

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

Síntesis

A. INTRODUCCIÓN

Esta síntesis intenta recoger los principales resultados de un examen del progreso de los países hacia el cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio contenidas en el informe regional interinstitucional de 2010 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe. Los principales análisis, conclusiones y mensajes de política que se incluyen en ese informe son el resultado de un esfuerzo conjunto de los organismos especializados, los programas y los fondos del sistema de las Naciones Unidas con presencia en la región, que fue coordinado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Esta síntesis no pretende dar cuenta en detalle de cada uno de los temas y análisis que se abordan en los distintos capítulos del informe. Se ha tratado de destacar los resultados principales, que se refieren a los avances realizados en la región respecto de cada uno de los Objetivos y en torno de los cuales surgen mensajes y orientaciones generales de política que remiten tanto a los problemas más urgentes que hoy enfrentan los países de la región, como a aquellos de índole más estructural que han dificultado su desarrollo.

Del examen del progreso de América Latina y el Caribe hacia la consecución de las distintas metas contempladas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio no es posible extraer una evaluación absolutamente optimista ni tampoco, como muchas veces ocurre, una totalmente pesimista. Por una parte, hay que reconocer la existencia de resultados positivos que indican que la región logró progresos importantes en algunas metas, aunque desiguales entre los países, que en buena medida han estado asociados a la paulatina apropiación y adecuación de los Objetivos a las realidades nacionales.

Por otra parte, también hay elementos que arrojan dudas acerca de las posibilidades de que la mayoría de los países de la región logren cumplir muchas de las metas. De hecho algunos países estarán lejos de alcanzarlas si se mantiene el ritmo de avance registrado hasta ahora. Además, aun cuando algunos han obtenido progresos significativos, hacia el año 2015 van a seguir teniendo rezagos y problemas importantes. Por último, el avance que han logrado hasta 2008 algunos de los países de menor ingreso por habitante de la región ha sido más lento que el de los de mayor desarrollo relativo. Esto se constata en el cumplimiento de las metas del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio de erradicar la pobreza extrema y el hambre, que son condición para el logro del conjunto de los Objetivos, a saber: reducir a la mitad,

entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día, lograr empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes, y reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.

Los progresos fueron el resultado de un sexenio favorable para la región que se vio interrumpido por la crisis global que ha detenido el avance hacia la consecución de algunas metas y que incluso ha quebrado tendencias positivas, como la disminución del porcentaje y el número de pobres, y que ha instalado además un escenario de incertidumbre para los próximos años. La tarea de vislumbrar las posibilidades de alcanzar los compromisos y dar cumplimiento a los derechos contemplados en la Declaración del Milenio se ha hecho más compleja para la región..

Si solo se atiende a las proyecciones de crecimiento económico, podría pensarse que el escenario de los próximos años no es tan negativo, pero es sabido que existe una clara asimetría en términos de recuperación del dinamismo económico respecto de los indicadores sociales, que tardarán más en alcanzar los niveles previos a la crisis. Basta señalar que se han agudizado los problemas de empleo en la región, se proyecta una situación de mayor restricción fiscal que en muchos casos dificultará el financiamiento de las políticas sociales y se prevé una merma de la asistencia oficial para el desarrollo, todo lo cual afectará a la región en su conjunto, pero particularmente a los países más pobres.

Sin embargo, durante el período 2002-2008 se lograron avances importantes y en ciertos casos se aceleró el ritmo de progreso hacia el cumplimiento de algunas de las metas. Del examen de los avances logrados por la región respecto de los distintos Objetivos surge una visión que muestra que, no obstante esos progresos, persisten dificultades para lograr el conjunto de las metas acordadas en la Declaración del Milenio. Esas dificultades se relacionan con los obstáculos que históricamente han trabado el desarrollo de América Latina: la incapacidad de generar empleo productivo y decente para todos, los bajos niveles de cobertura de la educación secundaria y la muy insuficiente calidad y pertinencia de los contenidos de la educación en general, la persistencia de elevados niveles de desigualdad que constituyen una traba para la cohesión social, las debilidades en el empoderamiento de las mujeres y en el fomento de su autonomía económica y física, y la marginación de grupos de la población debido a la persistencia de la discriminación basada en el género, en el origen étnico-racial y en las inequidades socioeconómicas, producto de una muy desigual distribución del patrimonio y del ingreso. A esos obstáculos se agregan los retos que impone a los actuales patrones de producción y de consumo la necesidad de frenar la pérdida de biodiversidad y la destrucción de los ecosistemas, y de incorporar los principios de sostenibilidad del medio ambiente para el desarrollo.

En las siguientes dos secciones se hace una descripción general del progreso de América Latina y el Caribe hacia el logro las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y un señalamiento de las orientaciones de política y los principales mensajes que se desprenden de cada uno de los capítulos del informe. Salvo excepciones, en ese examen se ha evitado la descripción pormenorizada de las

situaciones nacionales, las que se pueden examinar en el anexo que acompaña a esta síntesis.

B. EXAMEN DEL PROGRESO HACIA EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

1. Logros en el combate a la pobreza: la mitad del vaso lleno y su mitad vacía

Conviene iniciar el examen de los principales avances hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en la región con el que ocupa un lugar central en los propósitos que guiaron la Declaración del Milenio y que sintetiza buena parte de los progresos que puedan o no haberse logrado en el conjunto de los demás objetivos: erradicar la pobreza extrema y el hambre.

Respecto de la pobreza extrema —medida sobre la base de líneas nacionales comparables entre los países de América Latina— al año 2008 se había recorrido un 85% del camino, lo que se logró habiendo transcurrido un 72% del tiempo previsto (18 de 25 años) para reducir a la mitad el nivel que alcanzaba en 1990. Así, entre 1990 y 2008 el porcentaje de población extremadamente pobre bajó del 22,5% al 12,9%, lo que se tradujo en una disminución del número de personas que viven en la pobreza extrema de 93 millones a 71 millones en los 20 países latinoamericanos. Hasta hace dos años América Latina se encaminaba hacia el logro del primer Objetivo del Milenio.

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

Contrariamente, entre 2002 y 2008, la pobreza se redujo a un ritmo mucho mayor que en los años previos. Al final de este período, las tasas de pobreza extrema y pobreza total se encontraban 6,4 y 11 puntos porcentuales por debajo de lo registrado en 2002, lo que equivale a una reducción de 1,08 y 1,83 puntos porcentuales por año, respectivamente. Al expresar estas cifras en términos de variación porcentual de las tasas, queda en evidencia que el logro en materia de indigencia fue mayor en este último período, puesto que disminuyó a un ritmo del 6,6% al año, mientras que la pobreza lo hizo a razón del 4,7% anual. El progreso hacia el cumplimiento de la primera meta del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio durante el sexenio fue rápido y no respondió solo a la aceleración del ritmo de crecimiento económico en la región a partir de 2003 sino también, en varios países, a mejoras en la distribución del ingreso. Este período se caracterizó por una reducción del número total de personas pobres e indigentes de 21 millones y 26 millones respectivamente. Este hecho marca una diferencia clara con los

períodos anteriores, durante los cuales el número de personas en situación de pobreza e indigencia aumentó constantemente.

Los avances en materia de reducción de la pobreza extrema entre 1990 y 2008 se manifiestan no solamente cuando se emplea el indicador del porcentaje de personas en esa situación, sino también cuando se emplea el índice de brecha de pobreza. Este indicador brinda una visión más completa de las condiciones de la pobreza al incorporar en su formulación no solamente al porcentaje de personas en esa situación, sino también la brecha entre el ingreso medio de los pobres extremos y el valor de la línea de indigencia (o costo de la canasta básica de alimentos). Es decir, toma en consideración cuán pobres son los extremadamente pobres. En la mayoría de países, la reducción porcentual de este indicador fue igual o mayor a la que experimentó el porcentaje de población en pobreza extrema. Con ello se logró también un aumento del ingreso medio de los pobres extremos. De este modo, el ingreso de los hogares en extrema pobreza se acercó al necesario para cubrir las necesidades alimentarias de sus miembros.

En síntesis, se trata de un progreso importante y constituye una buena noticia para la región. Sin embargo estos logros precisan ciertas calificaciones y deben examinarse con cautela. En primer lugar, si bien algunos países registraron avances muy importantes o incluso ya han logrado la meta, otros —entre los cuales se encuentran algunos de los países más pobres de la región— redujeron la pobreza extrema a un ritmo muy inferior al requerido para alcanzar la meta en los próximos cinco años, y casi con certeza no la alcanzarán. Además, un número mayor de países registrarían un nivel muy elevado de pobreza extrema (cercano o superior al 20%), aun si alcanzaran la primera meta del Milenio.

En segundo lugar, como ya lo ha mencionado la CEPAL en diversos documentos, un objetivo que resulta más adecuado —al menos para los países de la región de mayor ingreso por habitante— es la disminución a la mitad de la pobreza total y en relación con esa meta el grado de avance es bastante menor (un 63% para el agregado latinoamericano).

En tercer lugar, como consecuencia de la crisis global se frenó y revirtió la tendencia a la disminución de la pobreza que se había registrado en el sexenio anterior (hasta 2008), por lo que resulta difícil prever si todos los países que estaban encaminados a alcanzarla lo lograrán y, por lo tanto, si la región en su conjunto cumplirá o no la primera meta del Milenio. La crisis introdujo así un menor grado de certeza de las posibilidades de seguir avanzando al mismo ritmo que lo venía haciendo América Latina durante el sexenio previo a la crisis.

El escenario que prevalecerá en los próximos cinco años es de menor crecimiento y de mayores dificultades para lograr mejoras distributivas. Cabe recordar que el crecimiento y la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso son los dos factores principales que permitieron la reducción de la pobreza extrema en el período de crecimiento previo a la crisis. Ambos favorecieron el aumento del ingreso de los estratos más pobres a partir del crecimiento del empleo, cierta mejora en las remuneraciones reales y una contribución no menor en algunos países de las transferencias monetarias contempladas en sus principales programas sociales focalizados y de otras transferencias como las remesas desde el exterior.

El otro hecho preocupante es que, a medida que se redujo la pobreza extrema en la mayoría de los países, ha quedado más en evidencia la mayor vulnerabilidad que enfrentan los niños y las mujeres. Entre los menores de 15 años la pobreza extrema prácticamente duplica a la que se registra entre los mayores de esa edad; también, en la gran mayoría de los países las mujeres, particularmente las jefas de hogar, presentan índices bastante más elevados de pobreza. Por otra parte, la tasa de indigencia rural es casi tres veces superior a la que afecta a las zonas urbanas y solo en cinco países se redujo la brecha urbano-rural, mientras que el origen étnico-racial de la población indica que los pueblos indígenas y afrodescendientes siguen presentando tasas de pobreza más elevadas que el resto de la población.

Resulta más complejo dar una visión del progreso en la reducción de la pobreza en los países del Caribe debido a la escasa información que existe al respecto en la subregión. Por ello, evaluar el progreso hacia el cumplimiento del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio constituye todavía un desafío importante en el Caribe.

Sin embargo, los datos oficiales basados en las líneas de 1,25 y 2 dólares al día indican que cinco países (Belice, Guyana, Jamaica, Suriname y Trinidad y Tabago) concentran algo más del 75% de la población regional y gran parte de la población extremadamente pobre del Caribe reside en ellos. Las estimaciones de pobreza basadas en líneas nacionales de pobreza permiten estimar que a comienzos de la década de 2000 esos cinco países concentraban alrededor del 88% de la pobreza extrema y más del 80% de la pobreza total.

Al igual que en los países latinoamericanos, las significativas diferencias de magnitud entre el porcentaje de población con ingresos inferiores a 1 dólar PPA por día, y el porcentaje de personas en extrema pobreza según líneas nacionales, permite comprender lo inadecuado que resulta también para el Caribe ceñirse únicamente a la definición de pobreza extrema a partir del indicador oficial para el seguimiento de esta meta. A modo de ejemplo, en Suriname —uno de los países con mayor proporción de población pobre en el Caribe—, en 1993 más de la mitad de la población total se encontraba bajo la línea de indigencia, mientras que según el indicador oficial, en el año 1999 se registraba solo un 15% de población con ingresos inferiores a 1 dólar por día.

Los escasos antecedentes basados en líneas nacionales de pobreza en los cinco países antes mencionados, revelan que salvo en Belice, en todos ellos hubo bajas en la incidencia de la pobreza en distintos períodos posteriores a 1990 en que es posible examinar el progreso. Cabe destacar la evolución de la pobreza en dos países para los que se dispone de antecedentes para un período más extenso y con datos más comparables. En Jamaica entre 1990 y 2005 se habría registrado un descenso muy significativo de la pobreza total (del 28,4% al 12,7%) indicativo de que ya a mediados de la década de 2000 ese país había alcanzado la meta. Sin embargo, no se dispone de antecedentes para años más recientes. Por su parte, en Trinidad y Tabago la pobreza habría bajado del 21% al 16,7% entre 1992 y 2005. La falta de antecedentes más recientes no permite concluir acerca del cumplimiento o no de la meta en este país.

No obstante los altos niveles de pobreza que surgen de los informes nacionales, ello no se traduce necesariamente en una mayor profundidad o brecha de la pobreza ni en una menor proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la

población. Este último indicador muestra que por regla general el Caribe presenta menores niveles de desigualdad que los que registran la mayoría de los países de América Latina.

Las economías del Caribe, en su mayoría pequeñas, abiertas y, por ende, muy expuestas a las condiciones externas, y su elevada dependencia respecto de los países desarrollados en lo que a comercio, turismo y remesas se refiere, tienen un elevado grado de vulnerabilidad, a lo que se suma la constante exposición a desastres naturales. Todo ello dificulta el combate a la pobreza, dado que la población con menos recursos es la que se ve más afectada por esas circunstancias.

La mayor cantidad de pobres se concentra entre los habitantes de las zonas rurales, así como entre niños y mujeres. En ese sentido, debido a la desigualdad que afecta a las mujeres y la prevalencia de mujeres jefas de hogar, en los países del Caribe avanzar en la igualdad de género, especialmente en el mercado laboral y en la ocupación de puestos de poder, supone también avanzar en la reducción de la pobreza en general, y de los niños y las mujeres en particular.

2. Persistencia del hambre: la vulneración del derecho a la alimentación

La meta de reducción del porcentaje de personas que padecen hambre, que deriva de la Declaración del Milenio no solo es parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sino que también ha sido reiterada en varios foros y documentos, consagrándose así la importancia que tiene este problema para los países y la urgencia de su solución. El hambre es el resultado de la inseguridad alimentaria y nutricional, que se expresa, por una parte, en el consumo insuficiente de alimentos para satisfacer los requerimientos energéticos, y por otro, en la desnutrición. De allí que el progreso hacia su erradicación deba examinarse tanto en relación con la subnutrición asociada a la insuficiencia de alimentos para el conjunto de la población, como en su manifestación en la población infantil, expresada como insuficiencia ponderal en niños y niñas menores de 5 años de edad.

La reducción del hambre en América Latina y el Caribe ha sido lenta. El avance registrado entre 1990-1992 y 2004-2006 en materia de subnutrición, según estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), fue ligeramente inferior (55%) al esperado durante ese período (58%). De mantenerse ese lento ritmo de progreso no será posible alcanzar la meta de reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre debido a que de 30 países examinados 8 tuvieron un progreso bastante menor que el necesario para alcanzar la meta, a lo que se agrega que en 4 países se registró un retroceso.

Sin embargo el problema fundamental de la región respecto de esta necesidad esencial es que si bien en América Latina y el Caribe la disponibilidad de alimentos para consumo humano supera en más del 40% los requerimientos de su población, en 2004-2006 existían 45 millones de personas (8,6% del total) que no tenían acceso suficiente a los alimentos, cifra que según se estima se habría incrementado de manera importante por efecto de la crisis.

Una buena noticia, no obstante, es que varios de los países más pobres de la región lograron reducir la subnutrición, lo que indica que podrían lograr la meta en 2015. Con todo, de alcanzarse la meta en esos países, como promedio, uno de cada seis de sus habitantes seguirán teniendo un consumo de alimentos por debajo de los requerimientos mínimos de calorías.

Será necesario por lo tanto redoblar los esfuerzos para dar acceso a alimentación en cantidad y calidad suficiente a toda la población, objetivo que es posible alcanzar toda vez que el hambre en la región no es, como se indicó, consecuencia de una insuficiencia de alimentos, sino de un acceso muy desigual de la población a los mismos. En este sentido, la falta de políticas orientadas a lograr la erradicación del hambre constituye una vulneración muy evidente de ese derecho. Cabe destacar al respecto que ya en 1996 en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación se había planteado la meta de erradicación del hambre (y no solo reducirla a la mitad), respecto de la cual el avance regional hacia su cumplimiento es solo de un 22%.

