

Cita de la contratapa

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

Nota explicativa

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

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

Un signo menos (-) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.

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

El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo 2000-2002, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La palabra “dólares” se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/G.2331-P

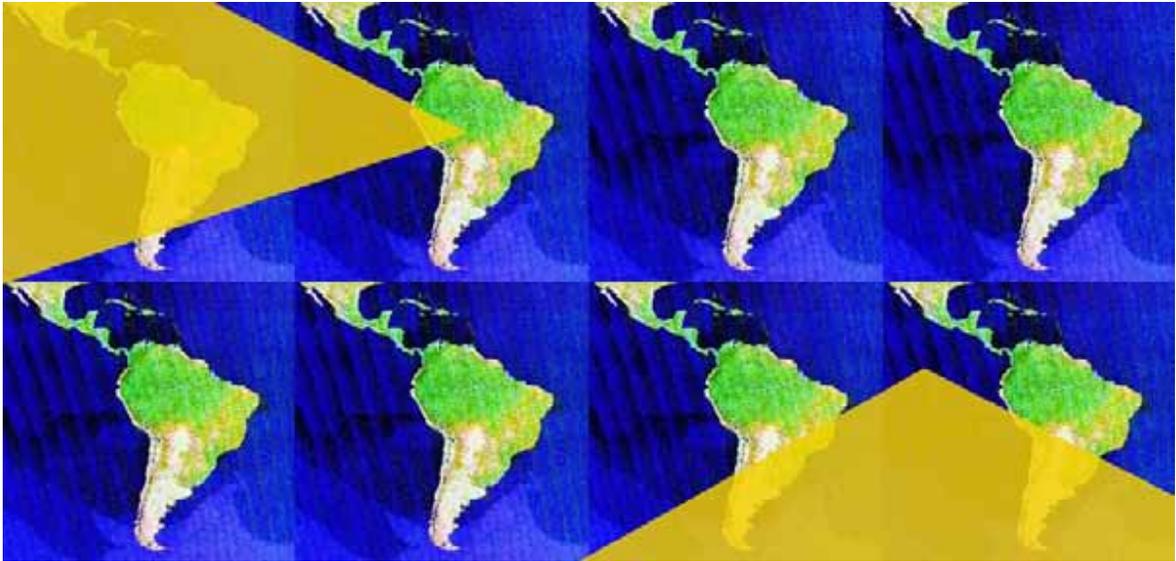
ISBN: 92-1-322741-8

Nº de venta: S.05.II.G.107

Copyright © Naciones Unidas, agosto del 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

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



OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

UNA MIRADA DESDE AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE



Agradecimientos

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

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

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

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

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

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

Índice

Prólogo	xiii
Cómo se escribió este documento	xvii
Introducción	xix
Capítulo I	
La Declaración del Milenio	1
A. La agenda de desarrollo desde la perspectiva de América Latina y el Caribe.....	1
B. Una década de logros y obstáculos en América Latina y el Caribe	5
C. La necesidad de una estrategia de desarrollo integral.....	10
1. Elementos para la formulación de las políticas macroeconómicas y de desarrollo productivo.....	11
2. Las sinergias entre crecimiento y equidad.....	17
3. La arquitectura de las instituciones sociales para la equidad: características y atributos	18
4. La agenda regional y la agenda global	23
Capítulo II	
La lucha contra la pobreza y el hambre	25
A. Hacia la erradicación de la pobreza extrema	26
1. Introducción	26
2. Examen de las desigualdades	41
3. Posibilidades de alcanzar la primera meta del Milenio en América Latina.....	53
4. Orientaciones de políticas públicas para la reducción de la pobreza	57
B. Hacia la erradicación del hambre	60
1. Introducción	60
2. Seguridad alimentaria y hambre	64

3.	Nivel y evolución de la subnutrición: avance hacia el logro de la meta.....	66
4.	Nivel y evolución de la desnutrición: avance hacia el logro de la meta.....	72
5.	Las desigualdades en la manifestación del hambre.....	75
6.	Orientaciones de política.....	78
Capítulo III		
La educación como eje del desarrollo humano		
A.	Introducción	83
B.	La situación regional	85
1.	El acceso a la educación primaria	86
2.	El progreso en el nivel primario.....	88
3.	La conclusión de la educación primaria: situación actual y proyección para el año 2015	89
C.	Examen de las desigualdades	94
D.	El rezago acumulado	97
E.	No solo conclusión del nivel educativo, sino también logros de aprendizaje	99
F.	Otros desafíos.....	102
1.	Expandir la educación preescolar y la atención integral de la primera infancia	103
2.	Elevar el acceso y la conclusión de la educación secundaria.....	105
G.	Algunos elementos de la política educativa	107
Capítulo IV		
Autonomía de las mujeres e igualdad de género.....		
A.	Introducción	111
B.	El diagnóstico regional: desigualdades cruzadas.....	115
1.	La educación y las oportunidades de las mujeres.....	115
2.	La persistencia del analfabetismo	121
3.	El trabajo de las mujeres	123
4.	Participación política de las mujeres.....	134
5.	La violencia contra las mujeres: un problema de derechos humanos y desarrollo.....	136
Capítulo V		
El derecho a la salud y los objetivos de desarrollo del Milenio.....		
A.	Introducción	142
B.	Situación de América Latina y el Caribe en cuanto al cumplimiento de los objetivos de desarrollo relacionados con la salud	143
1.	Objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años	143
2.	Objetivo 5: Mejorar la salud materna.....	151
3.	Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	155
C.	La respuesta de los sistemas de salud y los desafíos para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio relacionados con la salud	161
D.	Principios orientadores para las políticas de salud	170
1.	Promover la intersectorialidad e interinstitucionalidad.....	171
2.	Mejorar la equidad y extender la protección social en materia de salud	172
3.	Incrementar y hacer más progresivo el gasto corriente y de inversión en salud	173
4.	Mejorar la capacidad de respuesta de los sistemas de salud	173
Capítulo VI		
Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente		
A.	La sostenibilidad del medio ambiente en el marco de los objetivos de desarrollo del Milenio	178
B.	Panorama regional del medio ambiente natural	179
C.	Panorama regional del medio ambiente construido.....	192

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

Capítulo VII

El financiamiento de los objetivos y la asistencia internacional para el

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

Capítulo VIII

Hacia el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe

		257
A.	Síntesis del progreso logrado	259
B.	Principales desafíos y orientaciones de política	294
Anexo estadístico		307
Cuadro 1	América Latina y el Caribe: indicadores de desarrollo humano y clasificación en el índice de desarrollo humano 2002.....	309
Cuadro 2	América Latina y el Caribe: evaluación del progreso hacia el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio.....	310
Bibliografía.....		323
Abreviaturas y siglas		333

Índice de cuadros

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

Índice de recuadros

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

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

Índice de gráficos

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

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

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

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

Prólogo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹ A/59/2005.

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

José Luis Machinea

Secretario Ejecutivo

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Cómo se escribió este documento

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

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

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

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

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

Información utilizada

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

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

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

¹ Muchos países del Caribe pasaron a constituir un grupo aparte, debido a la falta de disponibilidad de información comparable.

² Véanse Naciones Unidas (2001) y la resolución 57/270 aprobada por la Asamblea General el 3 de julio del 2003.

Introducción

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

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

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

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

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

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

Principales hallazgos, desafíos y orientaciones de política

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

- i) El progreso registrado en la consecución de la meta de pobreza extrema es insuficiente; el examen basado en líneas nacionales calculadas por la CEPAL indica que solo un país ha alcanzado ya la meta y que cinco lograron un progreso importante transcurridos 14 de los 25 años que median entre 1990 y 2015. En todos los países restantes, el avance fue escaso o, como sucedió en algunos, se registraron retrocesos.
- ii) Sin embargo, la región está en vías de cumplir la meta sobre hambre. De hecho, en 15 de 24 países se redujo la subnutrición, pero es inquietante que la mayoría de los países con mayor rezago no hayan progresado a un ritmo acorde con el logro de esta meta.
- iii) Los problemas de insuficiencia de empleos y de baja calidad de estos son los más apremiantes: el desempleo abierto aumentó del 6,9% en 1990 al 10% en el 2004, y el sector informal urbano y las actividades agrícolas de baja productividad absorben más de la mitad del empleo en la región. En los objetivos de desarrollo del Milenio no se destaca suficientemente este problema de primordial importancia para la región.
- iv) El avance en la consecución de algunas metas (entre otras, la equidad de género en la educación, el acceso a fuentes mejoradas de agua y la reducción de la mortalidad en la niñez) indica que la región se encuentra en vías de alcanzarlas.
- v) La degradación del medio ambiente natural y construido, que es alta y va en aumento, tiene efectos negativos para la población pobre, tanto de las zonas urbanas como de las rurales.

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

- i) La reducción a la mitad de la pobreza extrema y el hambre hasta el año 2015 exige un crecimiento económico rápido y sostenido a tasas diferentes que en promedio resulta en por lo menos un 2,9% por habitante, en la próxima década. En los países más pobres y que han progresado mucho menos en los últimos 14 años, el incremento debe ser de un 4,4% anual en promedio.
- ii) El crecimiento económico no es suficiente para lograr los objetivos de desarrollo en la región; una adecuada aproximación al crecimiento con equidad implica cambios institucionales que permitan colocar a las políticas sociales en el centro de las estrategias de desarrollo.
- iii) Junto con reducir la pobreza y el hambre como urgencias de corto plazo, es necesario invertir en capital humano mediante programas sociales como las transferencias monetarias condicionadas para asegurar la atención de la salud y la asistencia escolar en el nivel primario y secundario, y los programas de alimentación escolar, nutrición y atención médica preventiva, especialmente a embarazadas y a recién nacidos.
- iv) Los países de la región deben hacer un gran esfuerzo interno para cumplir los objetivos de desarrollo del Milenio. Entre otras cosas, es indispensable que lleguen a un consenso sobre un verdadero nuevo pacto fiscal, que asegure el uso eficiente de los recursos del Estado, la transparencia en su manejo, una clara rendición de cuentas y una mayor disponibilidad de fondos para que el fisco pueda cumplir con las nuevas demandas de acción. Aun así, se requerirá un aumento de la asistencia oficial para el desarrollo a los países más pobres de la región, entre ellos Bolivia, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua, a fin de complementar sus recursos internos.
- v) Es imperativa la conclusión exitosa de las negociaciones de Doha para el desarrollo, lo que supone permitir el acceso de la región a los mercados de los países desarrollados, especialmente los de productos agrícolas.

Capítulos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Capítulo I

La Declaración del Milenio

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

En los albores de este nuevo siglo, la comunidad internacional retomó la agenda de desarrollo con una visión integral a partir de los acuerdos derivados de las conferencias globales sobre temas sociales de las Naciones Unidas celebradas en la década de 1990.¹ En septiembre del 2000, 189 Estados Miembros de las Naciones Unidas, de los cuales 147 estaban representados por Jefes de Estado y de Gobierno, firmaron un nuevo compromiso mundial para el desarrollo, cuya expresión política quedó reflejada en la Declaración del Milenio. En esta Declaración se establecieron los fundamentos de una agenda de desarrollo basada en valores que enriquecen profundamente las relaciones internacionales para el siglo XXI: la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto de la naturaleza y la responsabilidad común pero diferenciada.²

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Recuadro I.1

¿QUÉ VINCULA MONTERREY CON JOHANNESBURGO?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸ Véase Naciones Unidas (2004a).

⁹ Véase Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas (2005).

