importante para lograr una mayor igualdad en el mercado laboral:

⁷ En lo sucesivo, se retoman los hallazgos y las recomendaciones de Weller (2012), Weller y Roethlisberger (2011), y Weller (2009a).

1. Estrategias de aprendizaje de por vida. Una estrategia de este tipo puede tener efectos igualadores si se centra en la capacitación continua de personas con un menor nivel educativo, por lo que tiene un potencial distributivo positivo, además de coincidir con la iniciativa de aprendizaje a lo largo de la vida promovida por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). En este contexto, es importante el desarrollo de sistemas de certificación de competencias que tiendan a favorecer sobre todo a personas con menores niveles de educación y capacitación formal, al reconocer las habilidades y los conocimientos adquiridos fuera de los sistemas formales de formación y capacitación (Schkolnik, Araos y Machado, 2005).
2. Mejora del acceso de los jóvenes procedentes de hogares de bajos recursos a sistemas de educación y formación de calidad. Además de mejorar el acceso y la calidad de los servicios de educación formal, la formación y capacitación de jóvenes en oficios no universitarios cumple una función importante, sobre todo mediante la formación en esquemas duales de formación y el desarrollo de una oferta de formación para técnicos no universitarios.
3. Capacitación para personas con problemas especiales de inserción laboral (dirigida, sobre todo, a aquellas que tienen un bajo nivel de educación formal), a fin de reforzar la igualdad en el mercado laboral. Sin desconectarse de la nivelación de estudios como una opción importante para estas personas (Weller, 2009a), los programas dirigidos a grupos con problemas especiales de inserción laboral desempeñan un papel importante. Su éxito parece tener una correlación positiva con una estricta focalización, una escala relativamente pequeña, la emisión de un título reconocido y valorado en el mercado laboral, y una fuerte relación con el trabajo en las empresas. Dichos esquemas deben poseer una doble pertinencia: para la demanda de calificaciones del mercado laboral, lo que mejora la inserción productiva de los capacitados, y para los proyectos de vida de las personas, lo que mejora su bienestar.
4. Atención a la segregación laboral de las mujeres. En la región aún se perciben grandes obstáculos en el acceso a un empleo pleno y productivo y a un trabajo decente. Las mujeres están sobrerrepresentadas en los segmentos más precarios del mercado laboral. Por ejemplo, 14 de cada 100 trabajadoras se desempeñan en el sector del trabajo doméstico remunerado (desde el punto de vista numérico, esta constituye la ocupación más importante para las mujeres en América Latina). En el mercado de trabajo aún existen brechas de género y elevados niveles de segregación laboral, tanto horizontal (a nivel de sectores ocupacionales) como vertical (en cuanto a posiciones laborales), además de constatarse una discriminación salarial. Se estima que la brecha de ingresos entre hombres y mujeres con igual edad y nivel educativo llega al 17% (Atal, Ñopo y Winder, 2012). La mejora del acceso a la educación y la salud, y en particular a la educación sexual y a los servicios de salud reproductiva, contribuye a disminuir el embarazo adolescente, que genera deserción escolar y dificulta el acceso de las jóvenes a un empleo decente y de calidad. Esto muestra la necesidad de una mayor integración de políticas de empleo, salud y educación con enfoque de género en la agenda pública.

b) Mecanismos de protección de los ingresos y frente al desempleo

87. El desempleo abierto y el empleo con bajos ingresos profundizan la desigualdad. Por lo tanto, los mecanismos de protección, como las políticas salariales, especialmente los salarios mínimos, tienen una relevancia que va más allá de la protección del ingreso en períodos de crisis. Entre estos instrumentos de protección se destacan los seguros de desempleo, los esquemas complementarios de protección no contributivos y los salarios mínimos.

1. El principal instrumento para atenuar los efectos negativos y desigualadores del desempleo es el seguro de desempleo contributivo, que genera un ingreso compensatorio transitorio, al tiempo que mejora las posibilidades de una reinserción lo más productiva posible. No obstante, pocos países de la región han implementado estos instrumentos que aún presentan varios problemas, como la cobertura limitada, el bajo nivel de beneficios y un impacto poco redistributivo, dado que solo benefician a trabajadores del sector formal. En consecuencia, es importante ampliar la cobertura de estos esquemas, vincularlos más estrechamente con políticas activas del mercado de trabajo e integrarlos con otros mecanismos de protección, como las indemnizaciones y los sistemas no contributivos de apoyo a las familias de bajos ingresos.
2. Los esquemas de protección no contributivos pueden servir de complemento a otros instrumentos de la política laboral para compensar los ingresos de trabajadores desempleados e informales. En especial, el desarrollo de seguros de desempleo no contributivos ampliaría la protección frente a estas situaciones. Sin embargo, un seguro de desempleo no contributivo que coexiste con un sistema contributivo implica que es un instrumento para cubrir a trabajadores informales, lo que puede generar desincentivos a la formalización y problemas de control. Un seguro no contributivo como sistema único eliminaría dichos desincentivos y reduciría los costos laborales de las empresas formales, lo que a su vez podría estimular la contratación. No obstante, su financiamiento debería sopesarse con respecto a otros rubros y prioridades del gasto social.
3. Los salarios mínimos reducen la desigualdad salarial al subir el piso de la estructura salarial formal y actuar como señal también para los salarios del sector informal. Ello siempre y cuando la definición del salario mínimo considere el nivel y la estructura salarial existente, con tal de evitar que el instrumento pierda efectividad a causa de un alto nivel de incumplimiento o a través de despidos causados por incrementos de los costos laborales no consistentes con la capacidad productiva de las empresas, sobre todo las de menor tamaño.
4. Los programas de reparto del trabajo (*work-sharing*) establecen subsidios estatales o reducciones temporarias de aportes a la seguridad social con el fin de evitar los despidos en el sector privado formal.

c) **Igualdad de género, discriminación y apoyo a grupos específicos**

88. La discriminación y los obstáculos para el acceso de las mujeres al mercado laboral son un factor de desigualdad entre las personas y de pobreza en el caso de hogares o personas que en condiciones de equidad podrían sumarse a la generación de ingresos. Ante todo, se requieren mecanismos que: a) faciliten la conciliación entre la vida laboral y familiar de hombres y mujeres, y la redistribución equitativa de las tareas de cuidado; b) compensen las desigualdades en la participación en redes que promueven el acceso a empleos; c) capaciten a las mujeres, en virtud de que la mejora de sus conocimientos y habilidades puede abrir nuevas oportunidades laborales; d) fomenten la contratación y el empleo productivo independiente; y e) combatan prejuicios culturales y discriminaciones que descartan la contratación de mujeres para ciertas ocupaciones y obstaculizan su movilidad laboral ascendente. En 2011, las mujeres tenían una tasa de desempleo del 8%, mientras que la de los hombres ascendía al 5%, y la tasa de participación femenina era del 49%, aún muy por debajo de la masculina del 71% (OIT, 2011a). La brecha en el desempleo es más pronunciada entre los jóvenes (de 15 a 25 años): las mujeres jóvenes registran una tasa de desempleo del 17%, al tiempo que la de los varones jóvenes es del 11% (BID, 2012).

89. La prevalencia de mujeres en el sector informal y en situación de subempleo o desempleo equivale a una subutilización de la mitad de la fuerza laboral potencial y supone una asignación ineficiente de recursos y una pérdida de capital humano. Además, solo un 15% de las mujeres y un 25% de los hombres de entre 15 y 65 años están afiliados a la seguridad social, lo que agrava la precariedad de la población que vive en condiciones de pobreza. La elevada informalidad de la región exige desvincular la protección social del mercado laboral para garantizar sistemas de seguridad social más inclusivos (Naciones Unidas, 2010). También es pertinente mencionar que un mejor acceso a los servicios de salud reproductiva y de educación sexual contribuye a mitigar el impacto negativo que el embarazo adolescente tiene en la deserción escolar y en la pérdida de oportunidades de empleo decente para las mujeres.

90. Se destacan los siguientes instrumentos:

1. Servicios de cuidado de niños pequeños en establecimientos comunales, comerciales o barriales. Junto con estos servicios, la redistribución de las tareas del hogar ayuda a conciliar la vida laboral y familiar mediante la reducción de las brechas, tanto del acceso al mercado laboral como de las condiciones de dicho acceso, y a aumentar la tasa de participación y los ingresos de las mujeres (CEPAL/UNICEF, 2011; CEPAL/OIT, 2011b).
2. Normas laborales centradas en las desigualdades, no solo respecto del trabajo remunerado, sino también del trabajo no remunerado, sobre todo de cuidado, para reducir las brechas tanto del acceso al mercado laboral como de las condiciones de esta inserción. Se destacan disposiciones sobre la duración de la jornada laboral, la flexibilidad horaria y el trabajo a distancia con los derechos laborales correspondientes, las licencias parentales y de emergencia para ambos sexos, el fomento y la facilitación de una mayor participación de los hombres en las tareas de cuidado, así como la incorporación del tema al ámbito de la negociación colectiva a fin de encontrar soluciones adecuadas para sectores o empresas específicas (Giosa y Rodríguez, 2010).
3. Servicios de intermediación y capacitación orientados a corregir las desventajas que enfrentan muchas mujeres (como la falta de acceso a redes relevantes para la inserción productiva) y a atender sus situaciones y necesidades familiares específicas (Weller, 2009a)
4. Incentivos a la contratación de miembros de grupos con problemas especiales para un empleo productivo, como las mujeres jefas de hogar, o programas de apoyo empresarial para mujeres que cumplan una serie de condiciones en términos de calificaciones, acceso a crédito y mercados, servicio de cuidado y protección social (Maurizio, 2010; CEPAL/OIT, 2010).
5. Instrumentos legales contra la discriminación para contrarrestar las desigualdades injustificadas en términos de trayectoria laboral y salarios. Se destaca la inspección del trabajo para identificar y eliminar prácticas discriminatorias (Reinecke y Valenzuela, 2011). Especial atención merecen las personas con VIH/Sida y otros grupos que suelen ser objeto de discriminación laboral.

d) Expansión de la institucionalidad laboral formal

91. Ante la importancia del sector informal y de las brechas de productividad, ingresos y acceso a la protección social, la baja cobertura de la institucionalidad laboral formal en América Latina y el Caribe es un reto pendiente. Una mayor cobertura de las instituciones laborales formales mejoraría las condiciones laborales, sobre todo de trabajadores de bajos ingresos, con el correspondiente impacto en la distribución

y el acceso a la protección social. A continuación se detallan algunas líneas de acción a favor de la formalización de empresas y relaciones laborales:

1. Simplificación de trámites laborales especiales, en algunos casos con vigencia transitoria (Weller y Roethlisberger, 2011).
2. Acceso a instrumentos de desarrollo productivo como el crédito, los servicios de fomento empresarial y los mecanismos para facilitar el acceso a los mercados (Chacaltana, 2009).
3. Mecanismos de formalización y regulación específicos para ocupaciones y relaciones laborales distintas a las del asalariado de las empresas privadas o el sector público, que presentan una baja cobertura de esta institucionalidad (trabajo a domicilio, servicio doméstico, trabajo subcontratado).
4. Un sistema de inspección laboral eficiente y transparente. Recientemente, varios países de la región han hecho importantes esfuerzos para mejorar el cumplimiento de las normas laborales (Bensusán, 2009), sobre todo por medio de la información en el caso de los incumplimientos causados por desconocimiento, el desarrollo cooperativo de mecanismos de cumplimiento para situaciones específicas y sanciones en caso de abuso (Schrank y Piore, 2007).
5. Medidas para transparentar el mercado de trabajo y fomentar la inserción formal de personas con un bajo nivel de estudios formales, por medio de la certificación de competencias y la expansión de los servicios públicos del empleo, incentivos a la contratación de personas con problemas especiales y apoyo al trabajo independiente.
6. Ampliación de la cobertura de la negociación colectiva, que suele beneficiar más a los trabajadores de bajos ingresos y poca calificación. Aunque en las últimas décadas se registró un descenso de los niveles de sindicalización (entre otros factores por cambios en la estructura productiva que dificultan la organización sindical, pero en algunos casos también, o principalmente, por políticas públicas y actitudes empresariales adversas), recientemente varios países de la región han impulsado políticas para facilitar la sindicalización y la negociación colectiva (CEPAL/OIT, 2012). De particular relevancia son las nuevas instituciones laborales que favorecen relaciones laborales participativas, ampliando la capacidad de propuesta de los sindicatos y las áreas de negociación y ajuste, tanto en períodos de crisis como de expansión, para establecer círculos virtuosos entre las estrategias a fin de aumentar la productividad y la distribución de sus frutos (Weller y Roethlisberger, 2011).

3. Políticas sectoriales y de fomento para generar empleos de mayor productividad y cerrar brechas de desigualdad en el mercado laboral

92. Más allá del comportamiento del ciclo económico, y con relación a las considerables brechas de desigualdad que caracterizan a la región, diversas políticas pueden contribuir a reducir las desigualdades que surgen desde el mercado laboral y a lograr mayores niveles de bienestar. Para reducir la desigualdad de ingresos desde el mercado laboral deben articularse de manera virtuosa la generación de empleo productivo (condición necesaria para lograr mejoras sostenibles en la distribución con ingresos crecientes) con la reducción de las desigualdades en los activos individuales. Se trata de un aspecto complementario a otras dimensiones en que se requieren avances para lograr una reducción de la desigualdad. Entre las

políticas que inciden sobre la desigualdad en el mercado laboral, pero son ajenas a las políticas laborales y del mercado de trabajo, se cuentan las siguientes⁸:

- Políticas macroeconómicas que establecen un marco favorable para tasas elevadas y sostenidas de inversión y contribuyen a contener la volatilidad de este crecimiento, que es tan nociva para la distribución y sostenibilidad de los ingresos. Es necesario fomentar un crecimiento económico elevado y sostenido como entorno favorable para mejorar la distribución del ingreso, sobre todo mediante la generación de empleo productivo.
- Políticas de desarrollo productivo que contribuyen a cerrar las brechas de productividad entre los diferentes segmentos productivos y a igualar las remuneraciones al trabajo (son condición indispensable para reducir y cerrar también las brechas en las condiciones laborales).
- Políticas sectoriales que reducen las desigualdades de los activos de los trabajadores (capital humano, social y cultural). Como ya se constató, se ha relacionado la reciente reducción de la desigualdad en los países latinoamericanos con una menor desigualdad en la educación (López-Calva y Lustig, 2010). Sin embargo, los sistemas educativos de la región todavía presentan grandes problemas de cobertura, calidad y segmentación que requieren profundas reformas (Bárcena y Serra, 2011).
- Políticas que reducen la desigualdad en el acceso a otros activos que limita la generación de ingresos laborales o la conformación de un patrimonio para hogares de bajos ingresos, sobre todo el acceso al capital (crédito), a la vivienda (subsidios) y, en algunos países, a la tierra.

D. TRANSFERENCIAS PÚBLICAS ORIENTADAS A LOS SECTORES VULNERABLES: EL APORTE DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS Y DE LAS PENSIONES SOCIALES NO CONTRIBUTIVAS

93. Las mejoras experimentadas en términos de distribución de ingresos y reducción de la pobreza en la región se han debido, principalmente, a tasas de crecimiento positivas y sostenidas, en combinación con la aplicación de políticas sociales que han mejorado los ingresos de las personas más pobres. Los resultados positivos en materia de reducción de la pobreza y en los indicadores de desigualdad se deben, en gran medida, a la extensión de la protección social, y sobre todo de la protección social no contributiva, lo que representa un cambio notable en la región. En especial, los programas de transferencias condicionadas y las pensiones sociales no contributivas constituyen dos experiencias clave en la región⁹.

⁸ Retomado de Weller (2012) págs. 43-44.

⁹ La CEPAL mantiene dos bases de datos detalladas acerca de los programas de transferencias condicionadas y las pensiones sociales implementadas en América Latina y el Caribe, en donde pueden consultarse sus características, cobertura, montos y beneficios otorgados, así como el presupuesto asignado, entre otros elementos (véanse [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc> y <http://dds.cepal.org/bdps/>).

Recuadro II.1
LA INICIATIVA PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL

94. Las medidas tendientes a crear sistemas de protección social integral resaltan el papel de un consenso emergente sobre la necesidad de asegurar pisos de protección social en la región. Este consenso también refleja la respuesta a la Iniciativa del Piso de Protección Social, que nace en 2009 como una de nueve iniciativas abogadas por el sistema de las Naciones Unidas en respuesta a la crisis económica y financiera (OIT, 2010). Esta iniciativa, que se consolidó con el denominado informe Bachelet sobre el piso de protección social (OIT, 211b), nace de la convicción de que es factible y necesario garantizar el acceso a servicios esenciales y a transferencias sociales para todos, con énfasis prioritario en la población pobre y vulnerable. La iniciativa presenta un enfoque integral sobre la protección social, que refuerza tanto la oferta como la demanda de protección social, refiriéndose a dos dimensiones: a) una gama de derechos sociales esenciales y transferencias (monetarias o en especie), para asegurar el ingreso mínimo y la seguridad de medios de vida para todos, con el fin de facilitar el acceso a bienes y servicios esenciales, y b) la oferta de un nivel mínimo de bienes y servicios sociales esenciales, como salud, agua e higiene, educación, vivienda e información fundamental para preservar la vida, que sea accesible para todos.

95. La Iniciativa del Piso de Protección Social pone énfasis en la necesidad de garantizar servicios y transferencias a lo largo del ciclo de vida, desde una perspectiva de género, asegurando el bienestar de los niños y las niñas, los trabajadores y las trabajadoras con ingresos insuficientes, y los adultos mayores, y con especial atención a grupos vulnerables (por nivel socioeconómico, etnia y discapacidad, personas que viven con VIH/Sida, migrantes y personas expuestas a situaciones adversas como desastres naturales y demás).

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Piso de protección social para una globalización equitativa e inclusiva*, Ginebra, 2011; y “La Iniciativa del Piso de Protección Social”, Ginebra, 2010.

1. Los programas de transferencias condicionadas: aportes, limitaciones y consolidación

96. Las transferencias condicionadas forman parte de una gama de programas y herramientas utilizadas para extender la protección social no contributiva. La CEPAL ha dado seguimiento a la consolidación y evolución de estos programas con el fin de resaltar sus principales aportes y señalar también algunas de sus limitaciones¹⁰. En su mayoría, estos fueron concebidos como programas de combate a la pobreza extrema, es decir, como iniciativas adoptadas para aplacar los estragos sociales ocasionados por la crisis de la deuda, la volatilidad económica y la posterior caída del gasto social. Con estos programas se busca canalizar ingresos de forma directa y focalizada hacia los hogares más pobres, condicionando la entrega de los recursos al cumplimiento de diversas corresponsabilidades por parte de los hogares beneficiarios, con el fin de incentivar la acumulación de capital humano (asistencia y permanencia de los niños en el sistema educativo y diversos controles y acciones de salud) en detrimento de estrategias de sobrevivencia con un horizonte inmediato (en especial el trabajo infantil) y con la intención de generar mayores posibilidades de inserción laboral en el futuro, en particular para los dependientes menores de dichos hogares, que alcanzan mayores niveles educativos, de salud y de nutrición.

97. Además de transferencias monetarias, los programas ofrecen beneficios en especie (como suplementos alimenticios, material escolar e insumos productivos) y acceso a servicios y a otros programas, en especial de salud, capacitación técnica y profesional, apoyo al trabajo independiente, intermediación laboral y generación directa e indirecta de empleo, así como orientación familiar, apoyo psicosocial e incluso mejoras de la infraestructura social básica. Asimismo, conllevan algunas prestaciones destinadas a mejorar la dotación, la calidad y el desempeño de los servicios sociales de

¹⁰ Algunas publicaciones relevantes son las siguientes: Villatoro (2004 y 2005), Robles (2009), Pautassi y Zibecchi (2010), León (2007), Arriagada y Mathivet (2007), Cecchini y otros (2009), Cecchini y Madariaga (2011), y Rodríguez Enríquez (2011).

educación y salud (Cecchini y Madariaga, 2011, págs 71-78) . En la mayoría de los casos, los apoyos se entregan a las mujeres a cargo del cuidado de los menores dependientes del hogar y estas quedan como las principales responsables de cumplir con las corresponsabilidades exigidas por los programas, un aspecto controversial que se aborda más adelante. En virtud de estos atributos, estos programas presentan sinergias importantes con varios objetivos de desarrollo social y económico, y en especial con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (véase el cuadro II.3).

Cuadro II.3
**OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS
Y RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO**

Objetivos de los programas de transferencias condicionadas	Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) al que contribuye
<ul style="list-style-type: none"> - Proveer una fuente adicional de recursos a las familias más pobres (transferencias en efectivo) - Otorgar apoyos para mejorar la alimentación de los hogares beneficiarios (entrega de suplementos alimenticios y contraprestaciones asociadas a la asistencia a charlas sobre nutrición) 	Primer ODM: Erradicar la pobreza extrema y el hambre
<ul style="list-style-type: none"> - Incrementar la dotación de capital humano a través de la asistencia educacional de los niños en situación de vulnerabilidad social (contraprestación) - Reducir el trabajo infantil fomentando la asistencia escolar (contraprestación) 	Segundo ODM: Lograr la enseñanza primaria universal
<ul style="list-style-type: none"> - Entregar transferencias en efectivo a las mujeres para su administración y ejecución - Destacar el papel central de las mujeres en la promoción y difusión del programa ^a 	Tercer ODM: Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. León, “Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina: Dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del Milenio” (LC/R.2147), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto de 2008.

^a Este aspecto es controversial y se aborda más adelante.

98. Tras su paulatina introducción a partir de la segunda mitad de los años noventa, en la década de 2000 la mayoría de los países de la región adoptaron programas de transferencias condicionadas (véase el cuadro II.A-1 del anexo). En la actualidad, dichos programas ocupan un lugar clave en los sistemas de protección social, apuntalando el ingreso de los hogares más pobres y estimulando avances en la acumulación de capital humano en dichos sectores. Otro rasgo sobresaliente es el alcance poblacional que han logrado en términos absolutos y relativos, y con respecto al costo fiscal que representan. Se estima que, alrededor de 2009, estos programas ya operaban en 19 países, alcanzaban a 25 millones de familias (alrededor de 113 millones de personas) y movilizaban recursos equivalentes a apenas el 0,40% del PIB de la región (Cecchini y Madariaga, 2011). Finalmente, su efectividad también depende de una estrecha cooperación entre los distintos niveles de gobierno, de los servicios públicos de educación y salud, así como de sofisticados sistemas de gestión, monitoreo y evaluación.

99. Mientras que algunos programas de “condicionalidad fuerte” ponen énfasis en la acumulación de capital humano como fin primordial (México), otros programas de “condicionalidad blanda” han priorizado la canalización de ingresos mínimos a los sectores más pobres (Brasil) e incluso otros sirven de puerta de entrada a sistemas o redes de coordinación programática con condicionalidades (Chile) (Cecchini y Martínez, 2011). Cabe notar que la focalización de los recursos hacia los hogares más pobres (independientemente de que persistan errores de inclusión y exclusión) los ha convertido en uno de los rubros de gasto público y social más progresivos y redistributivos.

100. Los programas de transferencias condicionadas han sido considerados, a veces con excesivo optimismo, como una buena práctica de política social, e incluso como un instrumento capaz de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Conviene entonces reconocer sus efectos positivos, así como también retomar algunas críticas y limitaciones

2. Efectos positivos y limitaciones¹¹

101. En materia de generación de ingresos e inserción laboral, los programas ayudan a solventar las carencias de ingresos en el corto plazo, aunque hay mucha heterogeneidad con respecto al impacto sobre la empleabilidad de los beneficiarios. En general, aunque los programas han incorporado acciones a favor de la inserción laboral de los hogares beneficiarios, la mayoría de las personas no logra insertarse en un empleo estable y predomina la ocupación en el mercado informal de trabajo y con un débil acceso a mecanismos de protección (CEPAL/OIT, 2011b). Esto se debe a que, en buena medida, la inserción laboral depende de factores ajenos a las variables sobre las que inciden los programas, como las limitaciones ligadas a la heterogeneidad de la estructura productiva (en especial las brechas de productividad entre los distintos sectores de actividad) y la dinámica de la creación de empleo y de las exclusiones en los mercados de trabajo (CEPAL, 2012c, pág. 124).

102. En diversas evaluaciones de impacto y numerosos estudios se han documentado algunos efectos positivos. A nivel global, se reconoce el efecto positivo sobre diversos indicadores de capacidades humanas, como incrementos en la matrícula escolar, mayor cobertura en controles de crecimiento y de medicina preventiva para niños y niñas, y mejores indicadores de nutrición de niños y niñas jóvenes, entre otros. También favorecen un mayor nivel de consumo de los hogares beneficiarios, en especial un mayor (y más diverso) consumo de alimentos y de insumos como vestido y calzado, sobre todo infantil. Estos efectos tienen gran relevancia pues han logrado una sinergia positiva entre los esfuerzos de los países por desarrollar servicios básicos de educación y salud, fomentar su aprovechamiento por parte de los sectores más vulnerables o excluidos y apuntar hacia la acumulación de capital humano con menores carencias básicas de bienestar. Con respecto al impacto de estos programas sobre el trabajo infantil, se ha señalado una diversidad de situaciones, ya que no todos los programas están explícitamente diseñados con ese fin, y no siempre se observan efectos significativos.

103. Los programas de transferencias condicionadas han generado una controversia no resuelta en relación con la condición y autonomía de las mujeres. Aunque representan una fuente adicional de ingresos para las mujeres beneficiarias y les confieren cierto poder de decisión sobre su uso, la carga de trabajo y de tiempo asociada al cumplimiento de las corresponsabilidades también merma sus posibilidades de inserción laboral o de emprendimiento productivo, al tiempo que reafirma la división tradicional del trabajo doméstico no remunerado en los hogares (Rodríguez Enríquez, 2011; López y Salles, 2006; Herrera y Suárez, 2011). Para que estos programas contribuyan a corregir la desigualdad de género y a promover el empoderamiento de las mujeres deben diseñarse con componentes que atiendan sus necesidades en las familias, incentiven una mayor corresponsabilidad en el cuidado, promuevan el empoderamiento económico y político de la mujer, y prevengan la violencia de género.

104. También es importante relativizar algunas críticas centradas en los incentivos que producen los programas con respecto al esfuerzo individual y a la informalidad. No hay evidencia concluyente ante el

¹¹ En el presente apartado se mencionan efectos que no necesariamente corresponden a todos los programas. Más bien, se señalan dimensiones y aspectos que los distintos programas han favorecido de acuerdo con estudios y evaluaciones disponibles.

argumento de que los programas de transferencias condicionadas conllevan el riesgo de generar incentivos adversos con respecto a la disposición a buscar empleo y emprender actividades generadoras de ingresos, en buena medida debido a la limitada capacidad de las transferencias otorgadas para cubrir el déficit de ingresos de los hogares pobres (y en menor medida indigentes)¹². Con respecto a la generación de incentivos entre los beneficiarios para mantenerse en actividades económicas y empleos del sector informal, se trata de un riesgo sobredimensionado, dado que la mayoría de los programas no contributivos (incluidos los programas de transferencias condicionadas) no están destinados directamente a adultos en edad de trabajar, sino a niños o adultos mayores, ni operan en virtud de la condición laboral, sino del (bajo) nivel de ingreso en el sector formal o informal. En especial, este argumento también supondría que el trabajo en el sector informal, en especial el autoempleo y el trabajo por cuenta propia (muy ligados a la informalidad), sería una elección voluntaria, más que una consecuencia de la falta de opciones laborales formales. La CEPAL ha señalado que la informalidad es, sobre todo, producto de la heterogeneidad de la estructura productiva y no una preferencia por el autoempleo derivada de la racionalidad económica de los trabajadores (CEPAL, 2012c, pág. 121).

105. Otro aspecto controvertido es el papel ambiguo de las condicionalidades estrictas: mientras la acumulación de capital humano constituye un objetivo de largo plazo que requiere continuidad, la condicionalidad y eventual suspensión de la entrega de beneficios parece contradictoria. La temporalidad en cuanto a la permanencia de los hogares beneficiarios en los programas también presenta dos aspectos controversiales. Por una parte, omite el carácter dinámico de la pobreza y en particular la vulnerabilidad a la pobreza: un hogar que obtiene mejores ingresos, cumple con un plazo como beneficiario, logra ciertos requisitos o alcanza determinados umbrales y “egresa” del programa puede volver a caer en una situación de pobreza en ausencia de mecanismos de protección o de oportunidades de empleo sostenidas. Así, un reto central de muchos programas es la implementación de mecanismos eficaces de graduación que permitan suspender el apoyo a los hogares que logren una capacidad autónoma suficiente y permanente para generar ingresos. De ahí que la implementación de esquemas de graduación con frecuencia se haya postergado o se mantenga como un reto pendiente. Por otra parte, cuando se define un período máximo de permanencia, se mantiene la dificultad de limitar en el tiempo los apoyos destinados a la acumulación de capacidades y a proveer niveles mínimos de ingreso y consumo, o incluso de suspenderlos, cuando los hogares no logran aumentar su capacidad para generar ingresos propios. Además, las condicionalidades requieren un gasto adicional de administración y monitoreo, y no necesariamente se basan en un análisis certero de las barreras que impiden a las familias llevar a los hijos a la escuela o a los servicios de salud, y en los mejores instrumentos para eliminar dichas barreras. Finalmente, las condicionalidades suponen la presencia de servicios educativos y de salud de calidad que no siempre están disponibles y no se ajustan a las diferentes necesidades de las minorías étnicas.