El progreso en relación con el indicador 1.8 (proporción de niños menores de 5 años con insuficiencia ponderal) presenta una situación algo más alentadora para la región en su conjunto, debido a que el ritmo de avance supera en un 20% el esperado dado el tiempo transcurrido, y la mayoría de los países, entre los que se encuentra la mayor parte de los que a inicios de la década pasada presentaban una situación de mayor rezago, registraron un avance importante, y en algunos países, que mostraron un retroceso en esta materia, había a comienzos de la actual década niveles de desnutrición global muy bajos.

La malnutrición originada por déficit de nutrientes también conocida como hambre oculta, es otro indicador que caracteriza la desnutrición en la región, produce efectos negativos en el desarrollo intelectual y eleva la mortalidad y la morbilidad. El problema más frecuente es la anemia, que afecta a uno de cada tres niños menores de 5 años y que afecta a más del 50% de ellos en varios países de la región. A ello se agrega el problema de la obesidad, que está aumentando sobre todo a los países de ingreso medio y medio-alto de la región y que deviene más preocupante por el hecho de que precisamente los sectores de bajos ingresos son a la vez tanto más vulnerables al hambre como a la obesidad.

Dos elementos adicionales conforman una situación que es urgente enfrentar. Por una parte, de acuerdo a las nuevas normas de la Organización Mundial de la Salud (OMS), alrededor de nueve millones de niños y niñas presentan desnutrición crónica, fenómeno que recoge mejor los problemas de desnutrición que enfrenta la región. En segundo lugar, a pesar de los avances en la reducción de la desnutrición infantil, los promedios nacionales conjugan diferencias muy pronunciadas dentro de los países, puesto que en las zonas más pobres las tasas de desnutrición infantil son alrededor de cuatro veces más elevadas que las de las zonas menos afectadas por ella.

Estas regiones, donde se presentan la mayor prevalencia, son también las que se destacan por registrar, al mismo tiempo, otros indicadores asociados a una alta vulnerabilidad, como elevados porcentajes de población bajo la línea de la pobreza y de la pobreza extrema, una mayor proporción de población rural y de origen indígena y muy bajos niveles de educación y de acceso a agua potable. Esto indica la clara

interdependencia entre los fenómenos que recogen los distintos Objetivos de Desarrollo del Milenio y la necesidad de diseñar políticas que tomen en consideración las sinergias entre ellos.

3. Empleo productivo y decente para todos: un objetivo fundamental para el desarrollo

La generación de empleo productivo y de calidad es una condición fundamental para avanzar en la reducción de la pobreza, toda vez que los ingresos laborales, en especial los salarios, constituyen la principal fuente de recursos monetarios de los hogares. Por lo mismo, la falta de acceso a empleos de calidad es un factor determinante de la pobreza y de las desigualdades sociales que se reproducen a lo largo del tiempo y se reflejan en la elevada y persistente concentración del ingreso. Todo ello ha llevado a la consideración fundamental de que el empleo es un derecho humano que juega un papel central como eje de integración social, el sentido de la vida personal y un espacio privilegiado de participación.

Por ello, entre otras razones, se ha establecido en el ámbito de las Naciones Unidas la nueva meta 1.B del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, de lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes. Con esto se pretende evidenciar la estrecha relación que existe entre el mercado de trabajo y el mejoramiento de los aspectos materiales del bienestar de las personas, aun cuando sería recomendable también abrir el debate sobre la importancia del empleo como mecanismo potenciador del progreso en los restantes Objetivos, lo que podría llevar a la conveniencia de considerarlo como un objetivo de desarrollo en sí mismo.

Si bien lo anterior representa un claro avance en el reconocimiento de este derecho y dimensión fundamental del desarrollo, no se establecieron metas cuantitativas, sino que solo se propusieron cuatro indicadores que intentan captar algunas de las dimensiones principales que forman parte del propósito de generar empleo productivo y decente, a saber: tasa de crecimiento del PIB por persona empleada, relación empleo-población, proporción de la población ocupada con ingresos inferiores a 1 dólar PPA por día y proporción de la población ocupada que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar.

La evolución de tres de estos cuatro indicadores entre 1990 y 2008 ha sido relativamente favorable, aunque el primero —productividad laboral— tuvo un crecimiento bajo (cerca al 1% anual en promedio en las dos décadas pasadas) y muy volátil. En efecto, si bien durante el sexenio previo a la crisis el producto medio por ocupado en la región creció a una tasa relativamente elevada (2,2% anual) para el registro histórico regional, también es cierto que en una mirada comparativa y de largo plazo, siguió aumentando la brecha de productividad entre los países de América Latina y el Caribe, los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y las economías asiáticas. En síntesis, no ha habido un claro proceso de convergencia, como consecuencia del lento proceso de introducción de innovaciones. Esto a su vez ha dificultado la incorporación de América Latina y el Caribe a cadenas de valor en el

comercio internacional y la reducción de las brechas internas de productividad. Este último ha sido un factor que ha contribuido a mantener la heterogeneidad estructural que ha caracterizado por décadas a los países, fenómeno que está en la base de la persistencia de amplios bolsones de pobreza en la región y de la desigualdad, que vuelven a la región la más desigual del mundo.

Por su parte, el segundo indicador —tasa de ocupación global— creció cerca de cuatro puntos porcentuales entre 1990 y 2008, incremento que se debe en gran medida a la creciente incorporación de la mujer a empleos remunerados. El aumento de esa tasa —que representa un progreso en el sentido de la capacidad de las economías de absorber un volumen creciente de población en edad de trabajar— debe sin embargo calificarse a la luz de dos hechos negativos: la incorporación de una gran parte de los nuevos ocupados a sectores de baja productividad e ingresos (con lo que en muchos países se ha mantenido el elevado porcentaje de fuerza de trabajo en el sector informal) y el mantenimiento de elevados y, en algunos casos, crecientes porcentajes de trabajadores no cubiertos por sistemas de protección y seguridad social. No debe olvidarse, además, que no siempre el aumento de la tasa global de ocupación representa un hecho positivo, por cuanto puede significar en algunos países, y particularmente en situaciones de crisis, el abandono temprano de los niños y jóvenes del sistema escolar.

En relación con el porcentaje de trabajadores pobres —el tercer indicador oficial para el seguimiento de la meta de empleo—, se registró un avance importante en la mayoría de los países. Este progreso se corresponde en gran medida con la reducción de los índices de pobreza e indigencia. En efecto, en los países de América Latina respecto de los cuales se dispone de antecedentes comparables entre 1990 y 2008, el porcentaje de trabajadores indigentes disminuyó de un 17,8% a un 11,3%, en tanto que el porcentaje de trabajadores que residen en hogares pobres (incluidos los indigentes) bajó de cerca del 40% a algo más del 26%. Estas cifras son positivas, por cuanto reflejan una disminución hasta 2008 del porcentaje de trabajadores que viven en hogares con carencias extremas, pero deben matizarse a la luz de las siguientes dos consideraciones.

En primer lugar, esto no necesariamente refleja mejoras salariales reales para los trabajadores de los sectores de baja productividad —que en su mayoría integran los estratos de pobreza— por cuanto el promedio de sus remuneraciones reales en las áreas urbanas se redujeron a una tasa del 1% anual entre 1990 y 2008 (de 345 a 284 dólares), y solo en el sexenio previo a la crisis lograron un incremento muy moderado (de 280 a 284 dólares mensuales, en dólares de 2000).

¿Cómo se explicaría entonces la significativa disminución del porcentaje de trabajadores pobres y extremadamente pobres? Un examen de los factores que habrían tenido mayor gravitación en la reducción del porcentaje de hogares pobres y, por tanto, del número de trabajadores que viven en esos hogares, indica que en esa mejora confluyeron factores sociodemográficos que se tradujeron en una menor tasa de dependencia dentro del hogar debido a la incorporación de un mayor número de personas al empleo, y también a un cambio en la estructura etaria de la población producto de la transición demográfica. Con ello se abrió una ventana de oportunidades (denominada bono demográfico), que se aprovechó parcialmente con posterioridad a 2000. En otras palabras, esa baja del número de trabajadores pobres no respondió tanto a una mejora de las remuneraciones de los trabajadores de los estratos de productividad media y baja.

Esto contrasta con el crecimiento de los ingresos de los trabajadores en los sectores de productividad media y alta: entre 1990 y 2008 la remuneración media de estos trabajadores se elevó de 380 a 489 dólares mensuales, con lo cual durante esos 18 años aumentó la brecha de ingresos entre ambos grupos, factor que ha sido decisivo en el mantenimiento de los elevados niveles de desigualdad distributiva que persisten en la región.

El último indicador sugerido para dar seguimiento a la meta 1.B. se refiere al porcentaje de trabajadores vulnerables, basado en el porcentaje de ocupados por cuenta propia o en una empresa familiar. Los antecedentes indican que estos habrían bajado del 33% a cerca del 31% en América Latina y del 24% al 21% en el Caribe, lo que refleja de un cierto avance en materia de salarización del empleo. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el progreso que parecería desprenderse de este indicador debe calificarse a la luz del hecho que gran parte del empleo asalariado se concentra en las micro, pequeñas y medianas empresas, y que frecuentemente las remuneraciones percibidas por esos trabajadores son muy bajas, en muchos casos por debajo de los niveles mínimos fijados por ley. A esto se agrega la vulnerabilidad que se genera por las relaciones laborales sin contrato y en condiciones de desprotección.

De lo anterior se desprende que el bajo crecimiento de la productividad y la persistencia de la heterogeneidad estructural han impedido la generación de las condiciones básicas para la mejora sostenida de las remuneraciones reales y la disminución de la concentración del ingreso. En este sentido puede sugerirse que el tema del empleo debería cobrar aun más importancia en el ámbito de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, en particular, en lo que se refiere a la propuesta de indicadores y metas relacionadas con las remuneraciones, sobre todo con los salarios mínimos.

En segundo lugar, estar socialmente protegidos es un derecho fundamental de los trabajadores que también debería considerarse explícitamente en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Sin embargo, hay evidencias que demuestran claramente que los mercados laborales de la región no han logrado cumplir con el papel de puerta de entrada universal a los sistemas de protección social. De hecho, la evidencia disponible para los países latinoamericanos indica que solo poco más de la mitad de los ocupados están afiliados a la seguridad social, promedio que además de ser bajo esconde enormes disparidades entre los trabajadores del sector formal (76%) e informal (19%) y entre los trabajadores de las zonas urbanas (58%) y rurales (27%).

La evolución relativamente favorable a nivel agregado de tres de los cuatro indicadores principales estuvo asociada a un período de bonanza que se vio interrumpido por la crisis alimentaria y energética, primero, y después por la crisis global que ya se había iniciado a comienzos de 2008. Sus efectos más directos se hicieron sentir durante 2009 en una caída del PIB del 1,9% y del 2,9% per cápita del producto por habitante, con un incremento de cerca de un 1% del desempleo abierto en el agregado regional. Esta crisis plantea a la región un escenario desfavorable para los próximos años en términos del dinamismo del crecimiento, de la absorción de desempleo y de mejoras de las remuneraciones, factores todos ellos que tienen un fuerte impacto en el ingreso de los hogares de los deciles más pobres. En ese sentido, dado que el progreso en la meta de empleo es decisivo para seguir progresando en la reducción de la pobreza y el hambre, pero también en las demás metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la región ha

entrado a una fase en que se han quebrado ciertas tendencias positivas que alejarían la posibilidad de que la mayoría de los países logren las metas hacia el año 2015.

En este contexto se hace mucho más necesario progresar decididamente en materia de cobertura de la institucionalidad laboral en América Latina y el Caribe, que es muy limitada debido al tamaño del sector informal y, en menor grado, también por la informalidad de relaciones laborales en el sector formal. Con una mayor cobertura se mejorarían las condiciones laborales, lo que potencialmente bajaría el número de trabajadores pobres. También puede jugar un papel favorable en un proceso virtuoso que estimule la productividad laboral. Asimismo, los progresos en materia de institucionalidad deben tender a corregir las asimetrías de representación de los distintos actores del mundo del trabajo en la toma de decisiones y fortalecer las instancias de diálogo social y negociación colectiva para así generar pactos laborales que mejoren tanto la productividad laboral como la protección de los trabajadores.

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

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

En América Latina y el Caribe se han registrado importantes avances en materia de expansión de la cobertura y del acceso educativo. En relación con el segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio, la región ya a comienzos de la década de 1990 había logrado prácticamente la universalización del acceso a la educación primaria. Hacia 2007 y 2008 una gran mayoría de los países exhibían tasas netas de matrícula cercanas o superiores al 90% y prácticamente en todos ya se había logrado la paridad de género. Pese a dicho logro, la progresión y conclusión de la educación primaria distaba de ser óptima. Dos décadas después la región ha anotado enormes logros en esta materia, pero no se vislumbra que sea capaz de universalizar la conclusión del ciclo primario, pese a que algunos países probablemente lo logren. En efecto, el promedio simple de 18 países latinoamericanos indica que el 89,6% de los jóvenes de entre 15 y 19 años había completado el ciclo de educación primaria, cifra que se eleva al 93,1% cuando se considera el promedio ponderado, debido principalmente a las elevadas tasas de culminación que se registran en el Brasil y México. A pesar de que en 5 de esos 18 países entre el 12% y el 38% de los niños y niñas no culmina el ciclo primario, la situación regional respecto de la educación primaria es buena, si bien el ritmo de progreso hacia la universalización entre 1990 y 2007-2008 fue de un 83%, menor que el esperado para que la región logre el objetivo de universalización del ciclo primario.

Es evidente que en América Latina y el Caribe la mera conclusión del primer ciclo educativo resulta absolutamente insuficiente para adquirir el capital educacional mínimo e incorporarse al mercado de trabajo con buenas posibilidades de mantenerse fuera de la pobreza durante la vida activa. Ello obliga a ampliar el foco de atención a la educación secundaria.

Si bien en este nivel se han hecho importantes avances, principalmente en materia de cobertura, las desigualdades en materia de acceso, progresión y conclusión de dicho ciclo son una prioridad en la región, y un logro que se ve lejano, ya que si se toma como meta que el 75% de los jóvenes logre completar la educación secundaria (baja y alta), actualmente solo algo más de la mitad de los jóvenes de entre 20 y 24 años ha completado el ciclo y en tanto en seis países ese porcentaje no supera el 38%. Además, en numerosos países un mayor porcentaje de mujeres culmina ese ciclo, en comparación con los hombres, quienes abandonan más tempranamente la educación para ingresar al mercado laboral. Sin embargo, como se verá más adelante, esa ventaja de las mujeres no se traduce luego necesariamente en mejores posibilidades de acceder al empleo y obtener remuneraciones similares a las de los hombres.

A la aludida heterogeneidad entre países se suma una cada vez más pronunciada heterogeneidad dentro de los países, que produce diferencias muy grandes entre zonas urbanas y rurales, entre estudiantes pobres y no pobres o de distintos estratos socioeconómicos, entre indígenas y no indígenas, además de otros factores de discriminación. La educación es, por lo tanto, uno de los eslabones, y quizás el principal, de la cadena de reproducción intergeneracional de las desigualdades. Si bien se puede anotar el hecho positivo de que desde inicios de los años noventa se ha producido una importante ampliación del acceso a la educación secundaria en la región, los antecedentes disponibles indican que se han mantenido las diferencias en las tasas de culminación de los jóvenes que provienen de hogares de distinto nivel de ingresos y capital educativo de los padres. Aquí se encuentra, nuevamente, otro núcleo fundamental para que los países avancen hacia la igualdad.

Por último, la región sigue enfrentando otros desafíos en el ámbito educacional no menos importantes y no más fáciles de alcanzar. Entre ellos cabe mencionar la baja cobertura de la enseñanza preescolar, las bajas remuneraciones y el escaso reconocimiento de la labor docente, las brechas en materia de introducción y aprovechamiento de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) y, en gran medida como consecuencia de todo lo anterior, la falta de vinculación de la educación secundaria y postsecundaria con el mercado laboral, lo que se ve reforzado por el lento crecimiento de la oferta de empleos productivos y de buena calidad.

De allí que el segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio en su formulación actual está lejos de abarcar los problemas que hoy enfrenta la región en cuanto a su capacidad de dar satisfacción al derecho a la educación.

5. Igualdad de género: participación, autonomía y empoderamiento de las mujeres

La igualdad de género es un medio y un fin en sí mismo: es un objetivo por derecho propio y todo avance en su cumplimiento promueve el de otros objetivos, en particular la erradicación de la pobreza. Se trata de un tema transversal por lo que las implicaciones de la igualdad de género repercuten en la realidad socioeconómica de la región y en las políticas públicas de los gobiernos.

En el análisis del tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio: promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, la perspectiva adoptada por los organismos y particularmente por la CEPAL en el informe regional de 2010, es que la igualdad de género se ancla en el concepto de que la autonomía de las mujeres en la vida privada y pública es fundamental para garantizar el ejercicio de sus derechos humanos. Desde esta perspectiva los tres pilares de la igualdad de género y de una ciudadanía paritaria son la capacidad para generar ingresos propios y controlar activos y recursos (autonomía económica), el control sobre su cuerpo (autonomía física) y su plena participación en las decisiones que afectan a sus vidas y a su colectividad, es decir, la autonomía en la toma de decisiones.