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

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

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

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

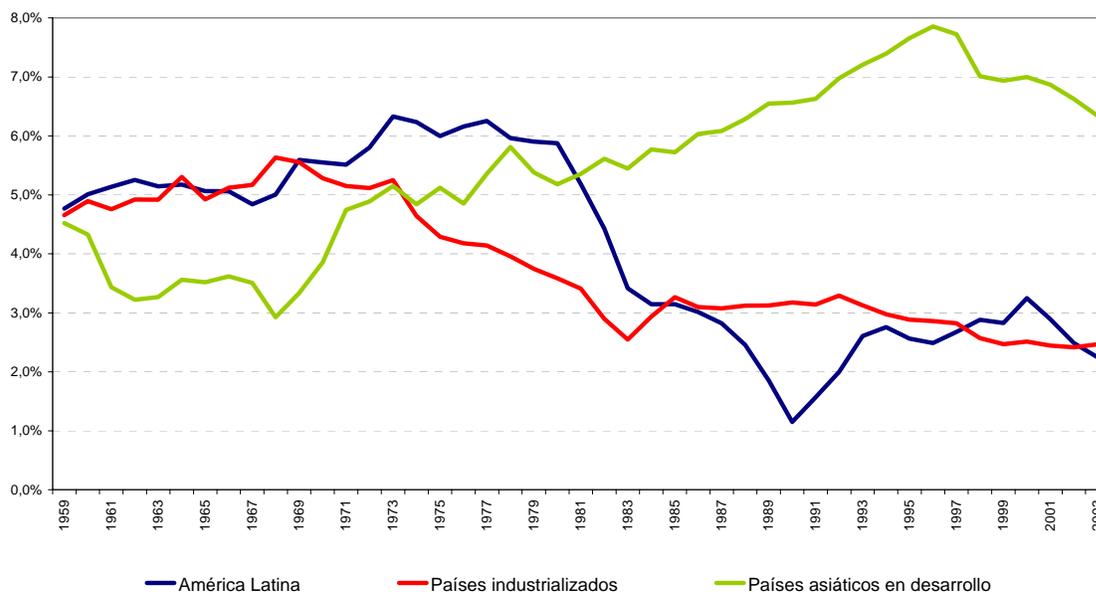
Uno de los hechos destacados del período de reformas fue la generalizada apertura comercial de las economías de la región. Los coeficientes de apertura aumentaron de manera generalizada duplicándose, en promedio, entre los cuatrienios 1980-1983 y 2000-2003 (CEPAL, 2004a). Tanto las exportaciones como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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

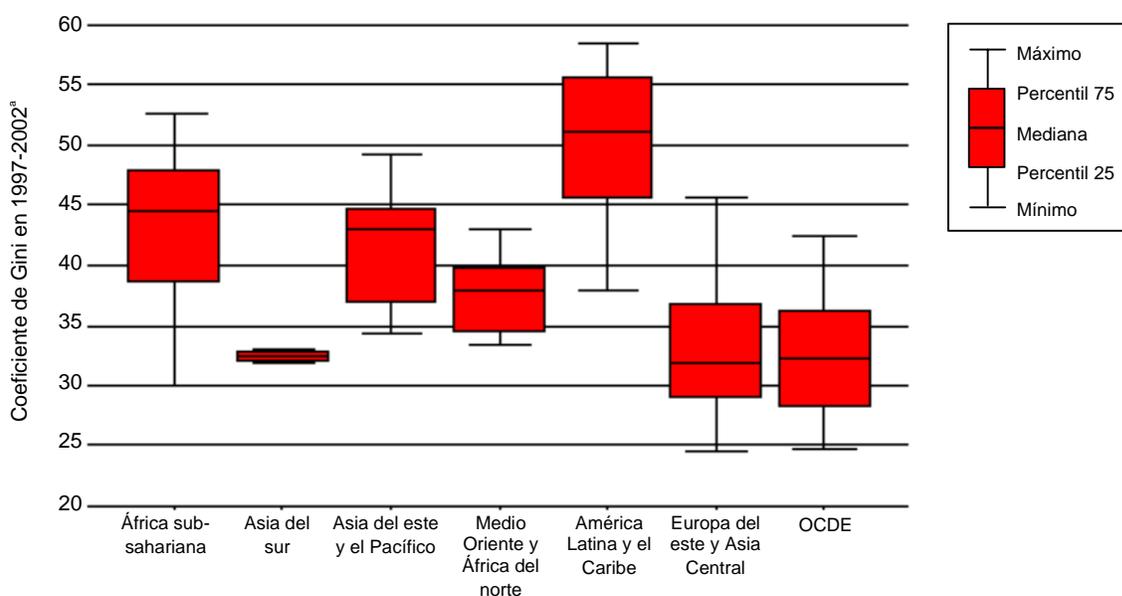
Ante el aumento del desempleo y de la informalidad, se redujo el porcentaje de la población cubierta por la seguridad social. Con la mayor flexibilidad de los mercados de trabajo, relacionada con la apertura y las reformas, cambió la lógica de la protección social asociada al trabajo que había prevalecido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

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

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

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

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



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

^a Corresponde al año más reciente disponible dentro del período.

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

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

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

Recuadro I.2 EL CONTEXTO DEMOGRÁFICO PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

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

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

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

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

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

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

C. La necesidad de una estrategia de desarrollo integral

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

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

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

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

¹¹ Véase, entre otros, Tejo (2003).

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

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

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

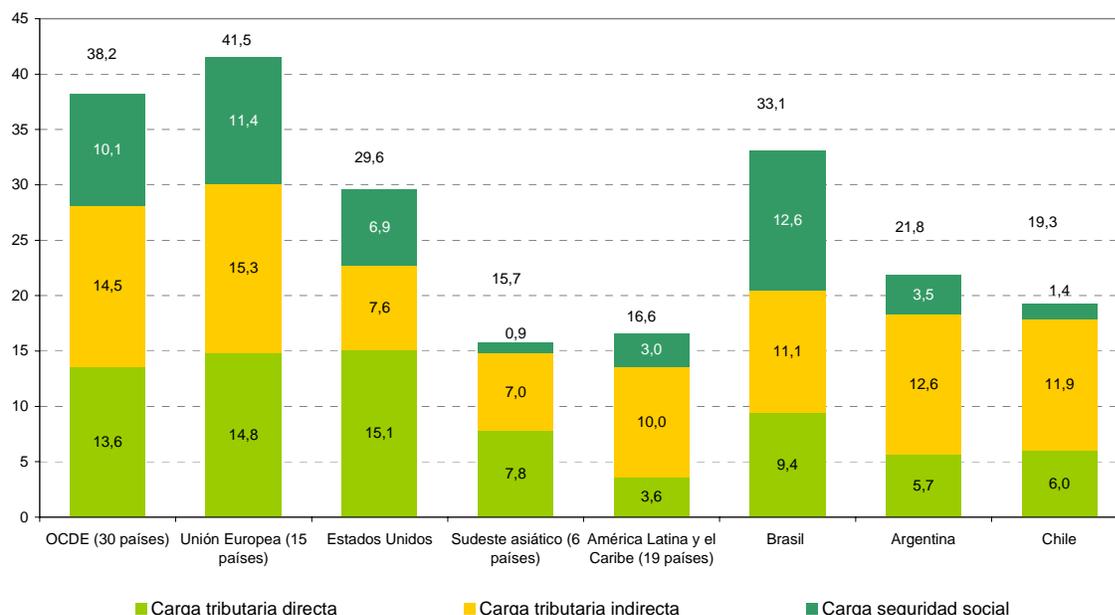
Esta nueva agenda debe partir del reconocimiento de que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para reducir la pobreza y la desigualdad. Asimismo, debe tenerse en cuenta que a la vez es preciso ampliar el funcionamiento de los mercados y mejorar la presencia del Estado.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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

a) Impulsar la inversión

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

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

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

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

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

b) Mejorar la inserción externa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Las sinergias entre crecimiento y equidad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. La agenda regional y la agenda global

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Capítulo II

La lucha contra la pobreza y el hambre

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

A. Hacia la erradicación de la pobreza extrema

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

1. Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

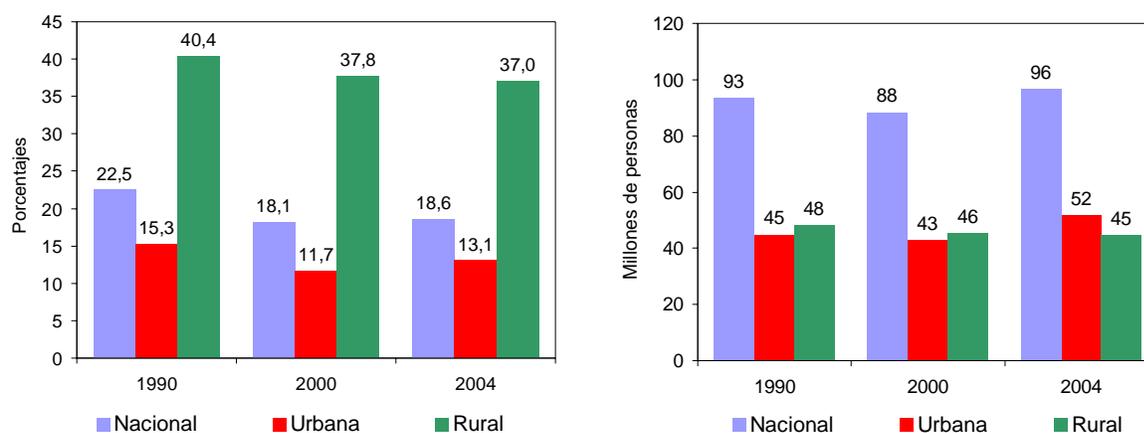
³ El método de estimación de la pobreza y la pobreza extrema o la indigencia utilizado por la CEPAL se ha descrito en diversas publicaciones institucionales. Véase, por ejemplo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 2002–2003* (LC/G.2209-P), Santiago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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Cuadro II.1
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES PARA EL SEGUIMIENTO DE LA PRIMERA META DEL MILENIO

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

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

- ^a Porcentaje de personas bajo la línea de pobreza extrema. Indicador oficial de los objetivos de desarrollo del Milenio.
- ^b Distancia entre el ingreso promedio de las personas indigentes y la línea de indigencia, expresada como fracción de esta última (cuanto más altos los valores del indicador, peor la situación).
- ^c Corresponde a la multiplicación entre los indicadores H e I. Indicador oficial de los objetivos de desarrollo del Milenio.
- ^d Proporción de ingresos que corresponde a la quinta parte más pobre de los hogares. Indicador oficial de los objetivos de desarrollo del Milenio.
- ^e Las cifras se refieren al total nacional, excepto para Argentina, Ecuador y Uruguay, donde corresponden a áreas urbanas. El porcentaje de avance se calcula dividiendo la reducción (o aumento) de la indigencia en puntos porcentuales por la mitad de la tasa de indigencia de 1990.
- ^f Áreas urbanas.
- ^g Cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú.