106. Todo esto pone de relieve la cuestión de si estos programas han demostrado (como se pretendió en algunos casos) tener capacidad para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Al respecto, una primera consideración es que, dado lo limitado de los montos de las transferencias con respecto al déficit de ingresos de los hogares pobres (y en menor medida indigentes), los programas de transferencias condicionadas reducen dicho déficit, pero no lo eliminan, incluso si las intervenciones se mantienen indefinidamente. En segundo lugar, debe señalarse una limitación fundamental en cuanto a uno de los supuestos básicos de muchos programas: que un mayor nivel de capital humano permitiría sistemáticamente a las nuevas generaciones alcanzar mayores ingresos. Ese supuesto da por sentada la

¹² De acuerdo con Cecchini y Madariaga (2011, págs. 129-139), alrededor de 2009, los montos mínimos medios de las transferencias otorgadas por los programas representaban un porcentaje del déficit mensual de recursos de la población pobre del 13,5% en las áreas urbanas y del 17% en las áreas rurales, mientras que los montos máximos equivalían al 39,9% y al 53,4%, respectivamente.

disponibilidad de empleos y de oportunidades para la generación de ingresos, un aspecto muy fuera del alcance de los programas. En otras palabras, los mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad responden a dinámicas que estos programas pueden mitigar, pero no contrarrestar, como las brechas de productividad en los distintos sectores de actividad y la dualidad en el mercado de trabajo, la calidad desigual de los servicios educativos y de salud, la evolución estratificada de las tasas de dependencia y fecundidad, y la discriminación laboral de género y de grupos específicos, entre otros factores.

107. Los programas de transferencias condicionadas se han vuelto una pieza importante de los sistemas de protección social, pero son un instrumento más que requiere engranarse de manera adecuada con las demás piezas de la política pública. Aunque la protección social inclusiva no comienza ni termina con estos programas, pueden constituir instrumentos útiles y eficaces en la medida en que se les asignen funciones y objetivos precisos y se delimiten las competencias y responsabilidades pertinentes (Cecchini y Martínez, 2011, pág. 167). En tal sentido, conviene subrayar el papel de dichos programas como puertas de entrada y de coordinación de sistemas de protección social más incluyentes, solidarios y centrados en la garantía de un piso de protección social universal. En el cuadro II.4 se resumen algunas funciones que estos programas pueden asumir como puertas de acceso a sistemas de protección social más inclusivos.

Cuadro II.4
**FUNCIONES DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS
COMO COMPONENTES ARTICULADORES DE SISTEMAS
DE PROTECCIÓN SOCIAL MÁS INCLUSIVOS**

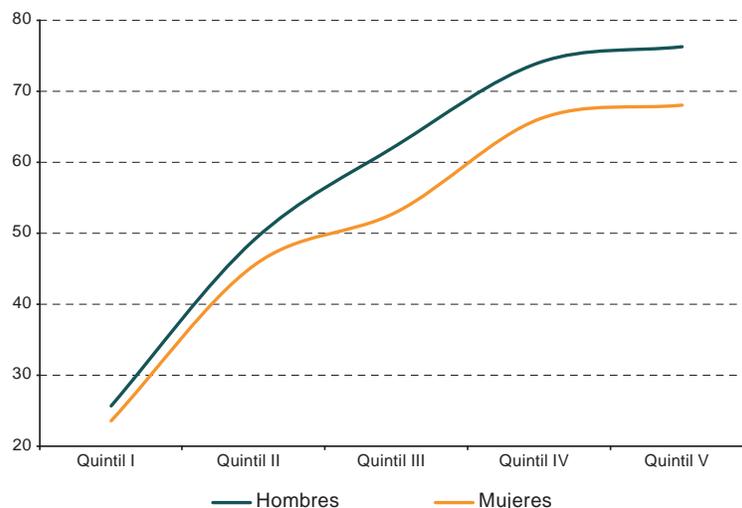
Función	Descripción	Beneficios asociados y acciones relacionadas
Proteger y asegurar el ingreso	- Garantizar condiciones socioeconómicas mínimas mediante la provisión de un ingreso a poblaciones antes excluidas de la política social, del mercado de trabajo formal y de los mecanismos contributivos de protección social	- Mejora de la productividad de las familias debido a una mejor situación nutricional y de movilidad - Mayor circulante en comunidades pobres que favorece la actividad comercial y de servicios en zonas con altos niveles de pobreza - Cobertura de necesidades básicas para quienes carecen de capacidad autónoma
Identificar la demanda y garantizar el acceso	- Intensificar el acceso de los grupos más pobres a servicios sociales disponibles y adaptados a sus necesidades y carencias específicas	- Acceso a un abanico de servicios y programas además de los educativos y de salud generales (charlas educativas, talleres de capacitación y apoyo psicosocial) - Mejora de la infraestructura social básica o de vivienda
Fomentar el trabajo decente	- Promover el trabajo decente y reducir la vulnerabilidad a través de la vinculación con políticas de fomento laboral	Vinculación con políticas y programas de: - Formación para el trabajo - Nivelación de educación primaria y secundaria - Empleo temporal - Apoyo productivo y microcrédito - Intermediación laboral

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de S. Cecchini y R. Martínez, "Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos", *Libros de la CEPAL*, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), marzo de 2011, págs. 168-170.

3. Las pensiones sociales vienen a llenar algunos vacíos de la seguridad social formal y de exclusiones acumuladas a lo largo del ciclo vital

108. La persistencia de un sector informal de gran tamaño y diversos sesgos asociados al empleo formal (geográficos, sectoriales, generacionales y de género) dejaron desprotegidos a numerosos segmentos poblacionales. A partir de los años ochenta y noventa, a estos desequilibrios se agregaron otros sesgos en los países que optaron por individualizar y privatizar los sistemas de pensiones, como la insuficiente cobertura y densidad de cotizaciones en el caso de los trabajadores vulnerables o intermitentes que a lo largo de su vida activa no logran hacer los aportes suficientes que les garanticen un ingreso mínimo digno a futuro (tal es el caso de muchas mujeres que, debido a la carga de trabajo no remunerado y a la discriminación laboral que sufren a lo largo del ciclo de vida, tienen trayectorias laborales truncadas y con mayor frecuencia en actividades informales). Un indicador sintético de esos desequilibrios en la mayoría de los países es el acceso estratificado, y con un marcado sesgo de género, a pensiones, jubilaciones y servicios de salud durante la vejez (véase el gráfico II.6).

Gráfico II.6
AMÉRICA LATINA^a (18 PAÍSES): POBLACIÓN DE 65 AÑOS Y MÁS QUE RECIBE JUBILACIONES O PENSIONES, POR SEXO Y QUINTILES DE INGRESO, ALREDEDOR DE 2009^b
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539), Santiago de Chile, julio de 2012.

^a Promedio simple.

^b Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponden a 2007 y los de México y Venezuela (República Bolivariana de) a 2008. Los datos de la Argentina corresponden al Gran Buenos Aires, los de Bolivia (Estado Plurinacional de) a ocho ciudades principales y El Alto, los del Ecuador a las áreas urbanas, los del Paraguay a Asunción y el Departamento Central, y los del Uruguay a las áreas urbanas.

109. Ante estos vacíos, en la mayoría de los países se han ido construyendo de manera paulatina esquemas no contributivos de pensiones financiados con rentas generales, con el fin de garantizar el acceso a ingresos mínimos para la población adulta mayor sin acceso a pensiones o jubilaciones. En el cuadro II-A.2 del anexo se resumen los principales esquemas implementados en la actualidad a nivel nacional, así como su presupuesto y cobertura. Un aspecto significativo es que, si bien algunos países establecieron durante el siglo XX mecanismos extensivos de protección no contributiva, en los últimos años resultó claro que la mayoría ha ido adoptando y extendiendo estos mecanismos.

110. El financiamiento de estos mecanismos y su complementariedad con los esquemas contributivos representan dos de los grandes desafíos a futuro, en especial ante la tendencia generalizada al envejecimiento: en 2036 el número de personas de edad avanzada será superior al de niños en América Latina y el Caribe. Se trata entonces de un reto extenso, dado que la desprotección y falta de ingresos durante la vejez hasta ahora ha caracterizado no solo a las personas pobres o indigentes (Prado y Sojo, 2010).

111. Finalmente, conviene mencionar el compromiso de garantizar un piso de protección social durante la vejez tras la aprobación en 2012 de la Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe¹³.

E. CONSTRUCCIÓN PAULATINA DE UN PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL COMO GARANTÍA CIUDADANA

112. La mayoría de los países de la región ha avanzado en cuanto a garantizar un piso de protección social y acciones para cerrar brechas de productividad, capacidades y bienestar, aunque con recursos, alcances y enfoques muy distintos (véase el cuadro II.5).

Cuadro II.5
AMÉRICA LATINA: ENFOQUES DE PROTECCIÓN SOCIAL, ALREDEDOR DE 2009

Principales enfoques	Características	Países
1. Protección como asistencia y acceso a la promoción	Protección social no contributiva focalizada en los pobres (programa de transferencias condicionadas)	El Ecuador, Guatemala, Honduras, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana El Caribe: Jamaica, y Trinidad y Tabago
2. Posición intermedia entre asistencia y acceso a la promoción y garantía ciudadana	Protección social no contributiva focalizada en los pobres (programa de transferencias condicionadas) Además del programa de transferencias condicionadas, se incorporan otras políticas de protección social no contributiva (focalizadas o universales, en el ámbito de las pensiones y la salud) y se busca articular de manera progresiva los distintos componentes	Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, El Salvador, México y Panamá
3. Protección social como garantía ciudadana	Transferencias y prestaciones como parte de la protección social no contributiva Creciente articulación entre políticas de protección social no contributiva y contributiva Se busca conformar sistemas integrados y coordinados de protección social	La Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay

Fuente: S. Cecchini y R. Martínez, "Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos", *Libros de la CEPAL*, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), marzo de 2011.

¹³ Entre los compromisos asumidos está el de garantizar progresivamente el derecho a la seguridad social universal y asegurar el acceso equitativo de las mujeres y los hombres mayores a esta y otras medidas de protección social, en particular cuando no gocen de los beneficios de la jubilación (véase [en línea] http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/1/44901/CR_Carta_ESP.pdf).

113. Las brechas de productividad conllevan brechas en la calidad del empleo, lo que, a su vez, segmenta el acceso a la protección social. En este sentido, el desafío último continúa siendo avanzar hacia la universalidad de la protección social. Ello implica: i) cubrir los vacíos históricos en el ámbito de la protección social, que se deben, en buena medida, a los déficits de cobertura del sistema contributivo y a la falta de una cobertura plena desde rentas generales del Estado, lo que priva a muchas personas del acceso oportuno a redes de protección; ii) mitigar los efectos de vulnerabilidad provocados por las fluctuaciones del crecimiento y el impacto de las crisis económicas, y iii) proteger a la población temporalmente afectada por los cambios en el mundo del empleo ante los cambios estructurales que se procura impulsar (CEPAL, 2012b, pág. 278).

114. Un aspecto fundamental de la construcción de un piso de protección social está relacionado con la universalización de la cobertura de los sistemas de salud y la concreción del derecho a la salud como derecho humano. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la protección social en salud se entiende como la garantía que la sociedad otorga por medio de los poderes públicos, para que un individuo o grupos de individuos puedan satisfacer sus necesidades y demandas de salud al obtener un acceso adecuado a los servicios del sistema o de alguno de los subsistemas de salud existentes, sin que la capacidad de pago constituya un factor restrictivo. En tal sentido, la cobertura universal de salud posee tres dimensiones: el acceso de todas las personas sin restricciones y la existencia de servicios que respondan a las diversas necesidades de salud con calidad y sin barreras económicas. Los sistemas de salud deben evolucionar hacia la reducción del gasto de bolsillo relacionado con la entrega de los servicios de salud para que no se ponga en riesgo la economía y el bienestar de las familias. En el recuadro II.2 se reúnen algunos aprendizajes en torno a las alianzas indispensables para construir modelos de acceso universal a la salud.

115. Ante el riesgo de que la protección social se reduzca a paquetes básicos de prestaciones, es preciso reconocerla como una garantía ciudadana. Como tal, se manifiesta en varias dimensiones del bienestar y de la política social, y no se centra solamente en los más pobres o vulnerables, sino en el conjunto de la ciudadanía y en la realización de sus derechos económicos y sociales. En virtud de esa perspectiva, los sistemas de protección social tienen cuatro funciones esenciales: i) garantizar un ingreso para sostener niveles básicos de calidad de vida, lo que supone facilitar condiciones socioeconómicas mínimas para satisfacer los derechos en cuanto a ingresos, alimentación, salud, educación, vivienda y servicios básicos, pero también compensar la caída de los ingresos por debajo de los estándares mínimos, lo que implica el acceso a diversos mecanismos de aseguramiento; ii) identificar la demanda insatisfecha de servicios sociales (educación, salud y vivienda, entre otros) y garantizar el acceso a estos servicios para apuntalar el capital humano y la capacidad de respuesta autónoma de la población; iii) fomentar el trabajo decente mediante políticas laborales que ayuden al manejo del riesgo en el mundo del trabajo, garanticen el cumplimiento de los derechos laborales y colaboren en la integración progresiva de la población activa al mercado formal de trabajo; y iv) reducir las brechas entre hombres y mujeres a lo largo del ciclo de vida, y redistribuir equitativamente el trabajo de cuidado en virtud de una perspectiva integral y de género (CEPAL, 2010).

116. Desde el punto de vista operativo, las funciones y los ejes de integración de la protección social requieren la coordinación programática y financiera de tres componentes: el contributivo, el no contributivo y la regulación del mercado laboral. Como se indicó, la mayoría de los países de la región ha avanzado hacia la implementación de un componente no contributivo que compense los vacíos de la seguridad social contributiva y de la segmentación del mercado del trabajo. No obstante, los retos pendientes siguen siendo considerables en materia de cobertura, financiamiento y coordinación. En un

futuro, esto requerirá de un compromiso político y fiscal sostenido¹⁴. En el marco de la definición de una agenda de desarrollo posterior a 2015, se debe dar prioridad al afianzamiento de sistemas integrales de protección social que garanticen los derechos y la dignidad de las personas.

Recuadro II.2

**ALIANZAS PARA CONSTRUIR EL MODELO DE ACCESO UNIVERSAL
A LA SALUD COMO DERECHO HUMANO**

• **Con los distintos sistemas existentes**

117. En la mayoría de los países, la fragmentación de los sistemas de salud y sus diferentes características y usuarios requieren como primera estrategia crear alianzas para desarrollar sistemas únicos que permitan ofrecer un acceso universal a la salud sin restricciones.

• **Con los distintos niveles de gobierno**

118. Si bien la responsabilidad de garantizar la salud es de los gobiernos nacionales, esto no se puede concretar sin estrategias de corresponsabilidad y cogestión con los gobiernos provinciales y municipales, asegurando recursos humanos y financieros para su adecuada gestión.

• **Con los distintos sectores gubernamentales**

119. Garantizar el acceso universal a la salud para todos requiere de un esfuerzo integral e intersectorial, donde la inclusión de la salud en todas las políticas se hace realidad en la labor cotidiana de los sectores de educación, trabajo, medio ambiente y otros, como actores corresponsables de la salud de los pueblos.

• **Con los ciudadanos**

120. Garantizar el derecho a la salud requiere de una participación plena de todos los ciudadanos que trascienda las esferas de consulta y de coparticipación en su propia salud para instalarse como mecanismo de gestión formal enraizado en los nuevos modelos de cobertura de los sistemas de salud a desarrollarse. La participación ciudadana debe darse en todos los ciclos de la política sanitaria y convertir a todos los agentes en sujetos activos del sistema de salud.

• **Con las universidades, el sector académico y los centros de investigación y capacitación**

121. La adecuada formación de los profesionales y la sensibilización sobre su papel para garantizar el pleno derecho a la salud son dos factores determinantes en un sistema de salud con cobertura universal. El fortalecimiento de la toma de decisiones basadas en la evidencia científica también supone una alianza necesaria con el sector académico y los centros de investigación que permita hacer sostenible el modelo a desarrollarse.

• **Con los pueblos indígenas y los afrodescendientes**

122. El derecho a la salud no se puede garantizar sin una mirada integral y plural que dé cabida a las prácticas de los pueblos ancestrales y responda a sus concepciones, al tiempo que les permita acceder a los últimos avances de la medicina. También existe el compromiso de comunicar las prácticas preventivas y curativas en sus lenguajes y desarrollar estrategias de promoción de la salud que les permitan ser agentes corresponsables de su propia salud.

Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS), *Informe sobre la Salud en el Mundo. La financiación de los sistemas de salud. El camino hacia la cobertura universal*, Ginebra, 2010; Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Ampliación de la protección social en materia de salud. Iniciativa conjunta de la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Internacional del Trabajo”, Washington, D.C., 2005.

¹⁴ Una orientación novedosa consiste en reordenar y adaptar los mecanismos de protección social desde la perspectiva de las necesidades de cuidado de las personas a lo largo del ciclo de vida. Ese nuevo horizonte interpela a la protección social en cuanto a las funciones ya expuestas, pero además pone un énfasis adicional en la división sexual del trabajo remunerado y no remunerado a nivel individual y agregado. Al respecto, una experiencia notable es el Sistema Nacional de Cuidado del Uruguay, una iniciativa novedosa que busca llenar vacíos en materia de protección social, pero también incidir sobre el bienestar de las personas en un sentido amplio, desde múltiples dimensiones de la política pública (Rico, 2011; Sojo, 2011).

Anexo

Cuadro II.A-1
**AMÉRICA LATINA: PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS IMPLEMENTADOS
 A NIVEL NACIONAL, ALREDEDOR DE 2012**

País	Nombre	Año^a	Cobertura (en cantidad de personas)^b	Monto (en dólares)^b	Descripción
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social ^c	2009 (2002)	3 540 717 (2012)	2 883 780 726 (2012)	Tiene por objeto mejorar la calidad de vida y el acceso a la educación de los niños y adolescentes. Desde mayo de 2011, contribuye a la disminución de la mortalidad infantil en menores de 1 año y a la mejora de la calidad del proceso de embarazo de las mujeres. Atiende a familias con hijos e hijas menores de 18 años y a mujeres embarazadas que se encuentren desocupadas o se desempeñen en la economía informal, a empleados domésticos con ingresos por debajo del salario mínimo y a monotributistas sociales. Un 20% del abono mensual se retiene a nombre del titular hasta que se acredite el cumplimiento de las condicionalidades de salud y educación. Los montos de las transferencias, el presupuesto y la cobertura lo posicionan como uno de los programas de asistencia más relevantes de la región.
Belice	<i>Building Opportunities for Our Social Transformation (BOOST)</i>	2011	8 600 (2012)	142 096 (presupuesto 2012)	Se trata de un programa de transferencias condicionadas que provee una pequeña asistencia monetaria a hogares en situación de pobreza, sujeta a condicionalidades específicas en educación (asistencia mínima del 85% a la escuela) y salud (vacunación de niños menores de 5 años y controles prenatales de mujeres embarazadas).
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Juancito Pinto ^d	2006	1 925 000 (2011)	53 491 879 (presupuesto 2012)	Programa centrado en la eliminación del trabajo infantil y el aumento de la matrícula escolar. Incluye a niñas, niños y adolescentes menores de 18 años que cursan hasta el 8° grado de primaria de la educación regular y la educación juvenil alternativa. Además, incluye a los alumnos y alumnas de la educación especial, sin límite de edad.
	Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy	2009	717 282 (2012)	25 548 004 (presupuesto 2011)	Tiene la finalidad de hacer efectivos los derechos fundamentales de acceso a la salud y el desarrollo integral, para disminuir los niveles de mortalidad materno-infantil y la desnutrición crónica de los niños y las niñas menores de 2 años.
Brasil	<i>Bolsa Família^e</i>	2003	54 004 421 (2011)	8 805 679 997 (2011)	Es el programa de transferencias condicionadas más grande de la región en cuanto a cobertura. Se origina en 2003 con la unificación de una serie de programas previos e integra componentes de educación, alimentación, capacitación profesional y microcrédito.
	<i>Programa Bolsa Verde^f</i>	2011	94 300 (programada 2012)	5 298 308 (presupuesto 2011)	Forma parte del plan <i>Brasil sem Miséria</i> . Su nombre oficial es Programa de Apoyo a la Conservación Ambiental y tiene por objeto fomentar la conservación de los ecosistemas, promover la ciudadanía, mejorar las condiciones de vida de los hogares en situación de extrema pobreza e incentivar la participación de los beneficiarios en acciones de desarrollo ambiental, social, educacional, técnico y profesional.

Cuadro II.A-1 (continuación)

País	Nombre	Año^a	Cobertura (en cantidad de personas)^b	Monto (en dólares)^b	Descripción
Chile	Chile Solidario	2002	1 108 779 (2011)	332 150 837 (gasto 2011)	Si bien es clasificado como un programa de transferencias condicionadas, posee características particulares referidas a su enfoque psicosocial y a la importancia que tiene el acompañamiento familiar a través del programa Puente. Se trata de una estructura que pretende articular al conjunto de la oferta pública en torno a sus beneficiarios. Desde abril de 2011 se incorporan nuevos componentes focalizados para las familias en extrema pobreza a través del Programa de Bonificación al Ingreso Ético Familiar (Asignación Social).
	Ingreso Ético Familiar	2012	640 000 (esperada 2012)	832 121 (presupuesto 2012)	Corresponde a un conjunto de transferencias monetarias que complementan los ingresos autónomos de los hogares en situación de extrema pobreza y que, a la postre, reemplazarán al Programa Chile Solidario. El programa combina transferencias condicionadas y no condicionadas, y provee acompañamiento psicosocial a las familias participantes, así como programas sociolaborales.
Colombia	Familias en Acción ^s	2001	11 719 319 (cobertura 2012)	773 400 799 (presupuesto 2011)	Es un programa de transferencias condicionadas dirigido a las familias de extrema pobreza (se incluye a indígenas y a familias desplazadas por la violencia). Incluye un bono de nutrición y otro de educación.
	Ingreso para la Prosperidad Social ^h	2011	2 284 (2012)	696 850 (2012)	Este programa busca que las familias que integran la Red Unidos fortalezcan sus capacidades y competencias para la generación de ingresos y desarrollen hábitos laborales para avanzar en el cumplimiento del logro 6 de dicha Red.
	Red Unidos (ex Red Juntos)	2007	6 588 365 (2011)	123 786 878 (presupuesto 2012)	Es una estrategia de intervención integral y coordinada que provee acompañamiento familiar y comunitario a las familias objeto de su intervención y facilita el acceso de sus beneficiarios a la oferta de servicios sociales del Estado para la consecución de 45 logros básicos.
Costa Rica	Avancemos	2006	185 214 (2010)	93 558 560 (presupuesto 2009)	Este programa pone el énfasis en la prevención de la deserción escolar en educación secundaria. Se dirige a familias con adolescentes y jóvenes de entre 12 y 25 años que tienen dificultades para mantener a sus hijos en el sistema educativo por causas económicas.
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano ⁱ	2003 (1998)	9 504 560 (2012)	267 419 364 (gasto efectivo 2012)	Las condicionalidades previstas para su transferencia a las familias no han sido objeto de controles. Forma parte del Programa de Protección Social (PPS) del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), mediante el cual se vincula a programas de microcrédito y capacitación profesional, y se otorga protección ante emergencias y catástrofes naturales.
	Desnutrición Cero	2011	299 617 (programada 2011)	19 142 304 (gasto efectivo 2012)	La finalidad general de este programa es eliminar la desnutrición de los recién nacidos hasta el primer año de vida. Se enmarca en la Estrategia Acción Nutrición del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social. Además de la oferta de consejerías y charlas, contempla una transferencia condicionada a la asistencia y acreditación de controles médicos.

Cuadro II.A-1 (continuación)

País	Nombre	Año^a	Cobertura (en cantidad de personas)^b	Monto (en dólares)^b	Descripción
El Salvador	Comunidades Solidarias (ex Red Solidaria)	2005	634 315 (cobertura efectiva 2011)	86 421 880 (presupuesto 2011)	Este programa se denomina así desde 2009 y mantiene, en lo esencial, los ejes de capital humano (transferencias monetarias), servicios básicos (ampliación de infraestructura local) y generación de ingreso y desarrollo productivo (programas de microcrédito y capacitación con énfasis en la seguridad alimentaria), añadiendo nuevas transferencias y un cuarto componente de gestión territorial que supone el fortalecimiento de la gestión local de los gobiernos municipales y sus comunidades.
Guatemala	Mi Bono Seguro ^j	2012	757 765 (programada 2012)	426 199 (presupuesto 2012)	Es un programa coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), dirigido a las familias que viven en condiciones de pobreza y extrema pobreza, con el cual se busca incrementar la tasa de escolaridad de niños y niñas, y mejorar su estado de salud y nutrición. Este programa forma parte del Pacto Hambre Cero del gobierno.
Honduras	Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición	2010	409 555 (cobertura efectiva 2010)	10 642 347 (gasto efectivo 2010)	El propósito del Bono 10.000 es contribuir con la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza mediante la creación de oportunidades y el desarrollo de capacidades y competencias en materia de educación, salud y nutrición de las familias en extrema pobreza.
	Programa de Asignación Familiar (PRAF)	1990	660 790 (programada 2010)	32 129 083 (presupuesto 2010)	Comenzó en 1990 como un programa de emergencia, financiado por el gobierno, que entregaba subsidios sin responsabilidades. Entre 1998 y 2006 operó en paralelo al proyecto piloto PRAF/BID II financiado por el BID, que atendía a distintos beneficiarios y ofrecía sus propias transferencias. En la actualidad, consiste más bien en un organismo que ejecuta un conjunto de bonos para diversas poblaciones. Desde 2006 forma parte de la Red Solidaria, una iniciativa que tiene como finalidad la articulación intersectorial de las prestaciones públicas. A partir de 2007 comienza un esfuerzo por homologar su estructura operativa y sus prestaciones con el PRAF/BID III, de reciente lanzamiento.
Jamaica	<i>Programme of Advancement Through Health and Education (PATH)</i>	2001	320 617 (2011)	46 676 787 (presupuesto 2011)	Este programa, que pone énfasis en distintos grupos vulnerables, surge de los esfuerzos de racionalización de tres programas de transferencias de ingresos previamente existentes: <i>Food Stamp</i> , <i>Outdoor Poor Relief</i> y <i>Public Assistance</i> . En 2008 se agregó una transferencia educativa similar a la de Oportunidades, además de un bono adicional similar al de Jóvenes con Oportunidades para los estudiantes que terminen la secundaria y se inscriban en la educación superior.

Cuadro II.A-1 (continuación)

País	Nombre	Año^a	Cobertura (en cantidad de personas)^b	Monto (en dólares)^b	Descripción
México	Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano, ex Progresá)	1997	31 200 000 (cobertura efectiva 2012)	4 993 778 207 (2011)	Es uno de los programas referentes en la región. Surgió en 1997 con el nombre de Progresá (Programa de Educación, Salud y Alimentación) y atendía únicamente a las zonas rurales. En 2001 cambió al nombre actual y comenzó a expandirse hacia zonas semiurbanas y urbanas. Ese año se realizaron modificaciones a la forma de gestión y se añadieron prestaciones. Desde su inicio ha sido uno de los programas con más evaluaciones de impacto en distintos ámbitos. En los últimos años se han ido incorporando nuevas transferencias monetarias, como el apoyo energético, a los adultos mayores y el Apoyo Alimentario Vivir Mejor, que tenía por objeto paliar la crisis provocada por el alza internacional de los precios de los alimentos. A partir de 2010, el Programa Oportunidades opera el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), que agrupa los apoyos alimentarios.
Panamá	Red de Oportunidades	2006	148 298 (cobertura efectiva 2012)	44 500 000 (gasto 2011)	Este programa busca reducir la pobreza extrema y cuenta con un componente especial para las zonas rurales e indígenas (Programa de Bonos Familiares para la Compra de Alimentos). Incluye además componentes de apoyo familiar y de mejoramiento de la oferta local.
Paraguay	Tekoporá	2005	498 628 (cobertura 2011)	25 596 077 (gasto efectivo 2011)	Forma parte de los programas de protección social de la Secretaría de Acción Social (SAS), junto con los programas Propais II y Nopytyvo. Entrega apoyo alimentario y educativo, así como a los adultos mayores y las personas con discapacidad. Además, sirve de orientación para las familias.
Perú	Juntos (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres)	2005	3 413 200 (cobertura efectiva 2012)	215 207 737 (gasto 2010)	Desde 2007, este programa, que pone énfasis en los aspectos nutricionales, forma parte de la Estrategia Nacional Crecer, cuya finalidad es la lucha frontal contra la pobreza y la desnutrición crónica infantil, articulando el trabajo de los programas sociales en función de tres ejes: restitución de derechos fundamentales, promoción del desarrollo productivo y red de protección social.
República Dominicana	Programa Solidaridad	2005	2 947 164 (2011)	134 419 952 (2011)	Este programa se creó tras la crisis económica que azotó al país en 2003 y forma parte de la Red de Protección Social del gobierno. Ha facilitado la implementación de nuevas transferencias monetarias a distintas poblaciones objetivo por medio de la Tarjeta Solidaridad y la Administradora de Subsidios Sociales (ADESS). También ha contribuido a la generación de una Red de Abasto Social (pequeños negocios o establecimientos comerciales) en áreas prioritarias de pobreza, a la que acceden los beneficiarios del programa, asegurando la disponibilidad de inventarios de alimentos de la canasta básica y fortaleciendo los pequeños negocios mediante el aumento de sus ingresos y su inserción en la banca formal.

