

### III. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe

---



### III. LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE<sup>1</sup>

#### 1. EL CONTEXTO REGIONAL<sup>2</sup>

##### *Un balance mixto*

En la región, el balance de la década de los noventa define las condiciones iniciales y provee el entorno donde se insertan los Objetivos de Desarrollo del Milenio y sus desafíos. Este entorno es contradictorio. Alentador por la profundización de la democracia y sus instituciones; los logros significativos en estabilidad macroeconómica; una notable apertura de las economías; y el progreso en indicadores sociales. Decepcionante en la poca velocidad del crecimiento; la modesta reducción de la pobreza; la persistencia de alta desigualdad y exclusión; y la magnitud del descontento social. Dada la estrecha relación que existe entre los determinantes políticos, económicos y sociales del desarrollo, estas tendencias negativas, si persisten, pueden afectar los avances logrados.

¿Cómo se explica un balance tan desigual? Los esfuerzos para mejorar la estabilidad macroeconómica e implementar reformas estructurales rindieron frutos en la primera mitad de la década. La inflación se redujo a tasas de un solo dígito; el déficit presupuestal cayó de 5 a 2% del producto interno bruto; los aranceles se redujeron de más de 40 a 10%. Más de 800 empresas públicas fueron privatizadas entre 1988 y 1997; los flujos de capital aumentaron de US\$ 14 mil millones en 1990 a US\$ 86 mil millones en 1997; y los volúmenes de comercio e inversión aumentaron considerablemente.

Lamentablemente, estos logros no se tradujeron en mayor desarrollo económico, ni en reducción de la pobreza. El promedio anual de crecimiento real del PIB alcanzó sólo el 3% en la década de los noventa (1,5% per cápita) y la productividad cayó, aunque en menor proporción que en la década anterior.

La pobreza disminuyó sólo alrededor del 10% en promedio<sup>3</sup>, mientras que el número absoluto de pobres incrementó debido al crecimiento de la población. Estas cifras resumen la década pasada y no reflejan los serios retrocesos que las crisis de los primeros años de esta década han tenido en el crecimiento y la reducción de la pobreza.

Si se define la pobreza por el porcentaje de la población que gana menos de dos dólares diarios (en paridad de poder de compra), la región entra al siglo veintiuno con casi un tercio de su población —180 millones de personas— viviendo en condiciones de pobreza<sup>4</sup>.

1. Este capítulo fue preparado por Mayra Buvinić y Carlos Eduardo Vélez.

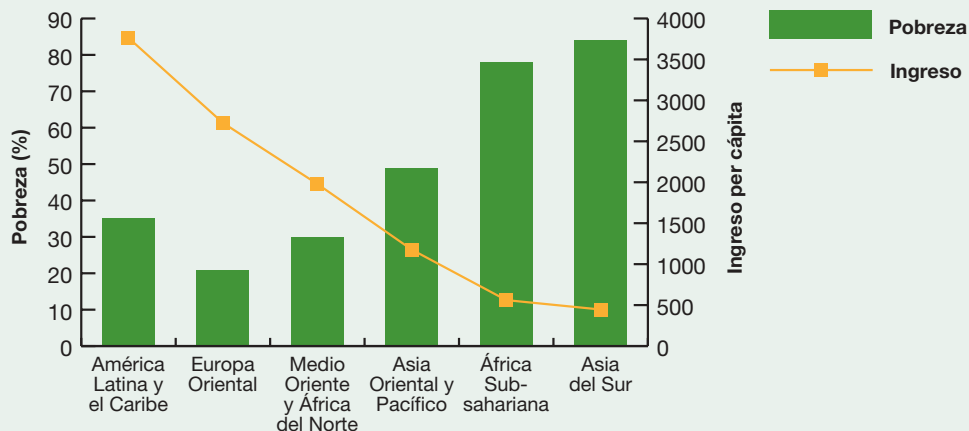
2. Esta sección está basada en C. Bouillon y M. Buvinić, 2003.

3. Esta reducción no fue uniforme entre países. En una muestra de 17 países, en 6 se incrementó la pobreza, y en 3 se redujo más del 20%.

4. Estimado de encuestas de hogares de la región. El ingreso de dos dólares diarios en términos de paridad de poder de compra (PPP) es considerado idóneo para las comparaciones de pobreza, dado su nivel relativo de desarrollo. El año base es 1985. El perfil de pobreza de la región se hizo usando esa línea de pobreza. Los indicadores de uno y dos dólares se usan para dar seguimiento al Objetivo de Desarrollo del Milenio.

En efecto, como se aprecia en la gráfica 1, a pesar de que el ingreso per cápita en América Latina y el Caribe es mayor que en todos los otros grupos representados (en la mayoría de los casos más del doble), el porcentaje de pobres es mayor que en Europa Oriental y Oriente Medio y África del Norte.