Por lo anterior, el examen del progreso hacia la autonomía y el empoderamiento de las mujeres supone analizar las diferencias de género en relación con varias de las metas e indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que forman parte de las tres dimensiones antes mencionadas.

En relación con la autonomía económica de las mujeres, el primer aspecto a considerar es el que se relaciona con la pobreza. En la medida en que haya mujeres sin autonomía económica y con alta vulnerabilidad a vivir en condición de pobreza, no será posible realizar avances sostenidos respecto del primer Objetivo del Milenio. No obstante los progresos en materia de reducción de pobreza extrema en la región, entre 1990 y 2008 se produjo un deterioro en el sentido de que las mujeres se ven hoy más afectadas que los hombres por la carencia de recursos para atender sus necesidades básicas. En efecto, mientras que en 1990 en los hogares indigentes había 118 mujeres por cada 100 hombres, en 2008 ese índice se había deteriorado y por cada 100 varones que vivían en indigencia había 130 mujeres. Esto también ocurrió entre los hogares pobres, de modo que con índices medios más bajos actualmente hay más mujeres que hombres entre los pobres e indigentes y esta relación numérica sigue aumentando.

Entre los factores que acentúan la pobreza de las mujeres se encuentra la falta de ingresos propios, indicativo de la falta de autonomía económica, la falta de participación en el mercado de trabajo o la falta de retribución por el trabajo que realizan. Las estimaciones más recientes indican que cerca de un 44% de las mujeres que habitan en zonas rurales de 15 años y más carece de ingresos propios, así como un 32% de las que habitan en las ciudades, lo que evidencia la falta de autonomía económica y mayor vulnerabilidad económica a la pobreza que las afecta. En contraste, el porcentaje de varones en esta misma situación es del 10% en las zonas urbanas y cerca del 14% en las rurales; para ellos la ausencia de ingresos está asociada mayormente al desempleo. Sin embargo, en esta dimensión hubo un progreso entre 1994 y 2008 por cuanto se redujo 11 puntos porcentuales la proporción de mujeres sin ingresos, como consecuencia de su progresiva incorporación a la actividad económica, lo que es indicativo de que la dedicación a las labores domésticas en forma exclusiva y la dependencia económica son cada vez menos una actividad y condición recurrente de las mujeres.

No obstante lo anterior, ha seguido aumentando el porcentaje de hogares encabezados por mujeres, especialmente entre los hogares con extrema pobreza. La evidencia indica, además, que las brechas de pobreza y de pobreza extrema son más elevadas (13,4%) que en los hogares encabezados por hombres (10,7%). La mayor profundidad de la pobreza en los hogares encabezados por mujeres resulta no solo de que por regla general la mujer jefa percibe menos ingreso que un hombre jefe, sino además del hecho de que normalmente debe enfrentar la manutención y responsabilidad doméstica y de cuidado de los hijos. De hecho, los antecedentes de que se dispone para algunos países, basados en encuestas de uso del tiempo, siguen señalando que las mujeres destinan más tiempo a trabajar que los hombres, que tienen amplias jornadas de trabajo sin remuneración y que tratan de conciliar trabajo remunerado y doméstico sin ayuda.

Los antecedentes para el indicador 3.2 referente a la proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola tienden a confirmar que el progreso hacia la autonomía económica ha sido lento en todos los países latinoamericanos y caribeños, e incluso en algunos de ellos el porcentaje de asalariadas se ha mantenido o se ha reducido levemente.

Una condición necesaria para el logro de la autonomía económica de las mujeres es el acceso a la educación, en cantidad y calidad, en los niveles primario, secundario y superior. El examen del indicador 3.1 muestra que, a diferencia de lo que ocurre en otras regiones en desarrollo, en América Latina y el Caribe ya a comienzos de los años noventa se había alcanzado la paridad en la educación primaria y actualmente una mayor proporción de mujeres que de hombres tiene acceso a la educación secundaria y superior, particularmente en los países que han tendido a masificar la matrícula en estos niveles. No obstante ello, además de que la incorporación de las mujeres al trabajo se ha dado a un ritmo relativamente lento, persisten diferencias salariales y sobre todo de ingresos laborales que reflejan la existencia de discriminación y segregación. Los antecedentes que provienen de las encuestas de hogares indican que de continuar la tendencia observada, la discriminación en los ingresos laborales no estará resuelta en 2015. Para ese año se proyecta que las mujeres ganen el equivalente al 73% de los hombres, mientras que para las asalariadas se prevé un acercamiento mayor a la paridad de género.

La compleja dimensión de la autonomía física, en tanto la falta de ella se expresa en diferentes ámbitos, se analiza en parte en el capítulo sobre salud, en relación con la meta 5B, de lograr, para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva. La violencia física —ciertamente incluida la sexual—, la violencia económica y la violencia psíquica contra la mujer son, sin embargo, problemas de gran preocupación a nivel mundial y la sanción de leyes en los países de la región de América Latina y el Caribe dan una pauta sobre su relevancia social. En efecto, durante la década de 1990 se sancionaron leyes para prevenir, erradicar y sancionar la violencia doméstica, pero su aplicación no siempre ha tenido éxito. En lo que se refiere a la violencia física por parte de una pareja y la violencia sexual por parte de una pareja íntima, la evidencia en un reducido número de países es contundente y señala que este tipo de violencia está presente en buena parte de la sociedad, aunque es levemente menor en los estratos altos, a juzgar por su menor incidencia entre las mujeres con educación superior. Este hecho tiende a confirmar que, en muchos casos, las mujeres sufren la violencia como consecuencia de su dependencia económica.

Si bien ha habido cierto progreso en materia de toma de conciencia de la gravedad de este problema, se observan deficiencias graves en cuanto a la capacidad de acoger adecuadamente las denuncias, que tienen que ver, entre otros factores, con las deficiencias de la legislación, la capacitación de las fuerzas policiales y el funcionamiento de los operadores y, en general, de los sistemas judiciales.

En lo que se refiere al empoderamiento de las mujeres, un aspecto central alude a su participación política y su acceso a la toma de decisiones. En este ámbito se han realizado avances importantes. Los datos que arroja el indicador oficial que mide la participación de las mujeres en las cámaras bajas de los parlamentos son buenos si se compara con años anteriores.

Respecto del indicador oficial 3.3, proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales, se aprecian avances con respecto a 1990. En los países latinoamericanos se registró un incremento de 10 puntos en el porcentaje de mujeres en los parlamentos nacionales y de 7 puntos en los del Caribe. En ambos casos la región se ubica hoy por encima del promedio mundial, particularmente en el Caribe. La implementación de leyes de cuota ha contribuido al logro de estos resultados. De todas formas conviene tener presente que las estimaciones reflejan que, como promedio, el porcentaje de mujeres en los parlamentos nacionales proyectado para 2015 alcanza el 21% y para 2050 solo el 42%, por lo que no se alcanzaría el objetivo de la paridad.

Aún de mayor relevancia en cuanto al empoderamiento de las mujeres son los cambios culturales que se reflejan en su mayor acceso a la toma de decisiones al más alto nivel: la presidencia de varios países de la región, es un claro ejemplo de ello.

Con todo, América Latina en promedio solo cuenta con un 16% de parlamentarias, cifra que resulta todavía insuficiente para representar debidamente a la población femenina y, por tanto, es un desafío regional y global generar medidas de acción positiva para la inclusión de las mujeres en ese decisivo ámbito de toma de decisiones.

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

La salud es un derecho social cuya base jurídica se expresa en diversas obligaciones que los Estados deben cumplir de conformidad con las convenciones, protocolos y declaraciones que han suscrito. En América Latina y el Caribe buena parte del incumplimiento del derecho a la salud encuentra su raíz en las inequidades que existen en este ámbito y que, además de innecesarias e injustas, son evitables. En el campo de la satisfacción de esta necesidad básica existe por regla general, quizás más que en otros campos, una mayor distancia entre la igualdad jurídica y la desigualdad social, o sea, entre la titularidad formal de derechos y la ineficacia de las políticas públicas para garantizar su efectividad.

Los objetivos relacionados con la salud en la Declaración del Milenio recogen las manifestaciones más básicas del derecho a la salud. Sin embargo, se reconoce que el cumplimiento de este derecho se relaciona con diferentes aspectos del bienestar, puesto que el goce de la salud depende del cumplimiento del derecho a la alimentación

adecuada, el acceso al saneamiento, al agua y a la vivienda, y en general a un entorno saludable, y por lo tanto se relaciona estrechamente con el resto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En suma, la salud trasciende la ausencia de afecciones o enfermedades, en la medida en que se define como un estado de bienestar físico, mental y social de las personas.

Por lo anterior, la salud y la calidad de vida que la hace posible dependen de diversos factores vinculados con las familias, las comunidades, el mercado y las políticas, que deben velar por la existencia de la igualdad y la no discriminación. Por ello los tres Objetivos del Milenio relacionados con la salud, si bien no cubren la complejidad que supone el cumplimiento de ese derecho, incluyen metas en tres dimensiones fundamentales: reducir la mortalidad de niños menores de 5 años y reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes; lograr para el año 2015 el acceso universal a la salud sexual y reproductiva, y combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.

Con respecto a la meta 4A: reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años, el análisis se centra en la mortalidad infantil, período de la vida en que se concentra alrededor del 80% del total de muertes de los menores de 5 años, por lo que la mortalidad durante el primer año de vida presenta una trayectoria análoga a la tasa de mortalidad de menores de 5 años.

La mortalidad infantil es un indicador importante del nivel de desarrollo social y de la disponibilidad, utilización y acceso a los sistemas de salud por parte de la población y especialmente de los niños, y también de su situación nutricional. Evidencia el grado en que se ejerce en una sociedad el derecho humano más fundamental, como es el derecho a la vida y a la salud concomitante.

En América Latina y el Caribe nacen anualmente casi 11 millones de niños, 237.000 fallecen antes del primer año y unos 304.000 mueren antes de cumplir los 5 años de edad, en su mayoría por causas evitables. En todos los países de América Latina y el Caribe se ha reducido sustancialmente la mortalidad en la niñez como resultado de la combinación de múltiples procesos, entre los cuales se cuentan el avance de los programas de salud materno-infantil basados principalmente en la atención primaria de alto impacto y bajo costo —como la vacunación masiva, la terapia de rehidratación oral y el control de salud de los niños sanos—; el aumento de la cobertura de los servicios básicos, especialmente de agua potable y saneamiento; el aumento de los niveles educativos de la población, y el descenso de la fecundidad.

Para encaminarse hacia el cumplimiento de la meta 4A, y de acuerdo con una progresión lineal, los países deberían haber disminuido un 50% la mortalidad infantil entre 1990 y 2009, de la reducción total del 66% que plantea la meta a 2015; ello por cuanto el período transcurrido equivale aproximadamente a tres cuartos del plazo total para alcanzar la meta y los países deberían haber recorrido ya también al menos tres cuartas partes del camino. Un descenso claramente inferior al 50% de la mortalidad infantil puede considerarse como un rezago en la progresión hacia la meta. La evidencia señala, sin embargo, que de proseguir las tendencias actuales, solo un tercio de los países y territorios de la región podrán cumplir la meta y, por lo tanto, la mayoría tendrán que

redoblar los esfuerzos que han venido realizando. Entre aquellos que la alcanzarán se encuentran el Brasil y México, países que lograron un progreso importante, por lo que el avance de la región en su conjunto se muestra encaminado al cumplimiento de esta meta.

Este hecho no debe hacer perder de vista que los promedios regionales de mortalidad infantil ocultan grandes disparidades entre los países. Hacia 2009 seis países registraban tasas de mortalidad infantil inferiores a 15 por 1.000 nacidos vivos, mientras que en tres la mortalidad superaba la cifra de 30 por cada 1.000 nacidos vivos.

En la subregión del Caribe, por su parte, el logro registrado en la meta de mortalidad es solo de un 37% y la situación también es muy heterogénea. Muchos de sus países tenían niveles de mortalidad infantil bajos en 1990 y actualmente tienen tasas mejores que el promedio regional, que alcanza a 20,4 por 1.000, promedio que en la subregión del Caribe era de 17,2 por 1.000 en 2009.

Un hecho interesante es que, así como los niveles de mortalidad infantil son heterogéneos entre países, también lo es el progreso realizado por ellos. En efecto, el avance entre 1990 y 2009 no guarda una relación estrecha con el nivel de mortalidad infantil que prevalecía en 1990, lo que indica que algunos países con muy alta mortalidad infantil lograron reducirla significativamente y que los mismos probablemente alcanzarán la meta, mientras que otros que tenían una mortalidad igualmente alta progresaron bastante menos. Pueden abrigarse esperanzas, entonces, de que es posible seguir avanzando en los países más rezagados. Ello implica, sin embargo, políticas destinadas a evitar la persistencia de las desigualdades entre los grupos sociales, que se expresan en diferencias en el acceso a la atención prenatal y de la salud en general, incluida la atención primaria, desigualdades que afectan sobre todo a los pueblos indígenas. Esas desigualdades se reflejan en la distribución de las principales causas de muertes de los menores de 5 años, y especialmente las causas neonatales y perinatales. Cabe recordar que estas últimas representan casi dos quintas partes del total de muertes de niños menores de 5 años de edad.

Además, varios de los factores de riesgo de mortalidad infantil —especialmente durante el período perinatal y neonatal— se relacionan directamente con la salud sexual y reproductiva de la madre. Los niños cuya madre es adolescente —en particular menor de 18 años— o mayor de 40 años, o cuyo nacimiento está poco distanciado del anterior, tienen mayores probabilidades de morir. Estos factores de riesgo son más frecuentes cuando la fecundidad es elevada o el acceso a servicios de planificación familiar es escaso. En este sentido, ampliar la cobertura de atención de la salud sexual y reproductiva, incluida la anticoncepción, no solo contribuye a lograr los acuerdos establecidos en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo aprobado en El Cairo en 1994, sino también a cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esta relación entre salud infantil y salud reproductiva de las madres es una de las razones que llevó a la incorporación de una meta explícita (meta 5B) sobre el acceso universal a la salud reproductiva.

El quinto Objetivo de Desarrollo del Milenio (mejorar la salud materna) incluye dos metas: la primera, reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes y la segunda, lograr para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva.

El primer indicador designado para medir el progreso en las mejoras de la salud materna es la razón de mortalidad materna, que se define como el número de mujeres que fallece anualmente por causas relacionadas con el embarazo, el parto y el puerperio, por cada 100.000 nacidos vivos.

La mortalidad materna, así como la morbilidad asociada a sus factores determinantes, son problemas graves de salud pública que manifiestan algunas de las más profundas desigualdades en las condiciones de vida. Reflejan el estado de salud de las mujeres en edad reproductiva y los servicios de salud y la calidad de la atención a que tienen acceso, como anticonceptivos, el control prenatal, la atención calificada al parto y la atención de emergencias obstétricas, cuya ausencia acarrea defunciones y daños a la salud que podrían evitarse mediante un adecuado control prenatal y una atención de calidad del parto, el puerperio o las complicaciones que aparezcan posteriormente. Además de la mortalidad, el daño a la salud materna tiene otras consecuencias, entre las cuales la Organización Mundial de la Salud ha destacado la alta incidencia de la morbilidad y la discapacidad resultantes del inadecuado control y atención de los embarazos y partos, incluidas la infertilidad, las enfermedades de transmisión sexual o, en otras etapas del ciclo de vida, las distopías genitales (prolapsos) y la incontinencia urinaria.

El examen del avance hacia el logro de la meta 5A se dificulta por la falta de confiabilidad del indicador y porque su detección y registro es deficiente. El subregistro es alto y se da sobre todo entre las mujeres pobres y las poblaciones vulnerables discriminadas por raza o etnia, o por situaciones como el aborto, que se oculta en la mayoría de los países de la región debido a que es ilegal

En América Latina y el Caribe la mortalidad materna descendió entre 1997 y 2005. Sin embargo, el virtual estancamiento de la razón y del número absoluto de muertes maternas registrado en la década pasada es motivo de preocupación, ya que la región no avanza de manera manifiesta hacia la meta de reducir en tres cuartas partes la incidencia de la mortalidad materna al 2015. Para ello, se requieren esfuerzos adicionales.

Considerando los problemas de falta de confiabilidad de los datos, los resultados disponibles solamente para 11 países indican que, entre 2001 y 2008, la existencia de tres tipos de tendencias en la razón de mortalidad materna señala claramente que el progreso ha sido deficiente y que es altamente probable que la región no logre la meta. En efecto, en 6 de los 11 países se aprecia una tendencia estable o ascendente del indicador 5.1 y, en los 5 restantes que muestran una tendencia descendente, las disminuciones de la mortalidad materna a partir de 2000 se han dado a un ritmo claramente inferior al necesario para alcanzar la meta.