Cuadro II.A-1 (conclusión)

País	Nombre	Año ^a	Cobertura (en cantidad de personas) ^b	Monto (en dólares) ^b	Descripción
Trinidad y Tabago	<i>Targeted Conditional Cash Transfer Program (TCCCTP)</i>	2005	32 650 (2009)	39 389 507 (presupuesto 2010)	Este programa pone énfasis en el trabajo psicosocial con familias. Es el sucesor del programa <i>Social Help and Rehabilitative Efforts (SHARE)</i> y reconoce una fuerte influencia del modelo de intervención del programa Puente de Chile. Facilita la vinculación de sus beneficiarios con la red de servicios y programas públicos, especialmente de promoción social (capacitación, generación de ingresos).
Uruguay	Asignaciones Familiares	2008	549 295 (2011)	215 816 796 (gasto 2011)	Dirigido a niños y adolescentes de hogares en situación socioeconómica vulnerable, este programa forma parte del Plan de Equidad, enfocado principalmente en la educación. La transferencia monetaria tiende a tener un impacto significativo sobre las situaciones de pobreza e indigencia y, al mismo tiempo, estimula la permanencia de niños y jóvenes en el sistema educativo formal, o su retorno a dicho sistema en caso de deserción escolar.
	Tarjeta Alimentaria ^k	2006	348 720 (cobertura efectiva 2010)	30 709 398 (presupuesto 2009)	El principal objetivo es permitir que las personas más desprotegidas puedan acceder a los productos de la canasta básica y tengan la posibilidad de seleccionarlos de acuerdo con sus necesidades y las características de su núcleo familiar. Tras el cierre del PANES, este programa está inserto en el Plan de Equidad y su cobertura se amplió a partir de junio de 2009.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de programas de protección social no contributiva [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc/> [fecha de consulta: 8 de enero de 2013].

^a Se indica el año en que fue introducido cada programa actualmente implementado. Entre paréntesis se precisa el año en que se introdujeron los programas anteriores a nivel nacional.

^b Se refiere a la cobertura y el monto efectivos cuando dicha información está disponible. De lo contrario, corresponde a la cobertura o el monto previstos.

^c Sucedió a los programas Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (2002-2005) y Familias por la Inclusión Social (2005-2009) (que, a su vez, surgió como una reformulación del componente Ingreso de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV) (1996)).

^d Tiene como antecedente el Bono Esperanza implementado por el Gobierno Municipal de El Alto en el departamento de La Paz, entre 2003 y 2005.

^e Integra los antiguos programas de transferencias de ingresos condicionadas sectoriales *Bolsa Escola* (2001-2003), *Bolsa Alimentação* (2001-2003), *Cartão Alimentação* (2003) y *Auxílio-Gás*. En 2005 también unifica sus prestaciones con el *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil* (PETI) (1997-2005).

^f En 2011 comenzó cubriendo solamente la Región Amazonia Legal. En 2012 se prevé su expansión al resto del país.

^g Desde 2006 forma parte de un sistema de articulación de diversos componentes de la oferta pública denominado Red Juntos.

^h Es un componente de Red Unidos (ex Red Juntos).

ⁱ Sucesor del Bono solidario (2003-2006) (véase [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=36>).

^j Reemplaza a Mi familia progresa (2008-2011).

^k Se inició tras el cierre del programa PANES.

**AMÉRICA LATINA: PENSIONES SOCIALES NO CONTRIBUTIVAS IMPLEMENTADAS EN LA ACTUALIDAD
A NIVEL NACIONAL, ALREDEDOR DE 2012**

País	Nombre	Año	Cobertura (en cantidad de personas)^a	Monto (en dólares)^a	Descripción
Argentina	Programa de Pensiones no Contributivas	1948	1 085 973 (2011)	2 804 861 768 (2011)	Programa iniciado a mediados del siglo XX. Los principales beneficiarios son las personas en estado de vulnerabilidad social que no tienen derecho a una jubilación o pensión, no poseen bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia, ni tienen parientes obligados legalmente a proporcionarles alimentos. Este tipo de pensiones no requieren aportes ni cotización para su otorgamiento. Los beneficiarios y su familia también pasan a tener la cobertura de un plan de salud.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad)	2008	929 686 (2012)	258 303 674 (2011)	Programa de transferencias monetarias para el adulto mayor. Es una pensión vitalicia no contributiva que tiene entre sus fines proteger el ingreso de esta población. La Renta Dignidad tiene su antecedente en el BonoSol, una transferencia monetaria anual a todas las personas de 65 años o más, que se implementó en 1996.
Brasil	<i>Benefício de Prestação Continuada</i>	1996	3 600 000 (2012)	3 286 798 409 (2011)	Consiste en una pensión no contributiva que garantiza el derecho a un salario mínimo establecido en la Constitución de 1988 y regulado por la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS). Se trata de un pago mensual equivalente a un salario mínimo para un adulto, dirigido a adultos mayores que no reciben pensiones y a personas con discapacidad en situación de extrema pobreza.
	<i>Previdência Rural</i>	1993	8 460 710 (2011)	1 754 289 881 (2011)	Programa de pensiones no contributivas focalizadas en los trabajadores rurales informales de más de 60 años en el caso de los varones y de 55 años en el caso de las mujeres. Su antecedente directo es la versión rural de la <i>Renda Mensual Vitalícia</i> , implementada por el gobierno militar en 1974. Forma parte del Régimen General de Previsión Social (RGPS) y sintetiza distintos avances en materia de seguridad social para dicha zona desde 1971. También recoge los lineamientos normativos de la Constitución de 1988, asegurando una pensión básica equivalente al salario mínimo para los trabajadores que no están insertos en los sistemas de pensión y jubilación.
Chile	Pensión Básica Solidaria (ex PASIS)	2008	989 089 717 (2011)	1 053 568 (2011)	Pensión no contributiva entregada a los adultos mayores con niveles más altos de vulnerabilidad social. Los beneficiarios son todas las personas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional y cumplan los requisitos determinados por la ley. También es un componente del programa Chile Solidario.
Colombia	Programa de Protección Social al Adulto Mayor	2003	593 448 (2010)	217 300 336.2 (presupuesto 2010)	Este programa de pensión no contributiva tiene por objeto garantizar un ingreso mínimo a las personas de edad que se encuentran en situación de extrema pobreza y no pueden cubrir sus necesidades básicas de forma autónoma. También apoya la provisión de servicios sociales básicos o complementarios, según las características del destinatario. Consiste en un subsidio económico directo y uno indirecto.

Cuadro II.A-2 (continuación)

País	Nombre	Año	Cobertura (en cantidad de personas)^a	Monto (en dólares)^a	Descripción
Costa Rica	Régimen no contributivo de pensiones por monto básico	1974	91 238 (2011)	13 443 670 (2011)	Esta pensión no contributiva busca apoyar a las personas que se encuentran excluidas del sistema de protección social con el objeto de reducir la pobreza. La población meta incluye a adultos mayores, personas con discapacidad, viudos desamparados, huérfanos e indigentes.
El Salvador	Nuestros Mayores Derechos	2011	15 300 (2012)	9 200 000 (presupuesto (2012))	El propósito de este programa es atender la oferta de protección social no contributiva para las personas mayores. Lo que se pretende es incentivar la participación familiar y comunitaria, así como la integración social de los adultos mayores, al ofrecer una serie de intervenciones con un enfoque integral que les permita acceder a diversos servicios que promuevan el goce de una vida activa, saludable y plena (incluye promoción de la salud y de la autonomía económica, derechos y ciudadanía, cultura, habitabilidad y educación).
México ^b	Programa 70 y más	2007	3 000 000 (2012)	1 122 366 919 (presupuesto al 2011)	Es un programa que busca mejorar las condiciones de vida de los adultos de 70 años y más (adultos mayores) mediante acciones orientadas a fomentar la protección social (incluye apoyos económicos directos, acciones para aminorar el deterioro de la salud física y mental, y acciones para la protección social).
Panamá	Programa Especial de Asistencia Económica para los Adultos Mayores de 70 años o más sin Jubilación ni Pensión ("100 a los 70")	2009	70 800 (2012)	91 953 812 (2011)	Es un programa especial de transferencias económicas a los adultos mayores (hombres y mujeres), que consiste en la entrega de 100 balboas a las personas mayores de 70 años que no reciben jubilación ni pensión. Es un bono bimensual.
Perú	Pensión Mínima de Vejez	2001	3 785 (2011)	5 697 086 (2009)	Esta pensión corresponde a un monto mínimo al que tienen derecho los trabajadores peruanos que acrediten 20 años de cotizaciones previsionales en el sistema público o privado de pensiones y se dirige solamente a las personas mayores de 65 años. Las aportaciones acumuladas en la Cuenta Individual de Capitalización y el Bono de Reconocimiento deben calcularse sobre la base de la Remuneración Mínima Vital y si son inferiores la persona tiene derecho a optar por la pensión mínima.
	Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65"	2011	25 902 (efectiva 2011)	13 119 476 (presupuesto 2011)	Es el sucesor del programa piloto Gratitud, que se implementó en los últimos meses del segundo gobierno de Alan García (2006-2011). Busca apoyar los ingresos de las personas mayores que se encuentran en una situación de pobreza extrema y se comenzó a implementar en los departamentos de Amazonas, Ancash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Cusco, Huancavelica, Huanuco, Junín, La Libertad, Lima, Piura y Puno.

Cuadro II.A-2 (conclusión)

País	Nombre	Año	Cobertura (en cantidad de personas)^a	Monto (en dólares)^a	Descripción
Uruguay	Pensión no contributiva por vejez e invalidez	1919	84 027 (2011)	20 283 282 (2011)	Este programa marca un importante precedente histórico para el diseño de sistemas inclusivos de protección para la vejez. Tiene por objeto amparar económicamente a toda persona que, por razones de edad o enfermedad, no puede generar ingresos y carece de todo tipo de recursos para cubrir sus necesidades vitales. La población objetivo consiste en adultos mayores de 70 años y personas con discapacidad sin ingresos propios. En 2007 se agregó la asistencia a la vejez, que consiste en una ampliación de la asistencia a los adultos mayores de 65 años y menores de 70 años que no cuentan con una prestación de la seguridad social.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de programas de protección social no contributiva [en línea] <http://dds.cepal.org/bdps/> [fecha de consulta: 9 de enero de 2013].

^a Se refiere a la cobertura y el monto efectivos cuando dicha información está disponible. De lo contrario, corresponde a la cobertura o el monto previstos en el presupuesto más reciente.
^b En diciembre de 2012, el Gobierno de México anunció que ampliará el Programa 70 y más con el fin de garantizar una pensión básica universal para todos los adultos mayores de 65 años sin acceso a una pensión o jubilación (véase [en línea] http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Sintesis_Informativa?uri=http%3A%2F%2Fwww.SEDESOL.swb%23swbpress_Content%3A1826&cat=http%3A%2F%2Fwww.SEDESOL.swb%23swbpress_Category%3A1).

III. LINEAMIENTOS DE UNA AGENDA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

123. La agenda para el desarrollo post-2015 es una nueva oportunidad para promover un verdadero desarrollo sostenible basado en la resolución de los grandes males de la humanidad. Para ello, se propone un desarrollo sostenible con la igualdad como principio rector y valor subyacente y el cambio estructural como camino. Una agenda de tal magnitud parte por reconocer los límites de un desarrollo basado en el crecimiento económico y centrado en la reducción de la pobreza monetaria, que no ha alcanzado a garantizar el cumplimiento de los Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM).

124. Se requiere un enfoque multidimensional para enfrentar el desafío de la erradicación de la pobreza, y reconocer que esta depende del nivel de desarrollo de cada sociedad. Los umbrales de bienestar de América Latina y el Caribe son altos al tratarse de una región de ingreso medio, pero difieren entre países debido a la heterogeneidad existente. Dado que muchos temas de vital importancia para la región son transversales —particularmente los relacionados con el medio ambiente y la igualdad de género—, el enfoque no puede ser sectorial y debe emanar desde los propios países.

125. La región enfrenta además desafíos críticos y problemas emergentes que requieren especial atención. Cabe destacar entre ellos la dinámica demográfica, la calidad de los procesos de urbanización en la región con mayor concentración de población urbana del mundo, las brechas esenciales dentro de la desigualdad —territoriales, de género y etarias, entre otras—, la vulnerabilidad frente a los eventos naturales extremos exacerbados por el cambio climático, y la dependencia del medio ambiente y los recursos naturales. El actual escenario económico regional, relativamente positivo, no debe soslayar las recurrentes crisis económicas y la vulnerabilidad frente a los choques externos, que demandan una mayor resiliencia en el plano económico y de la protección social. El fortalecimiento institucional y del estado de derecho en todos los niveles, así como la seguridad humana, son condiciones indispensables para avanzar en los desafíos de la nueva agenda. En este capítulo se analiza también el cambio estructural para la igualdad y el desarrollo sostenible como camino para transitar hacia un nuevo paradigma de desarrollo.

A. LÍMITES DE UNA AGENDA DE DESARROLLO CENTRADA EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA MONETARIA

126. A menudo los costos asociados a la erradicación de la extrema pobreza se han identificado con la cuantía de los recursos monetarios necesarios para elevar el ingreso de la población hasta el valor de la línea de indigencia. Esto ha dado lugar a las estimaciones de las denominadas brechas de pobreza. Los montos resultantes de esos ejercicios presuponen que el traslado de recursos hacia los pobres ocurre en condiciones de focalización perfecta —tanto en la selección de beneficiarios como en la determinación de los montos de transferencias para cada uno de ellos— y sin ocasionar costos administrativos (Cecchini y Madariaga, 2011). Por ello no consideran las inversiones en empleo, educación, salud y protección social necesarias para elevar el ingreso de las familias pobres en forma permanente sobre la base de los ingresos generados en el mercado laboral. De este modo, el costo de cerrar las brechas de pobreza difiere significativamente de los recursos que se requieren para llevar a cabo un conjunto amplio e interrelacionado de políticas y programas de lucha contra la pobreza.

127. Teniendo presente esta consideración, en el cuadro III.1 se resumen las estimaciones del costo de cerrar las brechas de pobreza extrema y de pobreza total en varios países de la región. Los cálculos se

basan en las mediciones que realiza la CEPAL sobre la base de líneas nacionales de pobreza. En la mayoría de los países estos presupuestos son más altos que la línea oficial de 1,25 dólares por persona/día (en dólares PPA) utilizada en las evaluaciones globales del progreso hacia la meta 1A de primer Objetivo de Desarrollo del Milenio.

Cuadro III.1
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): BRECHAS DE POBREZA, ALREDEDOR DE 2011

País	Brecha de pobreza extrema			Brecha de pobreza total		
	(en millones de dólares)	(en porcentajes del PIB)	(en porcentajes del gasto público social)	(en millones de dólares)	(en porcentajes del PIB)	(en porcentajes del gasto público social)
Honduras	904,64	5,88	48,96	3 131,26	20,34	169,48
Nicaragua	265,37	3,29	25,32	1 075,89	13,35	102,66
Guatemala	875,08	2,89	37,10	3 752,47	12,41	159,08
Paraguay	696,70	2,72	27,73	2 369,24	9,24	94,30
Bolivia (Estado Plurinacional de)	462,38	2,67	14,49	1 476,86	8,52	46,29
El Salvador	148,81	0,69	5,34	1 105,02	5,16	39,67
República Dominicana	581,30	1,05	14,32	2 467,10	4,44	60,77
Ecuador	379,93	0,49	5,21	1 963,64	2,51	26,95
México	4 038,76	0,39	3,46	23 549,43	2,28	20,19
Colombia	911,40	0,27	2,21	7 223,43	2,17	17,49
Brasil	4 798,84	0,19	0,74	31 655,93	1,28	4,87
Panamá	95,85	0,31	2,81	378,63	1,21	11,09
Costa Rica	110,46	0,27	1,20	474,36	1,16	5,14
Perú	530,99	0,29	3,19	1 007,40	0,56	6,05
Chile	192,78	0,08	0,54	886,81	0,36	2,48
Venezuela (República Bolivariana de)	231,21	0,00	...	946 635,44	0,30	...
Uruguay	11,63	0,02	0,11	133,68	0,29	1,23
Argentina	160,65	0,04	0,13	705,08	0,16	0,57

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

128. La lucha contra la pobreza seguirá siendo uno de los objetivos prioritarios en la nueva agenda de desarrollo, habida cuenta de los altos niveles que esta registra en América Latina y el Caribe y en las demás regiones en desarrollo. Como se ha señalado, los avances en la reducción de la pobreza reflejan en gran medida el progreso hacia la consecución de los demás objetivos de desarrollo. Por ello, no es de extrañar que los cambios en la incidencia de la pobreza monetaria y el crecimiento del PIB se hayan convertido en un binomio clave para evaluar el éxito de las políticas públicas. Lamentablemente, no se ha prestado la misma atención al objetivo central de reducción de la desigualdad y cumplimiento de los derechos de la población¹.

¹ Pese a las reiteradas menciones a la desigualdad y la necesidad de reducirla, solo uno de los indicadores oficiales del Milenio, el indicador 1.3: la proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población, guarda alguna relación con la desigualdad en la distribución del ingreso. El examen de la evolución de la pobreza no puede prescindir del análisis de los cambios en la distribución del ingreso y de la gravitación de este objetivo central en la reducción de la pobreza.

129. Sin embargo, una agenda de desarrollo centrada principalmente en el crecimiento económico y en la disminución de la pobreza por ingreso presenta limitaciones. Estas quedan de manifiesto cuando se examina la magnitud que alcanzaría la pobreza en los países latinoamericanos en 2015 y 2025 en dos escenarios, uno de aumento del ingreso de los hogares manteniendo su distribución y otro de crecimiento del ingreso de los hogares y reducción de la desigualdad (véase el cuadro III.2)². En el primer escenario se supuso, tanto para el próximo trienio como para los años siguientes, una tasa de crecimiento real anual del ingreso monetario de todos los hogares del 2,5%, porcentaje inferior al 2,9% registrado en el período 2003 y 2011³. En el segundo, se supuso un ritmo anual de aumento del ingreso del 4% para el 40% más pobre. Este aumento es algo inferior al 4,8% correspondiente al mismo período en los 18 países considerados.

130. Cabe señalar que el aumento del ingreso real de los hogares entre 2003 y 2011 se logró en un período excepcional para la mayoría de los países de la región. En efecto, a partir de 2003 y hasta 2008 cuando se inició la crisis, el PIB regional creció a una tasa anual del 4,9%. Tras la disminución registrada en 2009, el PIB siguió expandiéndose a un ritmo algo menor y en un contexto mundial más desfavorable. Las proyecciones para el próximo trienio indican que el ritmo de expansión de la economía mundial y el de la región serán menores y es probable que nuevamente se enfrenten coyunturas críticas. Por ello, las tasas de aumento del ingreso de los hogares utilizadas para las proyecciones de pobreza son muy optimistas. Más aún, la experiencia de las últimas tres décadas señala que, bajo el patrón de desarrollo prevaleciente, el crecimiento económico a tasas elevadas y sostenidas es condición necesaria para lograr mejoras en la distribución del ingreso. Por ello, la tasa del 4% utilizada para proyectar el aumento del ingreso del 40% de hogares más pobres es igualmente muy optimista.

131. En el ejercicio se adoptaron distintas metas para los países. En el grupo de países de pobreza más elevada (Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana) se consideró la meta de bajar a la mitad la pobreza extrema en los próximos 15 años. En los países de pobreza intermedia (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de)) se consideró más adecuada la meta más exigente de reducir a la mitad la pobreza total, incluida la extrema. En los tres países de pobreza más baja (Argentina, Chile y Uruguay) la meta propuesta es reducir a la tercera parte la pobreza, si bien su erradicación es un objetivo no solo deseable sino posible de alcanzar en un plazo relativamente breve.

² El análisis se circunscribe a los países latinoamericanos ya que no se dispuso de encuestas de hogares para los países y territorios del Caribe. El período de proyección de 15 años considera un horizonte de tiempo razonable para el cumplimiento de nuevas metas de pobreza en 2030.

³ Aunque las tasas de crecimiento del ingreso para el período 2003-2011 difieren entre los países, el promedio refleja bien las variaciones del conjunto. En 12 países la tasa anual de crecimiento del ingreso per cápita no difiere en más de un punto porcentual del promedio del 2,9%. Algo similar ocurre con el aumento del ingreso del 40% más pobre.

Cuadro III.2
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): ESTIMACIONES DE INCIDENCIA DE LA POBREZA EN ESCENARIOS DE CRECIMIENTO DEL INGRESO DE LOS HOGARES, CON Y SIN REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD, 1990-2025

País ^a	Pobreza extrema		Meta 1A de los ODM		Pobreza extrema		Pobreza total		Simulaciones de metas ^b		Pobreza extrema o total			
	1990	2011	2015	2011	2011	2011	2011	2015	(5)	2015	2015	2015	2015	2025
	(1)	(3)	(2)	(3)	(4)	(4)	(4)	(6)	(5)	(7)	(8)	(8)	(9)	
Meta: reducir la pobreza extrema a la mitad														
(3) x 1/2														
Honduras	60,9	42,8	30,5	21,4	67,4	21,4	39,3	37,5	29,4	22,3				
Nicaragua	51,4	29,5	25,7	14,8	58,3	14,8	25,6	23,8	15,9	10,5				
Guatemala	42,0	29,1	21,0	14,6	54,8	14,6	26,2	24,4	16,7	10,6				
Paraguay	33,0	28,0	16,5	14,0	49,6	14,0	24,9	23,5	16,8	12,8				
Bolivia (Estado Plurinacional de)	40,0	22,4	20,0	11,2	42,4	11,2	20,2	19,1	15,1	12,3				
República Dominicana	...	20,3	...	10,2	42,2	10,2	17,5	16,0	10,4	7,2				
Meta: reducir la pobreza a la mitad														
(4) x 1/2														
El Salvador	26,0	16,7	13,0	23,3	46,6	23,3	41,0	38,7	26,7	18,2				
México	18,7	13,3	9,4	18,2	36,3	18,2	31,8	29,3	18,9	11,9				
Panamá	21,0	12,4	10,5	12,7	25,3	12,7	22,9	21,5	15,9	12,0				
Venezuela (República Bolivariana de)	14,4	11,7	7,2	14,8	29,5	14,8	24,7	22,5	13,6	8,5				
Colombia	26,1	10,7	13,1	17,1	34,2	17,1	30,3	28,2	19,4	13,0				
Ecuador	26,2	10,1	13,1	16,2	32,4	16,2	28,0	25,6	16,0	10,3				
Costa Rica	10,1	7,3	5,1	9,4	18,8	9,4	16,1	14,5	9,6	6,7				
Perú	25,0	6,3	12,5	13,9	27,8	13,9	24,7	22,8	15,3	10,2				
Brasil	23,4	6,1	11,7	10,5	20,9	10,5	18,5	17,0	11,3	8,0				
Meta: reducir la pobreza a la tercera parte														
(4) x 1/3														
Chile	13,0	3,1	6,5	3,7	11,0	3,7	9,0	7,9	4,8	3,5				
Argentina	6,8	1,9	3,4	1,9	5,7	1,9	5,0	4,6	3,5	2,9				
Uruguay	3,4	1,1	1,7	2,2	6,7	2,2	5,4	4,7	2,8	1,8				

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

^a Los países están ordenados de mayor a menor nivel de pobreza extrema.

^b Metas establecidas de acuerdo con el nivel de pobreza o de pobreza extrema de los países en 2011.

^c Se supuso una tasa de crecimiento del ingreso de los hogares del 2,5%, equivalente al promedio observado en el período 2002-2011.

^d Se supuso una tasa de crecimiento del 4% del ingreso para el 40% de hogares más pobres, equivalente al promedio observado en el período 2002-2011.

132. Las cifras proyectadas muestran un panorama preocupante ya que muchos países no alcanzarán la meta, entre ellos los de menor ingreso por habitante (Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana). A pesar de los avances conseguidos en esos países desde 1990, la pobreza extrema en 2015 seguirá siendo muy alta (véase el cuadro III.2). En el mejor escenario —crecimiento económico con reducción de la desigualdad— la pobreza extrema podría bajar a la mitad en Bolivia (Estado Plurinacional de) y en Nicaragua, pero en los seis países mencionados entre un sexto y casi dos quintas partes de la población no dispondrá de recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación (véase la séptima columna del cuadro III.2). Estas cifras para el promedio nacional serán más altas aún en las zonas rurales y en grupos específicos de la población, notablemente entre los hogares con jefatura femenina. Las desigualdades territoriales y las que se sustentan en diferencias étnicas y de género indican que una proporción muy elevada de la población padece y seguirá padeciendo hambre⁴. La principal causa de la inseguridad alimentaria en la región no es la disponibilidad agregada de alimentos sino la falta de acceso a ellos como consecuencia de la desigualdad en la distribución del ingreso y del consumo.

133. A lo anterior se agrega que las mediciones de pobreza extrema se basan en un umbral muy bajo y el hecho de traspasarlo no significa que las personas estén en condiciones de cubrir sus necesidades alimentarias, y mucho menos las demás necesidades. La salida de la pobreza extrema no asegura la satisfacción de las necesidades alimentarias de manera adecuada debido a que el ingreso familiar se destina a satisfacer el conjunto de las necesidades y por ello, subestima el porcentaje de población que padece hambre. Si en la agenda para el desarrollo post-2015 se proponen metas de pobreza basadas en el ingreso, las mediciones deben utilizar umbrales adecuados, referidos al conjunto de las necesidades básicas. Esta es una condición necesaria para que los indicadores reflejen la medida en que se cumplen los derechos, en este caso, el derecho a la alimentación. El foco debe reorientarse desde la medición de la pobreza por ingreso hacia el conjunto de las necesidades, reconociendo el carácter multidimensional del fenómeno.

134. En el Brasil, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, México, Panamá, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de) la pobreza extrema afecta a una fracción menor de la población aunque igualmente elevada (entre el 6% y el 17%). De los países anteriores, solo el Brasil y el Perú han logrado ya la meta 1.A del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (véanse la primera y segunda columna del cuadro III.2). Por regla general, en estos países la población no indigente pero vulnerable (con ingresos inferiores a 0,9 veces el valor de la línea de pobreza) duplica con creces el porcentaje de población en pobreza extrema. En el Brasil, por ejemplo, la pobreza extrema asciende al 6,1% mientras que la población vulnerable se eleva a cerca del 16% de la población total⁵. Asimismo, la población que traspasa la línea de pobreza dispone de ingresos muy bajos y, en consecuencia, también es altamente vulnerable ante coyunturas externas o eventos familiares que reducen aún más el ingreso de los hogares, como el desempleo o la enfermedad del principal contribuyente al hogar, entre otros⁶. Es indispensable contemplar indicadores que informen sobre el grado de vulnerabilidad de la población frente a los cambios en el ingreso.

⁴ Las estimaciones de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) sobre el porcentaje de población que estaría por debajo el consumo mínimo de energía alimentaria indican que una de cada cuatro personas no satisface sus necesidades alimentarias. En Guatemala y Haití esos porcentajes se elevan al 30% y al 46%, respectivamente.

⁵ Véase CEPAL (2012a).

⁶ En el Brasil, el 20,9% de la población disponía de ingresos que no superaban el valor de la línea de pobreza, pero cerca del 7% de la población que se encontraba fuera de la pobreza en 2011 tenía un ingreso no mayor a 1,25 veces el valor de la línea de pobreza.

135. Solo en tres países, que reúnen a poco más del 10% de la población regional (Argentina, Chile y Uruguay) la pobreza extrema es muy baja (cerca o inferior al 3%), de modo que una meta más adecuada que la establecida en los ODM es erradicar ese tipo de pobreza. Sin embargo, también en estos países la incidencia de la pobreza no da cuenta de la alta vulnerabilidad de la población a las fluctuaciones del ingreso. A modo de ejemplo, en Chile la pobreza afectaba al 11% de la población pero cerca del 18% residía en hogares con ingreso per cápita inferior a 1,25 veces el valor de la línea de pobreza y el 39% en hogares con un ingreso inferior a dos líneas de pobreza, unos 485 dólares mensuales en un hogar de cuatro miembros. Estos porcentajes son consecuencia de la elevada concentración de la distribución del ingreso en la región que se traduce en que una proporción muy alta de la población dispone de ingresos muy bajos, cercanos al valor de la línea de pobreza. De este modo, en las coyunturas favorables un porcentaje alto de la población egresa de esa situación, y en las desfavorables el contingente que ingresa también es elevado, a menos que la población vulnerable esté cubierta por las transferencias monetarias de un pilar de protección social o por un sistema de protección frente a situaciones de desempleo⁷.