**GRÁFICA 1. POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE COMPARADA CON OTRAS REGIONES DEL MUNDO**



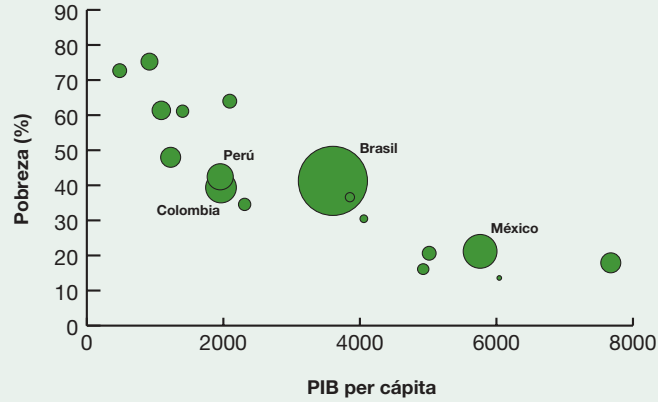
Fuente: Estrategia de Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social. Washington, D.C.: BID, 2003.

Si bien se presenta una mayor incidencia de la pobreza en los países menos desarrollados, la mayoría de los pobres se encuentran en los países de ingresos medio. En efecto, las incidencias más altas de la pobreza se ubican en los países de bajos ingresos, tales como los países pobres altamente endeudados (países HIPC, por sus siglas en inglés). Sin embargo, el mayor número de pobres se concentra en los países más grandes y de ingresos medianos. Como se muestra en la gráfica 2, los cinco países más poblados de América Latina y el Caribe concentran alrededor del 70% del número total de personas pobres en la región.

La situación, sin embargo, hubiese sido peor sin las reformas y las ganancias en estabilidad macroeconómica (dadas por baja inflación y déficit fiscal moderados). En el período de mayores reformas (1991-1993), se estima que ellas contribuyeron a un crecimiento económico adicional de 1,3 puntos porcentuales. El ingreso per cápita es mayor al que hubiese ocurrido en caso de no haberse implementado las reformas.

Detrás del pobre rendimiento de la economía está el que las reformas a veces se implementaron sólo a medias o mal, no contaron con respaldo institucional adecuado, se aplicaron en un contexto financiero internacional adverso y, especialmente, ignoraron objetivos de equidad y buen gobierno. Esto se sumó a los altos niveles de desigualdad y exclusión en la región, frenando el crecimiento y cancelando sus beneficios en la reducción de la pobreza.

**GRÁFICA 2. POBREZA, DESARROLLO Y POBLACIÓN POBRE EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

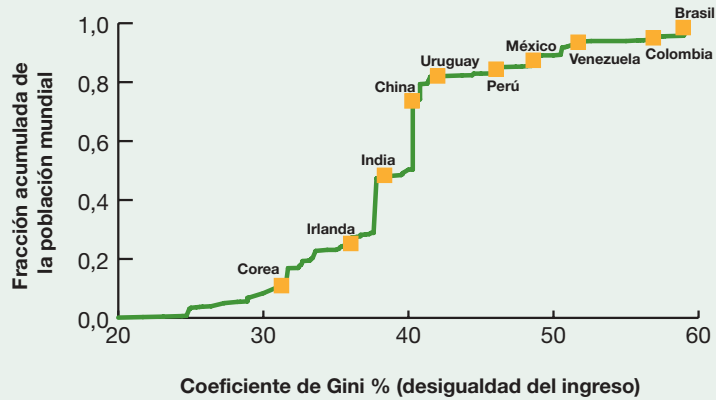


Nota: El tamaño de cada esfera es proporcional al número de pobres en el país.

**Desigualdad del ingreso, pobreza y exclusión**

La región tiene una de las peores distribuciones de ingreso del mundo. A finales de los años noventa, el 20% de la población con mayor riqueza recibía 60% del ingreso disponible, mientras que el 20% más pobre recibía solamente un 3%. En la gráfica 3 se aprecia como dentro de la distribución acumulativa de la población mundial los países de América Latina se encuentran concentrados en la parte mas alta de la curva —arriba del percentil 80. Durante los años noventa, la desigualdad en el ingreso aumentó en todos, menos cuatro países en la región<sup>5</sup>. El promedio regional del coeficiente de Gini creció en 3%. Detrás de la desigualdad de ingreso, existe gran desigualdad en la distribución de

**GRÁFICA 3. LA DESIGUALDAD DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL. 1999**



Incluye 108 países. Datos 1993–1999.  
Fuente: World Bank Indicators 2002.