Uno de los factores más estrechamente relacionados y universalmente asociados con la reducción de la morbilidad y la mortalidad maternas es la atención del parto por personal calificado, lo que contribuye a evitar complicaciones. El análisis de este indicador permite identificar situaciones y países en que es preciso introducir mejoras sustanciales. De 36 países que disponen de información (véase el anexo estadístico), 27 han alcanzado el umbral del 90% de nacimientos con atención profesional, establecido como meta para el año 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Sin embargo, un determinado umbral de atención del parto no garantiza por sí solo que la mortalidad materna disminuya, ya que también depende de la efectividad y calidad de la atención de los servicios de salud, además de otros factores socioeconómicos, culturales y ambientales. Además, no puede perderse de vista la mortalidad en el puerperio, período de 40 días que sigue inmediatamente al parto. En estos casos las demoras para buscar atención médica pueden ocasionar muertes, aun cuando el parto haya sido atendido por personal calificado. Por ende, el cuidado posnatal también es importante para diagnosticar riesgos para la salud materna e infantil como la hemorragia de la madre posterior al parto o la infección.

Las desigualdades y las dificultades de acceso y uso de los servicios de salud reproductiva, sobre todo de la población rural y de origen indígena, cuya mortalidad materna es muy elevada, son muy marcadas. Esto se relaciona con la escasez de servicios y cuidados de emergencia y, en especial, de la atención obstétrica o su elevado costo. De ahí que una manera de contribuir al logro de este Objetivo sea adoptar medidas para ampliar el acceso y reducir las desigualdades.

La meta 5B de lograr el acceso universal a la salud reproductiva, y su inclusión como meta específica en los Objetivos de Desarrollo del Milenio refleja el consenso de que la mayoría de las metas del Milenio no se cumplirían sin una mejora en la salud sexual y reproductiva de la población. Para dar seguimiento a esta meta se propusieron cuatro indicadores: tasa de uso de anticonceptivos, tasa de natalidad entre las adolescentes, cobertura de atención prenatal y necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar.

Con respecto a la atención prenatal (proporción de nacimientos que han tenido al menos una visita posnatal y al menos cuatro visitas prenatales), las tasas de cobertura son altas en los países de América Latina y el Caribe. Datos de entre 2002 y 2008 de 11 países indican que el porcentaje de mujeres que tuvieron por lo menos cuatro visitas prenatales superaba en ocho de ellos el 70% y en los tres restantes no era inferior al 50%. Paradójicamente, hay países en que altas tasas de exámenes prenatales coexisten con altos niveles de morbilidad y mortalidad materna e infantil.

Uno de los problemas más acuciantes en la región es la elevada fecundidad adolescente, que alcanza niveles excesivos y no ha disminuido al ritmo que lo ha hecho en otras regiones en desarrollo, con excepción de África subsahariana. El embarazo adolescente es a la vez causa y efecto importante de las desigualdades socioeconómicas, étnicas, generacionales y de género. La mayoría de las madres adolescentes se encuentra en una situación de exclusión y marginación, y sus hijos o hijas tienen altas probabilidades de continuar inmersos en esta dinámica, perpetuando así la transmisión intergeneracional de la pobreza. Es importante destacar que la prevención de los embarazos no deseados podría evitar por sí sola aproximadamente una cuarta parte de las muertes maternas, incluidas las ocasionadas por abortos clandestinos.

Encarar la meta de fecundidad adolescente es una dimensión esencial de la salud sexual y reproductiva en América Latina y el Caribe y uno de los principales desafíos para alcanzar la meta relativa al acceso universal a los anticonceptivos.

Otro aspecto clave relacionado con la mortalidad materna, la mortalidad infantil y también con la autonomía física de la mujer, es la falta de acceso a métodos

anticonceptivos, que origina embarazos no deseados y de alto riesgo. En algunos países aún es bajo el uso de anticonceptivos por parte de mujeres en edad fértil (15 a 49 años) y las diferencias por nivel educativo y entre las áreas rurales y urbanas son notables, pero en todos los países con datos disponibles se acortó la brecha entre zonas urbanas y rurales. Cerrar la brecha entre la demanda y la oferta de métodos anticonceptivos es un reto pendiente en la región, particularmente con relación al uso de anticonceptivos modernos.

Las necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar es el indicador del acceso universal a la salud reproductiva más en sintonía con una visión de derechos humanos, por tomar en consideración las preferencias e intenciones reproductivas de las mujeres. De hecho, es difícil evaluar el uso de anticonceptivos como indicador del acceso a los servicios de salud reproductiva sin tener en cuenta la demanda insatisfecha de planificación familiar, porque el poco uso de anticonceptivos también puede revelar simplemente que no se tiene acceso a ellos.

En la gran mayoría de los países de la región se ha disminuido la proporción de demanda insatisfecha de planificación familiar. También se está reduciendo la brecha entre los diferentes sectores sociales, tanto si se tiene en cuenta la zona de residencia como el nivel de educación de las mujeres que viven en unión. No obstante, dado su estrecha relación con el acceso a los anticonceptivos, las brechas sociales en materia de la demanda insatisfecha de planificación familiar siguen vigentes.

A cinco años del horizonte temporal establecido por los Objetivos de Desarrollo del Milenio persiste la brecha entre la demanda y la oferta de métodos anticonceptivos. Disminuirla es un reto pendiente y un desafío que forma parte de otro mayor: cerrar la brecha en el ejercicio de los derechos reproductivos y en el acceso a la salud sexual y reproductiva, en particular el acceso a los anticonceptivos modernos y a la educación sexual, la disminución de la fecundidad adolescente y de la mortalidad materna. Esto es, como se señaló más arriba, una dimensión fundamental de la autonomía física de las mujeres.

En conclusión, el panorama en materia de derechos reproductivos y salud sexual y reproductiva enfrenta asignaturas pendientes y hasta retrocesos en algunos casos. Si bien la mortalidad materna se redujo en el período 1997-2005, se observa un virtual estancamiento del número absoluto de muertes maternas que es motivo de preocupación y evidencia la necesidad de adoptar medidas adicionales. Muchas de esas muertes son vulneraciones de los derechos humanos de las mujeres, pues serían evitables con intervenciones que son bien conocidas y con un amplio consenso entre los gobiernos, los organismos del sistema de las Naciones Unidas y la sociedad civil. Inaceptablemente, las mujeres latinoamericanas y caribeñas pobres todavía ponen su vida y su salud en riesgo cuando dan a luz. Además, un asunto particularmente importante, y respecto del cual la situación de América Latina y el Caribe requiere una acción urgente, es el de la salud reproductiva durante la adolescencia.

Los indicadores medios ocultan inequidades significativas en y entre los países, por lo que para varios de ellos y para muchas personas el cumplimiento de las metas en materia de salud sexual y reproductiva aún es lejano. Por su parte, incluso en los promedios regionales y nacionales la mortalidad materna y la fecundidad adolescente

presentan valores mucho más altos de los que cabría esperar a la luz de los niveles de fecundidad y mortalidad de la región; más aún, en el período examinado no se registraron tendencias concluyentes hacia la disminución de la mortalidad materna y en muchos casos se registra un claro aumento de la fecundidad adolescente.

Por último, no obstante las dificultades que plantea la falta de información confiable en relación con esta meta, es posible destacar algunas conclusiones principales. En primer lugar, el hecho de que la alta cobertura de atención prenatal que se registra en la región no necesariamente se traduce en bajos niveles de morbilidad y mortalidad materna e infantil. En segundo lugar, los altos y, en algunos países, crecientes niveles de fecundidad adolescente, que afectan particularmente a las mujeres de los estratos socioeconómicos bajos, constituyen una clara evidencia de la falta de acceso a servicios de salud reproductiva y de autonomía física de las mujeres, y contribuye a la reproducción intergeneracional de la pobreza, dificultando el avance hacia la consecución del primer Objetivo del Milenio. En tercer lugar, la falta de acceso a la información, a anticonceptivos (en especial a métodos modernos) y a servicios de salud, más marcada entre las mujeres de menor nivel educacional y en las poblaciones indígenas, es una manifestación más de las desigualdades que caracterizan a la región.

Finalmente, la meta 5B de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de lograr, para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva todavía debe promoverse y las acciones deben encauzarse hacia el fortalecimiento de su sustento legal, institucional, sectorial y financiero en los países. Ese es, precisamente, el principal desafío para los próximos años. La meta podrá considerarse cumplida cuando todas las personas de la región accedan oportunamente a servicios de salud sexual y reproductiva de calidad y ejerzan libremente sus derechos reproductivos.

El sexto Objetivo de Desarrollo del Milenio, de combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, contiene dos metas referidas al VIH/SIDA (6A y 6B). La primera es la de haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA, en tanto que la segunda plantea lograr, para el año 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten.

En América Latina se observa una estabilidad en la prevalencia del VIH/SIDA, y de mantenerse la tendencia, la mayoría de los países de la región estarían alcanzando la meta 6A de detener y reducir la propagación del VIH/SIDA y la región podría llegar a constituirse en la primera en alcanzar la meta de acceso universal al tratamiento antirretroviral, gracias al rápido aumento del acceso a la terapia. Sin embargo, se estima que las nuevas infecciones no han cesado de aumentar, por lo que se requiere seguir en la lucha contra esta enfermedad. Por otro lado, se precisa avanzar en materia de igualdad dentro de la región, puesto que el acceso al tratamiento no se distribuye por igual entre quienes lo necesitan, así como entre los países de la región, siendo factible el logro de la meta solo para algunos de ellos.

En el Caribe, la realidad respecto del VIH/SIDA da cuenta de situaciones tanto positivas como negativas: por un lado, los últimos datos muestran una reducción de nuevas infecciones, así como progresos en la cobertura de tratamiento antirretroviral, actualmente estimado en un 51%. Esta última cifra, sin embargo, no da cumplimiento a la meta que apela al acceso universal del tratamiento del VIH/SIDA a todas las personas

que lo necesiten para 2010, sino solo a la mitad de ellas. Por otro lado, si bien se han logrado avances en la reducción de nuevas infecciones, el Caribe aún ocupa el segundo nivel más alto de prevalencia de VIH/SIDA en adultos en el mundo, superado solo por África subsahariana.

En esta subregión, el VIH/SIDA es una de las principales causas de muerte entre adultos de 15 a 44 años, siendo Haití y la República Dominicana los países más afectados por esta enfermedad, concentrando ambos más de 70% de las infecciones estimadas de VIH/SIDA del Caribe. Cabe destacar, sin embargo, los esfuerzos que se han realizado, gracias a los cuales se ha logrado estabilizar la epidemia en Haití y se ha reducido la prevalencia del VIH/SIDA en la República Dominicana.

Los datos e investigaciones sobre esta enfermedad han permitido identificar cambios en la tendencia que han seguido las nuevas infecciones. En este contexto es que se habla de una “nueva epidemia”, que se caracterizaría por un incremento del VIH/SIDA en todas las poblaciones, con un evidente aumento del número de mujeres y de población joven infectadas.

En el Caribe es posible advertir la intensidad de esta nueva epidemia. En efecto, la incidencia del VIH/SIDA ha crecido entre las mujeres, llegando a representar aproximadamente la mitad de todas las infecciones, siendo las adolescentes y las jóvenes quienes concentran una mayor prevalencia del virus.

En el caso de América Latina, el número de infecciones se distribuye mayormente entre los hombres, con una razón de 3 a 1. Sin embargo, como se señalaba, el número de nuevas infecciones ha aumentado entre las mujeres.

En América Latina, la principal vía de transmisión del VIH/SIDA son las relaciones sexuales entre hombres. En el Caribe, en cambio, el canal por el que se contagia una mayor cantidad de personas son las relaciones heterosexuales.

Diversos factores explican el curso que ha seguido esta enfermedad y las nuevas tendencias que se registran. En el caso del incremento de nuevas infecciones entre los jóvenes, la ausencia de educación sexual y reproductiva de calidad e igual para todos constituye un factor crucial que redundando en el aumento de infecciones al no contar los jóvenes con un conocimiento amplio de esta enfermedad y sus formas de prevención.

Por otro lado, tanto en América Latina como en el Caribe los roles de género también influyen en el aumento de infecciones entre los jóvenes y las mujeres. Las presiones sociales sobre los niños los alientan muchas veces a exhibir su masculinidad mediante conductas de riesgo, entre las que se incluyen relaciones sexuales tempranas, tener múltiples parejas, evitar el uso de preservativos y un alto consumo de alcohol. En este contexto muchas veces las mujeres ven violados sus derechos y se encuentran más propensas a contraer el virus: las mujeres jóvenes de 15 a 19 años presentan entre tres y seis veces más riesgo de contraer VIH/SIDA que los hombres jóvenes.

La educación sexual y reproductiva puede constituirse en un eficiente canal de prevención de esta enfermedad. Esa educación debe ser de calidad e igual para todos y considerar aspectos como la importancia del uso de preservativos por medio de consejerías juveniles.

En esa misma línea, una adecuada educación también permitirá reducir los niveles de contagio, en la medida que por medio de ella se erradiquen formas de discriminación y exclusión que derivan del estigma social. En efecto, debido a la negativa carga simbólica que pesa sobre esta enfermedad, quienes la sufren o pueden haber sido contagiados no se realizan las pruebas de VIH/SIDA ante el temor de verse recriminados por la sociedad, haciendo de sus parejas sexuales, actuales y futuras, potenciales focos de nuevas infecciones. Todo lo anterior, sin embargo, requiere de un entorno jurídico y de derechos humanos adecuado que dé lugar al reconocimiento y respaldo de la diversidad sexual.

A su vez, es preciso focalizar una mayor cantidad de recursos en la prevención de esta enfermedad, no obstante el principal rubro de gastos sea la atención y el tratamiento. Se precisa además aumentar el gasto entre las poblaciones más expuestas (hombres que tienen relaciones sexuales con hombres, trabajadoras sexuales y usuarios de drogas inyectables), pues, como ocurre en algunos países de América Latina, la inversión aún es insuficiente cuando se compara con la prevalencia en cada una de estas poblaciones.

En lo referente al paludismo, su incidencia en América Latina y el Caribe es muy inferior a la de las regiones más afectadas del mundo. Sin embargo, en 21 de los 35 países y territorios miembros de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) aún hay zonas en las que esta enfermedad se transmite activamente. No obstante ello, se observan importantes progresos: entre 2000 y 2008 se registró una disminución del 53% en el número de personas que contrajeron la enfermedad y en el mismo período las defunciones relacionadas con esta enfermedad disminuyeron un 75%.

Por otro lado, en 18 de los 21 países en donde la enfermedad es endémica, se logró reducir su incidencia entre los años 2000 y 2008: en siete de ellos la caída superó el 75%, alcanzándose así la meta propuesta para detener y comenzar a reducir para el año 2015 la incidencia del paludismo; otros cinco países declararon bajas de entre un 50% y un 75%, y otros seis reducciones inferiores al 50%. Esta realidad auspiciosa, sin embargo, no es compartida por países como Haití, la República Bolivariana de Venezuela y la República Dominicana, en los que en el mismo período se registró un aumento del número de casos. En cuanto a Haití, la ausencia de un programa de control efectivo, sumada al pasado terremoto de enero de 2010, dificulta y restringe aún más las posibilidades de detener y reducir esta enfermedad y muchas otras, lo que vuelve difícil dimensionar con certeza los problemas que este desastre generó en materia de salud.

Los logros alcanzados hasta ahora a nivel regional responden a la estrategia que se ha llevado a cabo para combatir esta enfermedad, que comprende cinco componentes, a saber: prevención, vigilancia y detección precoz y control de epidemias, manejo integrado de vectores, diagnóstico y tratamiento, ambiente favorable para la prevención y control de la enfermedad y fortalecimiento de los sistemas de salud.

Al igual que ocurre con el paludismo, la incidencia de la tuberculosis también ha disminuido, en este caso desde la década de 1980, y se espera que la tendencia se mantenga hacia 2015. Este descenso se atribuye a medidas de control eficaces: gracias a la aplicación exitosa de la estrategia de tratamiento de observación directa y corta duración (más conocida como TAES) se logró acelerar la tendencia descendente de la incidencia de esta enfermedad desde 1996.

De acuerdo con estimaciones del Plan Mundial para Detener la Tuberculosis de la Organización Mundial de la Salud, la región de las Américas logró en 2008 reducir a más de la mitad la prevalencia respecto de 1990 así como la mortalidad. En ese sentido, a nivel regional es posible afirmar el cumplimiento de la meta 6.C, que apela a la detención y reducción de la incidencia de la tuberculosis.