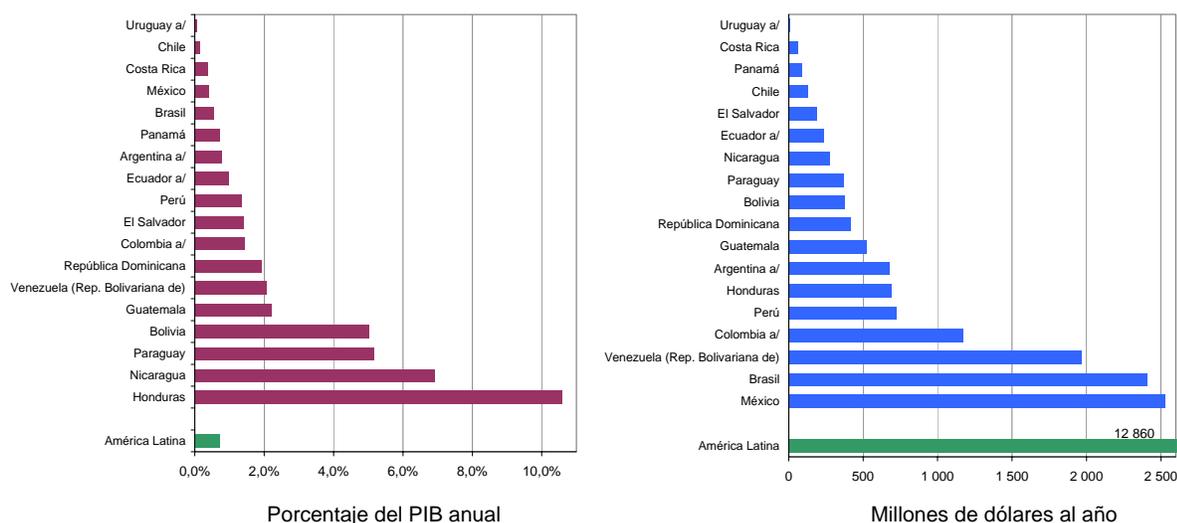
2,5. En cambio, en algunos de los países con las mayores incidencias de pobreza, como Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay, el tamaño medio del hogar se acerca a los seis miembros y la tasa global de fecundidad a 3,5 ó más.

b) El déficit de ingresos de los indigentes

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

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

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



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

^a Áreas urbanas.

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

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

Según estas cifras, es evidente que los países con mayores niveles de indigencia enfrentan grandes dificultades para reducir significativamente la incidencia de este fenómeno a partir de la sola movilización de recursos internos. Por lo tanto, sería imprescindible que, al menos en estos casos, dichos recursos se complementen con flujos externos provenientes de la asistencia oficial para el desarrollo. En este sentido, cabe recordar que la magnitud aproximada del déficit de ingresos de las familias indigentes de América Latina representa apenas un 0,1% del PIB de los Estados Unidos y un porcentaje aún menor del producto de los cinco países más ricos del mundo. No obstante, dicho déficit es 2,5 veces superior a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) neta recibida por América Latina en el 2002.⁷

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) Antecedentes sobre la pobreza en el Caribe⁹

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

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

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

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

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

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

Recuadro II.1

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

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

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

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

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

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

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

Recuadro II.1 (continuación)

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

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

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

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

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

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

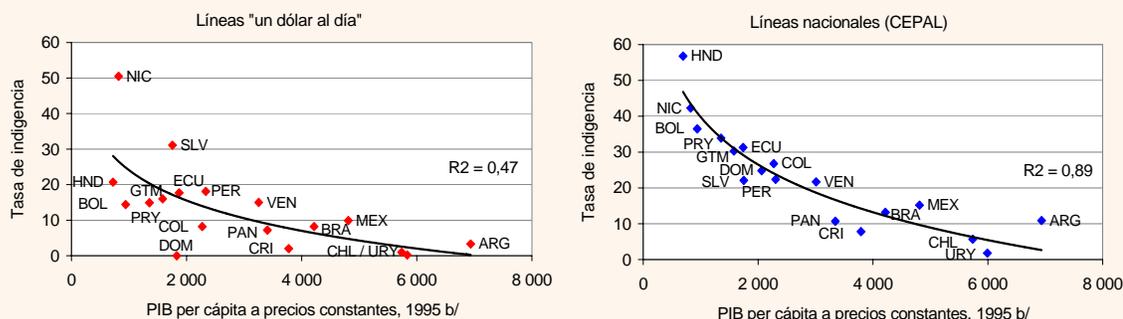
^b Incluye a Haití en el caso de las líneas nacionales (CEPAL). Corresponde a América Latina y el Caribe en el caso de la línea internacional.

^c Áreas urbanas, ambas fuentes.

^d Áreas urbanas, solo líneas nacionales (CEPAL).

Recuadro II.1 (conclusión)

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



^a La curva corresponde a una regresión logarítmica entre ambas variables, de la forma $Y = a + b * \text{LN}(X)$.

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

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

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

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

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

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

Fuente: Elaborado sobre la base de Banco de Desarrollo del Caribe, Anguilla Poverty Assessment Report, Saint Michael, 2004; Dominica Poverty Assessment Report, Saint Michael, 2003; British Virgin Islands Poverty Assessment Report, Saint Michael, 2003; Saint Kitts and Nevis Poverty Assessment Report, Saint Michael, 2001; Grenada Poverty Assessment Report, Saint Michael, 1999; Saint Vincent and the Grenadines Poverty Assessment Report, Saint Michael, 1996; Saint Lucia Poverty Assessment Report, Saint Michael, 1995; Banco Mundial, Global Poverty Monitoring [en línea] (www.worldbank.org/research/povmonitor/); "Jamaica Country Assistance Strategy," Progress Report, vol. I, N° 24689, Washington, D.C., septiembre del 2002; Poverty Reduction and Human Resource Development in the Caribbean, Washington, D.C., mayo de 1996; "Haiti, The Challenges of Poverty Reduction", Sector Report, N° 17242, Washington, D.C., agosto de 1998; Barbados/Comunidad Europea, Country Strategy Paper, Bruselas, 2002; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población 1950-2050", Boletín demográfico, N° 73 (LC/G.2225-P), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, 2004; Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2004 (LC/G.2264-P), Santiago de Chile, 2005; Economic Survey of the Caribbean 2003-2004 (LC/CAR/L.21), Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, 2004; Naciones Unidas, World Population Prospects. The 2002 Revision, vol. 1 (ST/ESA/SER.A/222), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2003; Gobierno de Belice, 2002 Belize Poverty Assessment Report, Belmopan, 2004; Gobierno de Jamaica, 2004 National Poverty Eradication Programme: Poverty in Jamaica, Kingston, 2004; M. Neri y J. Menke, "Poverty in Suriname: Assessment, Monitoring and Capital Enhancing Policies", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1999; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Regional Report on the Millennium Development Goals in the Caribbean Community, Nueva York, septiembre del 2004; Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER), World Income Inequality Database (WIID2 Beta), Helsinki, 2004; Oficina del Censo de los Estados Unidos, Statistical Abstract of the United States: 2004-2005, Washington, D.C., 2004; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre el desarrollo humano, 2004, Nueva York, 2004.

^a 1993.

^b Incluye únicamente Paramaribo y Wanica.

^c 2000.

^d Solo área urbana; se refiere a "población en riesgo de pobreza".

^e 1996.

^f En dólares de "paridad de poder adquisitivo" (PPA).

^g Para compensar el efecto distorsionador de la fuerte devaluación del 2003, el dato corresponde al promedio 2000-2003.

En términos de tendencias, los datos disponibles muestran que, al menos en Guyana y Jamaica, la pobreza se redujo notablemente en la década de 1990, del 43% en 1993 al 35% en 1999 en el primer caso, y del 28% en 1990 al 18% en el 2002 en el segundo.¹² De mantenerse estos ritmos de reducción de la pobreza en ambos países, se alcanzaría la meta de reducir a la mitad la pobreza extrema hasta el año 2015.¹³ Sin embargo, los efectos de perturbaciones exógenas de índole natural o económica —como el aumento del precio del petróleo— pueden perjudicar las posibilidades de cumplir la primera meta del Milenio no solo en estos dos países sino también en los demás pequeños y vulnerables países del Caribe.

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

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

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

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

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

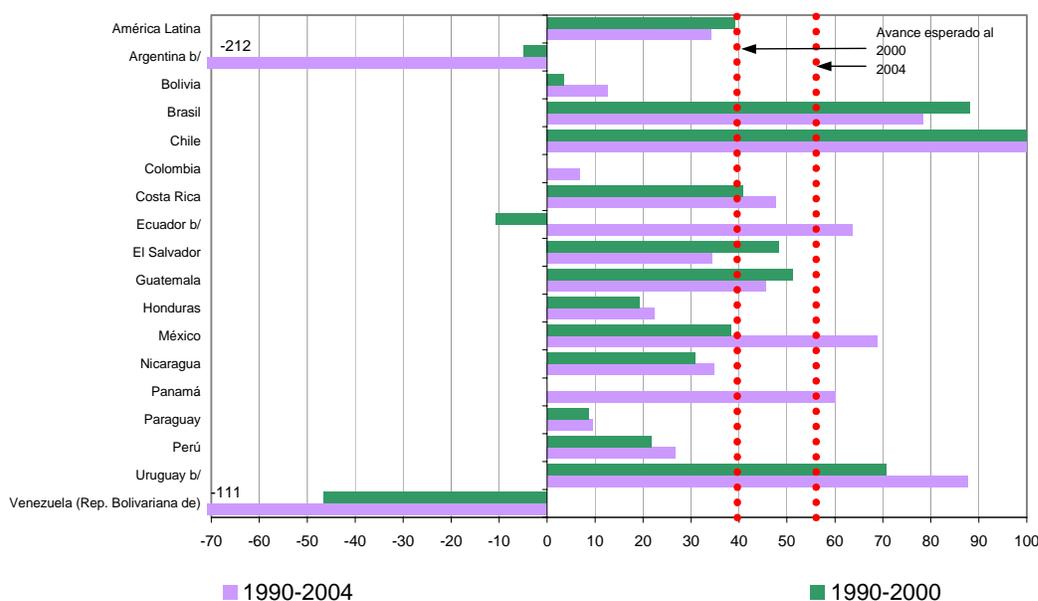
¹³ Según el informe nacional sobre los objetivos de desarrollo del Milenio de Guyana, se estima que la meta se podría lograr si el crecimiento económico alcanzara un promedio del 5% al 6% por año (Guyana/Naciones Unidas, 2003).

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

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

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

Gráfico II.3a
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): PORCENTAJES DE AVANCE EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA ENTRE 1990 Y 2004^a



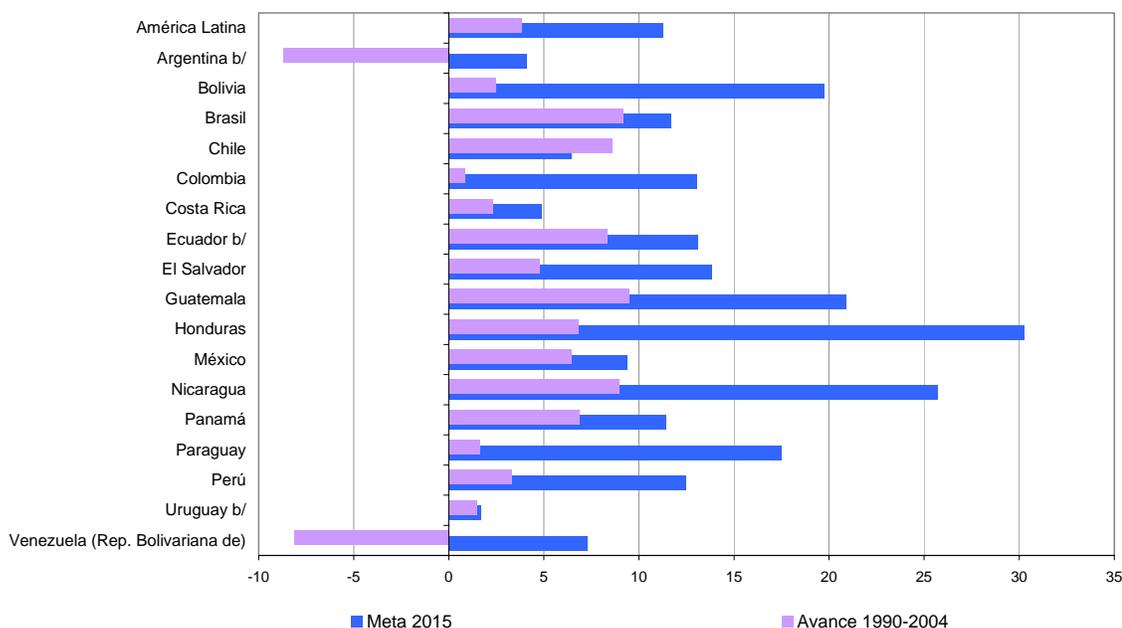
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

- ^a El porcentaje de avance se calcula dividiendo la reducción (o aumento) de la indigencia en puntos porcentuales observada en el período por la mitad de la tasa de indigencia de 1990. Las líneas punteadas representan el porcentaje de avance esperado al 2000 (40%, línea izquierda) y al 2004 (56%, línea derecha).
- ^b Áreas urbanas.
- ^c En el caso de Colombia, el nivel de extrema pobreza del 2000 era el mismo que en 1990, razón por la cual el porcentaje de avance es del 0% y la barra verde no se visualiza en el gráfico; en el caso de Panamá, no se dispuso de información para el 2000.