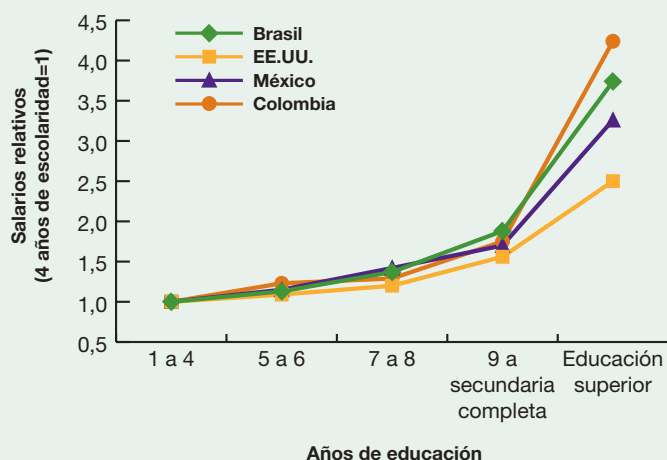
5. Otras estimaciones confirman este aumento de la desigualdad, de acuerdo a CEPAL 2002; la desigualdad del ingreso aumentó en ocho países de la región, disminuyó en cuatro y se mantuvo constante en cuatro.

activos, incluyendo educación, tierra, y crédito. De acuerdo a estudios recientes, el promedio de escolaridad del 20% de la población más pobre es de cuatro años, mientras que el del 20% más rico asciende a diez años.

Esta distribución desigual de la educación y otros activos —tierras, tecnologías, etc.— sin embargo, no explica completamente el exceso de desigualdad de la región y su incremento durante los años noventa. Los diferenciales de salario por calificación son también especialmente elevados en la región y crecieron durante los años noventa (ver gráfica 4)<sup>6</sup>. Durante las últimas dos décadas el progreso técnico global sesgado hacia el trabajo calificado ha incrementado su demanda y ha agudizado la desigualdad de salarios entre trabajadores calificados y no calificados. Ello aun cuando la oferta laboral de trabajo calificado en muchos países de la región no ha crecido suficientemente.

Estos avances tampoco han llegado bien a regiones atrasadas y, en ausencia de políticas que compensen disparidades regionales, la integración regional ha tendido a exacerbar desigualdades geográficas. La apertura del comercio agrícola ha tendido a acentuar desigualdades entre agricultores con acceso a recursos productivos y aquellos sin acceso.

**GRÁFICA 4. INGRESOS LABORALES POR CALIFICACIÓN: BRASIL, COLOMBIA Y MÉXICO COMPARADOS CON ESTADOS UNIDOS**



Fuente: Bourguignon, Ferreira, y Leite, 2002a; Vélez et al., 2002b.

El exceso de desigualdad del ingreso explica parcialmente el atraso en la reducción de pobreza. Como se vio anteriormente, si bien América Latina y el Caribe exhiben un nivel de pobreza moderado con relación al resto los países en desarrollo, este resulta excesivo dado su nivel de desarrollo económico y esto está directamente asociado al exceso de desigualdad del ingreso de los países de la región<sup>7</sup>. En efecto, tal como se aprecia en la gráfica 5, de 13 países de la región, 11 presentan niveles de pobreza por arriba de la línea continua que indica el nivel de pobreza esperado al nivel de desarrollo correspondiente. Por

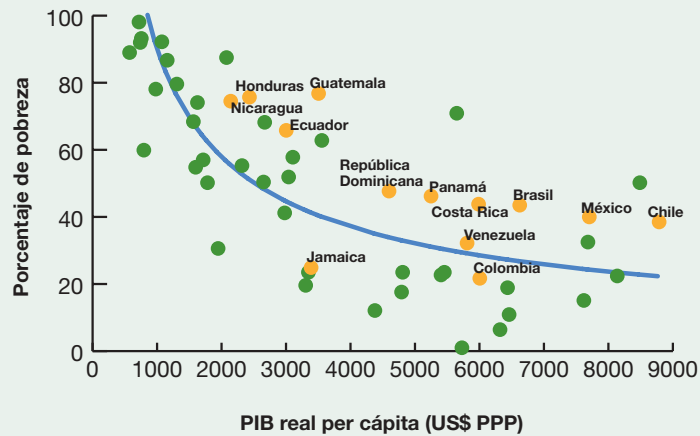
6. Véase Bouillon, et al. (2002), Ferreira et al. (2002) y Vélez et al. (2002) para los casos de México, Brasil y Colombia, respectivamente.

7. Como ya se describió en la gráfica 3.

ejemplo, en el caso de Brasil —uno de los países más desiguales de la región— el nivel de pobreza observado supera en más de 15 puntos el nivel esperado para una muestra global de países. Para Guatemala, Honduras y Nicaragua el “exceso” de pobreza es aún mayor y alcanza más de 35, 24, y 20 puntos porcentuales, respectivamente.

Aumentando el problema de la desigualdad está la exclusión social que es causa y consecuencia de aquella. La exclusión extiende el concepto de desigualdad de individuos a grupos. Las poblaciones excluidas socialmente debido a su género, edad, raza, origen étnico, discapacidad, VIH/SIDA, o situación migratoria<sup>8</sup>, entre otros aspectos, viven en condiciones de pobreza, sufren de múltiples desventajas, estigma y discriminación.

**GRÁFICA 5. EXCESO DE POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CON RESPECTO AL RESTO DEL MUNDO**



Fuente: World Development Report, (1999/2000), Barros (2002).