Sin embargo, la desigualdad que afecta a esta región también se hace presente en el cumplimiento de esta meta, dado que no todos los países presentan el mismo logro. En efecto, mientras algunos ya cumplieron la meta en 2008, otros deberán realizar actividades encaminadas específicamente a controlar la enfermedad y asumir un férreo compromiso político, expresado en el suministro de una financiación sostenible. Por su parte, debido a la epidemia de VIH/SIDA que azota a Belice, Haití, Jamaica y Suriname, la incidencia, prevalencia y mortalidad por tuberculosis ha aumentado de manera sostenida.

En relación al punto anterior, uno de los desafíos de la región es el control de la coinfección de la tuberculosis y el VIH/SIDA, junto con el control en las poblaciones marginales y de difícil acceso. La población portadora de VIH/SIDA presenta una mayor vulnerabilidad ante la tuberculosis, y sin embargo en el año 2008 solo alrededor de la mitad de los infectados por ambas enfermedades recibieron terapia antirretroviral. Por su parte, las personas privadas de libertad, así como las poblaciones indígenas y de barrios marginales de las grandes ciudades, son los principales grupos de potencial infección, por lo que requieren de una mayor atención tanto de prevención como de tratamiento.

Cabe señalar, finalmente, que es perentorio actuar en el ámbito sectorial para reducir la desigualdad en el acceso a la salud. Existen desafíos pendientes en materia de integralidad de las políticas, consideración de la diversidad cultural, buena ejecución de programas específicos, como los de salud sexual y reproductiva, y control de las enfermedades infecciosas, entre otros. Es necesario trabajar simultáneamente en las áreas de gestión, financiamiento, aseguramiento y prestación de servicios.

Por otro lado, los sistemas de salud de la región se caracterizan por una gran segmentación de sus prestaciones, que reflejan patrones discriminatorios, y por una fragmentación de sus subsistemas. La población no afiliada a sistemas contributivos y sin capacidad de pago generalmente cuenta con las prestaciones del sector público como única cobertura, de tal manera que, de no existir un sistema de salud sólido y de calidad en el sector público, serán, paradójicamente, los sectores más desprotegidos quienes deberán sufrir los problemas de deficiencias institucionales. La mejora efectiva de la cobertura de servicios de salud para toda la población requiere de políticas de salud pública, entre las que se destacan la expansión de la atención primaria y una adecuada coordinación de los servicios descentralizados, que incluyan la compensación de brechas entre regiones.

7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

El desarrollo social de la región va de la mano del desarrollo económico y, como tal, depende de la satisfacción de necesidades básicas que, a su vez, se sustentan en los

ecosistemas y sus bienes y servicios. En efecto, el desarrollo económico de los países de la región depende como nunca antes de temas directamente vinculados con el medio ambiente, pues las actividades productivas que priman en América Latina y el Caribe son intensivas en recursos naturales y, por ende, se ven afectadas por la degradación de los ecosistemas y la biodiversidad, particularmente cuando no se adoptan las prácticas de gestión adecuadas.

A ello se suma que actualmente a la creciente demanda de recursos naturales y energía se agrega una mayor incertidumbre sobre su oferta, producto sobre todo del cambio climático. La generación de energía es un tema central para el desarrollo y también para el medio ambiente. Las fuentes de energía fósiles, utilizadas ampliamente en la región, suelen ser causa de problemas ambientales y contribuyen, si bien marginalmente respecto de otras regiones en términos relativos, al cambio climático.

De esta manera, la sostenibilidad del desarrollo dejó de ser una aspiración noble relegada al futuro una vez cubiertas las necesidades básicas. Hoy día resulta primordial que el desarrollo de los países —mediante las políticas públicas, las iniciativas privadas de producción y consumo, los instrumentos regulatorios, entre otros— esté inspirado en el paradigma del desarrollo sostenible. En este contexto, la inclusión de la sostenibilidad ambiental en la Declaración del Milenio se dio en reconocimiento no solo del valor intrínseco del medio ambiente, sino también de su importancia para la superación de la pobreza, la salud, la igualdad de género y los demás componentes del bienestar humano.

En este marco, el séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio busca garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. La sostenibilidad ambiental se refiere al aspecto ambiental, indisociable pero distinguible, del desarrollo sostenible: responder a las necesidades humanas presentes sin destruir la capacidad del medio ambiente para atender estas necesidades en el largo plazo.

Como se ha señalado anteriormente, todos los Objetivos tienen un elevado grado de interdependencia entre sí y con el desarrollo socioeconómico en general, y la sostenibilidad ambiental no es una excepción. En particular, la relación entre degradación ambiental y pobreza es muy estrecha: los pobres son quienes más sufren la degradación ambiental proveniente de la contaminación del aire y el agua, la degradación de bosques y pesquerías o los efectos del cambio climático. Así, los logros en la reducción de la pobreza (Objetivo 1) y otros aspectos del desarrollo humano dependen íntimamente de los respectivos logros en los aspectos ambientales.

Para captar esta compleja dimensión, la Declaración del Milenio contempló una diversidad de dimensiones de la sostenibilidad del medio ambiente, que se expresaron en cuatro metas (7A a 7D) y 10 indicadores principales. A fin de sintetizar el progreso de la región en la sostenibilidad medioambiental se ha optado por describir en relación con cada uno de los indicadores, cuál ha sido la tendencia regional, los factores que obstaculizan y facilitan el cumplimiento de la meta y la factibilidad de cumplirla.

En este séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio se propusieron también siete indicadores para el seguimiento de las metas 7A (incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente) y 7B (reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida).

En relación con el indicador 7.1 (proporción de la superficie cubierta por bosques) los antecedentes indican que la superficie cubierta por bosques sigue disminuyendo y que América Latina y el Caribe tiene la tasa de deforestación más elevada del mundo. Uno de los factores que ha llevado a esta situación es el escaso incentivo económico para el mantenimiento del bosque en pie. Además, los mecanismos no están consolidados para imponer la internalización de los costos de la destrucción de los bosques ni los beneficios de su conservación (sus servicios ecosistémicos). Con ello, la rentabilidad de algunas actividades económicas que provocan la deforestación es más elevada que la de actividades compatibles con la preservación de los bosques.

En la región se constata pues una tendencia contraria al cumplimiento de la meta. En años recientes ha habido algunos avances en cuanto a detener la deforestación ilegal (por ejemplo, aumentando sus costos al hacer efectivo el cumplimiento de la normativa correspondiente). Sin embargo, para que se genere una reversión significativa de la tendencia, estas medidas tienen que reforzarse y replicarse, y deben implementarse mecanismos que aseguren que el valor de los servicios ecosistémicos de los bosques —y el costo social y ambiental de su destrucción— sea internalizado por los agentes económicos.

El indicador 7.2 (emisiones de dióxido de carbono) es quizás el que ha recibido la mayor atención y se ha sugerido que sea examinando tanto en términos del total de emisiones realizadas por los países, sus emisiones por habitante, y también, medidas por cada dólar del PIB (en poderes de paridad adquisitiva). Las emisiones de dióxido de carbono, por la quema de combustibles fósiles y la producción de cemento (incluidas en las estadísticas oficiales), han aumentado de manera sostenida, tendencia que se mantendrá en la región, que crece demográfica y económicamente. Se ha registrado un leve descenso de las emisiones en relación con el PIB. En términos per cápita, estas son relativamente estables y comparativamente bajas. Aunque no existan series de datos oficiales para las emisiones por el cambio en el uso del suelo, que están asociadas a los procesos de deforestación. Las estimaciones apuntan a que corresponden a una proporción significativa de las emisiones regionales de dióxido de carbono, y que América Latina y el Caribe genera más del 48% de las emisiones globales por el cambio en el uso del suelo.

Regionalmente se constata una tendencia contraria a la reducción de las emisiones de dióxido de carbono totales. Para que se revierta la tendencia de crecimiento de las emisiones por quema de combustibles fósiles hasta 2015 son necesarias las inversiones en la eficiencia energética y en el desarrollo de fuentes renovables de energía. Los avances en la eficiencia energética y en el desarrollo de fuentes renovables de energía contribuirían, entre otros beneficios, a reducir la tasa de crecimiento de las emisiones. El apoyo tecnológico y financiero de la comunidad internacional es crucial en este proceso.

El indicador 7.3 se refiere específicamente a la medición del consumo de sustancias que agotan la capa de ozono. Los antecedentes indican que las emisiones de estas sustancias han bajado de manera sostenida. Los buenos resultados reflejan los esfuerzos realizados en el marco del Protocolo de Montreal, que incluyen la exitosa colaboración entre los sectores público y privado, la cooperación internacional y los avances tecnológicos. La tendencia actual indica que, de mantenerse las acciones emprendidas, será posible prescindir del consumo de clorofluorocarbonos. En esta materia el desafío consiste en garantizar un cambio definitivo.

El indicador 7.4 (proporción de poblaciones de peces que están dentro de límites biológicos seguros) podría considerarse que a la vez que refleja en cierta medida un progreso o un deterioro en la consecución de la meta 7A, da cuenta también de los progresos en la meta 7B referida a la reducción de la pérdida de biodiversidad. Sin embargo, no existen estadísticas que reflejen de manera apropiada este indicador. En estudios realizados se observa que el crecimiento de la pesca y la acuicultura industrial, el cambio de hábitat y la creciente contaminación imponen una fuerte presión sobre los recursos hidrobiológicos, que se ve incrementada por el cambio climático, que puede entrañar la pérdida de biodiversidad.

Se han incorporado prácticas de gestión sostenible en el manejo de algunas especies, pero todavía no se aplican de manera universal ni en la escala necesaria para revertir la mencionada presión, y en el corto y mediano plazo no se vislumbra una solución definitiva de estos problemas. El principal escollo para evaluar el progreso en relación con la protección de las poblaciones de peces es la inexistencia de un levantamiento sistemático de información al respecto.

En relación con la meta 7B (reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida) se propusieron tres indicadores, cuyas tendencias se examinan a continuación.

El primero (indicador 7.5) se refiere a la proporción del total de recursos hídricos utilizada. Las estimaciones del coeficiente de uso (extracción de agua dulce) indican que América del Sur y Centroamérica utilizan, en conjunto, alrededor del 1% de su agua disponible. En el Caribe, el coeficiente alcanza a alrededor del 14%, mientras que el promedio mundial es del 9%.

Los principales factores que obstaculizan el progreso en esta materia son varios y se refieren a la muy desigual distribución del agua y las presiones que sufren los recursos hídricos, como la extracción excesiva para la agricultura y la minería, el agotamiento de los acuíferos, la creciente contaminación hídrica, la deforestación y la destrucción de cuencas de captación y áreas de recarga.

Si bien la región está dotada de recursos hídricos abundantes, presenta importantes riesgos asociados a la calidad del agua y a su disponibilidad en el tiempo y en el espacio. El cambio climático y un esperado aumento de la demanda agudizarán los problemas de disponibilidad del recurso. Frente a estos desafíos, la gestión efectiva de los recursos hídricos es impostergable para avanzar hacia el cumplimiento de la meta.

En el indicador 7.6 (proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas) se aprecia un progreso en la medida en que la superficie total de las áreas protegidas ha ido creciendo sostenidamente en la última década. Sin embargo, tal como está formulado el indicador, no da cuenta completa de la problemática, pues el área protegida tiene que ser representativa de los biomas y los ecosistemas para ser efectiva como mecanismo de preservación de la biodiversidad.

En la región se evidencia una pérdida de hábitat por la deforestación y el blanqueamiento de los arrecifes de coral, entre otros motivos, muchas veces asociada a las actividades económicas a gran escala, la introducción de especies foráneas y a cambios en el clima. Además de las áreas protegidas, deben emplearse otras técnicas de

conservación y cambiar las estructuras financieras y regulatorias nacionales e internacionales para que conduzcan a internalizar el costo social y ambiental de la pérdida de la biodiversidad o de los beneficios de su conservación.

Una de las manifestaciones más directa de la pérdida de biodiversidad es el aumento de la proporción de especies en peligro de extinción (indicador 7.7).

En este ámbito la información sobre las especies en peligro de extinción es aún precaria y no se puede establecer la tendencia histórica por la falta de estadísticas comparables y armonizadas. Por ejemplo, se estima que en los últimos 100 años se ha perdido el 75% de la diversidad genética de los cultivos agrícolas de la región. Este hecho reviste una especial gravedad, toda vez que buena parte de la inserción económica de los países de la región en el comercio internacional tiene que ver con la exportación de cultivos agrícolas, que forman parte de los productos que integran la dieta de la población nacional.

A pesar de la mencionada falta de series históricas de datos oficiales, hay evidencia de una pérdida de la biodiversidad. La reversión de la pérdida depende de la consolidación de mecanismos que permitan internalizar los beneficios de la preservación de la biodiversidad, entre los cuales están las distintas técnicas de conservación (incluidas las áreas protegidas) y un régimen equitativo de participación en los beneficios de su explotación.

Las metas 7C (reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento) y 7D (haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios) guardan una correlación más directa con la precariedad del hábitat y la pobreza, y por lo tanto, con el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio. La incorporación de estas metas en el objetivo de la sostenibilidad del desarrollo se basa en el reconocimiento de la interrelación y dependencia entre la urbanización y el medio ambiente.

Los indicadores 7.8 (proporción de la población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable) y 7.9 (proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados) utilizados para dar seguimiento a la meta 7C muestran que la región ha logrado un gran avance en la expansión de la cobertura de ambos, particularmente en las zonas urbanas. Sin embargo, en materia de saneamiento la situación es menos promisoría y más heterogénea.

En los países se observan diferencias en relación con la meta de reducir a la mitad la proporción de población sin acceso al agua y a servicios de saneamiento y en los niveles de cobertura entre áreas rurales y urbanas, y entre distintas ciudades, provincias, estados, regiones y municipios, como también entre grupos con distintos niveles de ingreso.

A nivel regional, en las zonas urbanas se cumple con la meta de acceso al agua potable. Sin embargo, debe mejorarse la calidad del servicio (especialmente en cuanto a su calidad, su efectiva desinfección, la reducción de los problemas de intermitencia y el nivel de pérdidas), así como asegurar la sostenibilidad de la prestación frente al cambio climático y en un escenario de creciente contaminación. Un elemento adicional que

permite establecer un vínculo con el nivel de ingresos que requieren los hogares para satisfacer sus necesidades básicas se refiere a que muchos países la provisión de estos servicios la realiza el sector privado y hay evidencias que ha habido aumentos importantes en sus costos, lo que ha tendido a elevar el costo de satisfacer el conjunto de las necesidades básicas.

En términos agregados, la región está cerca de cumplir con la meta de acceso a los servicios de saneamiento. En 2006 la cobertura se había incrementado un 78% y la meta para 2015 es de un 84%. Asimismo, debe avanzarse en la calidad del servicio y el tratamiento de las aguas servidas urbanas.

La mejora y ampliación de los servicios de agua potable y saneamiento requieren de avances en los mecanismos de financiamiento y regulación, e integración de las políticas correspondientes con la gestión de los recursos hídricos. El cambio climático impone nuevos desafíos a la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento y, a la vez, hace más urgente expandir su cobertura y mejorar su calidad. La acción del Estado en materia de control, regulación y supervisión en la prestación de estos servicios es decisiva.

En relación con la meta 7D (haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios) se ha señalado que esta es tímida en relación con el número de habitantes de tugurios de la región y frente a los compromisos asumidos internacionalmente por los países en términos de asegurar el derecho a la vivienda. La supuesta “meta regional” debe interpretarse como una mejora sustancial de las condiciones de vida del porcentaje relativo (de esos 100 millones) y que correspondería a 13,8 millones de personas, lo que representaría menos del 11% de la población que vivía en tugurios en 1990 y que, de acuerdo a la definición adoptada por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, correspondería a asentamientos contiguos, donde los habitantes se caracterizan por tener viviendas y servicios básicos inadecuados, asentamientos precarios que a menudo no son reconocidos ni tratados como parte incorporada o igual a las demás partes de la ciudad por las autoridades públicas.

De acuerdo con las definiciones adoptadas, si bien el número de personas que vive en tugurios y el porcentaje de la población urbana que representa en la región disminuyó en el período analizado, aún viven más de 100 millones de personas en condiciones inaceptables en América Latina y el Caribe. De modo que aun cuando en la formulación oficial la región podría haber cumplido la meta, está lejos de ofrecer condiciones de vivienda segura y servicios básicos dignos a una proporción que representa algo más de la sexta parte de la población de América Latina y el Caribe. A ello se agrega que la crisis económica en curso podría hacer retroceder a la región en el logro de esta meta.

Cabe destacar finalmente que la reducción de los tugurios no es un resultado automático de la disminución de la pobreza y requiere políticas específicas. Además, se inserta en un grupo más amplio de desafíos relacionados a la sostenibilidad de las ciudades, en un continente cuyas tasas de urbanización son las más elevadas del mundo. Por todo ello, los gobiernos de la región tendrán que incrementar sus esfuerzos para alcanzar la meta establecida para 2020.