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Examen de las desigualdades

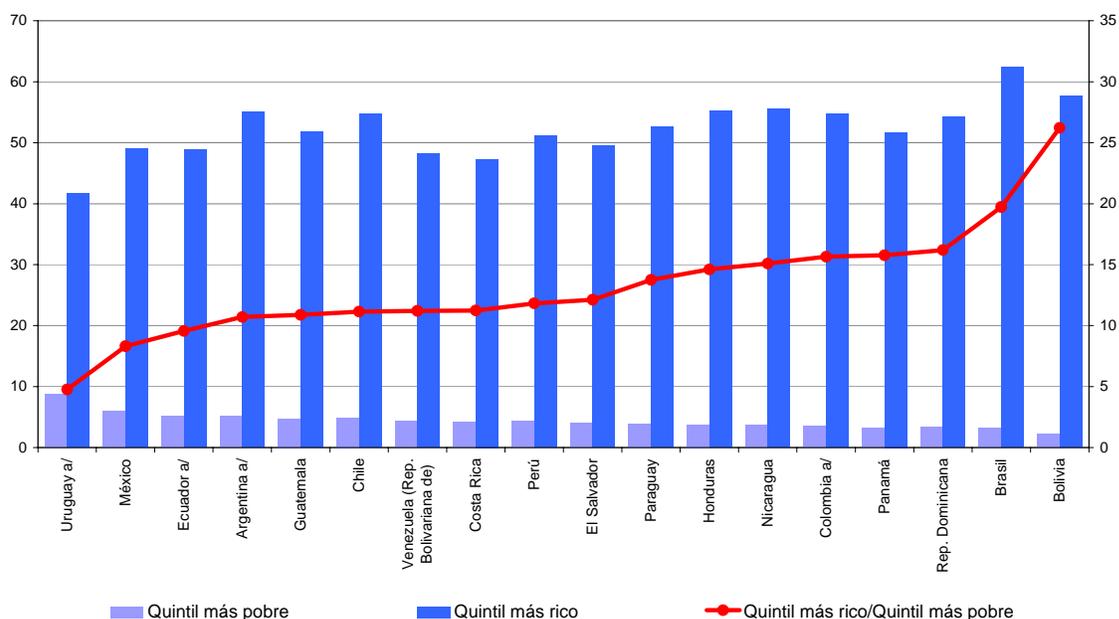
a) Desigualdad en la distribución del ingreso

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

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

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

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



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

^a Áreas urbanas.

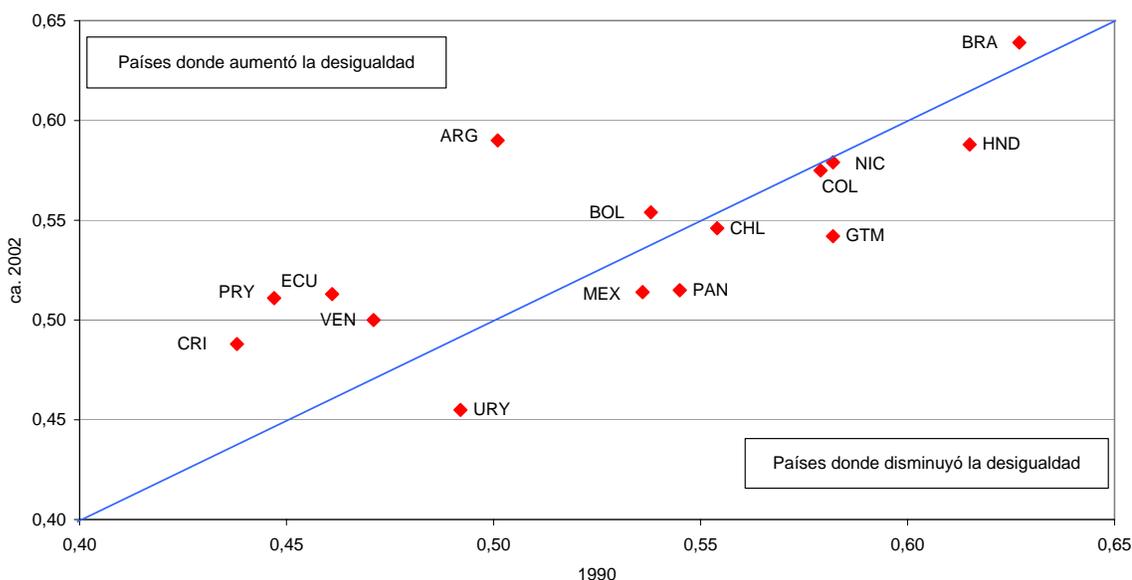
Por otra parte, la evidencia empírica da cuenta de una gran rigidez en la distribución del ingreso entre 1990 y 2002, manifiesta en la ausencia de variaciones significativas del coeficiente de Gini en la mayoría de los países de la región.²² Al mismo tiempo, en varios países, incluidos los que históricamente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

²¹ Propuesto en Naciones Unidas (2001) como un indicador complementario para el seguimiento de la primera meta del Milenio.

²² El índice de Gini es el más utilizado para el análisis de la desigualdad en la distribución del ingreso; considera valores entre 0 y 1, donde el valor 0 corresponde a la equidad absoluta y el 1 a la inequidad absoluta.

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

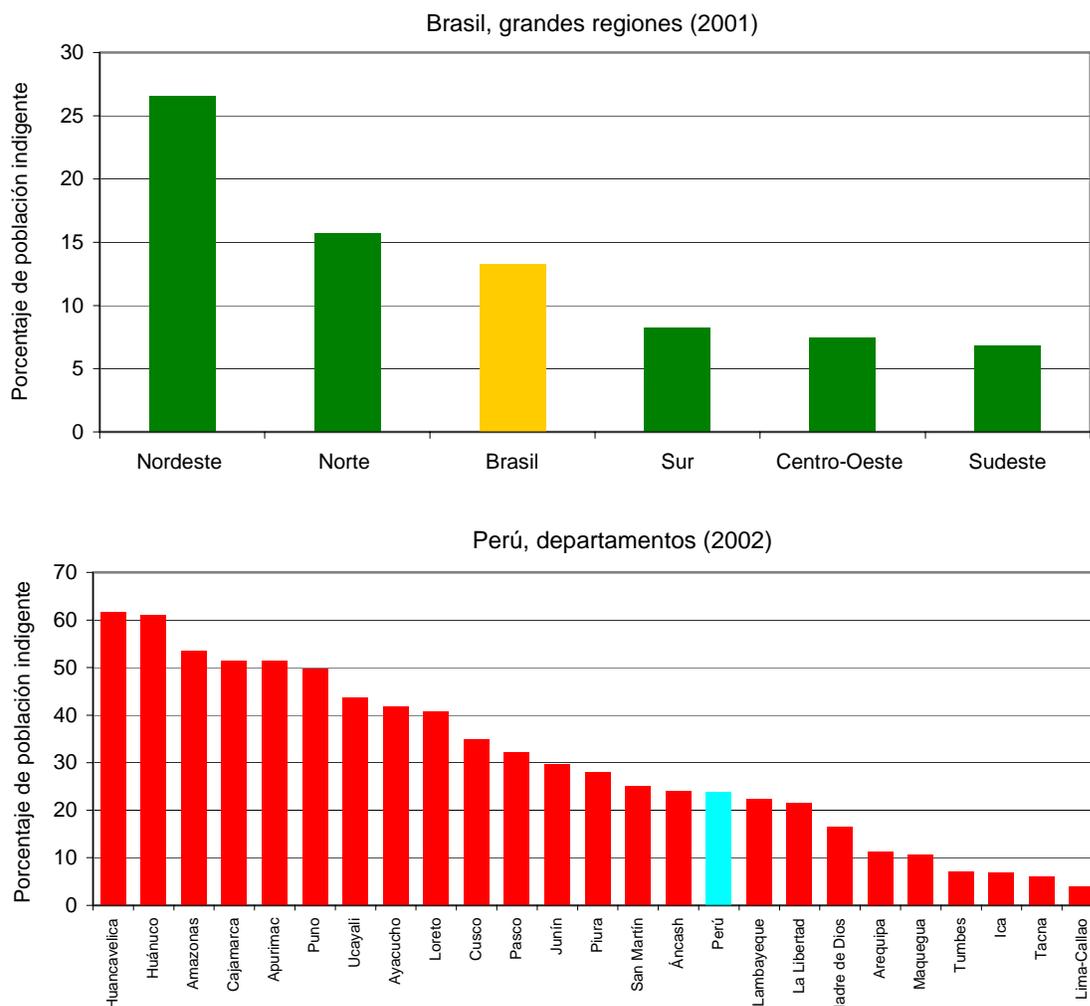
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “América Latina: proyecciones de población urbana y rural, 1970-2025”, *Boletín demográfico*, N° 63 (LC/G.2052-P), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, enero de 1999, y CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a La definición de los términos “urbano” y “rural” corresponde a la utilizada en cada país.