### ***Disparidad en el desarrollo social***

En comparación con los modestos resultados en reducción de la pobreza y persistencia del problema distributivo, en la última década la región ha dado pasos importantes en mejorar indicadores sociales promedio. El conocido Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Naciones Unidas, que resume indicadores clave de bienestar como la esperanza de vida al nacer y la alfabetización, lo refleja bien, al mostrar que el promedio para la región (que alcanzó un valor de 0,78 en el último reportaje en 2003) es comparable al de Europa del Este y Central y superado solamente por el promedio para los países desarrollados. Además, la brecha entre ambos grupos de países ha disminuido.

¿Por qué en América Latina el progreso de los indicadores sociales no se traduce en menor pobreza y crecimiento más acelerado? Parte de la explicación radica en el hecho de que el avance que señala el IDH, por ser un promedio agregado, encubre disparidades en capital humano, condiciones sociales y niveles de vida entre países pobres y ricos, entre

8. Esto incluye la población desplazada por conflictos internos, como en el caso de Colombia.

regiones de un mismo país, entre ricos y pobres, hombres y mujeres, grupos indígenas y no indígenas, afrodescendientes y otros, así como entre la población urbana y rural. El índice no captura los altos niveles de desigualdad y exclusión en la región, que posibilitan el que se registren avances promedios en bienestar sin que haya cambios en el bienestar de los pobres y excluidos.

Aunque parezca paradójico, pueden coexistir avances promedios en los indicadores sociales con retrocesos en la reducción de la pobreza. Los logros sociales reflejan inversiones de largo plazo, cuyos resultados se ven con rezagos significativos en el tiempo, y son difíciles de alterar en el corto plazo. A través del tiempo, los avances sociales debieran de traducirse en sociedades más impermeables a la pobreza coyuntural y los efectos negativos de corto plazo.

En efecto, los promedios de la región esconden parcialmente una marcada inequidad tanto en indicadores de resultado como de acceso a servicios sociales. En salud, tal es el caso, por ejemplo de Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, Haití, Nicaragua, Paraguay y Perú. Una muestra de los países anteriormente mencionados indica que, en promedio, la tasa de acceso a servicios de salud es de 34% para el quintil más pobre y de 94% para el quintil más rico<sup>9</sup>. Estos niveles de desigualdad de acceso se traducen, a su vez, en severas brechas en los indicadores de resultados en el área de salud, como son los indicadores de malnutrición en la niñez y de mortalidad materna. Para el mismo grupo de países, el promedio simple de la tasa de desnutrición en niños del quintil más pobre es 6,3 veces mayor que la del quintil más rico. Cabe notar que también existe gran heterogeneidad entre países ya que este cociente varía desde 3,6 en los casos menos desiguales hasta 10,1 en los países de mayor desigualdad. En lo que se refiere a los esfuerzos para reducir la mortalidad materna, un ejemplo es el caso de Bolivia, donde la cobertura de partos institucionales en 1998 llegó a tan sólo 39% en el quintil más pobre, comparada con 95% en el quintil más rico. En lo que se refiere a inmunización, el porcentaje de niños de 0 a 2 años inmunizados contra la difteria, tétanos y polio en el quintil más rico es nueve puntos porcentuales mayor que en el quintil más pobre.

Estos resultados de salud están estrechamente correlacionados con la inequidad del acceso a agua potable y alcantarillado. En efecto, para una muestra de cuatro países el porcentaje de hogares con alcantarillado en el quintil más rico es mayor que en el quintil más pobre en doce puntos porcentuales. Las disparidades son también evidentes en el acceso a agua potable; la diferencia entre el quintil más rico y el más pobre es de 33 puntos porcentuales. No obstante, cabe subrayar que la tasa de crecimiento en el acceso a agua potable ha sido equitativa entre ricos y pobres.

Algo similar se presenta en el caso de la educación. En esta área, la diferencia entre tasas de asistencia escolar entre el quintil más rico y el quintil más pobre es de 6 puntos porcentuales (de 92% a 98%).

---

9. Para información detallada véase capítulos VII y VIII.

Con relación al problema de exclusión social, se observa que los indicadores sociales son peores para los grupos excluidos. Un ejemplo son las tasas de mortalidad infantil, que en algunos países son de más del doble para algunas etnias comparadas con las cifras correspondientes a descendientes de europeos. Otro ejemplo son los datos sobre educación de las niñas indígenas. En Guatemala, por ejemplo, la educación de estas niñas registró el menor avance de todos los grupos (hombres y mujeres, indígenas y no indígenas), aunque la educación de la mujer promedio registró el mayor progreso. Aún más, la brecha educacional entre niñas indígenas y no indígenas creció en vez de disminuir en las últimas décadas —ésta aumentó de dos a dos años y medio, en promedio (Duryea et al., 2001). Ello muestra que pueden coexistir progresos en indicadores sociales promedios con aumentos en las brechas de bienestar social entre individuos y grupos. Otro ejemplo son los cambios en las tasas de mortalidad infantil en Bolivia. En el período 1989-98, la tasa promedio de mortalidad infantil se redujo en un 30%. Las diferencias en estas tasas entre áreas rurales y urbanas, sin embargo, aumentaron. En 1989 la tasa rural era 1,42 veces mayor que la urbana. En 1998, aunque ambas tasas bajaron, esta diferencia aumentó a 1,80 (Medici, 2003).