136. Como se indicó en el capítulo anterior, el combate a la pobreza y la vulnerabilidad requiere un pilar de protección social (no contributivo y universal) para asegurar niveles mínimos de consumo y proteger a la población de las fluctuaciones del ingreso. Los recursos que es necesario destinar a dicho pilar dependen de la magnitud de las transferencias involucradas y de los plazos contemplados para su puesta en marcha. El costo de esas transferencias “en régimen” puede significar una fracción importante del gasto público de los países, pero su aplicación paulatina (en cuanto a beneficios y beneficiarios) otorga márgenes de acción para orientar la política pública hacia una protección básica de la población, que es indispensable ya que aumenta la cobertura de los programas de protección del mercado de trabajo formal.

137. Cabe preguntarse cuál sería el panorama de la pobreza en la región en 2015 si se mantuvieran las condiciones excepcionalmente favorables que imperaron en la región a partir de 2003. Aun suponiendo que el ingreso de los hogares creciera a un ritmo del 4% anual —escenario muy optimista— el porcentaje de población pobre transcurridos 25 años sería del 47% en Honduras, el 30% en Nicaragua, el 27% en Guatemala, el 26% en el Paraguay, el 22% en Bolivia (Estado Plurinacional de) y el 21% en la República Dominicana. En los nueve países de pobreza intermedia fluctuaría alrededor del 23%, con excepción de El Salvador donde alcanzaría a alrededor del 39%. Por su parte, en los tres países latinoamericanos de más alto ingreso por habitante la pobreza afectaría a menos del 10% de la población (véase el cuadro III.2).

138. Las proyecciones de pobreza al 2025 muestran un panorama poco halagüeño. En el escenario más optimista, al cabo de 35 años el porcentaje de población pobre en Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Paraguay disminuiría solo en un tercio del nivel que alcanzaba en 1990 (del 54% al 33%) y más del 10% seguiría padeciendo hambre⁸. Pero en 2025 las mediciones de pobreza ya no captarán adecuadamente el fenómeno debido a la obsolescencia paulatina del umbral de ingreso utilizado para medirla. Es preciso adecuar los umbrales de pobreza al aumento del ingreso nacional y a los cambios en la estructura del consumo que lo acompañan.

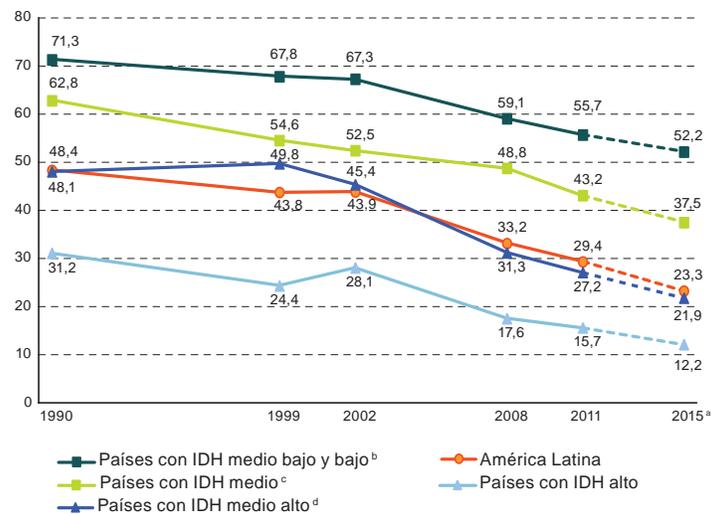
⁷ La diferencia entre estas dos situaciones es que salir de la pobreza después de una recesión toma bastante más tiempo que el necesario para que el ingreso caiga por debajo del umbral de pobreza. La experiencia de América Latina posterior a la crisis de la deuda ilustra bien esta asimetría.

⁸ Los porcentajes corresponden a un promedio simple.

139. Pero no solo importa la pobreza absoluta sino también la relativa. La reducción de la desigualdad —objetivo central de una nueva agenda de desarrollo— requiere que la medición de la pobreza absoluta basada en el consumo se acompañe de indicadores de pobreza relativa⁹. Estos permiten analizar mejor la evolución del bienestar en períodos más largos y determinar en qué medida el aumento del ingreso nacional incorpora a la población a los patrones medios de consumo de los países.

140. Por otra parte, las metas uniformes y mal calibradas que no toman en consideración la heterogeneidad regional, restan relevancia a los logros en la disminución de la pobreza y dificultan la apropiación nacional de una agenda de desarrollo. Por ello, en la agenda para el desarrollo post-2015 se debe recoger la especificidad de cada una de las regiones. En el gráfico III.1 se ilustra la heterogeneidad de la pobreza en América Latina y el nivel que alcanzaría en 2015 bajo la hipótesis de crecimiento con distribución del ingreso.

Gráfico III.1
AMÉRICA LATINA (GRUPOS PAÍSES SELECCIONADOS): EVOLUCIÓN DE LA POBREZA SEGÚN ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH), 1990-2015
(En porcentajes)



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

^a Proyecciones.

^b Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Haití, Honduras y Nicaragua.

^c Colombia, El Salvador, Paraguay y República Dominicana.

^d Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, México y Uruguay.

⁹ Los indicadores de pobreza relativa cuantifican el porcentaje de población con ingreso inferior a una cierta proporción de la mediana de la distribución que varía normalmente entre el 40% y el 60% del valor de la mediana.

141. Finalmente, la nueva agenda de desarrollo regional debería poner en el centro el objetivo de la igualdad, en particular el avance hacia la eliminación de la pobreza absoluta y la exclusión social. En efecto, la adopción de una perspectiva de derechos supone impulsar políticas públicas dirigidas explícitamente a disminuir la desigualdad en todas sus manifestaciones (étnicas, de género, territoriales y socioeconómicas), que se traducen finalmente en una desigual distribución del ingreso, que transmite y perpetúa la pobreza entre generaciones. La pobreza basada en el ingreso monetario como principal indicador de progreso no da cuenta del cumplimiento de los derechos, pilar básico de una agenda para el desarrollo sostenible.

142. Con el ingreso como indicador, el modelo actual no parece capaz de llevar a la región a un estado superior de desarrollo en términos convencionales. Por ejemplo, el PIB per cápita de América Latina y el Caribe ronda los 12.000 dólares en paridad de poder adquisitivo, es decir, se trata de una región de un nivel de ingreso medio alto (500 dólares por encima del promedio mundial). No obstante, el paso al nivel de los países desarrollados (38.342 dólares) equivaldría a incrementar el PIB mundial un 19,3%. Si esto mismo se hiciera con todos los países del mundo en situación equivalente, la cifra se elevaría al 85%. Sin embargo, aún quedarían por llegar a ese nivel todos los países de ingreso bajo y medio bajo. Obviando las inequidades que esconden los promedios, el modelo de desarrollo actual, completamente dependiente del uso de la energía y los recursos naturales y degradador del medio ambiente, no será capaz de generar ese aumento de ingreso sin afectar la resiliencia y supervivencia del planeta. Podemos conformarnos con resolver la situación de los países de ingreso bajo (lo que representa apenas un incremento del 2,5% del producto mundial), pero para proveer a todos de un nivel de bienestar de país desarrollado será necesario un cambio completo del modelo de desarrollo que deberá estar guiado por los objetivos de desarrollo sostenible.

B. GRANDES LECCIONES

Primera lección: **La agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio fue exitosa como marco común de acción, pero se requerirá adaptarla a las especificidades regionales mediante una agenda de múltiples niveles y un seguimiento multidimensional del desarrollo**

143. Una virtud de los Objetivos de Desarrollo del Milenio como plataforma para el seguimiento del desarrollo fue la definición de umbrales mínimos, fijos y comparables para todos los países en desarrollo. En contrapartida, esta característica también implicó dos limitaciones. La primera fue la definición de umbrales mínimos que no necesariamente eran significativos para todos los países, en especial para aquellos de mayor desarrollo relativo. La segunda consistió en la adopción de umbrales o metas fijos, lo que dificultó evaluar el avance relativo de cada país, de acuerdo con su especificidad y su desarrollo relativo. En el caso de América Latina y el Caribe, aun cuando hayan persistido dentro de los países enormes desigualdades y disparidades, algunas metas e indicadores de la agenda de los ODM resultaron poco demandantes dado el desarrollo relativo de la región. En especial, la pobreza medida por la disponibilidad de menos de 1,25 dólares diarios per cápita (en paridad del poder adquisitivo) en muchos casos señalaba un umbral demasiado bajo. Incluso la definición de umbrales más exigentes, mediante —por ejemplo— el uso de líneas de pobreza monetaria más elevadas, conlleva sus propias limitaciones en cuanto a su representatividad. En efecto, la pobreza es un fenómeno multidimensional que, además del ingreso, abarca privaciones en un amplio espectro de aspectos del bienestar humano. El ingreso no basta por sí solo para dar una imagen completa de la situación de la pobreza en los países, lo que resulta particularmente evidente cuando se emplea una conceptualización de la pobreza que va más allá de las necesidades materiales y se incluyen aspectos como el goce de derechos, el bienestar psicológico, la

aceptación de sí mismo o la satisfacción de ciertas necesidades (CEPAL, 2010a, págs. 54-62; CEPAL, 2012a; CEPAL/UNICEF, 2010).

144. A futuro, la conceptualización y medición de la pobreza desde una perspectiva multidimensional debería formar parte del marco de seguimiento de la nueva agenda para el desarrollo. En la región, gobiernos, organismos internacionales y centros académicos han acumulado conocimiento en esta materia, desarrollando metodologías diversas en que, según el caso, se han considerado las capacidades y actividad de las personas, la privación del goce de derechos económicos, sociales y culturales, la medición de diversas necesidades básicas insatisfechas, e incluso la disponibilidad (o pobreza) de tiempo como resultado de la carga de trabajo remunerado y no remunerado de las personas. La necesidad de adoptar una perspectiva multidimensional para la medición de la pobreza es una lección aprendida que responde a la complejidad de este fenómeno y de la región misma. Supone la tarea compleja de identificar las dimensiones relevantes, seleccionar los indicadores que las representen y establecer los umbrales de lo que se considera suficiente en cada caso. Pero presenta la ventaja de que hace posible evaluar los avances y rezagos de manera menos parcial y acotada que cuando la pobreza se define en términos monetarios y absolutos, como ha sido la tendencia dominante. Sobre todo, ayuda a la integración más armónica de las políticas desde una perspectiva intersectorial.

145. En general, con respecto a la pobreza pero también a las demás dimensiones del bienestar y del desarrollo, es deseable que una agenda para el desarrollo post-2015 mantenga un mínimo denominador común. Pero también debe incorporar criterios y umbrales ajustables para considerar estándares más ambiciosos donde sea factible, así como criterios complementarios, tanto absolutos como relativos, que permitan medir el progreso de los distintos países de acuerdo con su rezago o avance inicial, con las políticas implementadas a lo largo del tiempo y los recursos destinados, y con el desempeño logrado a través de estos.

Segunda lección: El desarrollo no es unidimensional; no se trata solo de lograr crecimiento económico: priman la interdependencia, la transversalidad y la integración de esfuerzos

146. El desarrollo sostenible se redefine desde la interdependencia y la sinergia entre las políticas sociales, económicas y ambientales. La naturaleza es esencial para la salud y el bienestar de las personas, a través de la provisión de una multitud de servicios ecosistémicos. A pesar de ello, el valor de la integridad de la naturaleza y su vinculación con la sociedad no se refleja plenamente en las decisiones económicas, lo que impide la conformación de un círculo virtuoso entre la protección del medio ambiente, la salud y el bienestar de las personas. Es necesario contar con una comprensión clara de estos valores, su transversalidad en el quehacer humano y la necesidad de su integración plena en las decisiones públicas y privadas. Las inversiones en la naturaleza hoy pueden proporcionar ahorros, impulsar la eficiencia y promover el crecimiento económico en el largo plazo (PNUMA, 2011).

147. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) fue una oportunidad única para confirmar el compromiso de los países de la región, y de todo el mundo, para alcanzar el desarrollo sostenible teniendo como objetivo primordial la erradicación de la pobreza. También se reafirmó la necesidad de “lograr el desarrollo sostenible promoviendo un crecimiento sostenido, inclusivo y equitativo, creando mayores oportunidades para todos, reduciendo las desigualdades, mejorando los niveles de vida básicos, fomentando el desarrollo social equitativo y la inclusión, y promoviendo una ordenación integrada y sostenible de los recursos naturales y los ecosistemas que preste apoyo, entre otras cosas, al desarrollo económico, social y humano, y facilite al

mismo tiempo la conservación, la regeneración, el restablecimiento y la resiliencia de los ecosistemas frente a los problemas nuevos y emergentes”. En Río+20 se puso de manifiesto asimismo la diversidad de visiones para transitar hacia el desarrollo sostenible presentes en la región y la necesidad de incorporar efectivamente en la planificación del desarrollo sostenible los procesos culturales que actualmente tienen lugar en diversos países de la región. Por tanto, la conferencia debe entenderse como el comienzo de una nueva dinámica de colaboración e intercambio entre los países de la región para lograr de manera conjunta no solo los retos pendientes de los ODM, sino también una transición hacia la sostenibilidad.

148. A pesar de una disminución continua de la desigualdad de ingresos en la mayoría de los países de la región durante la última década, grupos clave de población excluida y marginada no se ha beneficiado del crecimiento económico ni de las redes de protección social. Con el actual patrón de progreso de América Latina y el Caribe se están reduciendo las desigualdades por lo que respecta a los ingresos, sobre todo para personas en edad de trabajar que tienen un alto nivel educativo o de capacitación en los sectores dinámicos de la economía, pero esa mejora no está llegando con la misma rapidez para las mujeres, las personas jóvenes y las poblaciones indígenas y rurales. Más allá de la disparidad de los ingresos, persisten aún desigualdades profundas en el acceso a los servicios de salud —incluidos los de salud reproductiva y de prevención, tratamiento, atención y apoyo ante el VIH/SIDA—, de educación y de vivienda, entre otros servicios sociales.

149. Las mujeres de la región han alcanzado enormes logros, sobre todo en el ámbito educativo y en especial cuando se compara con la situación en África o Asia suroriental. En la mayoría de los países de la región, la proporción de mujeres con respecto a los hombres que cursan la educación primaria mejoró hasta alcanzar la paridad en matriculación (indicador 3.1 del tercer ODM), aunque se requieren aún esfuerzos adicionales en distintos países. A pesar de este escenario positivo, las mayores tasas de matriculación escolar no se han traducido en mayores retornos a la educación, mejor salud (específicamente salud y derechos sexuales y reproductivos de las mujeres jóvenes) o más empleo. Mientras el empleo entre los hombres se ha incrementado durante la última década, las mujeres de la región hoy reciben menores salarios que los hombres y tienen mayor probabilidad de emplearse en trabajos precarios en el sector informal, con menor acceso a protección y seguridad social. La proporción de mujeres en el trabajo asalariado en el sector no agrícola (indicador 3.2. del tercer ODM) se ha incrementado, pero a una tasa menor que en el resto de la economía.

150. Una de las lecciones más importantes aprendidas en los últimos 15 años es la comprensión de que para lograr un verdadero desarrollo sostenible, el empoderamiento de las mujeres es una condición necesaria e inaplazable. Esto requiere un análisis integral de las desigualdades de género y las realidades actuales de las mujeres como parte esencial del funcionamiento de la economía, y promover políticas específicas para enfrentar la alta discriminación salarial y la segregación ocupacional, además de destacar la importancia relativa del trabajo no remunerado que se realiza dentro del hogar. La responsabilidad del trabajo no remunerado constituye una limitación para la participación de las mujeres en el mercado laboral en condiciones de igualdad y, por consiguiente, para su empoderamiento económico. Asimismo, para atender los temas de desigualdad pendientes en la región se requiere abordar la propiedad y el control sobre los recursos económicos, el acceso a la protección social (universal), incluidas las pensiones y la prestación de servicios de cuidado infantil como ejes centrales del crecimiento con equidad.

151. En síntesis, la perspectiva de género debe permear la medición del desarrollo, el diseño de estrategias y los objetivos de las políticas. Para ello es necesario cambiar la manera de contabilizar los costos de la reproducción social y el valor real del trabajo y del tiempo, así como, en suma, el funcionamiento concreto de las economías y las sociedades. Como dimensión transversal de la desigualdad, las brechas de género deben incorporarse al análisis en todos los ámbitos para lograr mayor

igualdad y sostenibilidad, y alcanzar el cumplimiento efectivo de los derechos. De particular importancia resulta integrar la economía del cuidado como dimensión de las relaciones sociales y económicas: la producción de mercancías y servicios no solo incorpora trabajo de producción remunerado, sino también trabajo de reproducción no remunerado que se encuentra incluido en la fuerza de trabajo y que recae de forma desproporcionada sobre las mujeres (CEPAL, 2010b, pág. 23). Un eje de la nueva agenda debe pues girar en torno a garantizar la autonomía económica y física de las mujeres, así como su acceso a la toma de decisiones en todos los niveles.

152. La salud es una dimensión esencial de la seguridad humana. La cobertura universal de salud comprende los componentes de universalidad en los servicios de prevención, promoción, tratamiento y rehabilitación, así como la protección contra riesgos de salud y la protección financiera asociada a sus costos, particularmente altos en relación con los ingresos de las familias más desprotegidas. No se trata simplemente de fijar un conjunto mínimo de prestaciones —se requieren sistemas de salud fuertes y eficientes— y de disminuir el pago directo por parte de las personas de las atenciones de salud que reciben. Se trata de alcanzar por esta vía la equidad y cumplir con el derecho universal a la salud.

153. A pesar de los múltiples esfuerzos de distintos países de la región por proveer servicios de salud para todos sus habitantes mediante programas como el Sistema Único de Salud en el Brasil, el Fondo Nacional de Salud en Chile, el Seguro Popular en México o el sistema de seguridad social en Colombia, la provisión de cobertura universal en salud mediante programas de protección social para la población más vulnerable sigue siendo un enorme reto para la agenda para el desarrollo post-2015. El acceso a servicios de salud y educación de calidad es necesario para reducir efectivamente las desigualdades y generar oportunidades, capacidades y opciones para la población en condición de pobreza.

Recuadro III.1

LA EPIDEMIA DEL VIH/SIDA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

154. La epidemia del VIH/SIDA en América Latina sigue estabilizada y se ha logrado un gran éxito en cuanto al acceso a tratamientos vitales contra el SIDA. Ahora ya es realista el objetivo de un acceso universal a los antirretrovirales (ARV) para las personas que lo necesitan. De hecho, en lo que concierne a los países de ingresos medios y bajos, América Latina y el Caribe ha sido la región que más ha logrado avanzar más en ese aspecto tan sensible. A finales de 2011, un 68% de los pacientes que en América Latina requerían tratamiento lo recibían, mientras que el promedio mundial era del 54%. Sin embargo, se ha registrado solo una leve disminución del número de nuevas infecciones, que pasaron de 93.000 en 2001 a 83.000 en 2011 (ONUSIDA 2012). La estabilidad de la epidemia en la región es frágil y las mejoras en ese sentido han sido modestas, si atendemos al desarrollo social y económico alcanzado. La situación entre los jóvenes resulta especialmente preocupante, dado que menos del 30% de la población de entre 15 y 24 años identifican correctamente cómo prevenir la transmisión sexual del VIH y que el uso del preservativo entre los jóvenes sigue siendo escaso, pues solo el 30% de las mujeres de entre 20 y 24 años declaran haberlos usado en su última relación sexual; un dato inquietante, si se tiene en cuenta que aproximadamente el 13% de los jóvenes de entre 15 y 24 años tienen su primera relación sexual antes de los 15 años y que el 20% de los varones de 15 a 19 años han tenido más de una pareja sexual en el último año. Más del 20% de las adolescentes de 15 a 19 años están embarazadas o ya tienen hijos.

155. En la región se requiere un compromiso renovado y apoyo a la prevención, sobre todo para determinados grupos de población, si se desea alcanzar las metas fijadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los objetivos definidos en la Reunión de Alto Nivel sobre el VIH/SIDA de la Asamblea General de las Naciones Unidas para la reducción hasta la mitad de las nuevas infecciones por VIH en 2015. Se precisan más inversiones para consolidar y ampliar el acceso a la educación sexual y la integración de servicios de atención a los derechos en materia sexual y reproductiva. Representantes calificados de la sociedad civil están trabajando con los gobiernos con el propósito de garantizar una mejor atención a grupos de población clave y alcanzar la meta para la región.

Fuente: Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), *Informe sobre la Epidemia Mundial de Sida 2012*, Ginebra, 2012.

156. El estado de salud de la población es indicativo del nivel de desarrollo de una sociedad, influye en la productividad y en el ejercicio de las capacidades de las personas y, a su vez, es influido por las condiciones estructurales y las políticas de otros sectores (OMS, 2008). En efecto, una vida sana, alimentos sanos, agua y aire limpios, productos de consumo libres de contaminantes tóxicos, ciudades sostenibles, modos de transporte saludables, son ejemplos de acciones intersectoriales. La morbilidad genera costos laborales, retraso en el desempeño escolar y reducción de la productividad, factores que se constituyen en barreras efectivas al desarrollo. Por ello, la acción sinérgica del sector salud con el resto de los sectores debe cimentarse en una arquitectura legal, financiera y organizacional que tome en cuenta esas interrelaciones (OPS, 2013). En ese sentido, la agenda de salud a nivel mundial y regional está registrando cambios importantes, frente a los cuales es necesario que se amplíe, manteniendo las políticas para enfrentar los problemas tradicionales y haciendo a la vez un reconocimiento explícito sobre el impacto socioeconómico que tienen las enfermedades no transmisibles. En la región más de 20 millones de personas están afectadas por enfermedades no transmisibles, que son la causa principal de muerte y discapacidad en el mundo y ocasionan alrededor del 75% de las muertes en América Latina y el Caribe.

157. En cuanto a la educación, la progresión y conclusión de la educación primaria dista de ser óptima y no se vislumbra que la región sea capaz de universalizar la conclusión del ciclo primario, pese a que algunos países probablemente lo lograrán¹⁰. Además, alcanzar el cumplimiento de esa meta está lejos de ser suficiente y la evidencia indica que en la región el foco de atención debe dirigirse a generalizar la conclusión de la educación secundaria, nivel educativo mínimo para que la población obtenga ingresos que le permitan situarse fuera de la pobreza. El progreso en la cobertura de este nivel ha sido importante en varios países pero superar las desigualdades en el acceso, progresión y conclusión del ciclo secundario sigue siendo una prioridad en la región y un logro que se ve lejano de alcanzar: alrededor de 2011, en América Latina solo el 58% de los jóvenes de entre 20 y 24 años habían completado dicho ciclo. Esta situación es un punto débil para la lucha contra la pobreza, el aumento de la productividad y la mejoría de la competitividad de las economías.

158. La agenda para el desarrollo post-2015 de la región debería contemplar entre sus metas la conclusión de la educación secundaria y la incorporación progresiva en los currículos de contenidos que fortalezcan el ejercicio respetuoso de la ciudadanía, la promoción de la paz y de la convivencia, la educación física y el deporte, la sexualidad y el respeto al medio ambiente. La definición de objetivos más ambiciosos e integrales en el ámbito educativo constituye una condición central para fortalecer el desarrollo económico y social de largo plazo en la región, un desarrollo respetuoso del medio ambiente y, por tanto, sostenible en el tiempo. En particular, son desafíos relevantes la expansión de la cobertura y acceso a la educación inicial y preescolar; el aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones en los procesos de enseñanza y aprendizaje; el fomento de programas educativos multiculturales e interculturales, que reconozcan y rescaten los sentidos y significados de las culturas originarias; los programas educativos para adultos y las oportunidades de aprendizaje para toda la vida; el fortalecimiento de la educación universitaria y de las instituciones científicas y de desarrollo tecnológico, pero también de la educación técnico-profesional, junto con su mayor integración con el resto del sistema educativo y, especialmente, con las demandas actuales y futuras del mercado de trabajo y del sistema productivo en general.

159. Sin duda, enfrentar dichos desafíos requiere, entre otros aspectos que afectan los procesos educativos, el mejoramiento de la formación (continua) de los maestros, el aumento de sus remuneraciones y la apropiación de contenidos curriculares y herramientas que fomenten el ejercicio de derechos, la

¹⁰ El porcentaje de jóvenes de entre 15 y 19 años de edad que habían completado la educación primaria en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua era muy bajo en relación con la meta de universalización: 83%, 63%, 84% y 73%, respectivamente, de acuerdo con las encuestas de hogares.

participación ciudadana, la igualdad entre los géneros y el respecto del medio ambiente, que son aspectos centrales para el logro de objetivos educacionales más amplios que los contemplados en los ODM.

160. Las iniciativas que se apliquen en la región solo podrán ser eficaces si consiguen cerrar la brecha entre la ciencia y el diseño de las políticas. Una política sólida se basa en una investigación con base empírica diseñada para responder a las necesidades para formularla. Esa investigación debería incluir, cuando corresponda, conocimientos del ámbito local y de las poblaciones indígenas, de suma importancia en la región de América Latina y el Caribe. Los investigadores y los responsables de formular políticas tienen que colaborar en forma continua para adquirir la información, el conocimiento y los recursos de innovación que resulten pertinentes para la toma de decisiones sobre el medio ambiente.

Tercera lección: Los logros de la última década pueden perderse si no se privilegia la construcción de resiliencia: vulnerabilidad y prevención de crisis

161. A pesar de que la pobreza monetaria en América Latina y el Caribe ha disminuido sustancialmente, millones de personas —en condiciones de pobreza o indigencia e incluso las nuevas clases medias de la región, que se han expandido de 103 millones en 2003 a 152 millones en 2009— son vulnerables de ver empeorar su situación, sobre todo en el caso de los más pobres, debido a los ciclos económicos, los choques externos, las recesiones o los riesgos de desastre (CEPAL, 2012a). Los países del Caribe son especialmente vulnerables a riesgos naturales, tienen altos niveles de endeudamiento (que en algunos casos equivalen a más del 100% del PIB) y cuentan con un rango muy estrecho de sectores generadores de ingresos, como el turismo y los servicios financieros.

162. Se debe reconocer además que un factor que ha impulsado la expansión económica experimentada en los últimos años en la región ha sido la favorable situación de los precios de las materias primas, lo que ha intensificado su explotación. Ello alerta sobre la vulnerabilidad y sostenibilidad de esos resultados económicos positivos obtenidos en los últimos años y sobre la resiliencia de los indicadores de pobreza e indigencia. Por otro lado, impone un desafío adicional a los países importadores, que ven elevarse el costo de la canasta básica de alimentos. En este sentido, incrementos de un 15% de los precios de los alimentos podrían redundar en un crecimiento de la indigencia y la pobreza de 10 millones de personas.

Recuadro III.2

LOS PEQUEÑOS ESTADOS INSULARES EN DESARROLLO DEL CARIBE

163. La implementación del desarrollo sostenible en los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe se ha visto dificultada por muchos de los mismos desafíos presentes en América Latina. El desarrollo sostenible en un contexto de pequeños Estados insulares en desarrollo es, al mismo tiempo, más difícil y más urgente debido a las vulnerabilidades singulares y distintivas de esos Estados: poblaciones pequeñas; lejanía e insularidad; limitaciones humanas, financieras y técnicas; dependencia de recursos naturales escasos, como los ecosistemas costeros y marinos; vulnerabilidad ante desastres naturales que producen devastación en sectores completos, incluidos los de la agricultura y la infraestructura, y dependencia excesiva del comercio internacional y susceptibilidad ante acontecimientos mundiales adversos.

164. Además, los pequeños Estados insulares en desarrollo no suelen estar en condiciones de beneficiarse de las economías de escala (con lo que desaprovechan las ventajas del acceso preferencial a los mercados y la competitividad) y se ven afectados desfavorablemente por los elevados costos de transporte y comunicación. Para complicar aún más las dificultades con que se enfrentan los esfuerzos encaminados a lograr la sostenibilidad de largo plazo, se prevé que el cambio climático produzca modificaciones extremas. Estas modificaciones entrañarán nuevos riesgos para los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe, como: aumentos del nivel del mar que producirán inundaciones en los ecosistemas costeros y afectarán negativamente los manglares, los lechos vegetales marinos y los arrecifes coralinos; mayores oportunidades de reproducción de los insectos vectores del dengue y el paludismo, e intrusión de agua salada en los acuíferos subterráneos. Ante las dificultades que deben afrontar los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe en la gestión de asuntos ambientales, estos riesgos adicionales aumentarían aún más la vulnerabilidad de la región a los desastres (pág. 188).