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

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

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



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

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

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

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

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

c) Consideraciones desde la perspectiva de género

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

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

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

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

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

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

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

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

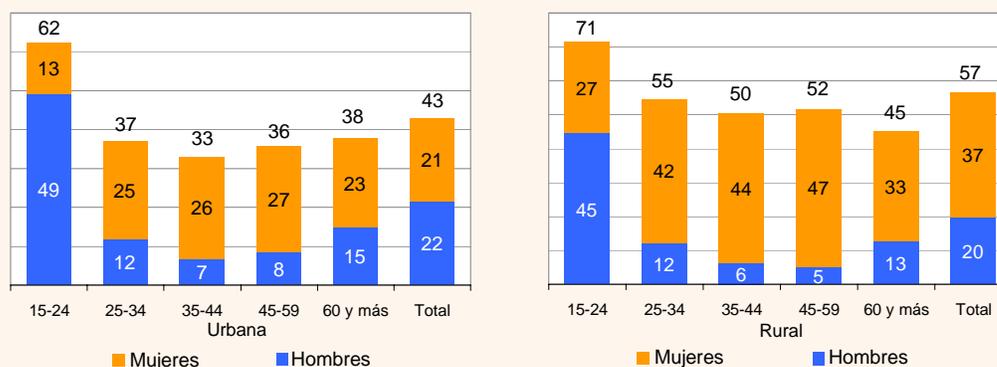
Recuadro II.2
**LA IMPORTANCIA DE LA AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LA MUJER PARA
LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA**

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

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

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

**AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE, 16 PAÍSES ZONAS URBANAS,^a 13 PAÍSES ZONAS RURALES^b):
POBLACIÓN SIN INGRESOS PROPIOS, POR SEXO Y TRAMOS DE EDAD, ALREDEDOR DEL 2002**
(En porcentajes del total de cada sexo)



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

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

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

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

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

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

Niñez y pobreza

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Envejecimiento y pobreza

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

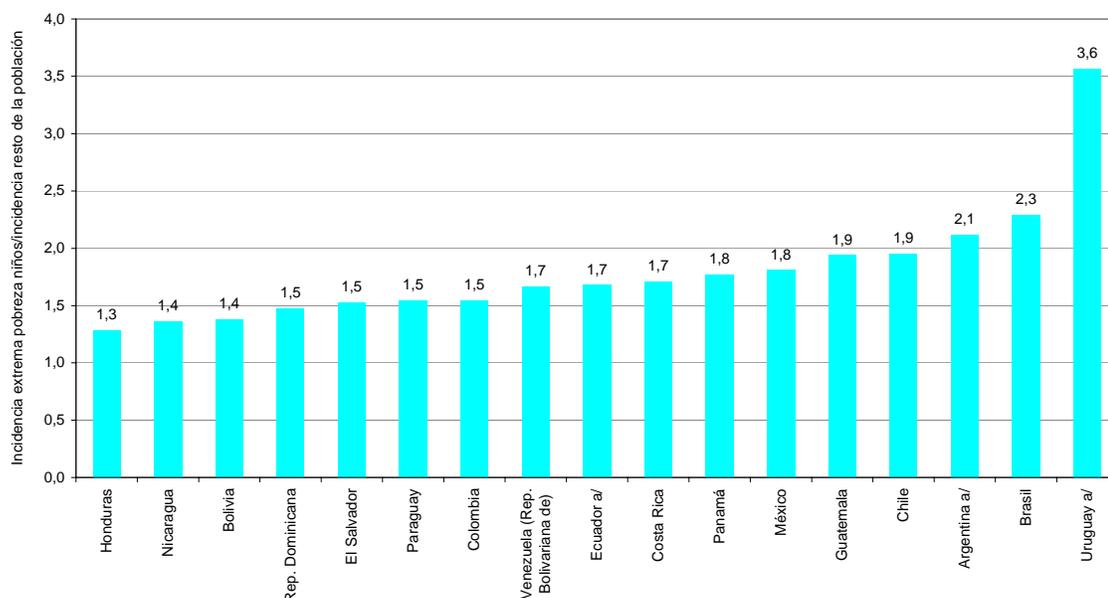
El examen de 15 países de la región (áreas urbanas) revela que en 11 de ellos la incidencia de pobreza entre los adultos mayores es algo menor que en la población de 15 a 59 años. Solo en República Dominicana estos son relativamente más pobres que el resto de la población, en tanto que en Costa Rica,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

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

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

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

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



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

^a Áreas urbanas.

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

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

e) Origen étnico de la población y extrema pobreza

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

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

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

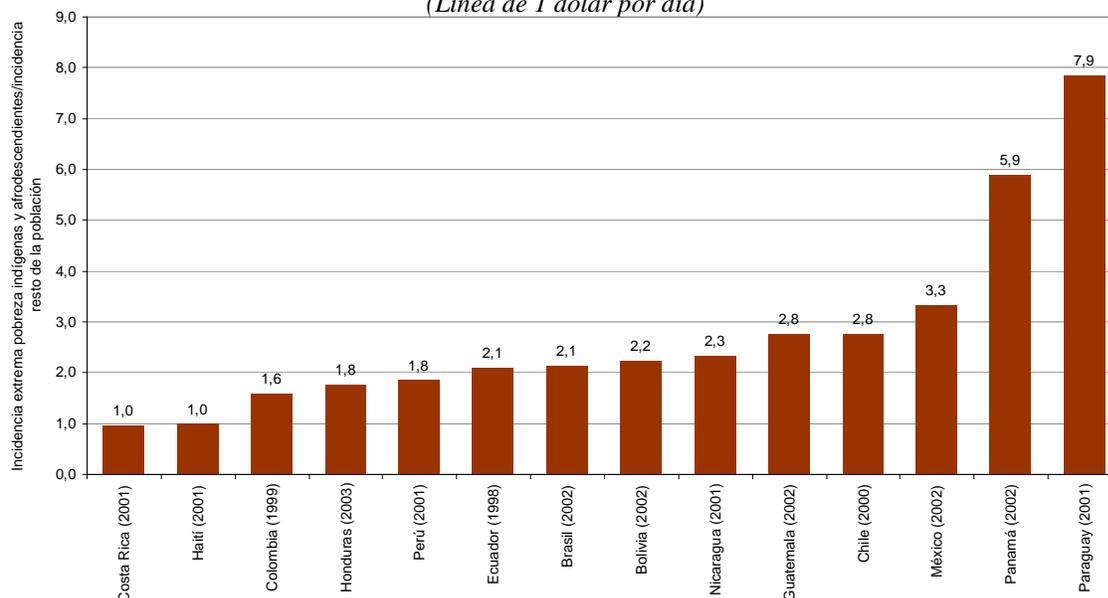
de la población indígena oscilan entre 35 y 55 millones de personas y donde los afrodescendientes serían entre 120 y 150 millones.³⁵

América Latina

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

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

Gráfico II.8
AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA EXTREMA POBREZA DE INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES, COMO MÚLTIPLO DE LA INCIDENCIA EN EL RESTO DE LA POBLACIÓN
(Línea de 1 dólar por día)



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

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

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

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

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

Caribe

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

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

Superación de las desigualdades

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

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

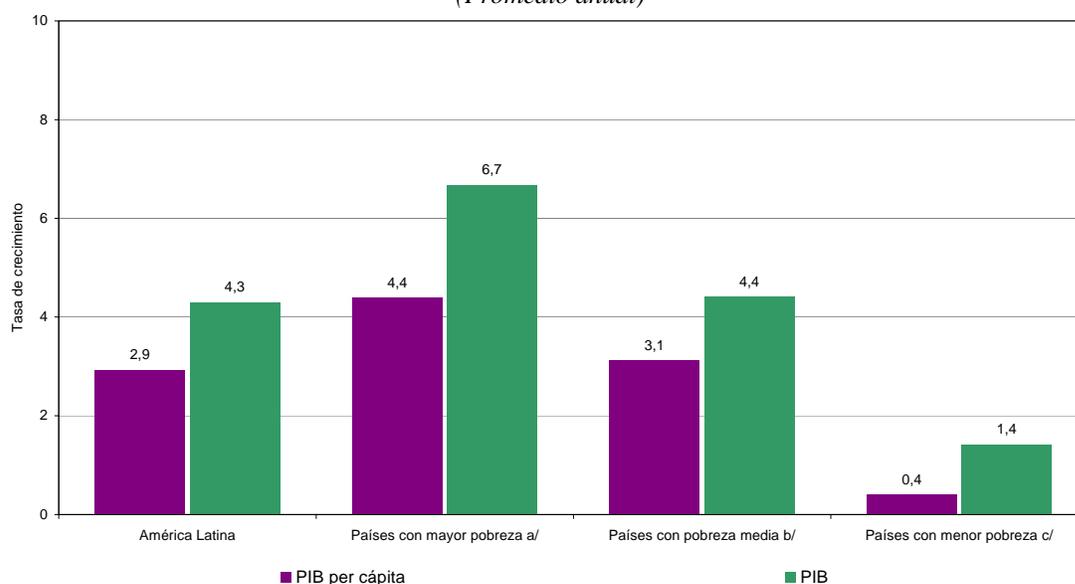
a) Tasas de crecimiento económico requeridas

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

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

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

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



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

^a Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

^b Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú y República Bolivariana de Venezuela.

^c Chile, Costa Rica y Uruguay.

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

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

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

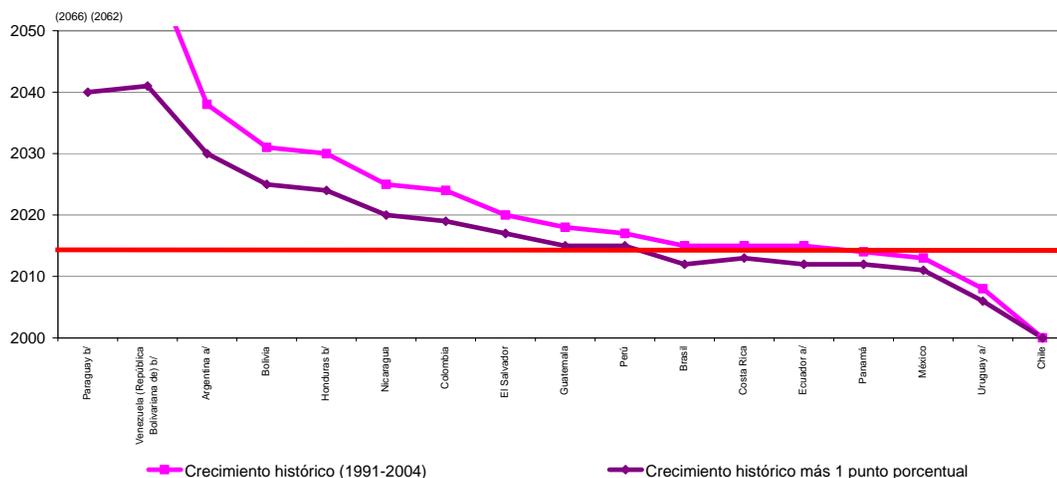
⁴⁰ Cabe destacar que la clasificación de Argentina en la categoría intermedia no refleja el grado de desarrollo social alcanzado por el país en las últimas décadas y obedece particularmente al grave deterioro en materia de pobreza extrema que se produjo a partir de la crisis de fines del 2001, en la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

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

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

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

Gráfico II.10
AMÉRICA LATINA: AÑO EN QUE SE ALCANZARÍA LA META DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA, SEGÚN DOS ESCENARIOS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO



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

^a Áreas urbanas.

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

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

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

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

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

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

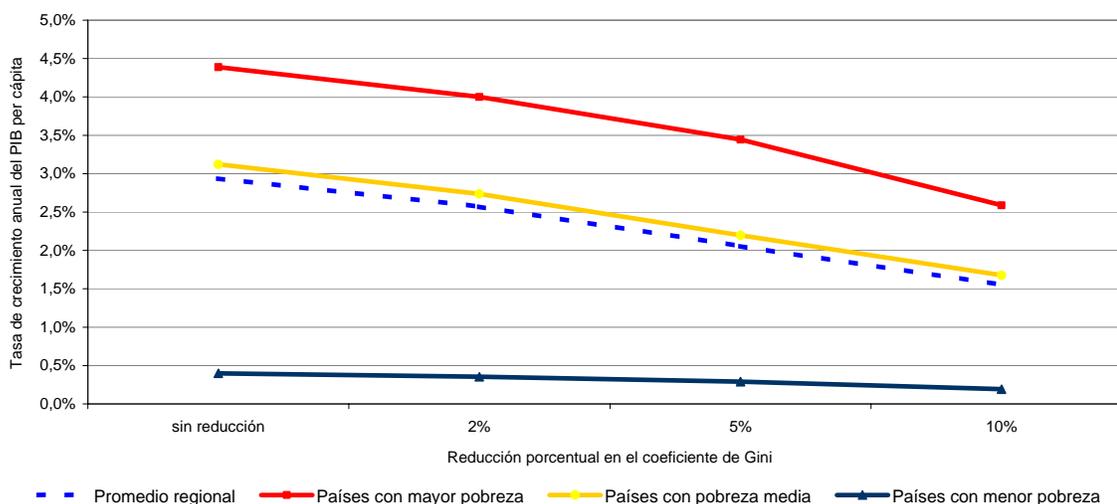
Para evaluar el efecto que tiene una reducción de la concentración de los ingresos es conveniente valerse de un indicador sintético que resuma en una sola cifra la situación, como el coeficiente de Gini.⁴³ El cambio simulado en la distribución del ingreso de los hogares está representado por el porcentaje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

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

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

⁴³ Véase la sección 3.a).