8. América Latina y el Caribe en la alianza mundial para el desarrollo

Las primeras cuatro metas del octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio (fomentar una alianza mundial para el desarrollo) están estructuradas en torno de tres dimensiones: la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), el acceso a los mercados y la sostenibilidad de la deuda. En esta síntesis se abordan principalmente los dos primeros, poniendo énfasis en primer lugar en los logros en materia de acceso a los mercados. En relación con esta dimensión se presenta un panorama global para luego señalar con un grado mayor de detalle la evolución en relación con los indicadores utilizados para dar seguimiento a las metas.

a) Acceso a los mercados

América Latina y el Caribe registró algunos avances importantes en su inserción internacional durante el quinquenio 2005-2009. Sus exportaciones tuvieron una fase expansiva entre 2003 y la primera mitad de 2008, atribuible en buena parte a un contexto externo favorable debido a los altos precios de los productos básicos. Sin embargo, a partir del segundo semestre de 2008 ellas se desaceleraron, y durante 2009 experimentaron una drástica caída producto de la crisis económica global, en línea con la contracción que registró el comercio en todo el mundo.

Las cifras más recientes disponibles indican que casi el 95% de las exportaciones de la región a los países desarrollados (medidas por valor) ingresa a dichos mercados libre de aranceles, proporción considerablemente mayor que en el conjunto de los países en desarrollo y superior incluso a la cifra para el conjunto de los países menos adelantados. Sin embargo, persisten en los países desarrollados elevados niveles de protección arancelaria en sectores de especial interés exportador para la región, en particular el agrícola. Asimismo, barreras no arancelarias como reglas de origen o estándares sanitarios y técnicos estrictos pueden en muchos casos impedir el aprovechamiento de las preferencias arancelarias disponibles para las exportaciones de la región.

Las ayudas concedidas por los países desarrollados a sus sectores agrícolas descendieron de un 2% del PIB en 2000 a un 0,8% en 2008, pero se mantienen en niveles elevados, tanto en términos absolutos como en relación con la asistencia oficial al desarrollo otorgada por dichos países. Estos subsidios continúan distorsionando las condiciones de competencia en los mercados internacionales en un sector de especial importancia para los países en desarrollo en general, y para la región en particular. Resulta por lo tanto imperativo lograr compromisos vinculantes para su reducción, así como para la eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas. Concluir pronto la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio resulta indispensable para ello, así como para contener las presiones proteccionistas que han surgido tras la irrupción de la crisis.

Pese a haber mejorado considerablemente su acceso a los principales mercados por la vía de acuerdos comerciales, América Latina y el Caribe enfrenta aún importantes restricciones internas que le impiden insertarse de mejor manera en las corrientes del comercio internacional. Entre ellas se cuentan información insuficiente sobre

oportunidades comerciales, formalidades excesivas para exportar o importar, financiamiento inadecuado para las pymes, y problemas de logística e infraestructura. La iniciativa de ayuda para el comercio, surgida en 2005 en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio, apunta precisamente a superar esas restricciones.

Si bien la participación de la región en las corrientes mundiales de ayuda para el comercio aumentó de un promedio del 7,1% en el período comprendido entre 2002 y 2005 a un 8% en 2007, ella es muy inferior a la de otras regiones en desarrollo. Para subsanar esta situación, los países de la región deben situar a la ayuda para el comercio como un componente central de sus demandas de cooperación internacional, vinculándola con la facilitación del comercio por medio de la presentación de proyectos que le permitan avanzar en este ámbito.

Pese a la fuerte caída que experimentó en 2009 como producto de la crisis, el comercio internacional continuará siendo una fuente de oportunidades para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible de la región en el mediano y largo plazo, sobre todo si esta logra mejorar la calidad de su inserción internacional. No obstante los avances registrados en materia de acceso a mercados, la región aún debe transitar desde un patrón en que predomina el comercio interindustrial, basado en exportaciones de recursos naturales con bajo nivel de procesamiento, a uno de creciente inserción en las cadenas globales de valor de tipo intraindustrial. Para lograr dicha transición, el principal reto sigue siendo lograr una mayor diversificación productiva y exportadora, fortaleciendo los vínculos entre el desarrollo exportador y productivo e incorporando más conocimiento y tecnología a las exportaciones. Asimismo, América Latina y el Caribe debería acercarse de manera mucho más proactiva y coordinada al Asia, región en la cual se prevé que se concentre el mayor dinamismo económico mundial en las próximas décadas. Finalmente, existe una urgencia de incorporar la temática de la sostenibilidad ambiental, incluido el cambio climático, en las agendas nacionales y regionales de crecimiento, competitividad e innovación.

Con respecto al indicador 8.6 (proporción del total de importaciones de los países desarrollados —por su valor y sin incluir armamentos— procedentes de países en desarrollo y países menos adelantados, admitidas libres de derechos), como promedio para la región en 2007, el 93% del valor de las importaciones, excluidos los armamentos y el petróleo, de los países desarrollados provenientes de América Latina y el Caribe fueron admitidas libres de derechos (100% en Haití, el único país menos adelantado de la región). La elevada cifra regional obedece a una combinación de factores: i) los principales productos exportados por la región a los países industrializados corresponden a materias primas o manufacturas basadas en recursos naturales, que suelen enfrentar bajos (o nulos) aranceles en esos mercados, ii) los distintos esquemas unilaterales de preferencias existentes en países industrializados y de los que se benefician países de la región y iii) de manera más reciente, la entrada en vigor de acuerdos de libre comercio entre países de la región y socios industrializados. Esta cifra representa un incremento importante respecto de la que prevalecía una década antes: en 1996 alcanzaba apenas a algo más de 70%.

El indicador 8.7 (aranceles medios aplicados por países desarrollados a los productos agrícolas y textiles, y a las prendas de vestir procedentes de países en desarrollo) muestra que los altos porcentajes de las importaciones totales efectuadas por

los países desarrollados desde los países en desarrollo, los países menos adelantados y especialmente desde América Latina y el Caribe que ingresan libres de derechos de aduana esconden bolsones de protección en sectores de especial interés exportador. Este es el caso de los productos agrícolas, de los textiles y de las prendas de vestir.

Cabe resaltar que los avances registrados en el último decenio en los indicadores de acceso de las exportaciones de la región a los países desarrollados no se han traducido en un aumento importante en la gama de productos agropecuarios exportados a dichos mercados. América Latina y el Caribe todavía depende de un grupo reducido de productos como fuente estable de ingresos por exportaciones. Por ello, enfrenta el desafío de constituir una estrategia de largo plazo para diversificar su canasta de productos exportables, así como los mercados de destino, con el fin de disminuir la dependencia y vulnerabilidad respecto de la estabilidad de los ingresos comerciales.

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

Como se indicó más arriba, en relación con el indicador 8.8 (estimación de la ayuda agrícola de los países de la OCDE como porcentaje de su producto nacional bruto), entre 2000 y 2008 se registró una importante baja (de un 2% a un 8% del PIB), sin embargo la OCDE ha constatado que gran parte de la reducción de las ayudas a los productores agrícolas de los países desarrollados ha sido consecuencia del aumento de los precios de los alimentos y no de cambios en sus políticas agrícolas. Por lo tanto, en la medida en que esos precios bajen, podrían volver a aumentar las ayudas a los productores agrícolas. Esa baja podría no representar, por lo tanto, un progreso sostenido en esta materia. Como se señala en el Informe del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio aún queda margen para introducir nuevas reformas en las políticas agrarias de los países industrializados que apunten a una mayor eficiencia y a condiciones de competencia más equitativas para los productores de los países en desarrollo. En este sentido, y como ya se señaló, la conclusión de la Ronda de Doha tendría una importancia fundamental.

El último indicador sobre acceso a los mercados es el indicador 8.9 que se refiere a la proporción de la asistencia oficial para el desarrollo destinada a fomentar la capacidad comercial. La participación de la región en las corrientes mundiales de ayuda para el comercio (medidas como nuevos compromisos) aumentó de un promedio del 7,1% en el período comprendido entre 2002 y 2005 a un 8% en 2007. Esta cifra es, sin embargo, muy inferior a las alcanzadas por otras regiones en desarrollo, contrastando con el 42% de Asia y el 37% de África en ese mismo año. Ello refleja diversos factores, como

los niveles relativamente mayores de ingreso per cápita y de acceso a los mercados privados internacionales de capital, así como su menor población en relación con dichas regiones.

Una conclusión principal es que existe espacio para que América Latina y el Caribe aumente su participación en las corrientes de ayuda para el comercio. Para ello será importante que los países de la región definan prioridades e identifiquen y presenten proyectos relevantes que permitan concretar nuevos flujos de recursos, respondiendo a los principios de adicionalidad, sostenibilidad y efectividad de la ayuda. Asimismo, debiera privilegiarse la atracción de fondos de los donantes hacia proyectos, como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) y el Proyecto Mesoamérica, que involucran a varios países y tienen un claro componente de facilitación del comercio.

La reciente crisis financiera y económica, que tuvo su epicentro en los Estados Unidos y otros países desarrollados, se transmitió a la economía real de América Latina y el Caribe por varias vías. Una de las principales fue el comercio internacional: hacia finales de 2008 y el primer semestre de 2009 el valor de las exportaciones de la región cayó a una tasa anualizada de aproximadamente el 25%, principalmente debido a la baja de los precios de los productos básicos exportados. Sin embargo, el efecto de la crisis fue en parte paliado debido a que los precios de varios productos básicos como el cobre, el zinc, el petróleo, el trigo y la soja, tendieron a recuperarse en 2009, en gran medida a la demanda recuperada de China y otros países del Asia y el Pacífico.

Pero los efectos anotados no fueron los únicos, como consecuencia de la crisis un número importante de países —tanto desarrollados como en desarrollo— han adoptado medidas con un impacto restrictivo en el comercio, reflejo del surgimiento de señales proteccionistas. Por su parte, las medidas restrictivas más utilizadas en la región desde la irrupción de la crisis corresponden a licencias no automáticas de importación, valores aduaneros mínimos y derechos *antidumping*, estos últimos orientados especialmente a productos manufactureros provenientes de Asia, y en particular de China

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

b) Asistencia oficial para el desarrollo (AOD)

La AOD constituye un flujo de financiamiento en forma de donaciones o préstamos en condiciones favorables cuyo objetivo solidario es ayudar a enfrentar los problemas y atender las necesidades de los países en desarrollo, reduciendo así las disparidades e inequidades mundiales.

Ya en 1970, una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas propuso dedicar el 0,7% del ingreso nacional bruto de los donantes a la AOD. Este compromiso fue ratificado en varias ocasiones, en particular en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey (México) en 2002.

A pesar de una leve tendencia al alza iniciada al impulso de Monterrey, aún no se han movilizado los recursos financieros necesarios y el nivel de asistencia oficial para el desarrollo se mantiene muy por debajo de la meta acordada. En el año 2008, el nivel de AOD neta por parte de los países del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) alcanzó en promedio solo el 0,31% de su ingreso nacional bruto. Este nivel, además de encontrarse por debajo de la meta del 0,7%, está incluso por debajo del nivel del año 1990 cuando la AOD neta representó un 0,34% del ingreso nacional bruto de los países donantes. De los 22 países que conforman el CAD, solo cinco (Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega y Suecia) excedieron la meta del 0,7% del ingreso nacional bruto en el año 2008.

En términos absolutos, los volúmenes AOD también han tenido una evolución decepcionante en las dos últimas décadas, con la excepción de algunos años en que tuvo aumentos significativos por razones puntuales. A pesar de un nivel récord para el año 2008 de 1,28 billones de dólares y un crecimiento en términos reales del 14% en dicho año, el crecimiento promedio para el período 1991-2008 fue de solamente un 2,2%.

La lógica que ha seguido la asignación de AOD por parte de los países donantes así como por parte de las instituciones multilaterales en las últimas dos décadas, resalta la canalización de una mayor proporción de esta hacia las economías clasificadas como de ingresos bajos (incluidos los países clasificados como menos desarrollados) en detrimento de las economías de renta media. Esta tendencia se ha acentuado desde finales de los años noventa. Así, la participación relativa de América Latina y el Caribe, como receptora de AOD cayó de un 9% en 1990 a un 7% del total en 2008. Entre 2000 y 2008 los países de ingresos bajos (incluidos los países menos desarrollados) absorbieron casi un 60% de los flujos totales de AOD mientras que los países de ingresos medios recibieron el 40% restante. Dentro de este grupo a su vez, los países de ingreso medio-bajo fueron los que absorbieron tres cuartas partes de los flujos.

Entre 1990 y 2008 América Latina y el Caribe vio reducido el volumen de AOD recibida como porcentaje del ingreso nacional bruto regional des un 0,5% en 1990 a un 0,22% en 2008. La baja y decreciente participación de la región en los flujos totales de AOD hacia el mundo en desarrollo se debe justamente a que la mayor parte de los países están clasificados como de ingreso medio-alto y reciben volúmenes muy reducidos de AOD. Pero también se debe a que, al considerar la comparación internacional, ni siquiera los países de menores ingresos relativos de la región aparecen entre los principales receptores de AOD a nivel mundial. En efecto, para el promedio entre los años 2000 y 2008, ningún país de América Latina y el Caribe figuró entre los primeros 10 receptores de AOD como porcentaje de su ingreso nacional bruto.

De acuerdo a las consideraciones precedentes, el ingreso por habitante de los países no debería constituir el principal y único criterio para asignar la AOD. Si esta debe atender a los países en función de la magnitud relativa y absoluta de sus poblaciones con

carencias extremas, y además orientarse hacia inversiones productivas y no solo a la ayuda asistencial, entonces numerosos países de la región debieran participar en mucho mayor medida en sus flujos. Por ejemplo, los países clasificados como de ingreso medio-bajo muestran una incidencia de pobreza que varía entre un 15% y un 35%, e incluso en los de ingreso medio-alto hay algunos con tasas de pobreza elevadas, cercanas al 20%.

No solo son importantes los volúmenes de AOD recibidos, sino también la forma que esta adopta. Por ejemplo, en el grupo de países de ingreso medio-bajo de la región que han recibido mayores volúmenes de AOD en términos relativos, figuran algunos que al mismo tiempo son clasificados como países pobres muy endeudados: Estado Plurinacional de Bolivia, Guyana, Honduras, Nicaragua, y más recientemente Haití. Esto significa que en algunos casos una importante proporción de la AOD recibida ha adoptado la forma de acciones relativas a su deuda externa (condonaciones, entre otras) y no de fondos frescos dirigidos a otros sectores. En particular, si se considera la participación de las acciones relativas a la deuda externa en el total de fondos de AOD comprometidos entre 2002 y 2007, esta fue de un 25% para Bolivia, un 27% para Nicaragua y de casi un 30% para Honduras. La contracara de este hecho es el menor peso de la AOD en forma de servicios sociales e infraestructura social. En estos tres países la participación de esta asistencia se situó entre un 32% y un 39% entre 2002 y 2007, muy por debajo de la participación que ese rubro tuvo para América Latina y el Caribe en su conjunto.

Por todo lo anterior, resultaría natural que la AOD se asignara de acuerdo con una lógica de necesidades específicas de los países (tanto de los de ingreso medio-alto como los de ingreso medio-bajo) y, entre estos, hacia los sectores más afectados. Los países donantes deberían realizar una reevaluación de la lógica de asignación basada en el concepto de países de renta media al momento de canalizar los flujos de AOD ya que este grupo de países presenta una gran heterogeneidad y cuenta en su interior con sectores expuestos a un alto grado de vulnerabilidad económica y social.

En la forma que ha seguido la asignación de la AOD por parte de los países donantes así como por parte de las instituciones multilaterales resaltan algunos elementos que es necesario destacar. En primer lugar, ha habido una tendencia al aumento de los sectores de servicios sociales e infraestructura social en el total de la asistencia. En los diferentes sectores sociales, los recursos destinados a la región y asignados a los servicios sociales básicos, específicos del indicador 8.2 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (enseñanza básica, atención primaria de la salud, nutrición, abastecimiento de agua y servicios de saneamiento) han aumentado su participación de un 23% a un 30% entre 2002 y 2007.

Si bien naturalmente la AOD dirigida a los sectores sociales y aquella dirigida directamente a los sectores vinculados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio son fundamentales en la consecución de dichos objetivos, no debe pasarse por alto la relevancia de la asistencia dirigida a los sectores productivos y a aquellos con mayor capacidad de creación de empleo. Los recursos de asistencia deberían asignarse de acuerdo con una estrategia que tenga como foco, además de potenciar a los sectores sociales, el potenciar a los sectores que generan un impacto multiplicador mayor. En este sentido, por ejemplo, la asistencia oficial para el desarrollo que se dedica al comercio (ayuda para el comercio o *aid-for-trade*), apunta justamente a potenciar las capacidades

de los países para que estos puedan sacar el mayor provecho de los fondos disponibles y lograr un impacto no solo en el corto plazo sino en el mediano y largo plazo

En segundo lugar, ha continuado la tendencia —en línea con lo planteado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio— de dar más peso a las donaciones frente a los créditos en el total de AOD. La asistencia bajo la forma de donaciones tiene la clara ventaja de ser un recurso que los países receptores no deben reembolsar a los donantes. Sin embargo, la desventaja no siempre evidente es que a veces las donaciones son otorgadas con más condicionalidades en lo referente a su uso que los créditos, los cuales suelen tener la posibilidad de un uso más libre. A este respecto, naturalmente la situación ideal en lo que refiere a las características de los flujos de asistencia sería que los recursos fueran asignados de acuerdo con una estrategia precisa definida en conjunto por parte de los países receptores y donantes y no simplemente con condiciones impuestas por estos últimos.