Recuadro III.2 (conclusión)

CUESTIONES DE ESPECIAL INTERÉS PARA LOS PEQUEÑOS ESTADOS INSULARES EN DESARROLLO

1. Desafíos económicos

165. Los desafíos económicos y la capacidad limitada de financiamiento en la subregión plantean dificultades particulares, ya que los pequeños Estados insulares en desarrollo adolecen de vulnerabilidad ante conmociones externas, como la reciente crisis financiera mundial; alto nivel de endeudamiento; vulnerabilidad ante fenómenos naturales extremos y sus efectos sobre las finanzas públicas y las necesidades de inversión en infraestructura, y elevada dependencia de importaciones de alimentos y combustibles cada vez más costosas. Otros desafíos económicos que cabe mencionar son las condiciones menos favorables de comercio y acceso a los mercados, una gran dependencia de las economías especializadas o una canasta de exportaciones restringida y dificultades cada vez mayores en los principales sectores económicos, es decir, los servicios financieros y el turismo, así como en la agricultura (págs. 195-196).

2. Limitaciones de capacidad

166. Otras dificultades de los pequeños Estados insulares en desarrollo tienen que ver con limitaciones institucionales y de capacidad técnica. La gobernanza en muchos pequeños Estados insulares en desarrollo se organiza por sectores (por ejemplo, energía, agricultura y salud). En consecuencia, son pocas las nuevas políticas que están integradas entre los distintos sectores o que son objeto de una participación pública significativa. Las instituciones existentes cuya labor se relaciona con el desarrollo sostenible no cuentan con financiamiento suficiente y los patrones migratorios de las poblaciones altamente calificadas y profesionales han contribuido a la aplicación de un enfoque de gestión orientado a los proyectos que busque resolver las necesidades de corto plazo, en lugar de un enfoque basado en programas y recursos, que adopte una perspectiva más integrada y de largo plazo (pág. 196).

3. Cooperación internacional

167. Además de una cooperación internacional menor que la prevista, la tendencia mundial a la disminución de la asistencia oficial para el desarrollo también se ha hecho evidente en los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe. Debido a su clasificación como países de ingresos medianos, la mayoría se ven excluidos de diversas oportunidades de desarrollo. En el criterio aplicable a la asignación de fondos sobre la base del PIB no se tienen suficientemente en cuenta los desafíos particulares que afrontan estos Estados. Cada vez con más frecuencia se les considera inelegibles para recibir asistencia para el desarrollo, a pesar de su elevado endeudamiento, en muchos casos superior al 100% del PIB (pág. 197).

4. Recursos de agua dulce, gestión hídrica y aumento del nivel del mar

168. Muchos países del Caribe dependen casi por completo de una única fuente de suministro de agua y la cantidad de agua dulce disponible en los pequeños Estados insulares en desarrollo de esta subregión es muy inferior a la de otras islas oceánicas. Además, con el aumento del nivel del mar se producen intrusiones de agua salada en los acuíferos subterráneos, lo que pone en peligro esos ya mermados suministros de agua y ha provocado que algunos países (Antigua y Barbuda, las Bahamas y Barbados) utilicen agua desalada. El turismo, el uso agrícola, el crecimiento de la población urbana y la utilización excesiva en general imponen una mayor demanda sobre estos recursos de agua dulce (págs. 199-200).

5. Gestión de desechos y sustancias químicas

169. La gestión de desechos se considera un problema importante en las islas pequeñas, dado que las limitaciones en cuanto al espacio que se puede destinar a vertederos hacen que aumenten los riesgos de contaminación de las aguas subterráneas, superficiales y oceánicas a causa de las aguas residuales, los efluentes industriales y la agricultura. El problema se agrava con la ausencia de capacidad financiera, tecnológica y legislativa a nivel nacional para gestionar la contaminación por aguas residuales. La eliminación inadecuada o insegura de desechos industriales peligrosos entraña un enorme costo social y ambiental para los pequeños Estados insulares en desarrollo, lo que impone una pesada carga a la salud humana, los recursos hídricos, la calidad del aire y la diversidad biológica (págs. 200-201).

6. Recursos costeros y marinos y diversidad biológica

170. Los recursos marinos y costeros se encuentran bajo enormes presiones, que no hacen más que agravarse con el cambio climático. El calentamiento y la acidificación de los océanos tendrán como resultado el descoloramiento más frecuente y la posible destrucción de los arrecifes coralinos en el Caribe que, según estimaciones, son el entorno de reproducción del 65% de las especies de peces de la cuenca. Los efectos combinados de la acidificación de los océanos y el aumento de las temperaturas del mar hacen que los sistemas de arrecifes coralinos tropicales sean vulnerables a la posibilidad de colapsar (pág. 202).

7. Amenazas de desastres naturales

171. Los fenómenos naturales extremos, como huracanes, ciclones, inundaciones, sequías y terremotos, son particularmente comunes en la subregión debido a su conformación geográfica y geofísica. El cambio climático ha hecho que aumenten la severidad y la frecuencia de esos fenómenos y ha potenciado su efecto, lo que impone un retraso potencial al proceso de desarrollo de la subregión, debido a la combinación de las pérdidas económicas, estructurales, ecológicas y humanas. Los países con economías pequeñas y vulnerables, como los pequeños Estados insulares en desarrollo, no solo sufren importantes pérdidas económicas, sino que además se caracterizan por una baja capacidad de recuperación ante esas pérdidas, lo que podría entorpecer seriamente su desarrollo económico. En este contexto, la gravedad del futuro impacto de los riesgos físicos dependerá mucho de lo que pueda hacer la subregión para reducir su vulnerabilidad y fortalecer su facultad de gobernanza de riesgos (págs. 202-203).

Fuente: Naciones Unidas, *La Sostenibilidad del Desarrollo a 20 Años de la Cumbre para la Tierra: Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe* (LC/L.3346/Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012.

Cuarta lección: El desarrollo depende de la capacidad de gestión de las instituciones: queda por implementarse una extensa agenda de fortalecimiento institucional a nivel regional, nacional y subnacional

172. En América Latina y el Caribe se han desarrollado y aplicado buenos ejemplos de políticas y enfoques transformadores. Por lo general son de alcance nacional y subnacional y ofrecen modelos que podrían reproducirse con eficacia tanto dentro como fuera de la región. Normalmente se caracterizan por una incorporación efectiva de información científica, conocimientos y mejores prácticas, vínculos entre sectores y mecanismos de gobernabilidad sólidos, participación de todos los interesados y voluntad y apoyo políticos. La región ha impulsado sus procesos de integración y la cooperación Sur-Sur es cada vez más importante.

173. Siendo la región de América Latina y el Caribe esencialmente urbana, los gobiernos locales y subregionales son actores cruciales, por cuanto son afectados por las consecuencias del modelo de desarrollo y a la vez inciden directamente en los cambios deseados. Su fortalecimiento en los temas del desarrollo sostenible es clave, ya que disponen de poder de decisión sobre el uso de recursos, reciben transferencias desde los gobiernos centrales y tienen capacidad recaudatoria, toman decisiones de inversión, proveen servicios básicos, y pueden impulsar consejos sectoriales participativos y promover la inclusión política.

Quinta lección: Las soluciones no son tecnocráticas ni vienen de afuera: la generación endógena de las políticas y la apropiación de la agenda es crítica

174. Una de las principales críticas al proceso de diseño de los ODM se ha referido a la falta de consultas a los gobiernos y la sociedad civil y, en el caso de América Latina y el Caribe, la escasa relevancia de algunos de los objetivos para las necesidades específicas de la región. El marco post-2015 debe adaptarse mejor a las prioridades regionales. Tendrá que potenciar la colaboración interinstitucional y ofrecer más oportunidades para el intercambio transfronterizo de conocimientos y el aprendizaje entre profesionales. La comunidad internacional se encuentra ante una ventana de oportunidad única para fortalecer la implicación a nivel nacional con la consulta de la agenda post-2015, lo que pasaría por fomentar un diálogo efectivo a nivel nacional y regional entre los gobiernos y la sociedad civil, incluidos los grupos indígenas, los jóvenes y las mujeres. Este proceso no es simplemente una consulta, sino una oportunidad para que los gobiernos hagan suyos los próximos objetivos y los integren en sus prioridades y presupuestos nacionales, subnacionales y locales.

175. En la nueva agenda para el desarrollo se debería asumir una óptica distinta a la actual para establecer metas cuantitativas, de modo que –bajo ciertos criterios generales– sean los países los que las propongan a la comunidad internacional y las adopten en concordancia con la magnitud de los problemas de desarrollo que enfrentan. La visión de criterio único de la agenda de los ODM resultó ser inadecuada para numerosos países de América Latina y el Caribe. Por ejemplo, la meta uniforme sobre pobreza extrema fue muy exigente para algunos países y muy poco desafiante para otros de mayor ingreso por habitante. Esta es, entre otras, una de las razones de la escasa apropiación de los ODM por parte de los gobiernos de varios países latinoamericanos y caribeños.

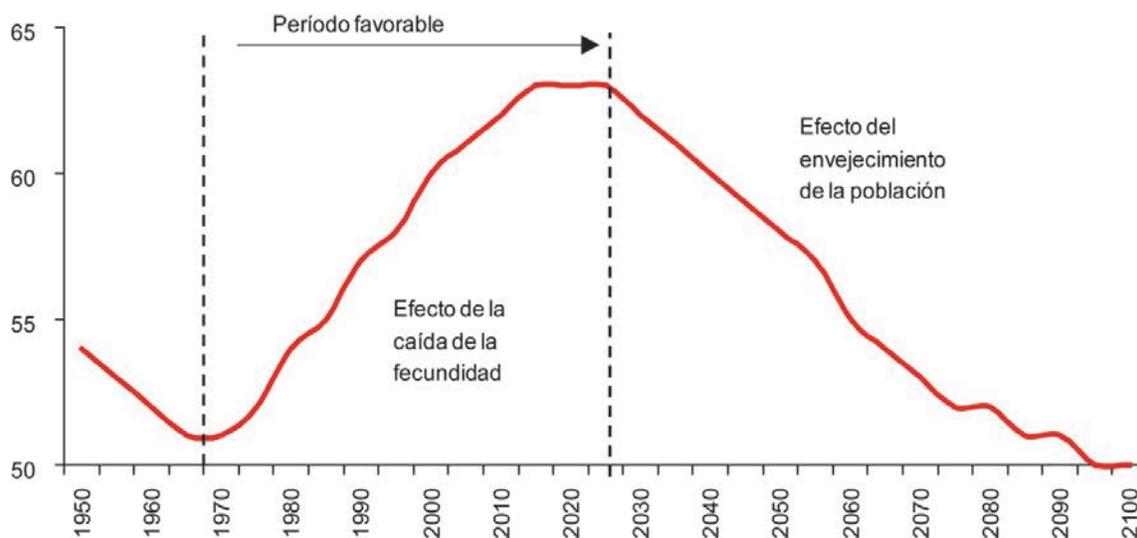
C. TEMAS EMERGENTES

1. La transición demográfica está cambiando el perfil del desarrollo: algunas sociedades aún gozan de un bono demográfico, mientras otras viven un proceso incipiente de envejecimiento

176. Los países de América Latina han experimentado profundas transformaciones demográficas, cuyas expresiones distintivas son un crecimiento de la población que disminuye (registrando un nivel del 10 por mil anual en el quinquenio comprendido entre 2010 y 2015) y que llegará a ser negativo en la segunda mitad del siglo XXI, y el cambio en la estructura por edades. La acelerada caída de la fecundidad y la reducción sostenida de la mortalidad desde finales de la primera mitad del siglo XX se refleja en una esperanza de vida al nacer de 74,2 años en el período que va de 2010 a 2015. La transición demográfica ha sido acelerada en toda la región y ha provocado dos grandes cambios: la disminución de la dependencia demográfica y el envejecimiento de la población.

177. La disminución de la relación de dependencia ha dado lugar a una situación favorable al desarrollo (bono demográfico), en que la carga potencial de las personas en edades activas es relativamente más baja que en períodos anteriores y que lo previsto para períodos futuros. En los próximos 15 años, las tasas de dependencia de la región se mantendrán en un mínimo histórico y la población se concentrará en edades laborales. Sin embargo, este bono está acotado temporalmente y la relación de dependencia volverá a aumentar, esta vez generando demandas nuevas de atención de salud para los adultos mayores, seguridad económica, protección social y otras.

Gráfico III.2
AMÉRICA LATINA: PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN CON EDADES ENTRE 15 Y 59 AÑOS, 1950-2100
 (En porcentajes)



Fuente: Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Informe Regional de Población en América Latina y el Caribe, 2011. Invertir en juventud*, Santiago de Chile, 2012.

178. Es momento de promover e invertir en oportunidades educativas y laborales que materialicen las potencialidades del bono demográfico, mejorando la calidad de vida de los jóvenes, precisamente cuando su número absoluto es el más alto de la historia. Del mismo modo, es preciso avanzar hacia la implementación de un piso de protección social como el que ha propuesto la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para atender las crecientes necesidades de la población adulta mayor y de la población en edad activa. El no hacerlo hipotecará el futuro de los países de la región.

179. Para los próximos años se prevé un crecimiento poblacional moderado en la región. Pero este ocurrirá en medio de tensiones entre el crecimiento económico, la disminución de la pobreza y el esfuerzo por disminuir las desigualdades entre la población de mayores y de menores ingresos. Además, el proceso de urbanización se acentuará y se prevé que en 2025 haya 90 millones más de personas que vivirán en ciudades. Por lo tanto, será necesario enfrentar los desafíos que plantea la concentración de la población en grandes metrópolis, considerando que la región es la que presenta la mayor proporción de población en zonas urbanas y en metrópolis entre las regiones en desarrollo.

180. Con respecto a la migración internacional, se estima que hay en la actualidad cerca de 30 millones de latinoamericanos y caribeños que residen fuera de su país de nacimiento, es decir, alrededor del 5% de esa población en 2010. La migración internacional ha adquirido notoriedad por varios aspectos, entre otros, por las remesas (la región recibe más de 55.000 millones de dólares por este concepto). Uno de los impactos de la crisis recesiva es la disminución de la emigración fuera de la región, un proceso más visible de retorno y una inestabilidad en los flujos de remesas. La situación de vulnerabilidad de muchas personas migrantes es un asunto preocupante, particularmente en el caso de las mujeres. Por ello, la migración internacional se ha vuelto una materia de primer orden en las relaciones internacionales y las políticas públicas.

2. Dinámica de los asentamientos humanos: las megaciudades, ciudades intermedias y nuevos asentamientos concentran la mayor parte de la población y de la población pobre de la región

181. Junto con el rápido proceso de urbanización de la región, que a la fecha acumula cinco megaciudades (ciudades con más de 10 millones de habitantes), más del 77% de la población regional vive en zonas urbanas, lo que ha traído severas repercusiones en términos de seguridad ciudadana, salud urbana y medio ambiente.

182. Como la región de más alta urbanización (alrededor del 80%, frente al 73% de Europa), América Latina y el Caribe requiere políticas específicas que permitan a sus ciudades desempeñar un papel privilegiado en la consecución de los logros del desarrollo. Si bien la ciudad y una densidad moderada contribuyen a un uso más eficiente de los recursos disponibles, el crecimiento y la expansión actual de las ciudades de la región ha sido disperso e inconexo, y muestra un patrón de baja densidad que es insostenible en el largo plazo. El proceso de urbanización tenderá a alcanzar un 87% hacia 2050 y el cambio demográfico se espera moderado. La existencia de más ciudades y un paisaje urbano en crecimiento representan un gran reto para la región en términos sociales y ambientales, particularmente debido a los altos costos de la infraestructura, al uso informal de la tierra y al aumento de la huella ecológica. América Latina es también la única región donde la migración interurbana (de ciudad a ciudad) constituye alrededor del 50% del crecimiento de la población urbana.

183. Aun cuando en esta área puede encontrarse una enorme heterogeneidad, la situación de la vivienda es un reflejo general de las necesidades urbanas, los progresos del desarrollo y los retos futuros

de la región. El avance insuficiente en la meta 7D del séptimo ODM, que apunta a “haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales”, refleja la realidad desigual que viven una de cada cuatro personas que habitan este tipo de barrios en la región. Aunque las acepciones de “barrio marginal” varían en distintos lugares del mundo, todas ellas se encuentran asociadas a condiciones de vida y ambientales deplorables, servicios sanitarios y de agua precarios o inexistentes, hacinamiento, construcciones precarias, localización geográfica riesgosa, incertidumbre en la tenencia, vulnerabilidad ante riesgos de salud e inseguridad. Con el fin de asegurar la sustentabilidad, todo asentamiento excluido debe ser completamente integrado a la ciudad y sus beneficios, y en particular a aquellos de acceso igualitario a los medios de subsistencia y la calidad de vida. Debe notarse, por último, que si bien las mejoras a barrios marginales han disminuido la proporción de población que vive en ellos, en términos absolutos el número de habitantes de este tipo de asentamientos de hecho ha aumentado de 106 millones a 111 millones.

3. La seguridad ciudadana emerge como uno de los principales temas de preocupación en América Latina y el Caribe

184. Los actuales niveles de violencia, crimen e inseguridad en América Latina generan altos costos para sus ciudadanos, sus comunidades y sus instituciones. Aunque su cuantificación es difícil e imprecisa, la evidencia apunta a que tienen un impacto negativo en la economía y en la calidad de vida de los latinoamericanos. Por ejemplo, tomando en cuenta solamente los costos directos, las estimaciones apuntan a que la mayor parte de los países de la región destinan más del 5% de su PIB anual a seguridad y en algunos países la cifra es superior al 12% (Banco Mundial, 2011). Por su parte, las empresas gastan en seguridad hasta un 2,8% del monto de sus ventas totales en América Latina y el Caribe, mientras que en Centroamérica esa cifra llega al 3,7% (Banco Mundial, 2011). Más aún, uno de cada tres ciudadanos latinoamericanos ha cambiado sus lugares de compra y la misma proporción ha limitado sus lugares de recreación (Proyecto de Opinión Pública de América Latina, 2012). Entre aquellos ciudadanos que han sido víctimas directas de algún delito la proporción es aún mayor: uno de cada dos ha cambiado sus lugares de compra y cuatro de cada diez han limitado sus lugares de recreación. Lo anterior afecta la economía de estos países y sus perspectivas de crecimiento económico y refleja, además, el impacto que la violencia y el crimen tienen en la libertad de movimiento de las personas y en su percepción de seguridad.

185. La seguridad ciudadana se ha convertido en una de las principales preocupaciones en América Latina y el Caribe, por lo que es imprescindible otorgarle un lugar central en el proceso de debate sobre la agenda para el desarrollo post-2015. En 2010, el porcentaje de homicidios por arma de fuego en América del Sur, el Caribe y Centroamérica fue el más alto entre 15 subregiones, seguido por el registrado en África Subsahariana. La mayoría de las víctimas son hombres jóvenes, de áreas pobres y altamente pobladas. Este es el caso del Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México y Venezuela (República Bolivariana de), donde las tasas de robo, la violencia doméstica, el crimen organizado, las pandillas callejeras y el tráfico de estupefacientes también se encuentran en aumento y han sido asociados con el incremento de las tasas de homicidio. Más aún, en la violencia llegan a reproducirse los patrones de inequidad que se observan en otros ámbitos, como ocurre en el Brasil, donde la probabilidad de ser víctima de un asesinato entre los adolescentes de ascendencia afroamericana es casi el triple de la que se registra entre los adolescentes de ascendencia europea. Sería necesario un acercamiento integral al problema de la violencia y la prevención de lesiones para propiciar también la reducción de otras formas de violencia, como la violencia autoinfligida, la violencia interpersonal y social e incluso las muertes por accidentes de tránsito. Las interrelaciones entre la violencia contra la mujer y el VIH, como una de las causas principales y también consecuencia, están ahora ampliamente reconocidas.

Las mujeres con VIH tienen más probabilidades de haber sufrido violencia, del mismo modo que las que han sido víctimas de la violencia tienen más probabilidades de contraer el VIH (Hale y Vazquez, 2011).

186. “La seguridad humana es un marco normativo de carácter dinámico y práctico para abordar las amenazas generalizadas e intersectoriales de manera coherente e integral a través de una mayor colaboración y asociación entre los gobiernos, las organizaciones internacionales y regionales, la sociedad civil y los agentes de base comunitaria” (Naciones Unidas, 2012b). La inseguridad de las personas es resultante de una combinación nefasta de inseguridades que limitan la libertad y la vida digna. La inseguridad de la integridad física es resultante de una cadena de factores causales como la destrucción del tejido social por la migración, el desmembramiento familiar, la discriminación y la ausencia de oportunidades laborales; en definitiva, de la desigualdad. Por ello el abordaje es multidimensional (OPS, 2012).

4. El cambio climático, la vulnerabilidad y los riesgos de desastres se posicionan como temas críticos para la región

187. Casi todos los países de América Latina y el Caribe son actualmente muy vulnerables a los efectos del cambio climático (fenómenos meteorológicos extremos, como episodios de intensas y frecuentes precipitaciones fuera de temporada, así como olas de calor, frío y huracanes). Para 2030, la mayoría de los países se encontrarán en una situación de grave riesgo (DARA, 2012). Los considerables costos económicos del cambio climático han quedado claramente demostrados (Stern, 2007, CEPAL, 2010e). Aunque aún registran bajos niveles de emisiones de CO₂, los países de América Latina y el Caribe con clima tropical cálido y húmedo se verán seriamente afectados por la intensificación del cambio climático y el riesgo de desastres, con las consiguientes repercusiones negativas en la salud de la población de la región y un aumento de los precios de los alimentos. En los últimos años, Colombia, el Ecuador y el Perú se han visto gravemente afectados por el fenómeno de El Niño-Oscilación Austral (que provoca una escasez o un exceso inhabituales de precipitaciones). La mayoría de los pequeños estados insulares del Caribe son especialmente vulnerables al cambio climático, el aumento del nivel del mar (CEPAL, 2012b), los riesgos naturales y para el medio ambiente, debido a su tamaño, ubicación, a la concentración de población en las zonas costeras dentro de un área de tierra limitada, y en algunos casos, a la falta de capacidad institucional para hacer frente a crisis¹¹.

188. Quienes viven por debajo de la línea de pobreza y enfrentan otras formas de vulnerabilidad (sobre todo mujeres) sufren más las consecuencias de los desastres y los daños ambientales, pues en algunos países de América Latina y el Caribe la escasez de recursos las ha obligado a ocupar progresivamente zonas de alto riesgo y tierras marginales, donde, aparte de vivir en asentamientos urbanos precarios, intensifican la degradación de las tierras y la desertificación. Este proceso no solo amenaza el medio ambiente, sino también la salud y seguridad de estas personas, como hemos observado recientemente en los casos de fuertes lluvias con inundaciones, como las de Colombia y el Brasil, deslizamientos de tierras, o terremotos como el de Haití¹². Si no se toman medidas, las amenazas ambientales actuales y futuras

¹¹ Véase “The Small Island Developing States Network” [en línea] <http://www.sidsnet.org/about-sids>, 4 de diciembre de 2012.

¹² Declaración de los organismos con sede en Roma ante la Segunda Comisión durante el sexagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre el tema 26: Desarrollo agrícola y seguridad alimentaria: IFAD, WFP, FAO, 5 de noviembre de 2012.

podrían poner en peligro el extraordinario progreso experimentado en el índice de desarrollo humano en los últimos decenios¹³.

189. Hay una urgente necesidad de encontrar nuevas vías de desarrollo que puedan garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, de consolidar una economía respetuosa con el medio ambiente y de revertir la destrucción ecológica, a la vez que se intenta procurar una vida digna para todas las personas ahora y en el futuro (CDP, 2012). Para conseguirlo, los patrones de consumo y producción sostenible y la protección y gestión de los recursos naturales como base del desarrollo económico y social deben considerarse objetivos generales a la vez que requisitos esenciales para el desarrollo sostenible¹⁴. Una economía ecológicamente sostenible será beneficiosa para la reducción de la vulnerabilidad a corto y largo plazo, permitirá generar empleo e ingresos¹⁵ y estimulará el desarrollo de tecnología y la infraestructura para la prevención de desastres naturales (por ejemplo, diques) al mismo tiempo que se protege el medio ambiente (UNIDO, 2010). Por otra parte, las experiencias positivas de la región para incorporar criterios de reducción del riesgo de desastres como parte del análisis de costo-beneficio de proyectos de inversión pública y el uso más amplio de mecanismos financieros para transferir riesgo acumulados y evitar desequilibrios fiscales deben utilizarse de manera más generalizada y coherente, ya que son factores clave para fortalecer la capacidad de adaptación y reducción de riesgos de desastres.

5. El financiamiento de la asistencia oficial para el desarrollo a países de renta media disminuye: será muy importante construir espacio fiscal y asegurar una mayor progresividad del gasto y la tributación en la región

190. Actualmente, la mayoría de los países de la región son de ingresos medios-altos y se estima que para 2015 países como Antigua y Barbuda, la Argentina, Barbados, el Brasil, Chile, Trinidad y Tabago y el Uruguay tendrán una renta per cápita superior a 12.276 dólares y se considerarán economías de ingreso alto. Esto planteará desafíos, tanto en el proceso político de las consultas post-2015 como en lo que se refiere al papel que deberá desempeñar el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) en América Latina y el Caribe en los próximos 15 años. Sin embargo, hay que destacar que en el nivel subnacional aún hay municipios en situación de pobreza extrema, comparable a la de las regiones más pobres de África y Asia. No se puede pasar por alto la región de América Latina y el Caribe simplemente porque el PIB crezca en conjunto. El reto radica en diseñar una estrategia para canalizar de la mejor manera posible fondos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) hacia las zonas más pobres en el nivel subnacional.

191. Mientras que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución 66/223, en la que se reconoce la centralidad de los países de ingresos medios (PNUD, 2011), las asignaciones por parte de los países donantes y las instituciones multilaterales se han modificado, en particular desde la crisis económica que se inició en 2008. Una mayor proporción del presupuesto se está canalizando hacia economías clasificadas como de bajos ingresos en detrimento de las de ingresos medianos (Naciones Unidas, 2010). Los últimos datos muestran que para América Latina y el Caribe la asistencia oficial para el desarrollo cayó desde el 7,3% del ingreso nacional bruto (INB) en 1990 al 1,8% en 2010¹⁶.

¹³ Declaración de los delegados del Foro Mundial sobre el Desarrollo Humano, Estambul, 23 de marzo de 2012 [en línea] <http://hdr.undp.org/en/humandev/forum2012/> [fecha de referencia: 12 de diciembre de 2012].

¹⁴ Véase “El futuro que queremos”, resolución 66/288 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ OCDE (Aggregate Aid Statistics) y Banco Mundial.

192. En América Latina y el Caribe, la movilización de los recursos internos ha sido la principal fuente de financiamiento sostenible para apoyar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, por lo tanto, será la principal fuente de financiamiento de los nuevos objetivos post-2015¹⁷. En diversos estudios se ha documentado el escaso efecto redistributivo de las transferencias fiscales y los impuestos en la región. Las rentas después de impuestos (que incluyen tributos, subsidios y transferencias monetarias y en especie) muestran que América Latina y el Caribe se sitúa hasta 20 puntos porcentuales por detrás de los países de la OCDE. En el proceso de distribución de la renta, los impuestos neutralizan a menudo las transferencias, lo que diluye en gran medida su impacto. Por un lado, la tributación progresiva es necesaria para no gravar excesivamente los bienes y servicios que los hogares de bajos ingresos consumen desproporcionadamente. Por otro, el gasto existente debe hacerse más progresivos para llegar a los deciles de la población de menores ingresos con las contribuciones netas, así como para asegurar que el gasto beneficie igualmente a todos los sectores de la sociedad, incluidas las mujeres. Combinar un gasto más elevado en ámbitos clave de la política social con reformas de los sistemas fiscales que puedan corregir las desigualdades y mejorar la redistribución será fundamental para que los gobiernos respondan a las necesidades de la población más vulnerable de una manera sostenible.

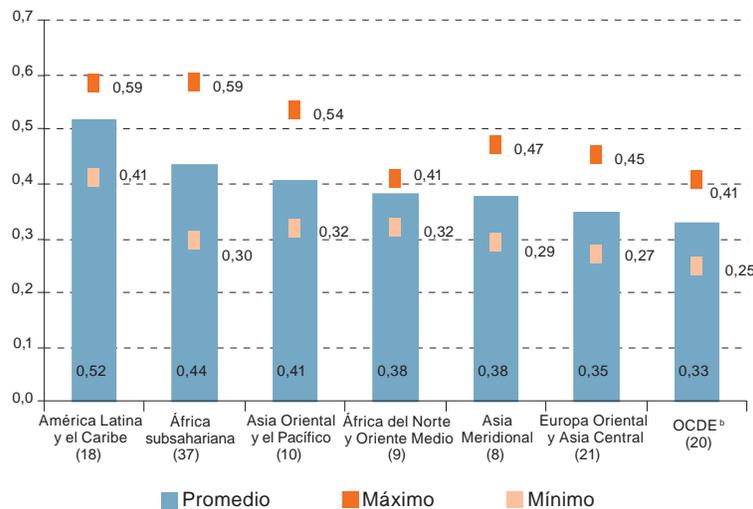
D. CAMBIO ESTRUCTURAL PARA LA IGUALDAD Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE: EL CAMINO

193. La igualdad de derechos brinda el marco normativo que sirve de base a pactos sociales que se traducen en más oportunidades para quienes menos tienen. Por lo tanto, la igualdad como condición de la ciudadanía requiere de un orden democrático deliberativo, con respeto por el multiculturalismo y la plena concurrencia y voz de los más diversos actores, y de la función central del Estado como garante de estos derechos, con sus consiguientes tareas en materia de participación, reconocimiento de la diversidad, no discriminación, promoción, redistribución, regulación y fiscalización (CEPAL, 2010c).