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Hacia la erradicación del hambre

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

1. Introducción

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

Recuadro II.3 LA ALIMENTACIÓN: UN DERECHO HUMANO

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

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

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

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

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

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

Los indicadores contemplados para el seguimiento de esa meta son:

- i) el porcentaje de menores de 5 años con insuficiencia ponderal o desnutrición global, esto es, cuyo peso para la edad es menor a dos desviaciones estándar de la mediana de la población internacional de referencia, definida por el Centro Nacional de Estadística de la Salud de los Estados Unidos, y
- ii) el porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria o población subnutrida.

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

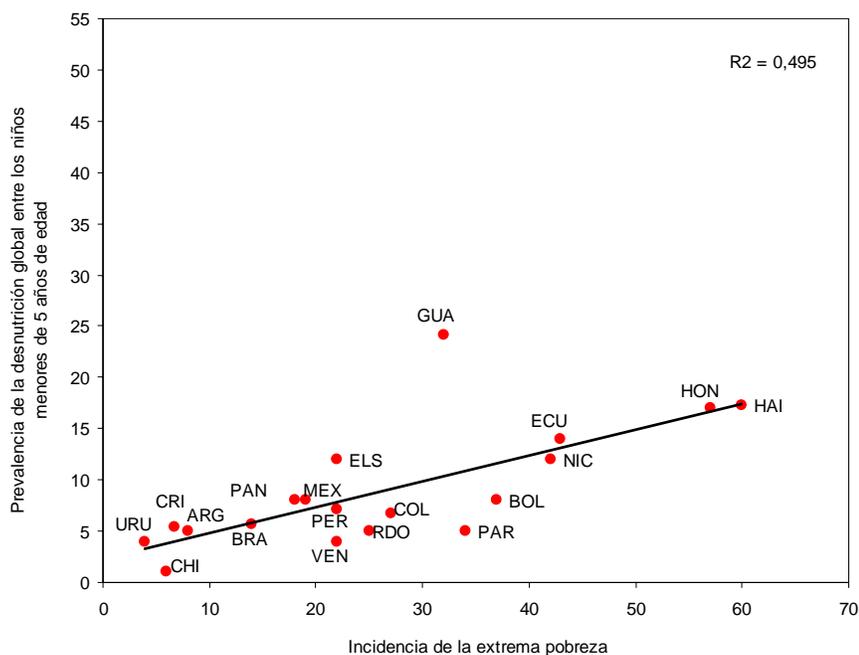
Puesto que la condición de pobreza extrema se establece a partir de la cuantificación del ingreso que disponen los hogares para atender las necesidades alimentarias de sus miembros, no es de extrañar que, a nivel agregado, se constate una correlación relativamente alta entre indigencia, subnutrición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

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

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

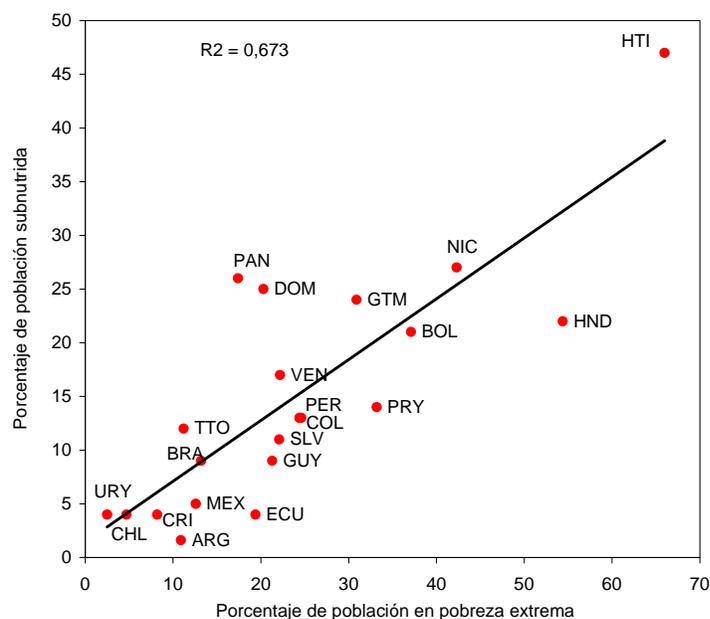
⁴⁸ Para establecer relaciones causales sería necesario incorporar otros factores relacionados con el fenómeno del hambre y adecuar la información a dicho fin.

Gráfico II.12
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAÍSES): RELACIÓN ENTRE POBREZA EXTREMA
 Y DESNUTRICIÓN GLOBAL, ALREDEDOR DE 1999**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 2002-2003* (LC/G.2209-P), Santiago de Chile, agosto del 2003. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.185.

Gráfico II.13
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): RELACIÓN ENTRE POBREZA EXTREMA Y
 SUBNUTRICIÓN, 2000-2002**

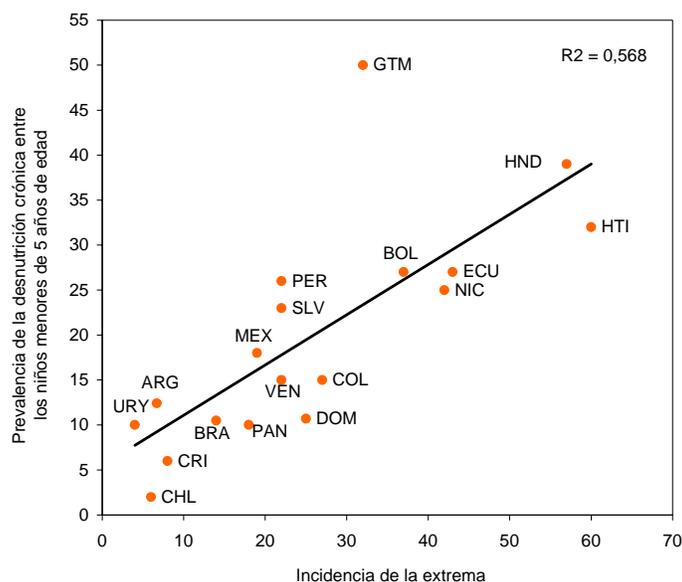


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos provenientes de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO); y CEPAL, *Panorama social de América Latina, 2004* (LC/G.2259-P), Santiago de Chile, 2005, en prensa.

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

Atendiendo a las consecuencias de la nutrición para las oportunidades de las personas y las posibilidades de crecimiento de los países, en este documento se propone considerar, además de la desnutrición global, la desnutrición crónica⁴⁹ o retardo en el crecimiento corporal como indicador adicional para el seguimiento de la segunda meta del primer objetivo de desarrollo del Milenio. La relevancia de este indicador radica en que acumula las consecuencias de la falta de una alimentación y nutrición adecuadas durante los años más críticos del desarrollo físico y psicomotor de los niños, cuyos efectos negativos son, en gran medida, irreversibles. Además, la desnutrición crónica afecta al doble de la población infantil que la desnutrición global. De hecho, como se puede apreciar en el gráfico II.14, la desnutrición crónica guarda una relación aún más alta que la desnutrición global con la pobreza extrema.

Gráfico II.14
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): RELACIÓN ENTRE POBREZA EXTREMA Y DESNUTRICIÓN CRÓNICA, ALREDEDOR DE 1999



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 2002-2003* (LC/G.2209-P), Santiago de Chile, agosto del 2003. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.185.

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

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

2. Seguridad alimentaria y hambre

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

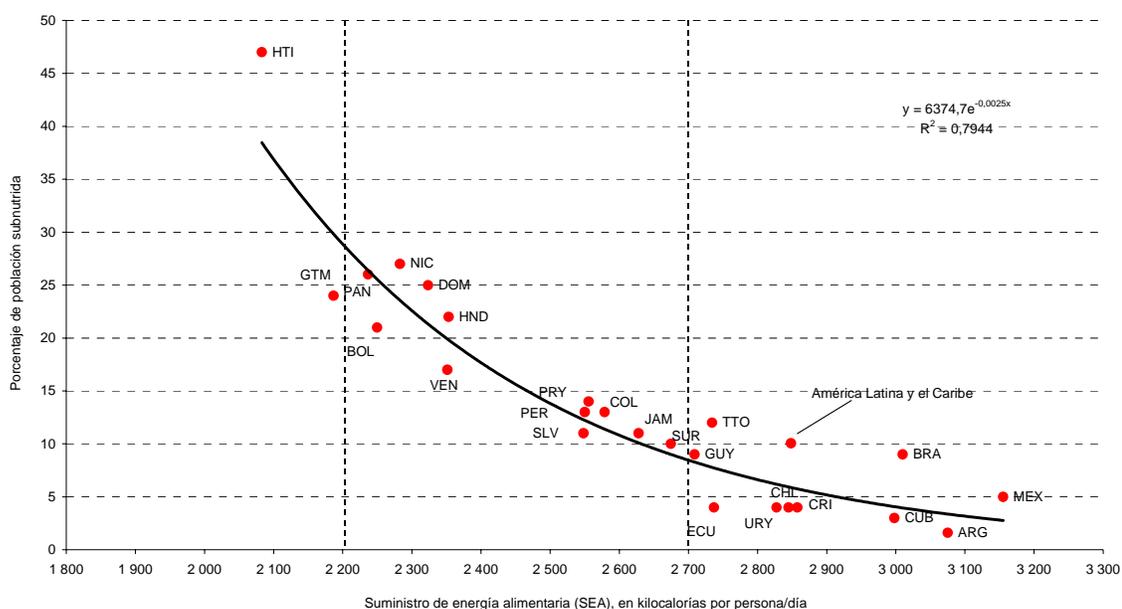
La seguridad alimentaria comprende cuatro dimensiones, a saber: i) la disponibilidad, que se refiere a la oferta de alimentos (el suministro de energía alimentaria); ii) el acceso al consumo de alimentos en cantidad y calidad adecuada (ingresos suficientes); iii) la utilización, que alude a la calidad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

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

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

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

Gráfico II.15
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (24 PAÍSES): SUMINISTRO DE ENERGÍA ALIMENTARIA
 Y POBLACIÓN SUBNUTRIDA, 2000-2002**
 (En kilocalorías por persona al día y en porcentajes)