La caída en la disponibilidad global de flujos financieros debido a la crisis que se inició en 2008 vuelve imperativo cumplir con la meta del 0,7% de Monterrey (2002) para impedir retrocesos en el grado de avance hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. No obstante los niveles de AOD se mantienen muy por debajo de esta meta. Para avanzar en el cumplimiento de los Objetivos no basta con aumentar los recursos sino que además se requiere mejorar su eficiencia y eficacia. Para esto es necesario equilibrar la canalización de la asistencia hacia sectores productivos y sociales y fortalecer la institucionalidad para coordinar esfuerzos e intereses y lograr los objetivos planteados en la agenda de desarrollo.

c) Sostenibilidad de la deuda

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

Cabe considerar además que sólo cinco países de la región (Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua), se han acogido a la iniciativa conjunta del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) (iniciativa surgida en 1996 y orientada a lograr la sostenibilidad de largo plazo de la deuda y asegurar la reducción de la pobreza en los países con mayores niveles de endeudamiento y de pobreza, bajo la condición de que se llevaran a cabo importantes programas de ajuste macroeconómico y reformas estructurales). A excepción de Haití (que el año 2006 logró reunir las condiciones exigidas para acceder a los beneficios de

los programas de alivio de la deuda), los otros cuatro alcanzaron el “punto de decisión” el año 2000. Así, en el contexto de los indicadores relativos a los niveles de endeudamiento, estos países, al igual que el resto de la región, también muestran una evolución favorable. En efecto, exceptuando a Haití, la deuda total en relación al ingreso nacional bruto se redujo sustancialmente desde el momento en el que los países accedieron al programa, especialmente en los casos de Guyana y Honduras. Algo similar se observa en el pago del servicio de la deuda en relación a las exportaciones.

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

d) Acceso a nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)

El acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), constituye otra de las metas (meta 8.F) contempladas en el marco del octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio. Se trata de evaluar las condiciones particulares en que los países transitan hacia la sociedad de la información, esto es, los avances, dificultades y desafíos que presentan en el proceso de incorporación plena en esta sociedad a partir de la difusión de los beneficios productivos y sociales asociados al acceso y utilización de las tecnologías características de la llamada revolución digital. El grado de desarrollo de la infraestructura de información y comunicaciones de un país condiciona transversalmente la realización de todas las actividades que implican el intercambio y manejo de información, desde las orientadas a la producción hasta aquellas de carácter social, centradas en la mejora de la calidad de vida de la población y la formación de capital humano. De hecho, las TIC tienen un fuerte impacto en el sector productivo, educativo y de salud, entre otros, por lo que el acceso y uso de estas tecnologías puede brindar no solo nuevas oportunidades de empleo, sino también de interacción e integración social. Es decir, las TIC están llamadas a hacer un aporte al desarrollo económico y social de los países de la región, contribuyendo de manera transversal al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a la superación de la pobreza y las desigualdades.

En la medida en que no todos acceden equitativamente a las TIC y que estas tecnologías se hacen más y más relevantes en el quehacer de las sociedades, emerge una nueva forma de exclusión social que se materializa en la denominada brecha digital. La brecha digital debe reducirse pues el acceso a la infraestructura de las TIC es una condición elemental para la utilización de la información e innovación disponibles en la sociedad contemporánea, de manera tal que un acceso heterogéneo y desigual conlleva a desigualdades en y entre las sociedades, afectando así las posibilidades de un desarrollo equitativo. En suma, la brecha digital, además de expresar desigualdades económicas, territoriales, sociales y culturales, contribuye a acentuarlas.

Para lograr una difusión efectiva de los beneficios económicos y sociales asociados a las TIC no solo es necesario que la población pueda tener un acceso a ellas

(brechas de acceso), sino también que la calidad en el acceso presente condiciones equitativas (brechas de calidad) y se haga un uso eficiente de las tecnologías, incorporándolas tanto a las actividades productivas como sociales, por ejemplo, en el marco de la gestión de las políticas públicas (brechas de uso). Es importante subrayar esta multidimensionalidad de la brecha digital porque esta última está en permanente desplazamiento, configurándose como un blanco móvil: aquellos que ya logran acceso a una tecnología son los primeros en alcanzar la siguiente innovación, desplazando hacia adelante constantemente la frontera de la brecha.

Los tres indicadores utilizados (8.14, 8.15 y 8.16) para examinar el acceso a las TIC (acceso a líneas de teléfono fijo, abonados a teléfonos celulares y usuarios de Internet, por cada 100 habitantes) captan relativamente solo la primera de las tres dimensiones antes señaladas. A pesar de los avances en la cobertura de tecnologías de información y de las comunicaciones durante las últimas dos décadas, América Latina y el Caribe no solo se encuentra rezagada respecto a otras regiones del mundo, sino que también presenta notorias desigualdades entre países. Los tres indicadores considerados para evaluar la meta 8.F se sitúan por debajo del nivel alcanzado por los países desarrollados, las brechas en materia de telefonía fija y móvil se han cerrado, en especial gracias al acelerado progreso de la telefonía celular, pero es notoria la divergencia creciente en la cantidad de usuarios de Internet que separan a la región de este grupo de países.

La información disponible en la mayoría de los países indica que se podrían utilizar indicadores más adecuados para dimensionar la brecha digital, introduciendo el acceso a vías más rápidas de transmisión de información para captar la dimensión de calidad y la extensión del uso de las TIC en el aparato público, sobre todo atendiendo a la importancia de la rapidez y transparencia de la gestión pública.

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

En lo que se refiere a las políticas sobre las TIC, desde hace más de un quinquenio los países de América Latina y el Caribe están llevando a cabo políticas para la sociedad de la información. En estas se enfatiza el aporte que las TIC pueden hacer al desarrollo económico y social, y su contribución a la superación de la pobreza y las desigualdades. Junto con ello, los gobiernos de la región acordaron en 2008 el Compromiso de San Salvador y el Plan de Acción Regional (eLAC2010), que fija metas y prioridades para el desarrollo de la sociedad de la información en la región. Esto puede considerarse como un avance importante para facilitar la integración de las TIC en las políticas públicas. Una forma de apreciar el grado de integración de las TIC en los países de la región es tomar como referencia la incorporación de aplicaciones digitales en la gestión de políticas públicas en áreas como salud y educación, así como la utilización de procedimientos de gobierno electrónico (*e-government*) en ámbitos como la recaudación de impuestos, las adquisiciones públicas o la seguridad nacional.

Uno de los campos prioritarios de la introducción de las TIC es la educación. Se ha señalado que su utilización en este ámbito constituye una necesidad debido a que, por una parte, posibilita a los estudiantes desarrollar las competencias que luego se requerirán en el mundo laboral, lo que contribuye además a mejorar la competitividad de las economías, y a que, por otra, permite proveer a los estudiantes de todos los sectores sociales del país de las oportunidades que ofrece la sociedad de la información y las habilidades necesarias para una incorporación plena a ella, elemento que hoy en día puede ser un factor muy importante de reducción de las desigualdades sociales. Además de ello, naturalmente las TIC en el sistema educacional contribuyen al mejoramiento de las prácticas pedagógicas, en particular a la modernización de los procesos de enseñanza y aprendizaje hacia pedagogías de índole constructiva.

Finalmente, el avance en la utilización de las TIC en ámbitos como la educación y la salud, a pesar de su carácter estratégico para el desarrollo, aún presenta deficiencias importantes en la región. Por su parte, si bien la incorporación de aplicaciones de gobierno electrónico registra progresos auspiciosos durante los últimos años, ello no debe llevar a pasar por alto que el avance general se da con niveles muy dispares de desarrollo en y entre los países. Por ejemplo, generalmente en los municipios con menor población se presentan menores tasas de penetración de correo electrónico.

C. PRINCIPALES DESAFÍOS Y ORIENTACIONES DE POLÍTICA

En esta sección se señalan brevemente algunos de los principales desafíos y orientaciones de política que surgen del examen de las tendencias reseñadas, y que están íntimamente ligados a los problemas estructurales que enfrenta la región para progresar hacia sociedades más integradas. Ello supone cerrar las principales brechas y rezagos para avanzar hacia la igualdad. Este desafío implica dar cumplimiento a los derechos que están contemplados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio que surgieron de la Declaración del Milenio, que suscribieron, en septiembre de 2000, 189 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

Estos desafíos y orientaciones de política giran en torno de cinco ejes principales que definen ámbitos estrechamente relacionados entre sí, del mismo modo que lo están las metas del Milenio.

Los cinco ejes mencionados se refieren a:

- i) Las particularidades que presenta para la región y los desafíos que impone el octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio, que plantea fomentar una alianza mundial para el desarrollo y que en la perspectiva adoptada en el informe Regional 2010 es un problema que atañe y preocupa a todos los países y no solo a los países menos desarrollados.
- ii) Los desafíos que hoy impone con urgencia la incorporación de los principios del desarrollo sostenible en las políticas y las nuevas orientaciones generales que debe asumir el desarrollo en la región.
- iii) Las principales brechas de bienestar y factores determinantes de las inequidades, que no solo impiden el cumplimiento de los derechos, sino que además perpetúan la transmisión intergeneracional de la desigualdad.
- iv) La necesidad de generar empleo productivo y decente y que constituye por sí mismo un eje central dado sus estrechos vínculos con los demás Objetivos, particularmente los que se relacionan con la reducción de la pobreza, los desafíos que pone la ampliación y mejoramiento del sistema educacional y el establecimiento de sistemas de protección social que aseguren niveles mínimos de seguridad y protección a la población.
- v) Las políticas y acciones necesarias para acelerar el progreso hacia el logro de las principales metas del Milenio en el próximo quinquenio y que deben encaminarse a atender en forma integral las situaciones de pobreza extrema y hambre.

1) Sólo es posible alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio si efectivamente se logra la cooperación entre los países desarrollados y los menos adelantados, y en el caso de América Latina en particular, a través también de la cooperación Sur-Sur. Ello solo puede alcanzarse mediante un progreso rápido hacia el cumplimiento de los compromisos asumidos por los países desarrollados en materia de asistencia oficial para el desarrollo y el progreso hacia un sistema comercial abierto basado en normas previsibles y no

discriminatorias mediante un acceso justo y equilibrado a los mercados (octavo Objetivo).

- i) El primer desafío sigue siendo la necesaria diversificación productiva y exportadora de las economías de América Latina y el Caribe que permita insertarse en un mundo de cadenas globales de valor, lo que se ha denominado “descomoditizar” las exportaciones. En efecto, si bien la región ha mejorado mucho su acceso a terceros mercados, sus exportaciones siguen fuertemente concentradas en productos básicos y manufacturas de bajo contenido tecnológico. Los progresos en esta materia son necesarios particularmente en economías pequeñas y abiertas no solo para elevar los retornos de las exportaciones, sino también para reducir la volatilidad de los ingresos cuando estos están sujetos a variaciones bruscas de precios o de la demanda externa durante los ciclos económicos. Esto plantea varios desafíos: i) aumentar el componente de intangibles en las exportaciones (patentabilidad, rastreabilidad, responsabilidad social empresarial, entre otros); ii) incorporar mayor conocimiento a las exportaciones, incluidas las de recursos naturales, invirtiendo en la investigación y explotación de avances tecnológicos (por ejemplo, en biotecnología); iii) crear nuevos nichos de servicios intensivos en conocimiento, y iv) avanzar en materia de infraestructura, conectividad y facilitación del comercio.
- ii) El primer desafío se vería profundamente dificultado si no se lograra avanzar decididamente en la reducción de los subsidios agrícolas de los países industrializados por lo cual es imperativo realizar los máximos esfuerzos conjuntos para promover y conseguir la pronta conclusión de la Ronda de Doha. Esto resulta aún más relevante hoy, cuando como consecuencia de la crisis, han resurgido las presiones proteccionistas por parte de los países desarrollados.
- iii) Los esfuerzos en materia de inserción comercial de la región implican para una mayoría de los países un esfuerzo mayor para aproximarse asociativamente a China y Asia en general, reconociéndose que en los próximos años los aumentos de la demanda de los productos de exportación provendrá de esos países.
- iv) En materia de recursos, la región debería tener una cuota mayor en aquellos provenientes de la denominada iniciativa ayuda para el comercio surgida en 2005, lo que implica elevar la capacidad para presentar proyectos atractivos e idealmente plurinacionales, con impacto en la facilitación del comercio.
- v) Si bien la responsabilidad esencial del financiamiento del desarrollo corresponde a los propios países en desarrollo —conforme al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas— los países desarrollados deberían progresar efectivamente hacia el cumplimiento de los acuerdos adoptados en Monterrey, para alcanzar la meta del 0,7% de su ingreso nacional bruto. Además, evitar que las restricciones que han surgido como consecuencia de la crisis sigan traducándose en una reducción de la asistencia oficial para el desarrollo. Al mismo tiempo, América Latina y el Caribe

debería recuperar la participación que había alcanzado e incluso incrementarla sobre la base de nuevos criterios.

- vi) Es fundamental, además, promover la reevaluación de la definición operativa de renta media como criterio de asignación de la asistencia oficial para el desarrollo, dado que la mayoría de los países de ingreso medio-alto y medio-bajo de la región queda excluidos de ella, no obstante presentar elevados niveles de pobreza.
- vii) Debería procurarse cambiar también la orientación de los recursos provenientes de la asistencia oficial para el desarrollo para destinarlos no solo hacia la asistencia social, sino que dirigirlos también hacia proyectos económicos bien evaluados. Se trata de que, además de potenciar a los sectores sociales, se potencien a los sectores que generan un impacto multiplicador mayor.
- viii) Por último, siguen siendo válidas algunas recomendaciones generales señaladas en el informe regional de 2005, en que se sugería en este ámbito identificar fuentes innovadoras de financiamiento complementario del desarrollo, como los impuestos a las transacciones financieras, a las transacciones con origen y destino en los paraísos fiscales, y las contribuciones de empresas socialmente responsables, entre otros.
- ix) Finalmente, con respecto al alivio de la deuda externa, es necesario equilibrar los criterios de la condicionalidad con las necesidades de los países de menores ingresos y que los programas de alivio expresen una responsabilidad compartida, incorporando la responsabilidad de los proveedores de crédito en el proceso de sobreendeudamiento de los países. Además, los mecanismos de alivio de deuda deberían contemplar de manera explícita la capacidad nacional para hacer frente al pago de la deuda, y las necesidades de financiamiento de los países, junto con el reconocimiento de un espacio de política pública más amplio para que estos puedan hacer frente a sus objetivos de desarrollo.
- x) Además de lo anterior, el establecimiento de un nuevo marco de resolución de problemas de restructuración de la deuda de los países, debe ser un proceso comprensivo e integrador, arbitrado por instituciones transparentes e independientes, que permita reducir los costos de transacción, y defender de manera explícita los logros en materia de avances sociales, para evitar que estos se transformen en las “variables de ajuste” y se pierdan las ganancias sociales, lo que entorpece de manera significativa el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

2) La región debe incorporar efectivamente en sus políticas y programas nacionales los principios del desarrollo sostenible e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente. Ello implica establecer acciones que, en última instancia, significan modificar los sistemas de producción y de consumo para transitar paulatinamente hacia una economía verde. Si bien el tema del cambio climático es un aspecto muy importante a considerar en estas políticas, particularmente en el caso de América Latina y el Caribe el núcleo de la

sostenibilidad ambiental del desarrollo se relaciona con la pérdida de biodiversidad, por constituir una condición de sustento de las principales actividades económicas de la región.