194. Situar la igualdad y la sostenibilidad ambiental en el centro implica una ruptura con el paradigma económico que ha prevalecido en la región durante al menos tres décadas (véase el gráfico III.3). Este cambio guarda sincronía con la situación histórica favorable que viven hoy muchos países de América Latina y el Caribe, que incluye: i) una acumulación sistemática de demandas postergadas de la ciudadanía, que han conducido a la recomposición del mapa político de la región en la década pasada y al aumento de las reivindicaciones sociales y los conflictos socioambientales; ii) Estados y gobiernos más proclives a invertir en lo social y a utilizar mecanismos redistributivos, lo que se refleja en el aumento sistemático del gasto social y en las políticas contracíclicas aplicadas sobre todo luego de la crisis financiera mundial de 2008 para mitigar sus costos sociales; iii) Estados y gobiernos más conscientes de las interrelaciones entre la economía, la sociedad y el medio ambiente iii) la irrupción, incipiente pero ascendente, de políticas centradas en derechos humanos, con vocación más universalista, en ámbitos como el empleo, la salud y las pensiones y jubilaciones, y iv) el lugar preponderante que pasa a ocupar la igualdad de derechos en las cumbres internacionales y en el imaginario global democrático.

¹⁷ En América Latina y el Caribe, la atención relacionada con el VIH en 2011 se financió principalmente con recursos nacionales, que representaron más del 85% del total del gasto en VIH (ONUSIDA, 2012).

Gráfico III.3
AMÉRICA LATINA Y OTRAS REGIONES DEL MUNDO: COEFICIENTE DE CONCENTRACIÓN DE GINI, ALREDEDOR DE 2009^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países; Banco Mundial, World Development Indicators [en línea].

^a Los datos regionales aparecen expresados en promedios simples. En el cálculo se consideró la última observación disponible en cada país sobre el período 2000-2009.

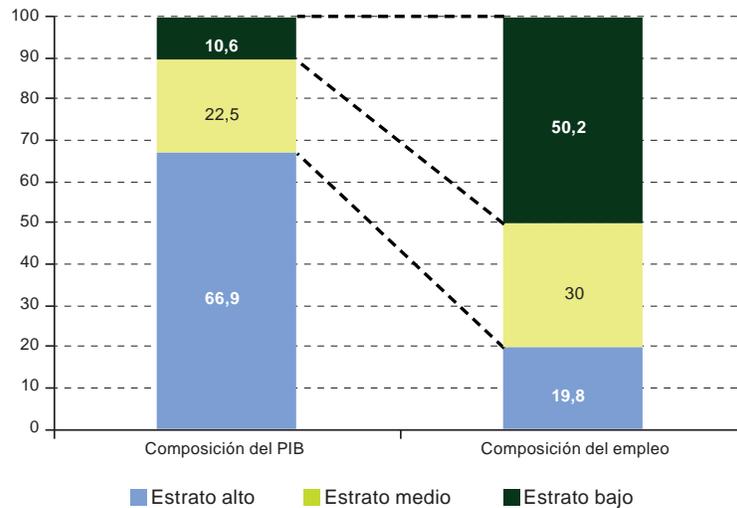
^b Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

195. Hablar de igualdad es más que plantear umbrales mínimos de ingresos, también conduce al debate sobre los temas más postergados de la justicia social, a saber: cómo se distribuyen activos, prestaciones y recursos diversos en el conjunto de la sociedad; cuál es el papel redistributivo que corresponde al Estado como principal garante y promotor de la igualdad; cómo se distribuye la apropiación, por distintos actores, de los incrementos de productividad de la economía; cómo se plasma un marco normativo explícito de derechos sociales y ambientales; cómo se garantiza la calidad de los servicios y del espacio público, y en qué diversos campos del desarrollo se ve afectada la igualdad, sea positiva o negativamente.

196. En una visión integrada del desarrollo, la igualdad se va fraguando en una dinámica virtuosa de crecimiento económico y aumento sostenido de la productividad con inclusión social y sostenibilidad ambiental. La agenda de desarrollo debe alimentarse de esa visión integrada y ese círculo virtuoso, fortalecido con una comprensión de las dinámicas sociodemográficas subyacentes. El papel de las políticas públicas como instrumento para lograr ese modelo que cumpla con esos grandes objetivos de desarrollo sostenible es esencial.

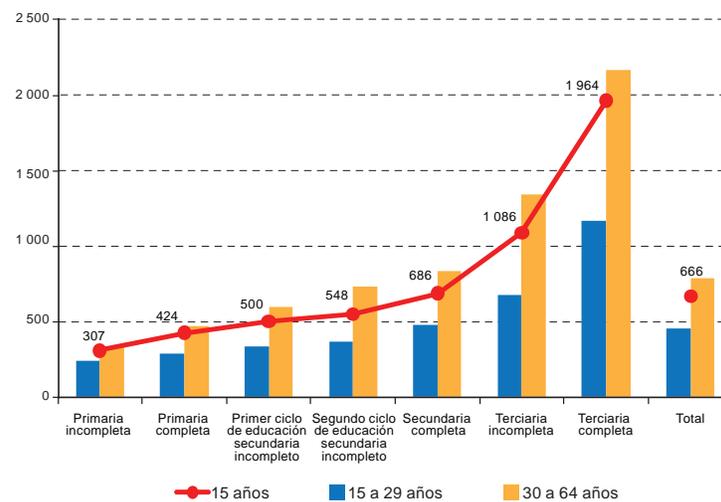
197. En primer lugar, en lo social, el desafío es que el Estado asuma un papel más activo y decidido en políticas de vocación universalista. Es inherente a la agenda de la igualdad de derechos que toda la ciudadanía cuente con estándares mínimos de bienestar que sean progresivos en el tiempo y en virtud de los efectos positivos del cambio estructural. La desigualdad del ingreso se produce en el mercado laboral (véase el gráfico III.4) no solo por diferencias de productividad, sino a partir de la exclusión que sufren los más pobres, los jóvenes y las mujeres con menores calificaciones, así como también por las diferencias en los retornos al trabajo y al capital que surgen como resultado de la debilidad de las estructuras representativas y los espacios de negociación limitados (véase el gráfico III.5). Son necesarias políticas públicas para compensar las dificultades de inserción laboral o las diferencias de productividad, como las políticas de formación profesional, para mejorar las capacidades de los más desfavorecidos.

Gráfico III.4
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL, ALREDEDOR DE 2009
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Gráfico III.5
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INGRESOS LABORALES MENSUALES DE LA POBLACIÓN OCUPADA, POR GRUPOS DE EDAD Y NIVEL DE ESCOLARIDAD
(En dólares PPA de 2000)



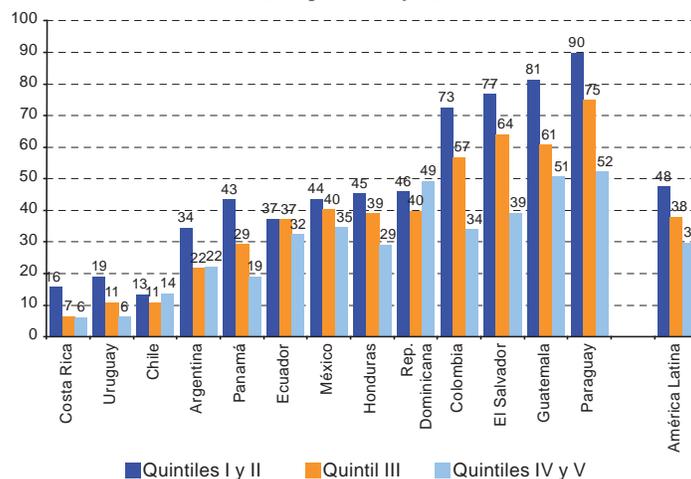
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

198. Asimismo, se deben aprovechar los ciclos expansivos de la economía e implementar determinadas políticas públicas. En primer lugar, es importante que durante un crecimiento económico sostenido se genere un número suficiente de puestos de trabajo para absorber la entrada de nuevos trabajadores, se integre progresivamente a los desalentados, se aproveche plenamente el potencial de los subocupados involuntarios y se incorpore a las mujeres que se han mantenido al margen. En el caso de persistir un déficit crónico en la generación de empleos, la posibilidad de modificar la estructura distributiva será mucho menor. En segundo lugar, es importante fortalecer la negociación colectiva y a sus protagonistas, los actores sociales, a fin de alcanzar una distribución más justa. Esto incluye extender la cobertura de la negociación, así como su contenido. En tercer lugar, una mejor distribución requiere redoblar los esfuerzos para formalizar el empleo, abordando aspectos institucionales, sistemas efectivos de incentivos y sanciones y de inspección laboral en interacción con otros servicios públicos (servicios de impuestos y de seguridad social) para lograr un mejor cumplimiento de las leyes laborales. Por último, estos esfuerzos deben apoyarse con políticas activas de salarios mínimos, por medio del sistema de formación profesional y de incentivos a las contrataciones de trabajadores más desfavorecidos, entre otros.

199. Las transferencias contributivas (pensiones) y no contributivas son fuentes relevantes del ingreso familiar total y, según su progresividad, contribuirán o no a los mayores niveles de igualdad. Algo similar sucede con la tributación directa, sobre los recursos naturales y sobre las externalidades, que también puede contribuir a una mayor igualdad de los ingresos disponibles en los hogares, en la medida en que sea progresiva y tenga un enfoque de ciclo de vida.

200. Por ello, el papel del Estado y de la fiscalidad para proveer sistemas más inclusivos, progresivos e integrados de protección social debe ser cada vez más fuerte. La ecuación contributiva clásica entre empleo y protección social no es adecuada, porque el gran peso que tiene el empleo en el sector informal impone un límite a las posibilidades de aumentar la productividad y la protección contributiva de gran parte de la población ocupada (véase el gráfico III.6). En este contexto, el pilar no contributivo de la protección social, que en los países desarrollados fue pensado para cubrir a un sector residual de la población, pasa a ocupar un lugar central.

Gráfico III.6
AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): POBLACIÓN DE HOGARES QUE NO CUENTAN CON SEGURIDAD SOCIAL Y NO RECIBEN PENSIONES NI TRANSFERENCIAS PÚBLICAS ASISTENCIALES, POR QUINTILES DE INGRESO, 2009
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

201. La política social es una inversión también necesaria para el cambio estructural, pues permite a los trabajadores la movilidad requerida. Una economía dinámica, que posibilite elevar la productividad media de la sociedad requiere capacitación, educación y una demanda interna que siga patrones de consumo ambientalmente sostenibles y aliente ese cambio de paradigma en la estructura productiva.

202. En segundo lugar, la sostenibilidad ambiental no puede seguir siendo tema de segundo orden en la agenda del desarrollo. Es prioritario vincularla con el cambio estructural y con un patrón de diversificación sectorial que esté en plena sintonía con dicha sostenibilidad. Una región que cuenta con gran diversidad de recursos naturales y cuyos pueblos originarios poseen amplios conocimientos sobre el uso de la biodiversidad y los ecosistemas tiene una ventaja competitiva que le permitiría reducir la pobreza, proteger el medio ambiente y crear sectores de punta a nivel internacional, en la medida en que esas ventajas sean valorizadas y potenciadas por la investigación y se proteja su propiedad. La necesidad de dotar a la región de mejores servicios e infraestructura, cerrando la brecha entre dotación y requerimientos para sostener una economía cada vez más dinámica, ofrece una gran oportunidad para las inversiones ambientalmente sostenibles. Para que esto sea posible, es preciso contar con pactos sociales en que el Estado desempeñe un papel clave en la promoción de la dimensión ambiental por medio de las políticas públicas, en particular, las industriales y de ordenamiento del territorio. Así, la necesidad de transitar hacia un modelo de desarrollo que sitúe a la igualdad en el centro de sus acciones y avance en forma simultánea en los ámbitos del desarrollo social, el crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental pone a la región y al mundo ante un imperativo de cambio. La conformación de un paradigma que privilegie el desarrollo sostenible con igualdad será convergente con el cambio estructural si se consolidan mecanismos efectivos de gestión económica que reflejen el costo de la degradación ambiental, la pérdida de biodiversidad y los altos contenidos de carbono que ponen en riesgo la seguridad climática mundial, y que corrijan la injusta asignación de las cargas ambientales.

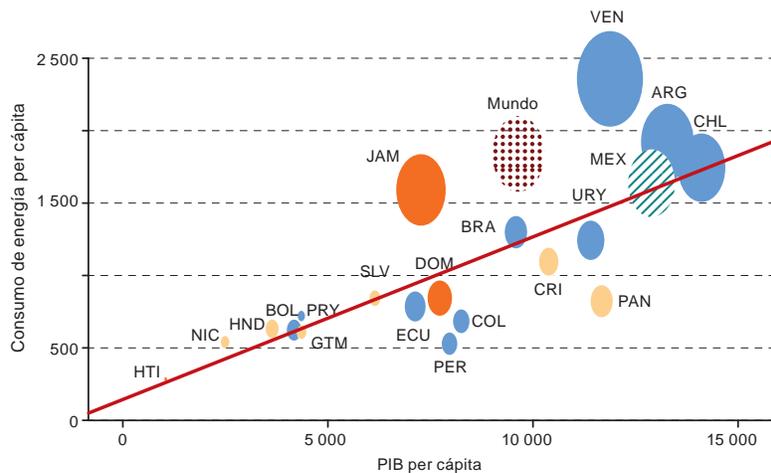
203. El desarrollo sostenible requiere, por tanto, una estructura industrial muy diferente de la que predomina hoy en la gran mayoría de los países. El estilo de desarrollo vigente depende de ventajas comparativas estáticas, que estriban en la abundancia y explotación de los recursos naturales. Ello sesga la dirección de las inversiones, la innovación y el desarrollo tecnológico, y fomenta el uso intensivo de energía, particularmente las fósiles, lo que origina una fuerte correlación entre el crecimiento del PIB, el consumo de energía y las emisiones contaminantes (véase el gráfico III.7). Este sesgo de la dirección del patrón dominante, junto con la falta de contabilización e internalización de los costos asociados al deterioro de los recursos naturales y ecosistemas, ha frenado el cambio estructural a favor de actividades más eficientes, intensivas en conocimientos y de menor impacto ambiental y sobre la salud.

204. El cambio de paradigma, cuando aún hay flexibilidad y caminos alternativos, resulta de la decisión política de las sociedades de encauzar la producción y la tecnología por rumbos que consideren la salud ambiental y poblacional, las generaciones futuras y el largo plazo. Ello abre un amplio espacio de legitimidad y cooperación internacional.

205. La estrategia más prometedora para asegurar la prosperidad en el futuro consiste en desvincular el crecimiento económico de la creciente utilización de recursos naturales y de los impactos ambientales que tienen lugar tanto en las etapas de consumo como en las de producción. El consumo y la producción sostenibles representan una oportunidad para transitar hacia un desarrollo sostenible y dejar atrás los modelos actuales. Los sistemas efectivos de gobernanza para el desarrollo sostenible deben incluir una gobernanza efectiva de los recursos naturales y los ecosistemas, que son la base de la sostenibilidad de toda economía. Para que sea sostenible, el capital natural de la región debe ser gestionado de manera integrada en todos los sectores. Esto ayudará a que la región enfrente algunos de sus persistentes retos ambientales y los problemas socioeconómicos que se derivan de ellos, como la pobreza, la desigualdad y

los conflictos sociales. Dentro de un marco regulatorio sólido y bien diseñado es posible crear incentivos para que las iniciativas del sector privado se incrementen. La participación efectiva del sector privado en el camino hacia el desarrollo sostenible puede apoyarse alentando las asociaciones público-privadas, mejorando las políticas y los marcos regulatorios nacionales, diseñando mecanismos apropiados de financiamiento y promoviendo la creación de capacidad y el intercambio de información.

Gráfico III.7
AMÉRICA LATINA: PIB PER CÁPITA Y CONSUMO DE ENERGÍA PER CÁPITA, 2008^a
 (En kilogramos equivalentes de petróleo y dólares PPA de 2005)



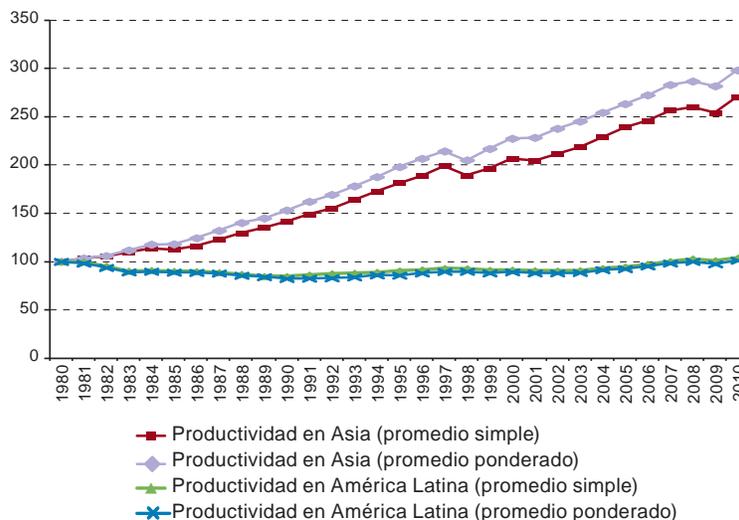
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile, julio de 2012.

^a El tamaño de los círculos es relativo a las emisiones per cápita de cada país. Los colores se refieren a la subregión: azul, América del Sur; rojo, Centroamérica; anaranjado, el Caribe.

206. Finalmente, el tránsito hacia el desarrollo sostenible será beneficioso para reducir a corto y largo plazo la vulnerabilidad, crear empleos e ingresos y desarrollar tecnología e infraestructura para reducir el riesgo de desastres y, a la vez, proteger el medio ambiente (ONUDI, 2010). Las buenas prácticas desarrolladas en América Latina y el Caribe para la incorporación de criterios de reducción del riesgo de desastres en los análisis costo-beneficio de los proyectos de inversión pública, así como los mecanismos financieros para la transferencia de riesgo destinados a evitar los desequilibrios fiscales que causan los desastres naturales, deben usarse más ampliamente como factores clave para la reducción de la vulnerabilidad y el aumento de la resiliencia ante desastres.

207. En tercer lugar, las políticas industriales y de desarrollo productivo deben estar en el centro de la orientación del desarrollo, a fin de reducir las brechas tecnológicas, de productividad y de competitividad con relación a las economías ubicadas en la frontera tecnológica (véase el gráfico III.8). La inercia de los patrones de especialización y de las trayectorias tecnológicas basados en ventajas comparativas estáticas exige una reformulación de incentivos que reoriente la inversión y transforme la estructura productiva, incorporando mayor valor agregado, seleccionando sectorialmente en función de saltos de productividad que se irradian al conjunto de la sociedad, promoviendo sectores, actividades y trayectorias tecnológicas ambientalmente sostenibles y difundiendo, de manera más acelerada y sistémica, la innovación tecnológica.

Gráfico III.8
AMÉRICA LATINA Y ASIA: CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD, 1980-2010
 (Índice 1980=100)

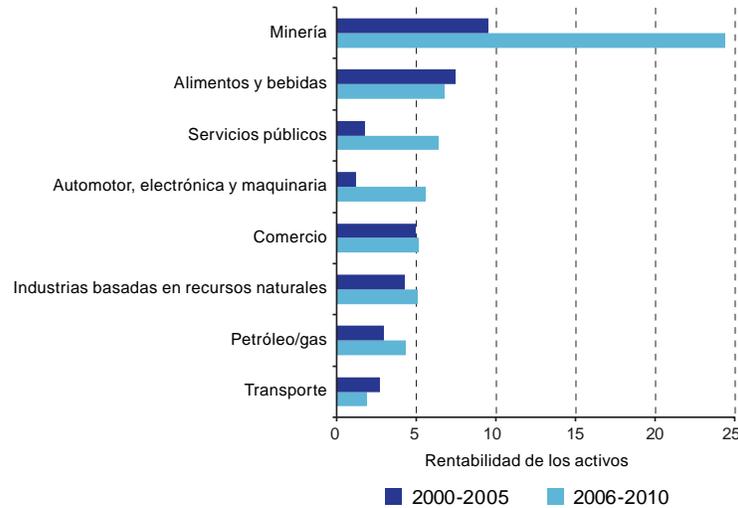


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile, julio de 2012.

208. La dinámica de la especialización productiva depende de los incentivos económicos y de la conducta de los agentes productivos, que a su vez está fuertemente influenciada por la política económica. Las diferentes rentabilidades entre sectores definen la orientación de la inversión (véase el gráfico III.9). En la medida en que las mayores rentabilidades están asociadas a sectores con menor intensidad de conocimientos, la estructura productiva se mantendrá bloqueada en una trayectoria tecnológicamente menos dinámica (véase el gráfico III.10). Más aún, al no tener en cuenta las externalidades negativas ambientales, las señales de costos y rentabilidad sesgan el modelo de crecimiento en una dirección no sostenible. Ello traba la generación de nuevas tecnologías que abrirían opciones en materia energética, de transporte, desarrollo urbano y producción con menor presión ambiental e intensidad de carbono.

209. Las políticas industriales y de desarrollo productivo apuntan en dos direcciones complementarias, a saber: dotar de mayores capacidades y competitividad a sectores existentes con claro potencial de crecimiento e incorporación de progreso técnico y diversificar la estructura productiva mediante la creación de nuevos sectores de alta productividad y mayor sostenibilidad y eficiencia ambiental. A esto se agrega la urgente necesidad de promover una mayor productividad en el ámbito de las medianas y pequeñas empresas y de las microempresas, sobre todo por su capacidad para generar empleo y convertirse en centros de difusión del conocimiento y de apropiación de la tecnología. La formación de los recursos humanos y la necesidad de invertir en la adolescencia y la juventud para que tengan las oportunidades derivadas de la adquisición de nuevos conocimientos y habilidades es clave en este proceso.

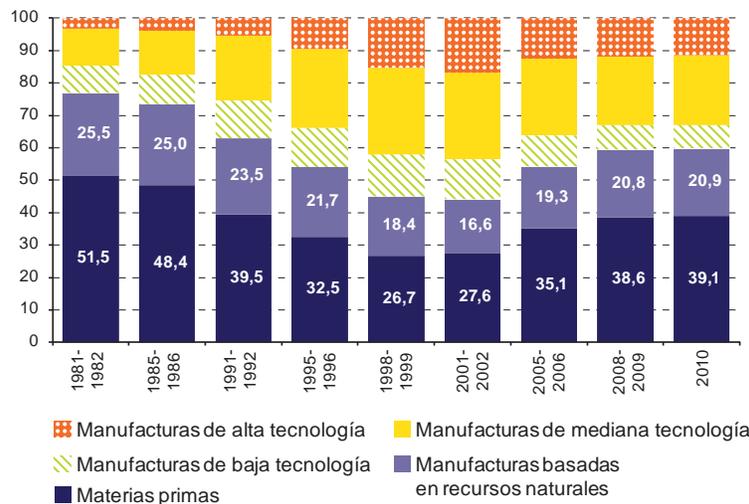
Gráfico III.9
AMÉRICA LATINA: RENTABILIDAD DE LOS ACTIVOS POR SECTORES, PROMEDIO PONDERADO, 2000-2005 Y 2006-2010^a
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile, julio de 2012.

^a Ponderación sobre la base de la participación de cada empresa en las ventas del sector. Las industrias basadas en recursos naturales son las productoras de cemento y aluminio, siderúrgicas, químicas, petroquímicas, productoras de papel y celulosa, y agroindustriales.

Gráfico III.10
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES POR NIVEL DE INTENSIDAD TECNOLÓGICA, 1981-2010^a
 (En porcentajes del total)



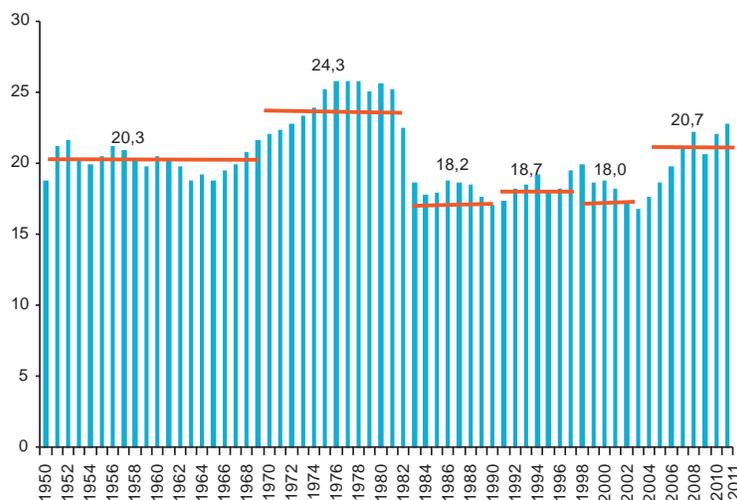
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile, julio de 2012.

^a Con la excepción de Cuba y Haití. Los datos sobre Antigua y Barbuda corresponden solo a 2007 y los de Venezuela (República Bolivariana de) a 2008; la información sobre Honduras no incluye datos de 2008; la correspondiente a Belice, la República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Suriname y Granada (solo exportaciones) no incluye datos de 2009.

210. En cuarto lugar, las políticas de investigación y desarrollo no pueden soslayarse. La política industrial se sitúa hoy en el contexto de una revolución industrial que abarca las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, la biotecnología y la nanotecnología. La política industrial debe insertarse en plena interacción con la frontera científico-técnica, donde nuevos conocimientos se traducen, a ritmo vertiginoso, en nuevas formas más sostenibles de producción. Se debe, pues, aprovechar el cambio estructural para la sostenibilidad ambiental, sobre todo mediante la incorporación de la revolución tecnológica. El medio de lograrlo es la inversión, que aún no ha recuperado los niveles de los años previos a la década de 1980 (véase el gráfico III.11).

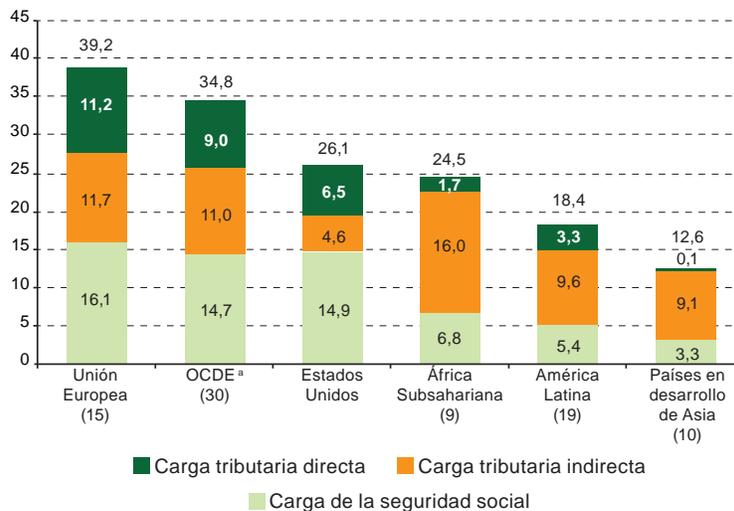
211. En quinto lugar, la política macroeconómica debe articularse para construir sinergias entre dinámicas de corto y de largo plazo. Desde la macroeconomía, las políticas fiscales, monetarias y cambiarias deben incentivar la inversión de largo plazo, la diversificación de la estructura productiva y la mayor convergencia en niveles de productividad del conjunto de la economía. Una mayor diversificación productiva, con alta incorporación de progreso técnico y menores brechas de productividad, así como con mayor eficiencia energética y ambiental, constituye un acervo fundamental para blindar a la economía frente a las vulnerabilidades externas. Un pacto fiscal que procure una estructura y una carga tributaria con mayor impacto redistributivo y correctora de externalidades, capaz de fortalecer el rol del Estado y la política pública para garantizar umbrales de bienestar, es también parte de la agenda de la igualdad y de la sostenibilidad ambiental (véase el gráfico III.12).