### ***Pobreza y medio ambiente***

Uno de los aspectos más sobresalientes del desarrollo socioeconómico de la región es la estrecha relación entre pobreza y medio ambiente. Los recursos naturales son la fuente principal de sustento en el medio rural, por lo que el acceso seguro a los recursos del campo juega un papel crítico en la satisfacción de las necesidades básicas de alimento y generación de ingresos de la población. La degradación de los recursos del suelo y agua amenaza directamente la subsistencia de comunidades, acentuando las condiciones de vulnerabilidad en la población pobre. En el medio urbano, los procesos de degradación del medio ambiente afectan la calidad de vida de los más pobres, quienes cuentan con menores niveles de infraestructura básica (agua y saneamiento, disposición de residuos sólidos, calidad de vivienda) y tienen mayor exposición a la contaminación urbana y riesgos ambientales.

### ***Consolidación de la democracia***

El hecho quizás más destacado en la región ha sido la consolidación de la democracia. Los regímenes democráticos, que se establecieron en la década anterior, realizaron mejoras significativas en cuanto a derechos ciudadanos, la consolidación de un Estado de Derecho, las capacidades reguladoras del Estado, y la descentralización de las funciones de gobierno, acercando el gobierno a los ciudadanos. Sigue sí existiendo un déficit democrático, que en ocasiones se expresa en autoritarismo, clientelismo, corrupción, y “captura” de las instituciones por intereses particulares. A él, como a la alta desigualdad y exclusión, son atribuibles el que la región no haya alcanzado grados razonables de cohesión social.

Este entorno complejo y contradictorio, caracterizado por la heterogeneidad de situaciones entre países, entre regiones de un país, entre personas perteneciendo a grupos específicos, y entre individuos, enmarca los desafíos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

## 2. LOS DESAFÍOS DE LOS ODM EN LA REGIÓN: POBREZA Y ATENCIÓN A LA INEQUIDAD DEL DESARROLLO SOCIAL

### ***En promedio, ¿dónde está América Latina?***

El *Informe de Desarrollo Humano* del PNUD (2003), que analiza dónde se encuentra el mundo en términos de cumplir las ocho metas del milenio, muestra el avance promedio de la región en la consecución de seis de los siete objetivos regionales (el octavo objetivo involucra cooperación internacional). La región ya alcanzó la meta de igualdad de género, si ella se mide (como lo pide el ODM) a través de la proporción de niñas en educación primaria y secundaria, y está por alcanzar la meta de educación primaria antes de lo pedido. Está en buen camino para alcanzar las otras cuatro metas: reducción del hambre (tasas de desnutrición), reducción de la mortalidad infantil, mayor acceso a agua potable, y mayor acceso a saneamiento. Contrastando con estas aparentes buenas noticias, la región está seriamente rezagada en cuanto a la meta de reducir la pobreza en un 50%, lo que le impone un gran desafío para cumplir con los ODM.

Estas proyecciones comparten el problema generalizado de la calidad y confiabilidad de los datos sobre pobreza y bienestar. En especial, para varios de los indicadores sociales, como ser las tasas de mortalidad infantil y materna, fuentes de datos regionales más desagregadas arrojan proyecciones menos alentadoras en cuanto al progreso de la región en término de los ODM y llaman a hacer esfuerzos especiales (que cambien las tendencias actuales), no sólo para el objetivo de reducción de pobreza, sino también si es que se quiere cumplir con los Objetivos del Milenio en cuanto a indicadores sociales. La llamada por estos esfuerzos se intensifica cuando los objetivos globales del *Informe de Desarrollo Humano* se adaptan a las especificidades de la región. Los objetivos globales para los indicadores sociales dan una visión parcial del grado de progreso de la región. Este es el caso, por ejemplo, con el objetivo de igualdad de género en educación, que no es una medida válida de la meta de igualdad de género para América Latina (ya que las desigualdades de género se observan, no en la educación pero en etapas posteriores del ciclo vital, en la transición entre escuela y trabajo, y en los mercados). Sumado a todo esto están las inequidades observadas en los puntajes sociales, que los promedios regionales encubren, y que ratifican la necesidad de llevar a cabo esfuerzos que cambien las tendencias actuales para cumplir con todos los ODM.

### ***Dos retos: reducir la pobreza y asegurar el desarrollo social equitativo***

La región enfrenta dos grandes retos en término del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Primero está el reto de la reducción de la pobreza, que le exige hacer esfuerzos especiales para mantener una tasa de crecimiento positiva por arriba de la tendencia reciente y una reducción sustancial de la desigualdad del ingreso y de la exclusión social.