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

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

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

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

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

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

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

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

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

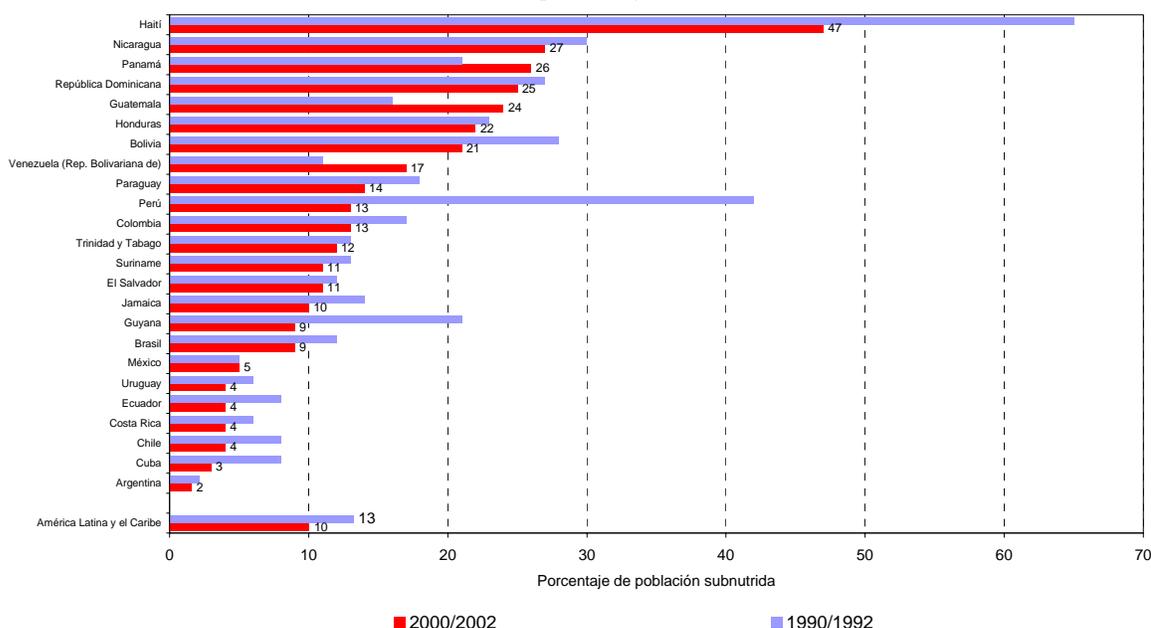
En el gráfico II.16 se destaca la enorme heterogeneidad en materia de subnutrición. Se puede apreciar que los países que lograron un mayor progreso en los años noventa son Chile, Cuba, Ecuador, Guyana y Perú. Todos ellos ya cumplieron la meta. En nueve países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa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

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

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

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

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



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

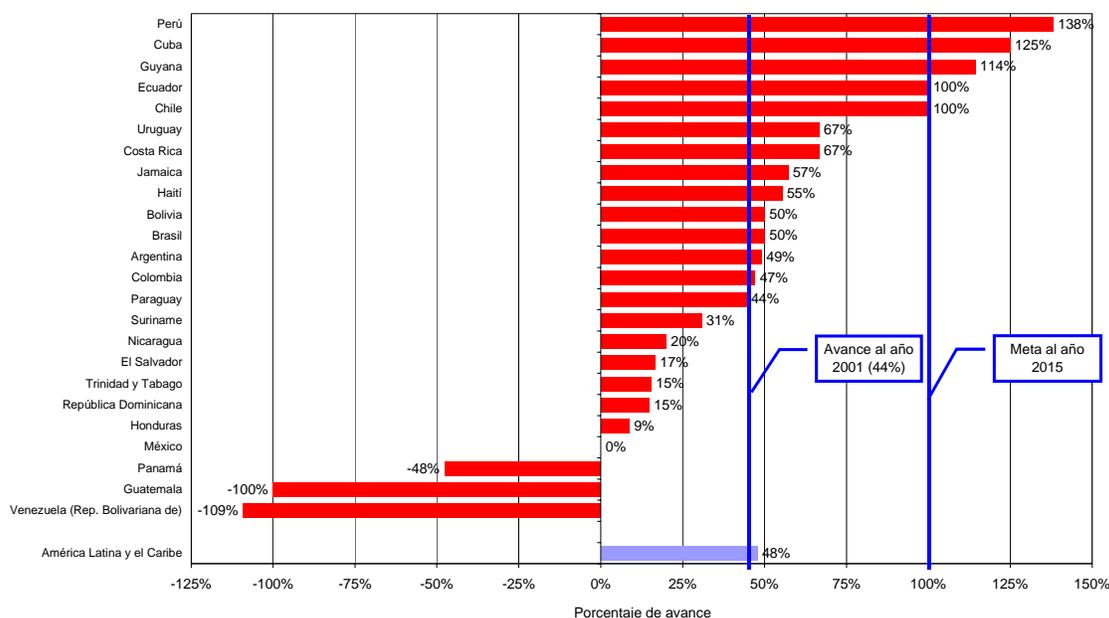
En atención a la importancia de México en términos de población, debe acotarse que, según estimaciones de FAO, este país registró durante toda la década un bajo nivel de subnutrición (5%). Esto dificulta los avances, por lo que no debe sorprender que no se hayan registrado progresos en ese período. Sin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

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

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

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

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



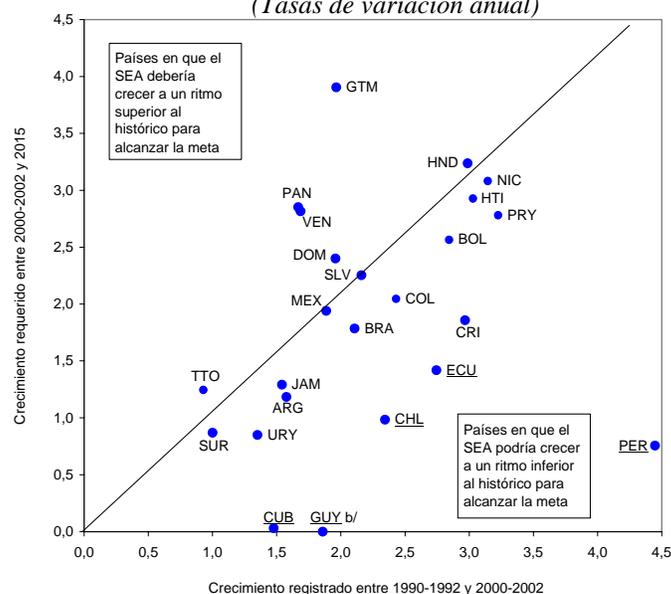
Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2004*, Roma, 2004.

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

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

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

Gráfico II.18
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (24 PAÍSES): CRECIMIENTO DEL SUMINISTRO AGREGADO DE ENERGÍA ALIMENTARIA ENTRE 1990-1992 Y 2000-2002 Y CRECIMIENTO REQUERIDO ENTRE 2000-2002 Y 2015 PARA ALCANZAR LA META^a
(Tasas de variación anual)



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

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

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

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

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

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

Recuadro II.4

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

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

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

PRECIOS INTERNACIONALES DE ALGUNOS GRANOS BÁSICOS

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

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

^a Promedio enero-noviembre.

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

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

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

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

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

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

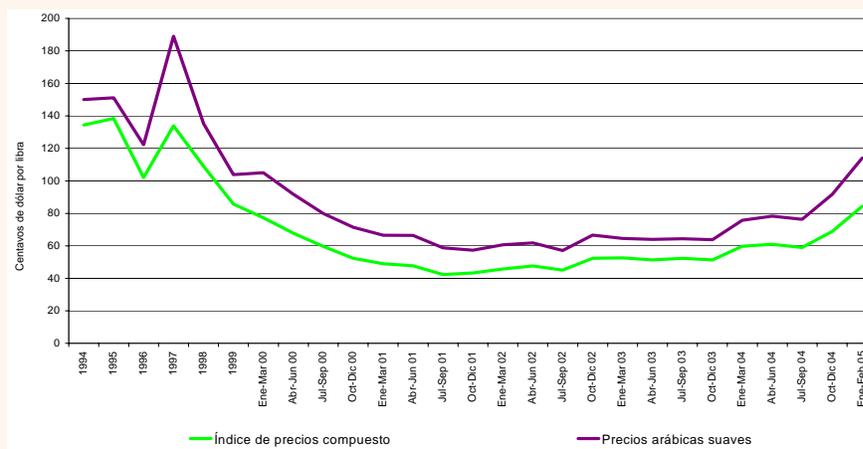
Recuadro II.4 (conclusión)

VALOR DE LAS EXPORTACIONES DE CAFÉ
(En millones de dólares)

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

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

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



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

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

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

Fuente: Actualización sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 2002-2003* (LC/G.2209-P), Santiago de Chile, agosto del 2003, capítulo II. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.185.

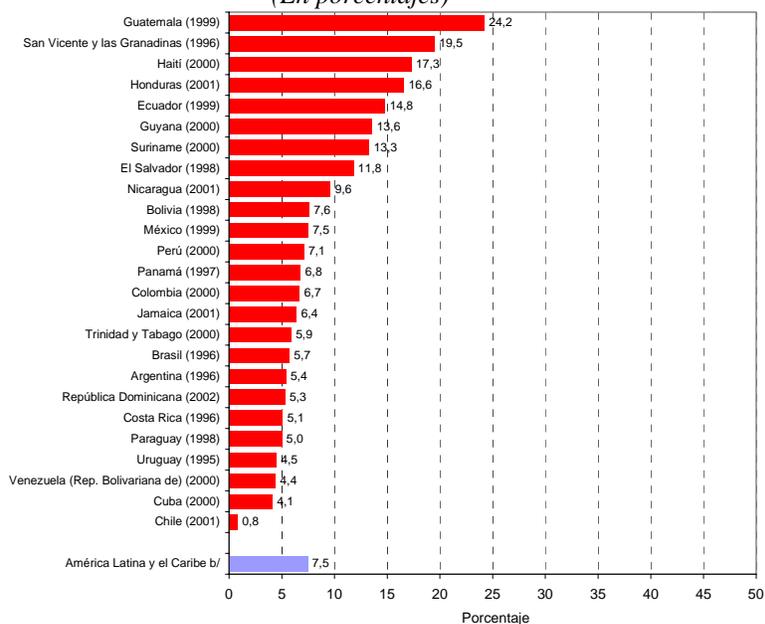
^a Se estima que ambos terremotos tuvieron como saldo 1.142 muertos y más de 8.000 heridos, la desaparición de 41.440 micro y pequeños negocios y 55.000 empleos, la pérdida o el deterioro de la vivienda del 25,6% de la población de El Salvador y el ingreso en la pobreza extrema de 250.000 personas. Las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

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

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

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

Gráfico II.19
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (25 PAÍSES): DESNUTRICIÓN GLOBAL EN NIÑOS
MENORES DE 5 AÑOS DE EDAD, 1995-2002^a
(En porcentajes)



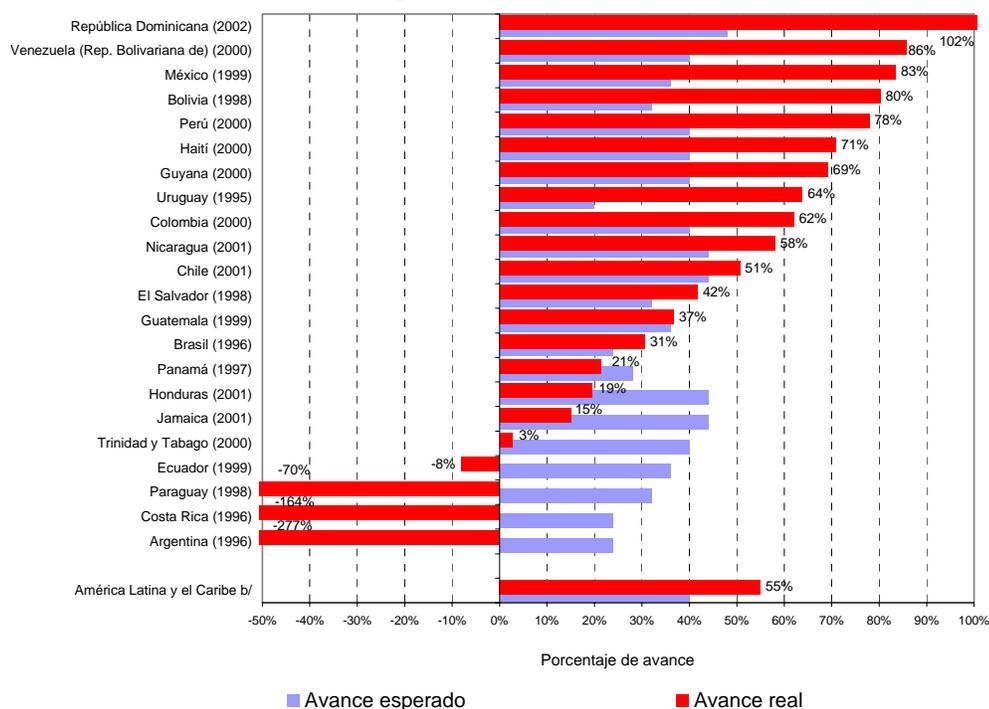
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras de la Base de Estadísticas e Indicadores Sociales (BADEINSO) (<http://www.eclac.cl/badeinso/Badeinso.asp>); Naciones Unidas, base de datos de indicadores del Milenio [en línea] (http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi_goals.aspx);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

^a Se refiere a la cifra de desnutrición global más reciente disponible entre los años 1995 y 2002.