Gráfico III.11
AMÉRICA LATINA: FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO, 1950-2011
 (En porcentajes del PIB y dólares constantes de 2005)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Gráfico III.12
COMPARACIÓN INTERNACIONAL DEL NIVEL Y LA ESTRUCTURA DE LA CARGA TRIBUTARIA
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

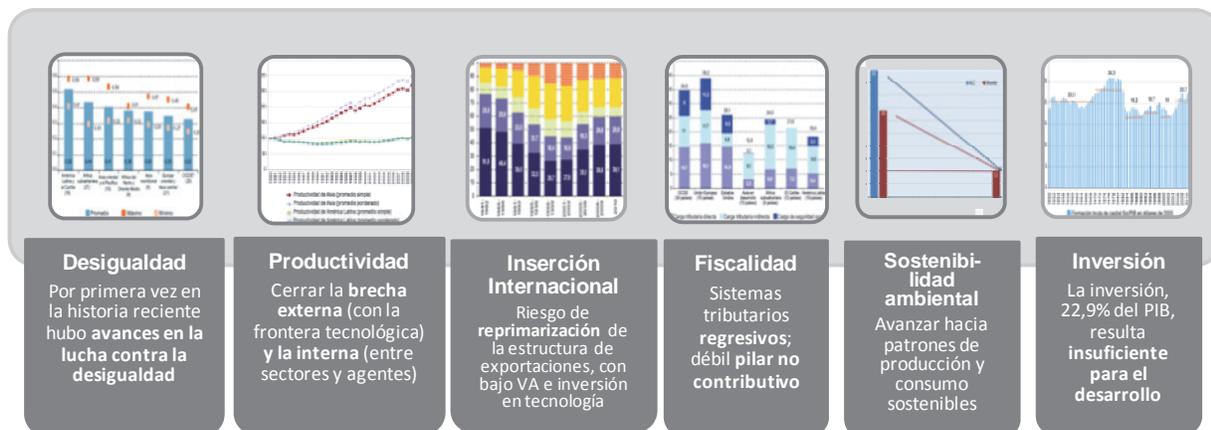
^a Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

212. Entre otras funciones, las políticas fiscales brindan una serie de instrumentos esenciales para crear economías inclusivas con baja emisión de carbono, eficiencia en materia de recursos e inclusión social. Son herramientas clave para reflejar los efectos colaterales del medio ambiente en los precios de la energía y los servicios de transporte. Además, pueden ser una fuente importante de nuevos recursos. Los gobiernos tienen una variedad de instrumentos a su disposición: gravar el uso de combustibles fósiles o las emisiones en diferentes sectores; reformar los subsidios a la energía que promueven actividades económicas no sostenibles; reformar los subsidios a la agricultura que promueven la deforestación, y apoyar el cambio hacia una economía verde mediante incentivos fiscales. El intercambio de conocimientos y las buenas prácticas en términos de reformas de políticas fiscales son la clave para lograr una transición exitosa hacia la economía verde y el desarrollo sostenible.

213. En síntesis, el eje central que se propone tiene el cambio estructural como camino, las políticas públicas como instrumento y la igualdad y la sostenibilidad como valores subyacentes y como horizonte hacia el cual se orienta dicho cambio.

214. Los objetivos de desarrollo sostenible deben guiar el conjunto de políticas (industriales, macroeconómicas, sociales, laborales, ambientales) para avanzar hacia un cambio estructural virtuoso, que sea capaz de conjugar un cambio de la matriz productiva hacia sectores de mayor productividad y sostenibilidad ambiental mediante la incorporación de progreso técnico con la reducción de brechas entre sectores; una política macroeconómica proactiva para potenciar la productividad y la inversión, y políticas sociales y laborales que acompañen el cambio estructural con efectos redistributivos, mejoras en el mundo del trabajo y una apropiación más justa entre factores de los incrementos de productividad (véase el diagrama III.1).

Diagrama III.1
LAS BRECHAS HACIA EL DESARROLLO SOSTENIBLE



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

215. Se trata de una visión integrada del desarrollo, en la que las metas y los indicadores que complementen los objetivos de desarrollo sostenible permitan evaluar el avance hacia ese nuevo modelo.

E. TRANSICIÓN HACIA EL DESARROLLO SOSTENIBLE: LOS OBJETIVOS

216. Para lograr el modelo de desarrollo sostenible y lo establecido en el documento *El futuro que queremos* es indispensable la igualdad. Este principio debe regir la agenda para el desarrollo post-2015, y en particular, los objetivos de desarrollo sostenible. Debe ser además el valor y la condición subyacente, tanto en los objetivos como en su proceso de definición.

217. Si reconocemos que la erradicación de la pobreza es una condición previa ineludible, que la igualdad es el principio rector del desarrollo sostenible y que el cambio del modelo es el camino, la agenda de desarrollo y los objetivos de desarrollo sostenible han de avanzar desde el logro de necesidades básicas —condición necesaria pero no suficiente— hacia las aspiraciones de sostenibilidad del desarrollo. Intrínsecamente, estos objetivos deben guiar —y obligar— sendas integradas de desarrollo con un enfoque sinérgico entre inclusión, protección social, seguridad humana, reducción de riesgos y protección ambiental. Asimismo, este enfoque debe promover también la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y reducir las brechas con respecto a grupos étnicos, diferencias territoriales y otros factores de exclusión. Todo lo anterior debe lograrse mediante procesos participativos sobre la base de la coordinación y la coherencia de la acción pública.

218. Los objetivos han de estar orientados por lo establecido en el *El futuro que queremos*: “Los objetivos deben abordar e incorporar de forma equilibrada las tres dimensiones del desarrollo sostenible y sus interrelaciones, [...] estar orientados a la acción, ser concisos y fáciles de comunicar, limitados en número y ambiciosos, tener un carácter global y ser universalmente aplicables a todos los países, teniendo en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo nacionales y respetando las políticas y prioridades nacionales” (*El futuro que queremos*, 2012).

219. Los objetivos deben permitir cerrar las brechas mencionadas mientras desacoplan el desarrollo socioeconómico de sus externalidades ambientales, provocar cambios de comportamiento permanentes, ser medibles y poder auditarse (véanse los recuadros III.1 y III.2). Es por tanto necesario incorporar objetivos habilitadores que apunten a los medios, tanto a nivel nacional como internacional, y acompañen los grandes objetivos prioritarios. Esto no es nuevo, dado que en la Cumbre del Milenio se estableció como uno de los objetivos de los ODM Fomentar una alianza mundial para el desarrollo (objetivo 8) con el fin de favorecer con el esfuerzo internacional el cumplimiento de los restantes objetivos.

1. Objetivo habilitador nacional

220. El cambio de modelo requiere de una serie de pactos y acuerdos sociales para lograr reducir, en forma sostenible, las brechas mencionadas. Un componente central del objetivo habilitador nacional es la búsqueda de la igualdad y la sostenibilidad ambiental mediante la estructura fiscal de los países: tributación y gasto progresivos; eliminación de subsidios perjudiciales para el medio ambiente o la salud, e imposición sobre externalidades; y regalías sobre las actividades extractivas de recursos naturales asignadas al incremento del resto de acervos de capital. Esta estructura fiscal contribuye a eliminar las distorsiones que introducen los subsidios contraproducentes en lo social y lo ambiental, como sucede con los subsidios al consumo de combustibles fósiles y electricidad en sustitución de las transferencias directas a la población más pobre.

221. Otro componente esencial es la inversión nacional, que debe tomar en cuenta los daños sobre el medio ambiente y la salud y el agotamiento de los recursos naturales, que hoy no tienen precio en la economía y, por tanto, ocultan el verdadero costo de la actividad económica y distorsionan la asignación de la inversión hacia actividades no sostenibles. El tipo de inversión determinará la estructura productiva del futuro y su sostenibilidad socioambiental.

222. Los cambios así inducidos por la política fiscal, la inversión y otros podrían tener un impacto positivo en fenómenos ambientales críticos, como el cambio de uso del suelo, el cambio climático, la contaminación de los cuerpos de agua y del aire urbano y la pérdida de biodiversidad, sin tener que tratarse de manera independiente en la composición de los objetivos de desarrollo sostenible.

223. El cambio en la fiscalidad y en las prácticas de inversión es medible y puede tener indicadores y plazos. Asimismo, la contabilidad nacional debe poder orientar a los tomadores de decisiones hacia una mayor sostenibilidad en un período razonable de tiempo incorporando estos conceptos.

224. Un marco institucional fuerte y habilitador, que permita la coordinación y coherencia de la acción pública, es esencial. Los marcos normativos, la provisión y el acceso a la información, los canales adecuados de participación, la transparencia y la rendición de cuentas contribuyen a la eficiencia y eficacia de las políticas públicas.

2. Objetivo habilitador global

225. La alianza mundial para el desarrollo debe profundizarse e implementarse de manera efectiva. Nuevamente, el enfoque asistencialista para encarar los males provocados por la desigualdad global no es suficiente. No obstante, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) —aunque no se considera un pilar básico de la agenda post-2015 y es una promesa largamente incumplida— seguirá siendo una fuente importante de recursos para financiar el desarrollo de varios países de la región, en particular de los países

más pobres. Esta no debería centrarse solo en los sectores sociales sino dirigirse también a los sectores productivos que generen ingresos permanentes para la población.

226. El modelo de desarrollo de cada país está inserto en un modelo económico global, por lo que alcanzar la sostenibilidad de un modelo de desarrollo nacional sin un contexto habilitador global puede ser tarea imposible. Para transitar hacia la sostenibilidad de alcance mundial es preciso enfrentar los males globales bajo el criterio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y reforzar bienes públicos globales esenciales como el comercio justo, la estabilidad del sistema financiero internacional y la accesibilidad de las tecnologías críticas para la salud y la sostenibilidad ambiental. Para ello es necesario compartir herramientas, normas y políticas, mediante pactos globales¹⁸.

227. Por otro lado, no debe olvidarse la necesidad de fortalecer los bienes públicos regionales. Los procesos de integración energética y de infraestructuras, la coordinación macroeconómica—incluidos los temas fiscales— y los acuerdos para enfrentar la contaminación transfronteriza, entre otros, son ejemplos facilitadores del desarrollo sostenible con ventajas comparativas a nivel regional.

3. Objetivos prioritarios

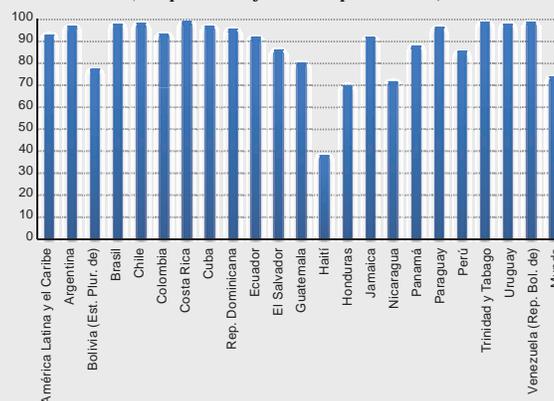
228. Estos objetivos deben identificar los aspectos críticos del desarrollo sostenible satisfaciendo el cumplimiento de las necesidades ya recogidas en los objetivos de desarrollo. Los ODM se caracterizan por ser básicamente de extensión, cobertura y cantidades, lo que en buena medida los hace poco efectivos para un cambio de paradigma enfocado hacia el desarrollo sostenible. Los objetivos de desarrollo sostenible han de dar el salto cualitativo requerido. Por ejemplo, el objetivo de avanzar hacia asentamientos humanos sostenibles y resilientes, elemento clave en América Latina y el Caribe por tratarse de la región más urbanizada del planeta, incluiría los aspectos de provisión de agua potable y saneamiento y la erradicación de los tugurios, así como aspectos relacionados con el transporte y la construcción sostenible, la gestión de residuos y el reciclaje, el control de contaminación atmosférica y la eficiencia en el uso de recursos, el ordenamiento territorial y la resiliencia frente a eventos extremos. En el objetivo de lograr una energía de calidad para el desarrollo sostenible se incluiría el acceso a energía para todos junto con aspectos de eficiencia, limpieza y renovabilidad. En el de lograr una vida saludable, además de los temas de erradicación de la mortalidad infantil y materna y lucha contra el VIH/SIDA, la malaria y la tuberculosis, se incluiría el acceso universal a la salud, en particular la salud sexual y reproductiva, los problemas de malnutrición y las enfermedades ligadas a los hábitos de vida sedentarios.

¹⁸ Cabe mencionar, entre otros, la reforma del sistema financiero internacional para dotarlo de mayor transparencia y normas macroprudenciales, los acuerdos para la tasación de los movimientos de capitales de corto plazo, y la eliminación de los paraísos fiscales.

Recuadro III.3
ENERGÍA DE CALIDAD PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

229. En la región, al igual que en el resto del mundo, todavía existe un considerable número de personas sin acceso a la energía. Si bien la mayoría de los países de América Latina y el Caribe cuentan con tasas de cobertura superiores al 80% y el promedio regional supera el 90%, hay grandes disparidades entre países y entre 35 y 40 millones de personas siguen sin tener acceso a los servicios energéticos básicos (electricidad y combustibles modernos) necesarios para superar la condición de pobreza. En particular, casi el 75% de la población pobre de la región no tiene acceso a la energía.

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): ACCESO A LA ELECTRICIDAD, 2009
(En porcentajes de la población)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators [base de datos].

230. Los estratos pobres consumen menos cantidad de energía que el resto de los estratos sociales, sin embargo gastan una proporción más significativa de su ingreso. Las dificultades para acceder a servicios a través de redes de distribución de electricidad y gas natural, y los costos, llevan a estas personas a utilizar la leña como combustible básico. Esto tiene consecuencias importantes —sobre todo para las mujeres y los niños— que afectan a la salud debido a la contaminación intradomiciliaria, y que se relacionan también con el tiempo necesario para la recolección. Por ello, si bien es necesario garantizar un 100% de cobertura, la energía debe ser también de calidad y utilizarse en modo eficiente.

231. En América Latina y el Caribe la intensidad energética ha bajado muy lentamente en relación con otras regiones (que partían de niveles relativamente menos elevados), aun cuando la tendencia deseable sería hacia una disminución progresiva del consumo de energía por unidad de producto. Esta tendencia está relacionada con los patrones de producción descritos anteriormente, la exclusión de los costos ambientales y de salud, los subsidios al consumo o la producción y la baja prioridad que han tenido las políticas de eficiencia energética, entre otros factores.

232. Aunque el esfuerzo de los programas de uso eficiente de la energía es considerable, los precios relativos y la ausencia o insuficiencia de mecanismos financieros han afectado sus resultados. Otro factor crítico para el éxito de las políticas y programas de eficiencia energética es la coordinación entre sectores de gobierno con objeto de asegurar la coherencia entre políticas que persiguen distintos objetivos. En la dirección contraria de los programas de eficiencia energética está la existencia de sistemas de subsidios, implementados con arreglo a lógicas económicas en las que no se han considerado los costos ambientales de los combustibles.

233. Los subsidios al combustible, tanto de vehículos particulares como de transporte y carga, también frenan las mejoras en la intensidad energética y tienen además un peso importante en las cuentas fiscales. Algunos de ellos son, además, regresivos dado que el gasto en combustibles para automóviles corresponde fundamentalmente al quintil más alto de ingresos (Acquatella y Altomonte, 2010). Desde 1992 los subsidios se han incrementado al depender en buena medida de los precios internacionales del petróleo, que han registrado alzas significativas, sobre todo a partir de 2003. Expresados en términos de un uso alternativo de esos recursos —en este caso el gasto en salud— los subsidios al combustible tienen un peso muy significativo en el gasto fiscal. Su reducción —además de disminuir el consumo de combustibles fósiles y sus costos ambientales y de salud, y mejorar la rentabilidad relativa de alternativas energéticas— liberaría recursos fiscales para su uso en otros ámbitos, como la educación y la salud.

Recuadro III.3 (continuación)

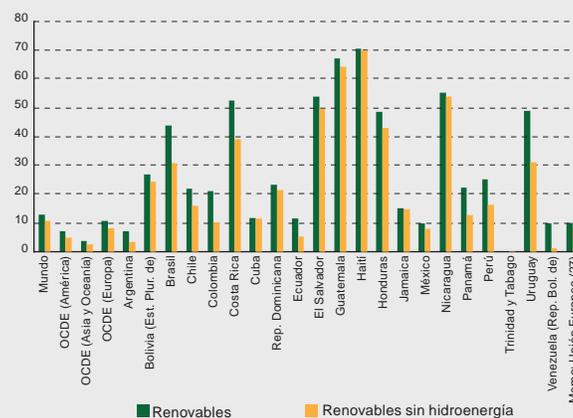
Cuadro 1
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): SUBSIDIOS A LOS COMBUSTIBLES FÓSILES
 Y GASTO PÚBLICO EN SALUD, 2008-2010**
(En miles de millones de dólares y porcentajes del PIB)

	Subsidios a los combustibles fósiles						Gasto público en salud	
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	<i>(en porcentajes del PIB)</i>	
	<i>(en miles de millones de dólares)</i>			<i>(en porcentajes del PIB)</i>				
Argentina	18,1	5,9	6,5	5,5	1,9	1,8	5,3	(2008)
Colombia	1,0	0,3	0,5	0,4	0,1	0,2	1,9	(2009)
Ecuador	4,6	1,6	3,7	8,4	3,1	6,7	1,3	(2006)
El Salvador	0,0	0,0	1,2	0,0	0,0	5,6	3,4	(2007)
México	22,5	3,4	9,5	2,1	0,4	0,9	2,8	(2008)
Perú	0,6	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	1,2	(2008)
Venezuela (República Bolivariana de)	24,2	14,1	20,0	7,8	4,3	5,1	1,8	(2006)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de montos de subsidios a los combustibles fósiles publicados en Agencia Internacional de Energía (AIE), *World Energy Outlook 2011* [en línea] <http://www.iea.org/subsidy/index.html>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), cifras oficiales de PIB y base de datos sobre gasto social para el gasto público en salud.

234. Para la región en su totalidad, la proporción renovable de la oferta energética se acerca al 25%, cifra alta en términos globales, aunque ha venido reduciéndose en el tiempo. Sin embargo, el aporte de las energías renovables a la oferta varía mucho entre países. La proporción renovable de la oferta energética supera el 67% en el Paraguay y es del 0,1% en Trinidad y Tabago. El Brasil tiene una elevada proporción de hidroelectricidad en su abastecimiento eléctrico y una exitosa política a largo plazo con resultados importantes en el desarrollo de su industria de biocombustibles. El componente de fuentes renovables no convencionales en la matriz energética regional sigue siendo bajo (4%), aunque crece en forma estable.

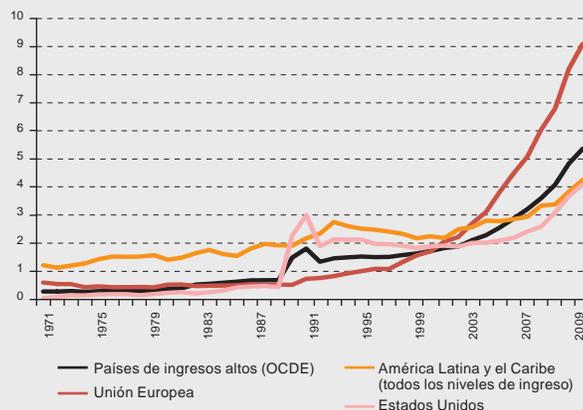
Gráfico 2
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PARTICIPACIÓN DE FUENTES RENOVABLES
 EN LA MATRIZ ENERGÉTICA, 2010**
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de World Energy Statistics and Balances dataset, OECDiLibrary.

Recuadro III.3 (continuación)

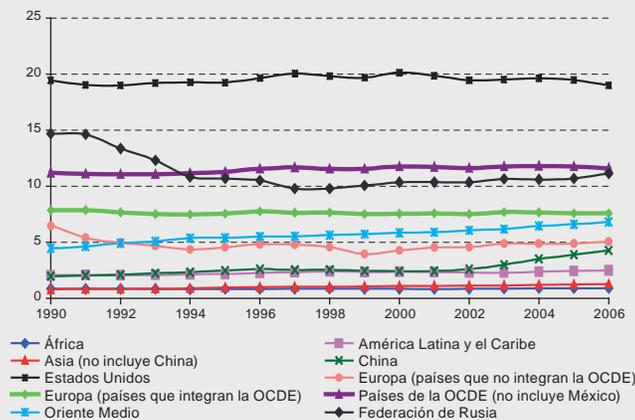
Gráfico 3
MUNDO (GRUPOS DE PAÍSES SELECCIONADOS): PRODUCCIÓN DE ELECTRICIDAD POR FUENTES RENOVABLES DE ENERGÍA, EXCEPTUANDO HIDROENERGÍA, 1971-2009
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de World Energy Statistics and Balances dataset, OECDiLibrary.

235. Las emisiones de CO₂ por habitante en América Latina y el Caribe como efecto de la quema de combustibles fósiles se han mantenido relativamente estables y en niveles bajos en términos globales (véase el gráfico 4); no obstante, las diferencias entre países son considerables.

Gráfico 4
MUNDO: EMISIONES DE CO₂ PER CÁPITA POR QUEMA DE COMBUSTIBLES FÓSILES, POR REGIÓN, 1990-2006
(En toneladas métricas)

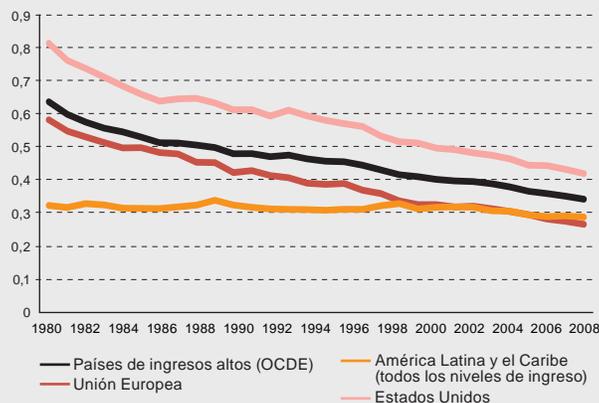


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Agencia Internacional de Energía (AIE) [en línea] <http://www.iea.org/>.

236. No obstante, las emisiones de CO₂ están relativamente acopladas al crecimiento del producto, por lo que es probable que la región continúe aumentando las emisiones provenientes de fuentes energéticas.

Recuadro III.3 (conclusión)

Gráfico 5
MUNDO (GRUPOS DE PAÍSES SELECCIONADOS): EMISIONES DE CO₂ DE ENERGÍA POR PIB, 1980-2008
(En kg de CO₂ por dólares de 2005 en paridad de poder adquisitivo)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators [base de datos].

Recuadro III.4 **LA COBERTURA UNIVERSAL DE SALUD**

237. Pese a los avances alcanzados, todavía hay millones de personas que siguen careciendo de servicios de salud por condiciones económicas o geográficas. Dejando de lado los determinantes sociales y ambientales mencionados en este documento, este hecho pone el acento en el reto fundamental que significa la equidad en salud en la agenda de desarrollo de la región. En América Latina y el Caribe la tasa de mortalidad continúa decreciendo y se observa un aumento generalizado de la esperanza de vida. La tasa de mortalidad infantil en 1990 era de 42 defunciones por cada 1.000 nacidos vivos mientras que en 2011 se redujo a 16 por cada 1.000 nacidos vivos. Pese a estos progresos, la mortalidad infantil, particularmente la del recién nacido, sigue siendo un desafío. En mortalidad materna hay marcadas diferencias entre países y dentro de ellos, siendo el caso más extremo el de Haití, con 630 muertes por cada 100.000 habitantes (2006). La cobertura de planificación familiar ha crecido y alcanzó una tasa de contracepción del 67%, similar a la de los países desarrollados, aunque persisten brechas entre la demanda y la oferta de métodos anticonceptivos, en particular en poblaciones marginadas y en adolescentes. Si la atención prenatal se calificara solo teniendo en cuenta los controles que reciben las mujeres embarazadas, podríamos decir que se ha avanzado, ya que el promedio es de entre 4 y 5 controles. Sin embargo, la calidad de la atención es baja y la mortalidad materna continúa siendo un reto a superar en la región. Las coberturas de vacunación promedian el 93% entre niños menores de 1 año de edad y se obtuvieron importantes avances en la eliminación o reducción de enfermedades prevenibles por vacunas.

238. El panorama epidemiológico en América Latina y el Caribe está caracterizado por una triple carga de enfermedad: en primer término, las enfermedades crónicas no transmisibles, que además de su elevada mortalidad conllevan cargas caracterizadas por agudizaciones recurrentes y discapacidades crecientes que ejercen una gran presión sobre los servicios de salud; en segundo lugar, las enfermedades infecciosas, cuya mortalidad está en descenso pero siguen registrando tasas elevadas de morbilidad, y en tercer lugar, la carga de enfermedad ocasionada por causas externas y agravada por los procesos de acelerada urbanización, que llevan aparejados cinturones de miseria carentes de servicios básicos donde la violencia, la inseguridad vial y la drogadicción incrementan la mortalidad y la morbilidad.

239. Las enfermedades no transmisibles están ya generando en la región una carga directa en los costos de los servicios de salud y en los montos que deben desembolsar las personas, lo que limita la cobertura de los primeros y precipita en la pobreza a las segundas. Se ha estimado que, si no se toma ninguna medida, las enfermedades no transmisibles costarán a los países de ingresos bajos y medianos casi 500.000 millones de dólares por año, lo que equivale a un 4% de su PIB actual. En América Latina y el Caribe, se calcula que tan solo la diabetes representa un costo estimado de 65.000 millones de dólares al año. En el Brasil y México se prevé un aumento de la obesidad en adultos de entre el 13% y el 17% entre 2010 y 2030, que estará asociado con un incremento del costo de la atención sanitaria de entre 400 y 600 millones de dólares al año. Si en este periodo se redujera el índice de masa corporal de la población entre un 1% y un 5% en promedio, se podría lograr un ahorro de 100 a 200 millones de dólares al año (OPS, 2012b).

Recuadro III.4 (continuación)

240. Respecto del control de enfermedades transmisibles, el paludismo se redujo más del 50%, y hay otros ejemplos exitosos en las denominadas enfermedades tropicales desatendidas, como la oncocercosis, la filariosis linfática y la esquistosomiasis; además, se ha eliminado la transmisión peridomiciliar de la enfermedad de Chagas en varios países de la región. La emergencia de enfermedades transmisibles de rápida diseminación, como fue la gripe por el virus A (H1N1), la recurrencia de brotes de leptospirosis, fiebre amarilla y otras fiebres hemorrágicas de origen viral y la reaparición del cólera en Haití son ejemplos claros de la necesidad de contar con sistemas de alerta y vigilancia epidemiológica más eficientes y oportunos. El dengue representa un desafío no resuelto; el número de casos ha ido en constante aumento y exige una revisión profunda de las acciones de prevención y control, basadas en estrategias ecosistémicas y de salud pública mejor integradas.

241. La epidemia de VIH/SIDA en América Latina se mantiene estable y se ha logrado asegurar el acceso al tratamiento que evita las muertes por esta enfermedad. El objetivo de brindar acceso universal al tratamiento antirretroviral a quienes lo necesiten es ahora claramente alcanzable. De hecho, de todos los países de renta media y baja del mundo, los de la región son los que más han progresado en esta área vital. A fines de 2011, en América Latina el 68% de las personas que necesitaban tratamiento lo recibieron, porcentaje que a nivel mundial promedia el 54%. Sin embargo, en las nuevas infecciones se observó un descenso mínimo, de 93.000 en 2001 a 83.000 en 2011 (ONUSIDA, 2012). La estabilidad de la epidemia a nivel regional es frágil y el progreso en este sentido ha sido modesto en relación con el desarrollo social y económico que presenta la región. Por lo tanto, es preciso renovar el compromiso y el apoyo a la prevención, en particular entre la población con mayor riesgo de contagio, para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las metas de la Reunión de alto nivel sobre el SIDA de 2008, de reducir en un 50% las nuevas infecciones por el VIH para 2015. Para fortalecer y ampliar el acceso a la educación sexual y mejorar la integración en materia de servicios de salud sexual y reproductiva y derechos reproductivos, es necesario aumentar la inversión. También es preciso contar con una sociedad civil competente y sólida, que trabaje con los gobiernos para garantizar que se preste una mayor atención a las poblaciones clave y que se logren las metas en la región.

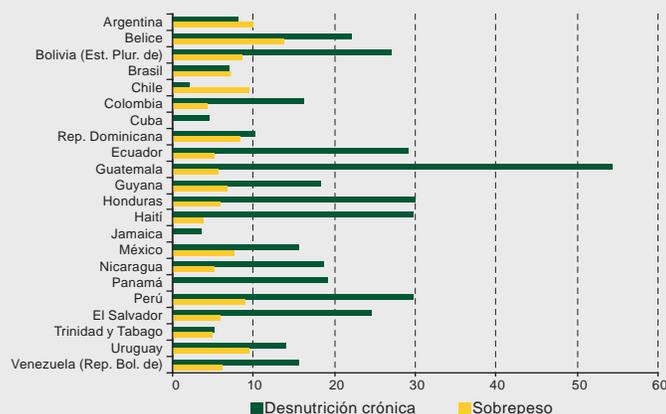
242. Por otra parte, el derecho de acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los métodos voluntarios de planificación familiar, todavía dista de ser realidad en la mayoría de los países, particularmente para ciertos grupos, como las poblaciones indígenas, los campesinos pobres y las adolescentes, que siguen encontrando barreras médicas, socioculturales y legales en el acceso. Un indicador esencial de esta brecha de la equidad es el porcentaje de embarazos en adolescentes, que no solo no ha disminuido en toda la región, sino que ha mostrado un aumento en algunos países. Es importante señalar que América Latina y el Caribe, con 80 nacimientos por cada 1.000 mujeres de entre 15 y 19 años de edad, registra la segunda tasa más alta de fecundidad específica en las adolescentes, después del África Subsahariana. Se requiere entonces del compromiso de los gobiernos para la implementación de políticas públicas que reconozcan los derechos y las necesidades de los adolescentes, incluido el acceso a programas de salud sexual y reproductiva y planificación familiar, y a una educación sexual integral.