Segundo, si bien la región podría quizás alcanzar la mayoría de las metas restantes mejorando los promedios, los altos niveles de desigualdad y exclusión hacen temer que grandes proporciones de la población pobre y los grupos excluidos se verían impedidos para alcanzar estos niveles de bienestar. Como bien lo dice el Informe de Desarrollo Humano 2003 del PNUD, la apariencia de que no existe un mayor reto de desarrollo social en América Latina puede estar de acuerdo con el texto, pero no con el espíritu de los objetivos acordados.

Un ejercicio exploratorio para la meta de reducción de mortalidad infantil en el caso de Brasil ejemplifica cómo los ODM se pueden cumplir en la región acatando o no el espíritu de la Declaración del Milenio. La mortalidad infantil se podría reducir evitando muertes infantiles en los cuatro estados más ricos de este país, llegando a alcanzar el 80% de la meta en 2015, pero aumentando la brecha (ya vasta) entre estados ricos y pobres más de 15 veces. Por otro lado, si los esfuerzos se concentraran en los estados pobres, la meta se podría lograr en un 100%, logrando equidad en las tasas de mortalidad infantil (OPS 2003). Por tanto, la región debería resaltar la importancia del reto del progreso social reformulando los indicadores de las metas 2 a 7 a un más alto nivel e incluyendo la dimensión de equidad en el monitoreo de cada una de ellas<sup>10</sup>.

### ***Los vínculos entre los ODM***

Sin avanzar en otras dimensiones de la igualdad de género y sin mejorar el bienestar de los pobres y excluidos, la región no podría reducir inequidades en la distribución de activos y cumplir con el objetivo de reducción de la pobreza. Tampoco podría reanudar un crecimiento sostenido. Los vínculos entre inversión en el capital humano de los pobres, reducción de pobreza y mayor crecimiento son estrechos. También son estrechos los vínculos entre desigualdad, pobreza y frenos en el crecimiento. La alta desigualdad disminuye las tasas de crecimiento y desacelera el impacto positivo del crecimiento en la reducción de la pobreza. Esta y la exclusión social que predominan en América Latina posibilitan, como se dijo anteriormente, que el puntaje de indicadores sociales promedio pueda aumentar sin afectar (mejorar) el bienestar de los pobres y excluidos.

El aumento en los promedios de las metas sociales de los ODM como resultado de incrementos en los puntajes de los pobres y, por ende, una mejor distribución de los puntajes, es esencial para el crecimiento y el cumplimiento del Objetivo 1, la reducción de la pobreza. En la región, la distribución desigual de los niveles de educación es una de las principales vías a través de la cual la desigualdad afecta el desarrollo. Las familias de escasos recursos no pueden invertir en la educación de sus hijos, a pesar de que ello representa un esfuerzo que produce beneficios sociales y económicos. Esta distribución desigual de educación está estrechamente vinculada a bajos niveles de productividad y alta informalidad de gran parte de la fuerza laboral, y es un factor determinante de los bajos niveles de competitividad de las economías.

---

10. Esto es, metas mínimas para los grupos más pobres de la población.

En consecuencia, las políticas redistributivas de la región pueden llegar a ser complementarias del crecimiento económico. En efecto, políticas redistributivas eficientes —en activos humanos y físicos de mayor rentabilidad— ayudan a apalancar el impacto sobre la pobreza a través del crecimiento. Esto a su vez, ayudaría a ampliar la base fiscal y relajaría los posibles costos de eficiencia de las políticas redistributivas. La persistencia de la desigualdad en la región sugiere además que existen costos o dificultades políticas considerables para la redistribución. Por tanto, una de las tareas prioritarias en el futuro próximo será la identificación de un conjunto de políticas que redistribuyan recursos y activos minimizando los costos políticos como las posibles distorsiones en los incentivos económicos al crecimiento.

El progreso en los indicadores de reducción en las brechas de género es igualmente crítico para alcanzar el Objetivo 1, como para alcanzar los Objetivos 2 a 7. Aunque todavía no existe una medida de pobreza individual confiable desagregada por género (todas las medidas de pobreza actuales se refieren a los hogares, no a los individuos), la mayor pobreza de los hogares encabezados por mujeres que se observa en la región sugiere la importancia de focalizar en la mujer para reducir la pobreza familiar. Más importante quizás, la evidencia empírica muestra que invertir en la mujer en hogares pobres tiene altos retornos en términos de incrementar el bienestar infantil y reducir la pobreza. La mayor salud, educación e ingresos de la mujer de hogares pobres están positivamente vinculados al bienestar infantil. Son vehículos poderosos y eficientes para romper la transmisión intergeneracional de desventaja entre padres e hijos, y combatir la pobreza estructural o “dura” en la región. Las inversiones en la mujer son igualmente centrales (por razones obvias) en la consecución de los otros ODM (como ha sido afirmado por los jefes de los bancos multilaterales de desarrollo y del Fondo Monetario Internacional), en especial, las metas de reducir la mortalidad infantil y materna, y la contención del VIH/SIDA.