^b Promedio ponderado de los países.

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

Gráfico II.20
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (22 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA DESNUTRICIÓN GLOBAL EN NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS DE EDAD ENTRE 1990 Y 1995-2002, EXPRESADA COMO AVANCE HACIA EL LOGRO DE LA META PARA EL AÑO 2015^a
(En porcentajes de avance)



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

^a Se refiere a la cifra de desnutrición global más reciente disponible entre los años 1995 y 2002.

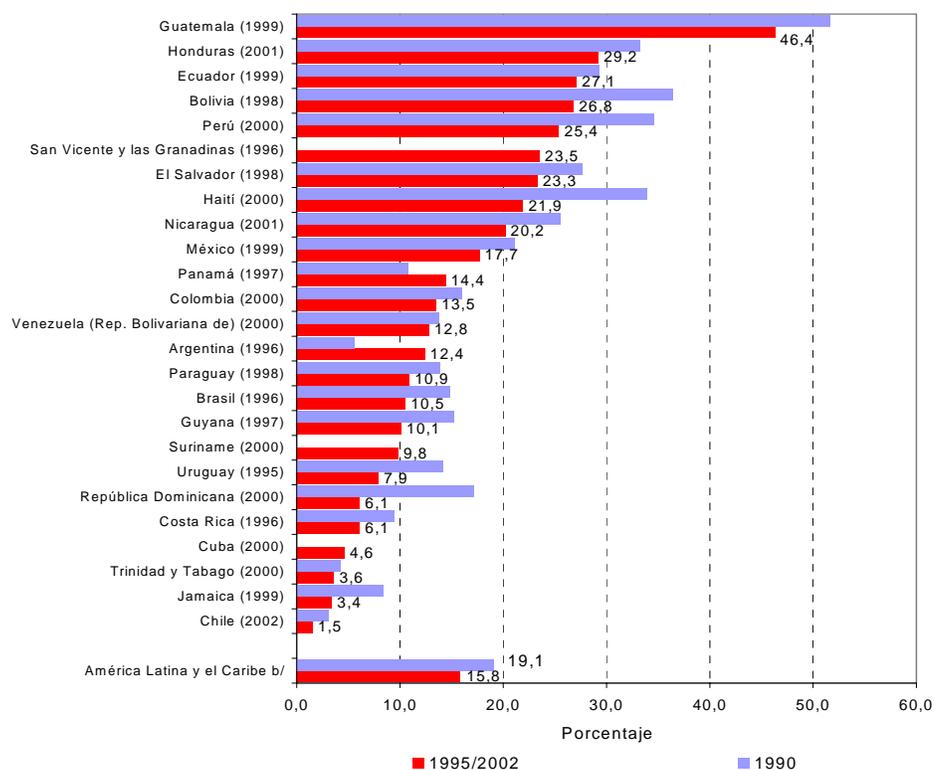
^b Promedio ponderado de los países.

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

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

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

Gráfico II.21
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (25 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA EN NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS DE EDAD ENTRE 1990 Y 1995-2002^a
(En porcentajes)



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

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

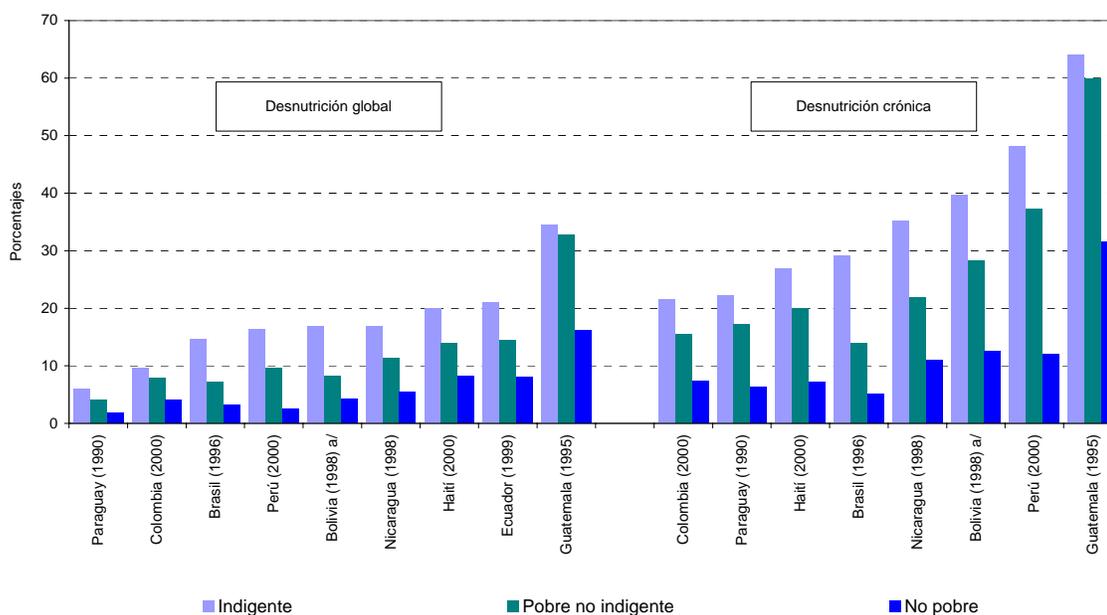
^b Promedio ponderado de los países.

5. Las desigualdades en la manifestación del hambre

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

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

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



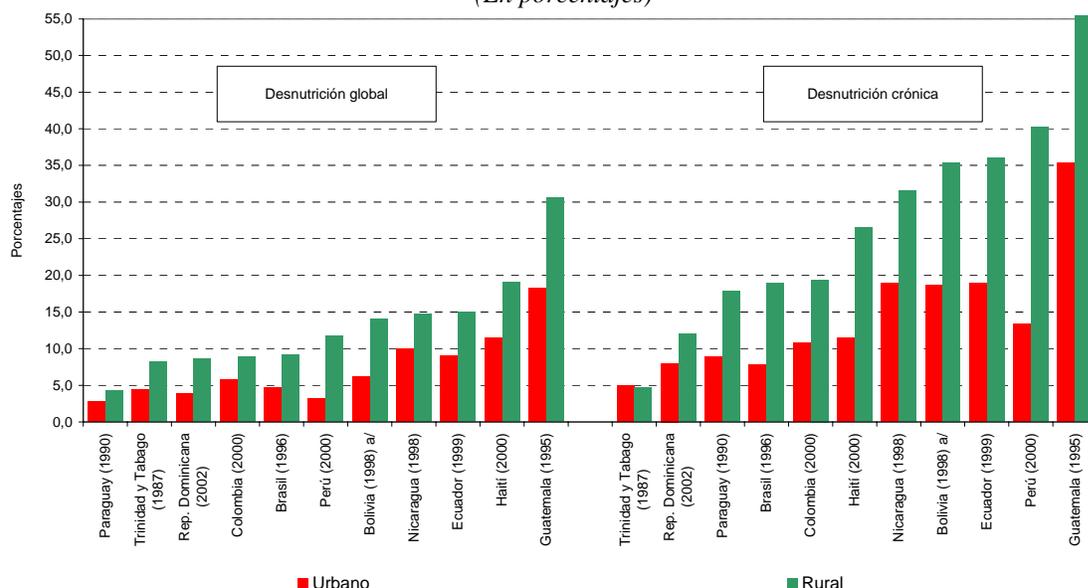
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las Encuestas de Demografía y Salud (DHS, por su sigla en inglés) de los respectivos países.

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

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

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

Gráfico II.23
AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): DESNUTRICIÓN GLOBAL Y CRÓNICA ENTRE NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS DE EDAD SEGÚN LUGAR DE RESIDENCIA, ALREDEDOR DE 1999
(En porcentajes)



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

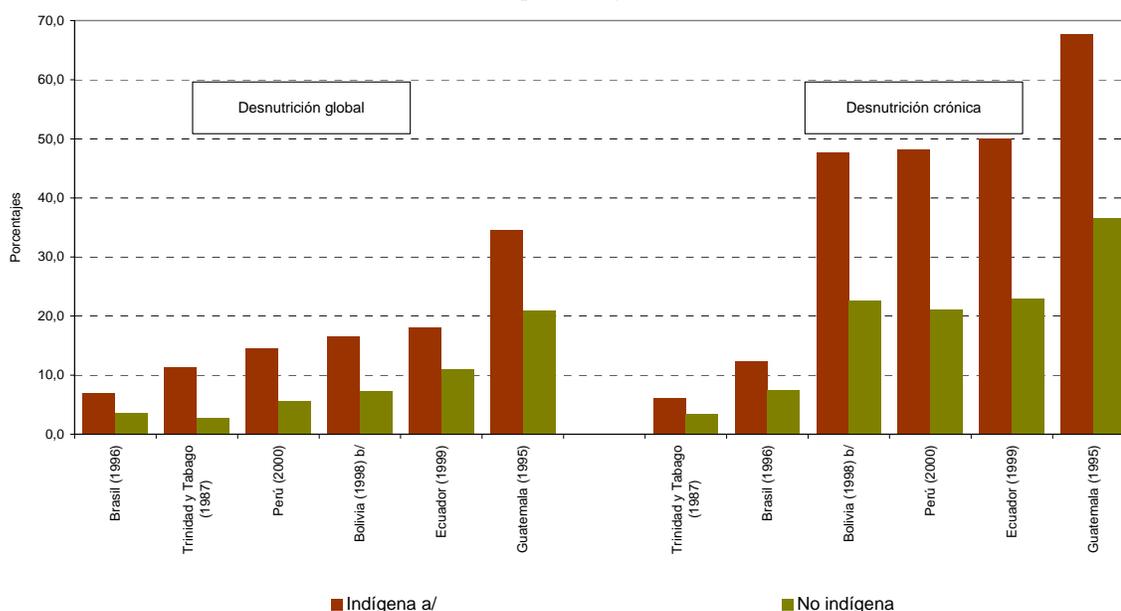
^a La medición corresponde a niños entre 3 y 36 meses de edad.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

6. Orientaciones de política

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

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

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

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

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

Políticas de seguridad alimentaria y desarrollo rural

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁸ A continuación se enumeran los principales componentes del modelo conceptual de seguridad alimentaria desarrollado por FAO.

⁵⁹ En algunos casos es importante también el precio de productos agrícolas que, si bien no forman parte de la dieta alimenticia, sirven de sustento a vastos sectores de la población rural (por ejemplo el café).

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

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

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

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

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

Cuadro II.5
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): ÍNDICE DE FEMINIDAD EN HOGARES POBRES POR
 TRAMOS DE EDAD, ZONAS URBANAS Y RURALES, ALREDEDOR DE 1994 Y 2002^a**
 (En porcentajes)

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

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

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

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

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

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

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

^f Total nacional.

Cuadro II.6
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): MAGNITUD Y DISTRIBUCIÓN DE LA POBREZA
 Y LA INDIGENCIA EN HOGARES ENCABEZADOS POR MUJERES,
 ZONAS URBANAS, 1990-2003**

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

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

^a Cifras correspondientes al total nacional.