Es posible distinguir claramente al menos tres elementos que deben concurrir para el logro del objetivo de garantizar la sostenibilidad del medio ambiente:

- i) La apropiación por parte del Estado y la sociedad civil de este desafío como un problema inmediato y cuya solución requiere cambios importantes en los patrones de producción y de consumo vigentes en la región. Esto no puede realizarse sin reducir la presión que se ejerce actualmente sobre los recursos energéticos, el agua, los bosques, las zonas protegidas y las especies en peligro de extinción, mediante impuestos y regulaciones adecuadas que consideren las externalidades negativas que surgen de esa presión sobre los recursos, particularmente sobre los no renovables.
- ii) No es posible avanzar en esta materia si no existe un esfuerzo por internalizar los costos que implica la pérdida de biodiversidad, la destrucción de los ecosistemas, la deforestación y las emisiones de dióxido de carbono y de sustancias que dañan la capa de ozono. El logro de este objetivo supone, finalmente, un Estado activo y con capacidad de incorporar tanto en la legislación como en sus políticas y programas nacionales los principios del desarrollo sostenible a fin de evitar la pérdida de recursos del medio ambiente.
- iii) Esto no podrá lograrse sin la conciencia y voluntad de los actores públicos y privados, lo que demanda la realización de pactos sociales que permitan destinar más recursos —humanos y financieros— a mejorar las prácticas de gestión a garantizar el cumplimiento irrestricto de los compromisos internacionales asumidos por los países.
- iv) Finalmente, el mejoramiento de los mecanismos de control y evaluación en esta materia y los esfuerzos por fortalecer los sistemas de información son fundamentales para el logro de este objetivo.

3) Es urgente cerrar las principales brechas de bienestar y avanzar hacia sociedades más igualitarias, con lo cual al mismo tiempo que se progresará más rápidamente hacia el logro de las metas se darán condiciones para una democracia con participación ciudadana efectiva. Ello solo puede lograrse mediante la igualdad de género, una integración basada en el respeto a la diversidad de origen étnico-racial y políticas públicas expresamente dirigidas a evitar la transmisión entre generaciones de las desigualdades socioeconómicas. Esto implica diseñar políticas al menos en los siguientes ámbitos:

Educación

- i) Velar por la ampliación del acceso a la enseñanza preescolar y el reforzamiento de la formación inicial como condición necesaria para progresar adecuadamente en los siguientes niveles educativos.
- ii) Revisar y adecuar el currículo, los contenidos y las orientaciones de la educación, asegurando el reforzamiento del aprendizaje para toda la vida.

iii) Velar por el mejoramiento de la profesión docente a través de la formación continua de maestros y profesores, elevando el estatus de la profesión y el incremento de sus remuneraciones sujeto a evaluaciones de calidad de su desempeño.

iv) Adecuar los programas educacionales de modo de incorporar la multiculturalidad e interculturalidad a los mismos, e introducir en esos programas contenidos esenciales como la educación para la democracia y la paz, la educación para la ciudadanía activa, la educación para una sexualidad responsable y hábitos para una vida sana, particularmente en el ámbito de la nutrición.

v) Introducir en las escuelas las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones con el propósito de cerrar a la brevedad la brecha digital y el analfabetismo informático, dimensión cada vez más importante de las desigualdades entre los distintos estratos sociales.

vi) Elevar el acceso y la conclusión en ambos ciclos de la educación secundaria y velar por una mejor vinculación de esta y de la postsecundaria con el mercado laboral, junto con el reforzamiento de la educación técnico-profesional y universitaria.

vii) Fortalecer los programas de transferencias monetarias condicionadas a la permanencia en la escuela de los niños y niñas de los estratos de menores ingresos.

Salud

i) Para alcanzar el cuarto Objetivo de Desarrollo del Milenio, y como parte de una estrategia de atención integrada, es imprescindible que la acción sanitaria y comunitaria atribuya un lugar destacado a la salud neonatal e infantil, haciendo más hincapié en la promoción de políticas y programas eficaces, en intervenciones basadas en datos comprobados y en el fortalecimiento de los sistemas de vigilancia que presten especial atención a las poblaciones pobres y marginadas.

ii) Ampliar el nivel básico de la atención primaria de salud conforme a criterios de equidad y mediante la integración de enfoques verticales y del fortalecimiento de la colaboración intersectorial y la participación social en materia de salud. Ello de modo alguno es sinónimo de una atención menos compleja, ya que al avanzar en el bienestar, las tareas a acometer también son más desafiantes: por ejemplo, para atender las patologías perinatales o para tratar a los enfermos crónicos de VIH/SIDA.

iii) Si bien la neumonía no es una de las principales causas de muerte de niños y niñas en la región, iniciativas como la de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) de vacunación contra el neumococo pueden evitar un elevado porcentaje de muertes. Se trata de intervenciones relativamente baratas, particularmente en los países en que la mayor parte de la población está cubierta por las vacunas prescritas para el primer año de vida y la primera infancia, con lo cual se cumple con el derecho a la vida, reduciendo las muertes por causas evitables.

iv) Velar porque se logre universalizar el suministro de suplementos de yodo, vitamina A y zinc, que reducen la mortalidad infantil o la prevalencia de enfermedades graves, o ambas.

v) La experiencia de los últimos años ha demostrado que es necesario invertir en infraestructura que contemple riesgos covariados producto de catástrofes naturales.

vi) En materia de VIH/SIDA es preciso hacer las inversiones necesarias para asegurar la identificación y el tratamiento de quienes han contraído la enfermedad con medicamentos antirretrovirales. Esto es particularmente importante en países del Caribe donde hay evidencia de que el número de personas infectadas ha aumentado y ha afectado crecientemente a las mujeres. Para ello la educación sexual y reproductiva puede constituir un eficiente canal de prevención de esta enfermedad. También es fundamental evitar todo tipo de discriminación que impida la realización de controles y la detección temprana de la enfermedad en los servicios de salud.

vii) En lo que se refiere a medicamentos esenciales (genéricos) es preciso diseñar políticas públicas sobre su distribución a la población de bajos ingresos y regular adecuadamente su acceso. La financiación sostenible de medicamentos a precios accesibles debe contemplar la regulación de los procesos de adquisición y distribución de los mismos y la definición de políticas sobre patentes y de aplicación de los derechos de propiedad intelectual acordes con las normas internacionales.

Género

i) Una dimensión importante de las desigualdades son aquellas que se basan en el género. Las políticas en este ámbito deben estar dirigidas a progresar hacia una efectiva autonomía económica y física de las mujeres, y su empoderamiento en la toma de decisiones.

ii) En relación con el primer ámbito (autonomía económica) la legislación debe velar por la no discriminación en el ámbito del empleo, lo que implica progresar no solo en materia de legislación sino también en el reforzamiento de los organismos públicos encargados de velar por su cumplimiento (ministerios y direcciones del trabajo).

iii) Una dimensión fundamental es la que se refiere a la autonomía física de las mujeres y que se vincula estrechamente con el cumplimiento de la nueva meta 5.B de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En esta materia las políticas deben centrarse en torno de cerrar las brechas de necesidades en materia de planificación familiar, asegurando, particularmente desde el ámbito público, el acceso de las mujeres a anticonceptivos modernos; mejorar decididamente la cobertura de atención pre y posnatal para proteger la salud de la madre y de sus hijos, y diseñar una política integral tendiente a revertir la tendencia al aumento de la fecundidad adolescente mediante campañas de educación, el ya mencionado acceso a anticonceptivos y velar porque la maternidad adolescente no se traduzca en la interrupción del ciclo educacional.

iv) Para progresar hacia la autonomía física y económica de las mujeres es preciso avanzar en su empoderamiento, lo que implica una mayor capacidad de participación efectiva en las esferas de decisión. Las leyes de cuota deben seguir siendo una vía por las cuales se siga expandiendo la participación de las mujeres en los parlamentos nacionales. Además, es importante abrir canales de participación en los niveles intermedios de la sociedad, donde muchas veces la participación resulta ser más eficaz.

4) En materia de empleo e ingresos se requieren políticas en el ámbito productivo y tecnológico tendientes a cerrar las brechas de productividad entre distintos sectores y estratos de la economía, velar por la provisión de seguridad y protección social que contemplen beneficios y un aseguramiento de las fluctuaciones bruscas de los ingresos familiares frente a situaciones de pérdida de empleo y otros eventos. Se requiere, además, el fortalecimiento de la institucionalidad mediante la promoción del diálogo social y garantizar el respeto de los derechos de los trabajadores, para así dar cumplimiento efectivo a los compromisos suscritos por los países.

- i) El cierre de brechas de productividad entre sectores y empresas de distinto tamaño requiere de políticas de desarrollo productivo que mejoren las condiciones de acceso al crédito, a nuevas tecnologías, a mecanismos de capacitación, a información de mercados, a canales de comercialización, a esquemas de asociación, entre otras, todas indispensables para mejorar la productividad de esas unidades de producción y con ello el entorno para la generación de nuevos puestos de trabajo y la mejora de la calidad de los existentes. Para generar empleo productivo y decente la condición necesaria es aumentar la productividad media de las economías de la región. Ello supone una estrategia de desarrollo basada en una incorporación continua y creciente de innovaciones y conocimiento.
- ii) La experiencia indica que el trabajo por cuenta propia no siempre implica condiciones laborales desfavorables y muchas veces superan las del empleo asalariado, sobre todo en las microempresas. Por lo tanto, las políticas para la creación de empresas, incluyendo el fomento del empleo independiente individual, pueden ser un instrumento positivo para avanzar en el cumplimiento de la meta 1.B de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- iii) En lo referente a las políticas de ingresos laborales es preciso establecer acuerdos tripartitos para poner en práctica políticas de salario mínimo que, al mismo tiempo que no desalienten la creación de empleo, establezcan un piso salarial que favorezca a las personas con los salarios más bajos, tanto en el sector formal como en el informal.
- iv) Otro mecanismo que facilita la incorporación en el empleo consiste en subsidiar la contratación de personas que pertenecen a grupos de la población que enfrentan obstáculos especiales para su inserción laboral. Este mecanismo no solo tiene un impacto distributivo positivo por medio de la generación de empleo para personas que pertenecen a hogares de bajos ingresos, sino que

también tiene efectos positivos si se complementa con programas de capacitación que mejoran la productividad del trabajador.

- v) A fin de mejorar la empleabilidad de los jóvenes, es posible diseñar formatos apropiados para combinar trabajo y estudio, cuyo rendimiento es mayor en la medida en que en su diseño participen empresas que puedan beneficiarse posteriormente por la contratación de esos jóvenes.
- vi) Para enfrentar las desigualdades que obstaculizan el acceso al mercado laboral de las mujeres con bajo nivel de educación, es importante reforzar los mecanismos que facilitan la conciliación entre la vida laboral y familiar, compensar las desigualdades mediante la participación en redes que promuevan el acceso a empleos, capaciten a las mujeres en conocimientos y habilidades que puedan abrir nuevas oportunidades laborales y que aborden efectivamente prejuicios culturales que limitan la contratación de mujeres para ciertas ocupaciones.
- vii) Entre los instrumentos de conciliación entre la vida laboral y familiar destaca el cuidado de niños pequeños en establecimientos comunales, comerciales o del barrio. Otras medidas son los acuerdos específicos sobre la duración de las jornadas, la flexibilidad horaria y el trabajo a distancia, junto con los derechos laborales correspondientes, licencias de emergencia, la estimulación y facilitación de una mayor participación de los hombres en las tareas de cuidado, así como la incorporación del tema al ámbito de la negociación colectiva para la búsqueda de soluciones adecuadas para sectores o empresas específicas.
- viii) Los seguros de desempleo y los sistemas de protección no contributivos son formas de protección poco desarrolladas en la región, que pueden aplicarse a las realidades nacionales aprovechando la experiencia de otros países. En relación con los seguros de desempleo es importante vincularlos con políticas activas del mercado de trabajo, integrarlos con otros mecanismos de protección, como las indemnizaciones y sistemas no contributivos de apoyo a las familias de bajos ingresos.
- ix) Dentro del mismo ámbito de las políticas de ingresos en el mercado laboral cabe considerar los sistemas de protección no contributivos (asignaciones familiares y esquemas de ingreso familiar básico), que pueden tener un impacto en el mercado laboral por diversas razones. Aparte de que estos esquemas permiten elevar los ingresos de los hogares más pobres, pueden facilitar una búsqueda laboral más eficiente.
- x) Dado el elevado porcentaje de empleo en el sector informal se requieren estrategias dirigidas a mejorar la cobertura de la institucionalidad laboral. Debe diseñarse una política de paulatina formalización de las pequeñas empresas del sector informal con el fin no solo de mejorar la cobertura de la institucionalidad sino también de elevar la productividad e integrar a las empresas en cadenas y sistemas más amplios de producción, otorgándole acceso al financiamiento, a tecnologías y a la infraestructura existente para colocar su producción, en el caso de las que corresponda, en el exterior.

- xi) Construir una instancia de diálogo social entre los actores del mundo del trabajo es fundamental tanto desde la perspectiva de la protección al trabajador como de los aumentos de productividad. Si bien no es fácil de lograr en tanto requiere el desarrollo gradual de confianza entre los actores como base de la construcción de acuerdos sostenibles en el tiempo y el cumplimiento de los compromisos internacionales respecto a la libertad sindical y la negociación colectiva, es un mecanismo efectivo para aumentar la eficiencia del mercado de trabajo sin reducir la protección social y generando beneficios también para los trabajadores. En este sentido resulta importante que los países adopten los lineamientos básicos del Pacto mundial para el empleo de la OIT orientado a promover una recuperación productiva en el escenario de poscrisis económica centrada en la generación de empleo, la ampliación de la protección social y el respeto de las normas laborales, en el marco del cual la promoción del diálogo social tiene un rol fundamental.
- 5) Es imprescindible atender en forma integral, eficaz y eficiente en los plazos más breves posibles las situaciones más extremas de pobreza y hambre y de acceso a servicios básicos, aprovechando las experiencias exitosas en materia de políticas y programas. La transversalidad de los objetivos y las sinergias que existen entre las metas debe ser un elemento central en el diseño de esas políticas. Esto además es un imperativo en la perspectiva de derechos que se ha adoptado en este informe como condición para progresar hacia sociedades más igualitarias e integradas.
- i) Para atender las necesidades más urgentes de los estratos más pobres de la sociedad y acelerar el progreso hacia el logro de la primera meta del Milenio durante los próximos años, hasta el 2015, se requiere fortalecer los programas de que actualmente disponen los países y que progresivamente se han englobado bajo el título de programas de transferencias condicionadas. En efecto, estos programas buscan en el corto plazo, aliviar la situación de pobreza en las familias, a través de apoyos materiales (transferencias en efectivo) para la protección de niveles básicos de consumo y, en el largo plazo, incrementar el capital humano, los activos y las capacidades de las familias a fin de interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza.
 - ii) En segundo lugar será fundamental en los próximos años, en el escenario de poscrisis, poner énfasis en los recursos transferidos sin dejar de considerar los distintos tipos de condicionalidades a que está sujeta la entrega de estos beneficios monetarios. Las experiencias más exitosas de la aplicación de estos programas debería servir de base para el mejoramiento de los programas que ya existen en algunos países y, eventualmente, el diseño de mecanismos de atención de las necesidades básicas para las poblaciones más carenciadas.
 - iii) Para que estos programas contribuyan al logro de la meta deben elevarse significativamente los recursos destinados a los mismos, con el triple propósito de aumentar su cobertura, incrementar los montos de las transferencias y fortalecer la institucionalidad pública encargada de implementar y evaluar constantemente estos programas.

- iv) Para conseguir sus objetivos los programas deben contemplar, simultáneamente, las dimensiones de educación, salud y nutrición (alimentación). Así, sobre la base de estos programas se logran al menos los siguientes objetivos: proveer una fuente adicional de recursos a las familias más pobres y con ello contribuir a reducir la pobreza presente, incrementar la dotación de capital humano a través de asistencia educacional de los niños en los sectores más vulnerables de la sociedad, reducir el trabajo infantil fomentando la asistencia al ciclo lectivo, contribuir al mejor control de la salud de la población con más carencias y, por ende, reducir los riesgos de enfermedad, servir como red de protección social a la comunidad, de modo que se incremente su grado de cooperación y su sentido de cohesión.
- 6) El logro de la seguridad alimentaria y la erradicación de la desnutrición infantil requiere de políticas específicas que contemplan un conjunto de medidas que son de corto, mediano y más largo plazo. En el más corto plazo podrían contribuir a acelerar a un progreso más rápido hacia la erradicación del hambre las siguientes:
- i) Promover la lactancia materna.
 - ii) Crear y mejorar sistemas de protección alimentaria de emergencia.
 - iii) Aumentar la inversión en agua potable y saneamiento en zonas marginales.
 - iv) Fortalecer los sistemas de evaluación y monitoreo de programas nutricionales y de seguridad alimentaria y nutricional.
 - v) Proporcionar un suplemento alimentario a las mujeres embarazadas, nodrizas, lactantes y preescolares.
 - vi) Potenciar los sistemas de control sanitario para proteger la inocuidad de los alimentos, y mantener y mejorar los programas de fortalecimiento de los mismos.
 - vii) Implementar programas de alimentación escolar y ampliar la cobertura de los existentes.
 - viii) Ampliar la cobertura de las campañas de comunicación y los programas educativos orientados a la promoción de la alimentación saludable.
 - ix) Facilitar el acceso de las familias más vulnerables a activos productivos relacionados con la tierra, el equipamiento y el financiamiento.