#### ***Regionalización de los ODM***

Además de atender los dos principales retos regionales de reducir la pobreza y asegurar el desarrollo social (en promedio), los ODM imponen a la región dos desafíos adicionales para cumplir con el espíritu de la Declaración del Milenio:

1. *Definir y monitorear metas de desarrollo social equitativo* (ODM 2 a 7). Ello significa llegar a la meta mejorando la distribución de los puntajes, es decir, mejorando el bienestar de los países pobres, las regiones atrasadas, los grupos excluidos y las personas pobres (para lo que se requiere datos desagregados).
2. *Recalibrar las metas de desarrollo social (2 a 7) para la región*. Esta calibración tendría dos formas principales: primero, elevando el nivel de las metas cuando estas se encuentren muy próximas a la situación actual de la región como es el caso de la meta 2 de educación primaria, que se puede elevar a la meta (acordada en la Cumbre de las Américas) de universalizar la educación secundaria. Segundo, complementando los indicadores definidos en los ODM globales con indicadores de relevancia específica para la región (desarrollados en el capítulo siguiente). Ello se puede hacer, por ejemplo, también en el caso del ODM 2, complementando indicadores de acceso a la educación con indicadores de logros educacionales.

### **Condiciones institucionales**

La consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio presupone la adopción o ratificación de principios básicos y ciertos requisitos y elementos. En cuanto a principios, en América Latina los ODM exigen sociedades más cohesionadas socialmente, regidas por un contrato social explícito entre gobierno y ciudadanos. Ello significa un gobierno transparente y guiado por resultados, con capacidad de rendición de cuentas, que promueva la solidaridad e igualdad, y con ciudadanos informados (“empoderados”) con derechos y responsabilidades claras.

El desarrollo institucional, la reforma del sector público, y el fortalecimiento de la capacidad estadística son requisitos necesarios. Nadie cuestiona hoy en día el papel central de las instituciones, y la región se ubica muy por debajo de donde debería de estar en indicadores de confianza en instituciones públicas. La profundización de las reformas institucionales, por ende, es parte fundamental de cualquier agenda de desarrollo, incluyendo el logro de los ODM que, de por sí, exigen instituciones regidas por resultados medibles. Las grandes áreas de reforma institucional se pueden agrupar en aquellas que mejoran el sistema democrático, la ley, la relación entre el Estado, el mercado y la

#### **RECUADRO 1. PRIORIDADES PARA LAS REFORMAS INSTITUCIONALES**

<p><i>(A) Sistema democrático</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) poder legislativo</li> <li>(b) sistema electoral y de partidos</li> <li>(c) administración pública</li> <li>(d) órganos de supervisión y control</li> <li>(e) descentralización del poder político</li> <li>(f) sociedad civil</li> <li>(g) cultura democrática</li> </ul>	<p><i>(B) Estado de Derecho</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) poder judicial</li> <li>(b) acceso a la justicia</li> <li>(c) lucha contra la corrupción</li> <li>(d) medidas alternativas de solución de conflictos</li> <li>(e) actualización normativa sustantiva y procesal</li> <li>(f) seguridad ciudadana</li> </ul>
<p><i>(C) Estado, mercado y sociedad</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) profesionalidad de las instituciones de gestión económica</li> <li>(b) instituciones de regulación de mercado</li> <li>(c) instituciones para el diseño de políticas activas e inclusivas</li> <li>(d) instituciones de concertación</li> <li>(e) instituciones de gobernabilidad ambiental</li> </ul>	<p><i>(D) Gestión pública</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) servicio civil</li> <li>(b) capacidad fiscal y eficacia y transparencia del gasto</li> <li>(c) coordinación de políticas</li> <li>(d) gestión de los servicios públicos</li> <li>(e) mayor uso de tecnología de información y comunicación</li> </ul>

Fuente: BID (2003), “Modernización del Estado”, Documento de estrategia.

sociedad, y la gerencia del sector público (ver recuadro 1). Los ODM, además, exigen instituciones efectivas en el sector social, lo que significa mejorar notablemente la coordinación interinstitucional, la eficiencia del gasto social, y la apropiación por parte de los ciudadanos de las políticas sociales.

La reforma de la gerencia pública requiere políticas fiscales adecuadas, incluyendo la implantación de un sistema impositivo efectivo, que provea los ingresos públicos necesarios para un buen gobierno y una buena consecución de los ODM. Prioridades en la región son el manejo y la disciplina fiscal; un sistema de recaudación de impuestos más efectivo y con mayor base impositiva para ciertos impuestos; y un gasto público

#### **RECUADRO 2. ELEMENTOS CLAVE DESTACADOS EN LA CONFERENCIA REGIONAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SOBRE LOS ODM, JUNIO DE 2002**

**Apropiación de los objetivos de desarrollo.** Corresponde adaptar los objetivos de desarrollo a la realidad específica de la región como resultado de una extensa interacción de los gobiernos con la sociedad civil, los pobres y el sector privado. Esto requiere de mecanismos participativos amplios donde la voz de los beneficiarios y los actores sociales se traduzca en objetivos nacionales.