243. Desafíos emergentes como las modificaciones de los patrones alimentarios, el cambio climático, la destrucción de los ecosistemas, la escasez de agua y el cambio en el uso de la tierra, entre otros, ejercen nuevas presiones en la salud que recrudecen sus efectos en las poblaciones más vulnerables. Uno de los principales riesgos de salud en zonas urbanas es la contaminación atmosférica. En algunas de las megaciudades como México, D.F., São Paulo y Santiago de Chile, se gestionan las emisiones de contaminantes, lo que afecta de manera significativa los niveles de salud de las poblaciones expuestas, y la mayoría de las ciudades con más de 100.000 habitantes carece de sistemas de vigilancia o monitoreo de la calidad del aire. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha estimado que cerca de 100 millones de personas viven expuestas a concentraciones de contaminantes en el aire, que sobrepasan los niveles máximos permisibles establecidos en las guías de calidad de aire de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Se calcula que en América Latina y el Caribe cada año mueren alrededor de 35.000 personas por la contaminación del aire y se pierden 276.000 años de vida por la misma causa. Además de la contaminación atmosférica, la contaminación química es un grave problema en la región. Hay una tendencia al crecimiento de la industria extractiva (minería y petróleo) y, en muchos países, no hay ningún control de los residuos de la producción industrial. La intensificación del uso de plaguicidas y otros tóxicos en la agricultura también aumenta los riesgos de exposición humana directa, mediante el consumo de alimentos o agua contaminada, y pocos países se ocupan de controlar y vigilar estos hechos.

Recuadro III.4 (continuación)

244. La región está pues pasando por una transición epidemiológica, resultado, por una parte, del insuficiente descenso de los riesgos tradicionales y, por otra, del rápido incremento del tabaquismo, el alcoholismo, la inactividad física, la alimentación inadecuada, el transporte público no planificado, la agricultura no sostenible, el desarrollo socioeconómico desigual y los ambientes que no conducen a comportamientos saludables. Conviven en la región, por ejemplo, desnutrición con sobrepeso (véase el gráfico siguiente).

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DESNUTRICIÓN Y SOBREPESO EN NIÑOS
MENORES DE 5 AÑOS, 2000-2009**
(En porcentajes)



Fuente: Naciones Unidas, *La Sostenibilidad del Desarrollo a 20 Años de la Cumbre para la Tierra: Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe* (LC/L.3346/Rev.1), Santiago de Chile, CEPAL, 2012.

245. La creciente interdependencia global, caracterizada con el incesante aumento de los viajes y del comercio, así como otros factores emergentes, ha hecho que la seguridad sanitaria mundial y nacional sea una responsabilidad colectiva. Sin embargo, la mayoría de los países de la región han solicitado postergar la fecha de implementación del Reglamento Sanitario Internacional hasta 2014. Una exitosa y eficiente aplicación del Reglamento dependerá, cada vez más, del fortalecimiento de la acción intersectorial coordinada, y de mecanismos de vigilancia, monitoreo y comunicación que permitan respuestas para todos los tipos de riesgos, sean estos de origen infeccioso, químico, radioactivo o de distintos eventos extremos ambientales.

246. Durante los últimos años, los países de América Latina y el Caribe han hecho progresos hacia la universalización de los sistemas de salud mediante reformas y cambios en las políticas, resaltando el derecho a la salud como derecho social y como derecho individual. Aun así, persisten varios desafíos, en particular la distribución inequitativa de los recursos y servicios. Un importante reto es avanzar hacia una cobertura integral de los servicios que incluya la atención primaria, la reducción o eliminación de copagos y otros gastos de bolsillo y la garantía de que las prestaciones sean similares para toda la población. Se entiende la cobertura universal como el acceso a la salud en un sentido amplio que refleje el trabajo en los determinantes sociales y ambientales de la salud y no solo en el acceso a los servicios sanitarios. La transición demográfica impone los desafíos futuros de una sociedad cada vez más envejecida. En este sentido, es imprescindible aprovechar la oportunidad que representa el bono demográfico con objeto de promover el empleo digno, la protección social y la capacidad de ahorro para los jóvenes de hoy. La apuesta por la protección social que hicieron varios gobiernos de la región en el período reciente tuvo entre sus pilares las pensiones no contributivas, que han permitido ofrecer mayores grados de seguridad económica a vastos grupos de la población adulta que estaban marginados de los sistemas de jubilación existentes.

247. Por otro lado, se entiende la cobertura universal de salud de una manera integral que incluya la prevención, la promoción, la atención y la rehabilitación de la salud, así como la protección financiera como un componente de la protección social. Es necesario tomar en cuenta que en la región existe el riesgo de que la definición de protección social se reduzca a paquetes básicos de prestaciones u otros modelos predeterminados. La protección social debe asegurar que las instituciones públicas proporcionen las condiciones necesarias para garantizar el derecho a la salud.

Recuadro III.4 (conclusión)

248. Así entendida, la cobertura universal podría constituir uno de los objetivos de la nueva agenda de desarrollo post-2015. Se trata de garantizar el derecho a la salud para todos. La cobertura universal constituye un objetivo al cual deben estar orientados los sistemas de salud. Tiene dos componentes principales: el acceso de todas las personas a servicios integrales de salud basados en las necesidades y su protección financiera contra los riesgos originados por la pérdida de salud. Se trata de un proceso dinámico que se desarrolla trabajando en tres dimensiones: i) la proporción de la población con acceso a servicios de salud, ii) el rango y la calidad de los servicios proporcionados y iii) la disminución o eliminación de las barreras financieras a dicho acceso. La cobertura universal de salud es un componente crítico del desarrollo sostenible y una expresión práctica para asegurar la equidad y el derecho a la salud.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/sida (ONUSIDA), *Informe sobre la epidemia mundial de sida 2012*, Ginebra, 2012.

249. En suma, el modelo actual tiene que incorporar valores más ambiciosos: superar la pobreza mediante la búsqueda de mayor igualdad, pasar de la provisión de la ingesta calórica mínima a la nutrición de calidad, de las enfermedades de la pobreza a la vida sana, y del acceso básico a satisfactores como el agua, la energía y la vivienda a hábitats y asentamientos humanos de calidad.

250. En tanto que región de ingreso medio, América Latina y el Caribe puede y debe avanzar en el cumplimiento de Objetivos de Desarrollo del Milenio, como se mostró en los capítulos 1 y 2. Pero para dar el siguiente paso en la senda del desarrollo se precisa un cambio hacia la sostenibilidad en línea con lo presentado en este capítulo.

IV. CONCLUSIONES

251. El análisis de los avances, así como de viejos y nuevos retos del desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe pone de manifiesto la necesidad de una agenda para el desarrollo post-2015 más ambiciosa y acorde al potencial de la región. América Latina y el Caribe puede crecer con mayores niveles de inclusión, protección, participación e igualdad social, menor exposición a los impactos negativos de la volatilidad externa, mayores niveles de inversión productiva, más generación de empleo decente y de calidad, y mayor sostenibilidad ambiental y resiliencia ante los desastres.

252. Los siguientes mensajes sintetizan el contenido y principales hallazgos del presente documento y tienen la intención de informar a los gobiernos de la región sobre las posibilidades y las grandes orientaciones que podría adquirir la nueva agenda para el desarrollo.

Mensaje 1: Es preciso mantener el foco en las brechas pendientes de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

253. Aun cuando algunos ODM y las metas asociadas a estos resultaron en algunos casos poco demandantes para la región, todavía quedan varias metas por cumplir. Además, las disparidades, las brechas y las desigualdades dentro de los países y entre ellos siguen dificultando los avances del bienestar humano en todas las dimensiones que incorporan los ODM.

254. Si bien la región puede considerarse de ingreso medio, persiste una gran heterogeneidad en el nivel de desarrollo de los países y varios de ellos presentan considerables rezagos en todas las dimensiones del bienestar que demandan atención urgente. Por tanto, la región necesitará salvaguardar los avances y logros alcanzados y centrar sus esfuerzos en las brechas de cumplimiento de las metas pendientes —incluidas sus causas estructurales— utilizando como principios orientadores los derechos humanos, la igualdad y la sostenibilidad, y dando prioridad a aquellos grupos que enfrentan mayores obstáculos para el pleno goce de sus derechos y bienestar (niños, jóvenes y mujeres). Todo ello deberá hacerse en el marco de las tendencias demográficas propias de la región y de una avanzada urbanización que imponen nuevos desafíos a las políticas públicas.

255. Se requieren respuestas integradas para enfrentar la persistencia de las desigualdades y el surgimiento en la mayoría de los países de nuevas brechas —tanto entre el ámbito rural y urbano, como étnicas e intraurbanas— con enormes implicaciones para las políticas subnacionales. Los esfuerzos y recursos invertidos en el seguimiento y el cumplimiento de la agenda de los ODM han ofrecido experiencias valiosas durante más de una década y constituyen una base para mirar hacia adelante y pensar una agenda post-2015 que responda a los requerimientos de la sostenibilidad del desarrollo.

Mensaje 2: La región está cambiando

Los asuntos emergentes deben ser atendidos en la nueva agenda para el desarrollo

256. Una crítica común a la agenda de los ODM es que omitía muchas dimensiones importantes del bienestar. Cada región y cada país enfrenta un conjunto de retos que no se ven reflejados en la agenda mínima establecida por los ocho objetivos globales. La nueva agenda para el desarrollo post-2015 tendrá que dar cuenta de esas dimensiones faltantes.

257. América Latina y el Caribe, en tanto que región de ingreso medio, debe hacer frente a nuevos desafíos: el término del bono demográfico y el envejecimiento poblacional, unidos a los retos asociados a las enfermedades no transmisibles y a las tensiones crecientes para asegurar el acceso de todas las personas al cuidado de la salud; la falta de oportunidades para la juventud, así como sus dificultades en el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva; la criminalidad y la violencia, incluida la de género; la discriminación y las disparidades territoriales, y el cambio climático y la vulnerabilidad frente a eventos naturales extremos constituyen algunos ejemplos.

258. La afirmación de nuevas identidades y el multiculturalismo ofrecen nuevas oportunidades para ejercer la ciudadanía y fortalecer la participación de las personas en la construcción del futuro que queremos.

Mensaje 3: Para enfrentar nuevos y viejos desafíos se requiere un nuevo modelo de desarrollo basado en un cambio estructural para la igualdad y la sostenibilidad ambiental

259. El crecimiento económico no es suficiente. Se requiere un modelo basado en derechos, igualdad y sostenibilidad ambiental que reconozca los límites existentes. El principal ámbito donde se genera y reproduce la desigualdad es el económico ya que los ingresos del trabajo —sobre todo los salariales— constituyen la mayor parte del ingreso de los hogares, incluidos los más pobres. La mejora en la distribución del ingreso difícilmente puede lograrse sin un crecimiento económico elevado y sostenido en el tiempo y un cambio estructural del modelo de desarrollo actual. Pero el crecimiento no es una condición suficiente y la sostenibilidad del desarrollo no es solo económica, sino que incluye también la sostenibilidad social y medioambiental.

Mensaje 4: El umbral mínimo de bienestar se ha elevado

El cambio se asienta en políticas de Estado con vocación universalista (protección social, salud, educación y empleo), con derechos y de calidad

260. A medida que aumenta el crecimiento económico en América Latina y el Caribe, también se eleva el umbral de la acción política significativa. La agenda de los ODM se basa en un solo conjunto de umbrales para objetivos globales. No obstante, muchos países de ingresos medios han implementado umbrales múltiples y más elevados para los ODM, de aplicación nacional o subnacional. Los umbrales múltiples reconocen los diferentes ritmos y capacidades de los individuos y las colectividades en estos países. Una importante innovación de política que tiene lugar en la región —el establecimiento de pisos de protección social universal— podría representar un hito útil para avanzar hacia un sistema de umbrales múltiples en el futuro. La meta es establecer Objetivos de Desarrollo del Milenio universales, con la flexibilidad suficiente para que todos los países de la región se propongan alcanzarlos.

261. La elevada desigualdad que caracteriza a nuestras sociedades y la vulnerabilidad de la mayoría de la población a la pobreza, las enfermedades, el desempleo y la volatilidad de la economía y los flujos financieros a nivel mundial, así como las consecuencias negativas de la ausencia de planificación del desarrollo urbano e industrial, del cambio climático y de los desastres naturales, ponen de manifiesto la necesidad de asegurar un piso de protección social universal. La elevada informalidad y la segmentación del empleo, como también el acceso desigual e intermitente a mecanismos de seguridad social formal (en particular para las mujeres), reafirman la necesidad de fortalecer un pilar no contributivo y redistributivo de protección social. La sostenibilidad financiera de sistemas de protección social más incluyentes requiere de un compromiso político de largo aliento y un nuevo pacto fiscal en el que todos los sectores sociales asuman su responsabilidad para con el bienestar colectivo y la construcción de sociedades menos desiguales.

Mensaje 5: La política y las instituciones importan

El cambio hacia el desarrollo sostenible exige señales adecuadas que se deriven de la regulación, la fiscalidad, el financiamiento y la gobernanza de los recursos naturales. El sector privado es corresponsable

262. El fortalecimiento de la democracia, la gobernanza y las instituciones; la construcción de ciudadanía; la participación empoderada de la población, y el estado de derecho son condiciones fundamentales para que el nuevo modelo sea sostenible en el tiempo. Lo anterior hace necesario que el Estado ejerza una acción protectora, proporcionando reglas de juego claras, normas, instrumentos y acuerdos que contribuyan al desarrollo sostenible. Se requiere una arquitectura interinstitucional y el concurso del sector privado para responder a los retos planteados.

Mensaje 6: Necesitamos medir mejor

Es preciso establecer formas más variadas de medir los avances, que complementen al PIB, con el fin de informar mejor las decisiones para el desarrollo sostenible

263. Los indicadores económicos convencionales, como el PIB, no logran captar un amplio rango de elementos que son fundamentales para mejorar los niveles de vida de la población. Como se señala a menudo, si bien el PIB capta el beneficio económico del aumento de las ventas de tabaco, comida rápida y automóviles (como un aumento de la producción), no logra representar el efecto perjudicial que tiene en la calidad de vida de las personas debido a los mayores problemas de salud, la congestión vehicular y la contaminación. En un sentido más general, las mediciones que se utilizan actualmente para evaluar el progreso pueden ser engañosas, ya que excluyen elementos cruciales de la calidad de vida: el bienestar subjetivo desde la perspectiva de las capacidades, incluido el bienestar psicológico y subjetivo, la vergüenza y la humillación, el empoderamiento, la seguridad, la dignidad humana, el uso del tiempo y una serie de indicadores ambientales y de desarrollo sostenible innovadores.

264. Avanzar “más allá del PIB” ha sido un buen punto de partida para medir el progreso humano. Se lograron avances mediante el trabajo innovador en las cuentas nacionales de bienestar, el ahorro neto ajustado, la investigación sobre la felicidad, el uso del tiempo, el bienestar subjetivo y una serie de micro y macroindicadores de progreso humano.

265. La transversalidad de la inclusión social, el género y la sostenibilidad ambiental en las políticas comienza por mejorar y perfeccionar la medición del desarrollo y su sostenibilidad, especialmente incorporando en ella el valor del tiempo y del trabajo (remunerado y no remunerado), las externalidades negativas de la actividad económica, la calidad de vida de las personas y el goce de derechos y libertades. Además, es preciso fortalecer la planificación para el desarrollo y los vínculos entre la ciencia y la política, mejorando la recopilación de datos e información sobre el medio ambiente y estableciendo formas más variadas de medir los avances que complementen al PIB, con el fin de informar mejor las decisiones para el desarrollo sostenible y hacerlas más pertinentes a los contextos nacionales y subnacionales.

266. Lo anterior supone esfuerzos adicionales para desarrollar y adoptar metodologías multidimensionales para la medición del bienestar, la pobreza, la calidad de la educación y la salud, la desigualdad y la actividad económica. La agenda de desarrollo post-2015 debe incorporar mecanismos de seguimiento que reflejen mejor la sostenibilidad social, económica y medioambiental.

Mensaje 7: La gobernanza global para el desarrollo sostenible debe construirse

Se ha de privilegiar la coherencia de políticas globales para el desarrollo sostenible, el comercio justo, la transferencia de tecnología, una reforma financiera internacional y nuevos mecanismos de financiamiento, el fomento de la cooperación Sur-Sur y el fortalecimiento de los mecanismos de participación social

267. Es preciso acordar un contenido distinto y más exigente que la actual alianza mundial para el desarrollo, a fin de transformarla en una alianza mundial efectiva. Esta debería contemplar una nueva arquitectura financiera internacional, con instituciones y mecanismos aptos para regular los movimientos de capital especulativos, la revisión de los principios que rigen las migraciones internacionales, la transferencia internacional de riesgos financieros —por dependencia tecnológica e industrial y de asimilación de patrones de consumo—, la redefinición de los términos bajo los cuales se concede la asistencia oficial para el desarrollo y sus montos, y la implementación de medidas que permitan incorporar los principios del desarrollo sostenible. Hoy es necesario que la nueva agenda para el desarrollo se conciba como una cuestión global, del conjunto de las naciones, y no solo como un problema de los países en desarrollo. El planeta es uno, la especie humana también.

Bibliografía

Capítulo I

- Cecchini, Simone y Aldo Madariaga (2011), *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Cuadernos de la CEPAL, N° 95 (LC/G.2497-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.55.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), *Panorama Social de América Latina 2012* (LC/G.2557-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.6.
- _____ (2010a), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2010b), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/G.2428-P), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CEPAL/OEI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2010), “Metas educativas 2021: estudio de costos”, *Documentos de Proyectos*, N° 327 (LC/W.327), Santiago de Chile, julio.
- Naciones Unidas (2010), *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad* (LC/G.2460), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2007), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2007*, Nueva York.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2011), *Piso de protección social para una globalización equitativa e inclusiva*, Ginebra.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2012), *Fifth Global Environmental Outlook* (GEO-5), Nairobi.
- _____ (2011), “Seguimiento a nuestro medio ambiente en transformación, de Río a Río+20” [en línea] http://www.unep.org/geo/pdfs/Keeping_Track_es.pdf.
- UNTT (Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo después de 2015) (2012), “Review of the contributions of the MDG Agenda to foster development: Lessons for the post-2015 UN development agenda, Discussion Note”, Nueva York, marzo.

Capítulo II

- Arriagada, Irma y Charlotte Mathivet (2007), “Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores”, *serie Políticas Sociales*, N° 134 (LC/L.2740-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Atal, Juan Pablo, Hugo Ñopo y Natalia Winder (2012), *Nuevo siglo, viejas disparidades: brechas de ingresos por género y etnicidad en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Bárcena, Alicia y Narcís Serra (eds.) (2011), *Educación, desarrollo y ciudadanía en América Latina. Propuestas para el debate* (LC/L.3365), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Secretaría General Iberoamericana(SEGIB)/CIDOB, agosto.
- Bensusán, Graciela (2009), “Estándares laborales y calidad de los empleos en América Latina”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 17, N° 34, julio-diciembre.

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2012), *Igualdad de género en América Latina y el Caribe. Por qué la igualdad de género* [en línea] <http://www.iadb.org/es/temas/genero-pueblos-indigenas-y-afrodescendientes//genero-y-el-banco-interamericano-de-desarrollo,1926.html>.
- Cecchini, Simone y Aldo Madariaga (2011), “Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 95 (LC/G.2497-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez (2011), “Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos,” *Libros de la CEPAL*, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), marzo.
- Cecchini, Simone y otros (2009), “Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua”, *Documentos de Proyecto*, N° 248 (LC/W.248), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), mayo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012a), *Panorama Social de América Latina 2012* (LC/G.2557-P), Santiago de Chile.
- _____ (2012b), *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile, julio.
- _____ (2012c), *Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539), Santiago de Chile, julio.
- _____ (2012d), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2012* (LC/G.2546-P), Santiago de Chile.
- _____ (2012e), “La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: seguimiento de las medidas de política, actualización al 31 de diciembre de 2011 (versión preliminar)”, Santiago de Chile [en línea] http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/46422/2012-184-La_reaccion_de_los_gobiernos-WEB.pdf.
- _____ (2010), *¿Qué Estado para qué igualdad?* (LC/G.2450(CRM.11/3)), Santiago de Chile.
- _____ (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.
- _____ (2007), *Panorama Social de América Latina 2007* (LC/G.2351-P/E), Santiago de Chile, octubre.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2012), *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 7 (LC/G.2475-P), Santiago de Chile, octubre.
- _____ (2011a), “Políticas contracíclicas para una recuperación sostenida del empleo”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 5 (LC/G.2475-P), Santiago de Chile, junio.
- _____ (2011b), “Protección social y empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad”, *Documentos de Proyectos*, N° 398 (LC/W.398), Santiago de Chile, mayo.
- _____ (2010), “Recuperación del empleo: hacia un modelo sostenible”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 3 (LC/G.2475-P), Santiago de Chile, diciembre.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2011), “Cuidado infantil y licencias parentales”, *Boletín Desafíos*, N° 12, Santiago de Chile, julio.
- Chacaltana, Juan (2009), “Crecimiento, empleo y distribución de ingresos en América Latina”, serie *Macroeconomía del Desarrollo*, N° 98 (LC/L.3143-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), diciembre.
- Herrera, Carmen y Julia Suárez (eds.) (2011), *El Programa Oportunidades y los derechos de las mujeres indígenas en México*, México, D.F., Ediciones Nostromo.

- León, Arturo (2008), “Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina: Dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del Milenio” (LC/R.2147), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- López, María de la Paz y Vania Salles (eds.) (2006), *El programa Oportunidades examinado desde el género*, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades/Fondo Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer/ El Colegio de México.
- López-Calva, Luis Felipe y Nora Claudia Lustig (2010), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Brookings Institution Press, mayo.
- Maurizio, Roxana (2010), “Enfoque de género en las instituciones laborales y las políticas del mercado de trabajo en América Latina”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 104 (LC/L.3230-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Naciones Unidas (2010), *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad* (LC/G.2460), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2012), *Panorama Laboral 2012. América Latina y el Caribe*, Lima, diciembre.
- _____ (2011a), *Panorama Laboral 2011. América Latina y el Caribe*, Lima.
- _____ (2011b), *Piso de protección social para una globalización equitativa e inclusiva*, Ginebra.
- _____ (2010), “La Iniciativa del Piso de Protección Social”, Ginebra.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2010), *Informe sobre la Salud en el Mundo. La financiación de los sistemas de salud. El camino hacia la cobertura universal*, Ginebra.
- OPS/OIT (Organización Panamericana de la Salud/Organización Internacional del Trabajo) (2005), “Ampliación de la protección social en materia de salud. Iniciativa conjunta de la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Internacional del Trabajo”, Washington, D.C.
- Pautassi, Laura y Claudia Zibecchi (2010), “La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias”, *serie Políticas Sociales*, N° 159 (LC/L.3170-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Prado, Antonio y Ana Sojo (eds.) (2010), “Envejecimiento en América Latina. Sistemas de pensiones y protección social integral”, *Libros de la CEPAL*, N° 110 (LC/G.2475-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo.
- Reinecke, Gerhard y María Elena Valenzuela (eds.) (2011), *Chile. El impacto del mercado laboral en el bienestar de las personas*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Rico, María Nieves (2011), “El desafío de un sistema nacional de cuidados para el Uruguay”, *serie Seminarios y Conferencias*, N° 66 (LC/L.3359), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Robles, Claudia (2009), “Pueblos indígenas y programas de transferencias con corresponsabilidad. Avances y desafíos desde un enfoque étnico”, *serie Políticas Sociales*, N° 156 (LC/L.3170-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodríguez Enríquez, Corina (2011), “Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?”, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 11 (LC/L.3416), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Schkolnik, Mariana, Consuelo Araos y Felipe Machado (2005), “Certificación por competencias como parte del sistema de protección social: la experiencia de países desarrollados y lineamientos para América Latina”, *serie Políticas Sociales*, N° 113 (LC/L.2438-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Schrank, Andrew y Michael Piore (2007), “Norms, regulations, and labour standards in Central America - Final Version”, *serie Estudios y Perspectivas*, N° 77 (LC/MEX/L.766), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México.
- Sojo, Ana (2011), “De la evanescencia a la mira: El cuidado como eje de políticas y de actores en América Latina”, *serie Seminarios y Conferencias*, N° 67 (LC/L.3393), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Uthoff, Andras y Simone Cecchini (2008), “Pobreza y empleo en América Latina: 1990-2005”, *Revista de la CEPAL*, N° 94 (LC/G.2357-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Villatoro, Juan Pablo (2005), “Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 86 (LC/G.2282-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- _____ (2004), “Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias”, *serie Políticas Sociales*, N° 87 (LC/L.2133-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weller, Jürgen (2012), “Crecimiento, empleo y distribución de ingresos en América Latina”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 122 (LC/L.3516), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2009a), “El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables. Consideraciones a partir de cinco estudios de caso nacionales”, *Documentos de Proyectos*, N° 306 (LC/W.306), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2009b), *El nuevo escenario laboral latinoamericano: regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI.
- Weller, Jürgen y Claudia Roethlisberger (2011), “La calidad del empleo en América Latina”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 110 (LC/L.3320-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Capítulo III

- Banco Mundial (2011), *Crime and Violence in Central America: a Development Challenge*, Informe N° 56781-LAC, Washington, D.C., Banco Mundial.
- CDP (Comité de Políticas de Desarrollo) (2012), *The United Nations Development Strategy Beyond 2015*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- Cecchini, Simone y Aldo Madariaga (2011), “Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 95 (LC/G.2497-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012a), *Panorama Social de América Latina 2012* (LC/G.2557-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.6.
- _____ (2012b), *Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe. Dinámicas, tendencias y variabilidad climática* (LC/W.447), Santiago de Chile.
- _____ (2010a), *Panorama Social de América Latina 2010* (LC/G.2481-P), Santiago de Chile.
- _____ (2010b), ¿Qué Estado para qué igualdad? (LC/G.2450(CRM.11/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2010c), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.

- _____ (2010d), *Caribbean Regional Report for the five year review of the Mauritius Strategy* (LC/CAR/L.258), Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe.
- _____ (2010e), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2010* (LC/G.2474), Santiago de Chile.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2010), “Pobreza infantil en América Latina y el Caribe” (LC/R.2168), Santiago de Chile, diciembre.
- DARA (Fundación DARA Internacional) (2012), *Climate Vulnerability Monitor: A guide to the cold calculus of a hot planet*, Madrid.
- Ferreira, Francisco H. G. y otros (2013), *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*, Washington, D.C., The World Bank.
- Hale, Fiona y Marijo Vazquez (2011), *Violence Against Women Living with HIV/AIDS: A Background Paper*, Washington, D.C., International Community of Women Living with HIV/AIDS (ICW Global), ONU-Mujeres.
- Naciones Unidas (2012a), *La Sostenibilidad del Desarrollo a 20 Años de la Cumbre para la Tierra: Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe* (LC/L.3346/Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2012b), *Seguimiento de la resolución 64/291 de la Asamblea General sobre seguridad humana. Informe del Secretario General* (A/66/763)
- _____ (2010), *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad* (LC/G.2460), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OMS (Organización Mundial de Salud) (2008), *Informe de la Comisión de Determinantes Sociales de la Salud*, Ginebra,
- ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2012), *The State of Latin American and Caribbean Cities 2012: Towards a new urban transition*.
- ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) (2010), *Green Industry for a Low Carbon Future, A Greener Footprint for Industry: Opportunities and challenges of sustainable industrial development*, Viena.
- ONUSIDA (Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA) (2012), *Informe sobre la epidemia mundial de sida 2012*, Ginebra.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2013), *Guía de Análisis de Impacto en Salud*, Washington, D.C.
- _____ (2012a), *Seguridad humana, implicaciones para la salud pública*, Washington, D.C.
- _____ (2012b), *Estrategia para la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles, 2012-2025* (CSP28/9, Rev.1(Esp.), 18 de septiembre.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2011), “Middle-Income Countries in Latin America and the Caribbean: A renewed opportunity for development partnership (Draft)”, Nueva York.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2011), *Towards a Green Economy, Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, Nairobi.
- Stern, Nicholas (2007), *The Economics of Climate Change*, Londres, Cambridge University Press
- UNFPA/CEPAL (Fondo de Población de las Naciones Unidas/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), *Informe Regional de Población en América Latina y el Caribe, 2011. Invertir en juventud*, Santiago de Chile.
- UNISDR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres) (2011), *2011 Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction: Revealing Risk, Redefining Development*, Londres.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org