**Presupuestación de las metas de desarrollo.** Las metas nacionales de desarrollo acordadas en espacios de diálogo participativo, deben ser incorporadas en los procesos presupuestarios públicos de manera que se pueda asegurar su logro y sostenibilidad. Esto supone el diseño e implementación de presupuestos plurianuales que garanticen la coherencia y continuidad de la planificación del gasto público y, al mismo tiempo, protejan a los pobres de los ciclos y perturbaciones económicas.

**Gestión por resultados.** La apropiación de las metas por parte de los países y la asignación sistemática de los recursos sociales no serían suficientes si no se cuenta con una administración pública cuyo desempeño esté basado en el alcance de resultados en vez del desarrollo de acciones operativas. Un enfoque de gestión basado en resultados debe ser puesto en práctica en los sectores públicos de la región, de manera que permita moldear estructuras organizacionales operativas flexibles y, así implementar el marco de desarrollo transversal provisto por los ODM.

**Monitoreo de los esfuerzos y resultados.** La elaboración de políticas y el control social de las acciones públicas orientadas a reducir la pobreza y promover la equidad social precisan estar basados en decisiones mejor informadas. Esto demanda la construcción de amplios sistemas de información, que de manera oportuna y confiable sean capaces de hacer seguimiento no solamente a los resultados de las políticas públicas, sino también a los esfuerzos gubernamentales y los recursos financieros.

Fuente: BID (2003), "Modernización del Estado", Documento de estrategia.

balanceado, que beneficie la inversión en el capital humano y la expansión de oportunidades de los pobres y excluidos. Ello significa, además del aumento en su eficiencia, la expansión del gasto social (en países donde sigue siendo una proporción baja del gasto total y del PIB), su protección (frente a crisis y reducciones fiscales), y la maximización de su impacto distributivo.

Finalmente, los ODM exigen que los gobiernos de la región mejoren sus sistemas de estadísticas de pobreza y de indicadores sociales, como su capacidad de monitorear metas cuantitativas y medir resultados e impactos de las políticas.

La Conferencia Regional sobre los ODM (celebrada en el BID en junio de 2002) resaltó además cuatro *elementos* clave: la apropiación por parte de los países, la incorporación en presupuestos nacionales, la gerencia por resultados, y el monitoreo a través de sistemas de información exhaustivos.

Como se vio en el Capítulo II, el Banco ha estado comprometido con los temas fundamentales de los ODM y ha apoyado a los países a través de sus operaciones.

En resumen, el Banco debe fortalecer el apoyo institucional a los países, para promover el seguimiento de indicadores sociales y la evaluación de programas para elevar la efectividad de las políticas de desarrollo. En concordancia con el Proyecto del Milenio, debe incrementar la capacidad analítica para apoyar a los países en identificar políticas que faciliten la consecución de los ODM y, por último, fortalecer el diseño de programas sociales por la vía de los enfoques integrales para la reducción de pobreza e intensificar la coordinación entre donantes.

### 3. CONCLUSIONES

Durante la última década, la región ha logrado grandes avances en la mayoría de los indicadores sociales de los ODM, como son educación primaria y reducción de la mortalidad infantil y otros. No obstante, los logros alcanzados en el área de pobreza fueron menos alentadores.

Sin embargo, dos desafíos adicionales claves para la región serían la búsqueda del desarrollo social equitativo y la recalibración de las metas sociales para la región. Con relación al primero, la región deberá concentrarse en mejorar el bienestar de las regiones más pobres, grupos excluidos, regiones atrasadas y personas pobres. Con relación al segundo, la región deberá elevar el nivel de las metas en los casos en que estas se encuentren muy próximas a la situación actual y utilizar indicadores complementarios de relevancia específica para la región. En los siguientes capítulos se abordarán en detalle estos dos puntos.

## REFERENCIAS

BID. 2003. *Modernización del Estado: Documento de estrategia*. Washington, D.C.: BID.

Bouillon, C. y M. Buvinić. 2003. Desigualdad, exclusión y pobreza en América Latina y el Caribe: Implicaciones para el desarrollo. Trabajo preparado para el Seminario sobre Cohesión Social en América Latina, organizado por CE/BID, Bruselas, 5-6 junio, 2003.

Duryea, S., A. Cox-Edwards y M. Ureta. 2001. Women in the LAC Labor Market: The Remarkable 1990s. Documento presentado en el Seminario "La mujer en el trabajo: Desafío para el desarrollo. 42ª Reunión Anual del BID, 17 marzo de 2001, Santiago, Chile.

Medici, A. 2003. Diferenciales de tasa de mortalidad infantil en Bolivia. Comunicación personal.

OPS. 2003. "Salud en los Objetivos de Desarrollo del Milenio", borrador interno para discusión, Area de Gobernanza y Política, OPS/OMS, 2003.

PNUD. 2003. Informe de desarrollo humano 2003: Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Un acuerdo entre naciones para terminar con la pobreza. Oxford U. Press.

