



LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO | más allá de los promedios



Borrador – Citar sólo con autorización de los autores.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina: más allá de los promedios

Diana Alarcón¹, José Antonio Mejía², Eduardo Zepeda³

La Declaración del Milenio, firmada por 191 jefes de estado durante la Cumbre del Milenio del año 2000 representa un consenso internacional amplio alrededor de objetivos de desarrollo claramente definidos que incluye múltiples dimensiones del bienestar. Representa una oportunidad única para avanzar hacia mejores formas de coordinación entre los distintos actores del desarrollo, tanto a nivel nacional como internacional, en la medida en que ha sido suscrito por todos los gobiernos que forman parte del sistema de Naciones Unidas, los organismos multilaterales, los bancos regionales, las agencias bilaterales de cooperación para el desarrollo y parte importante de las organizaciones de la sociedad civil. Al interior de cada país, los gobiernos han refrendado su compromiso para incluir las metas derivadas de la Declaración del Milenio en sus propios planes nacionales de desarrollo y estrategias de reducción de la pobreza y han sido un punto de partida importante para abrir el diálogo a grupos mas amplios de la sociedad civil.

En realidad los objetivos trazados en la Declaración del Milenio no son nuevos, los ODM representan una síntesis de los múltiples acuerdos a los que se había llegado en las distintas cumbres y conferencias internacionales que se organizaron en los años noventa. En cada una de estas reuniones se fijaron objetivos específicos sobre temas de educación, salud, equidad de genero, protección al medio ambiente, etc. La Declaración del Milenio recoge estos acuerdos internacionales y los sintetiza fijando metas concretas que deberán cumplirse en el año 2015. Representan, en ese sentido, una oportunidad para avanzar en áreas clave de desarrollo de una manera integral y coordinada—porque incluye las múltiples dimensiones del desarrollo humano y ofrece la oportunidad de crear consensos específicos sobre la utilización de recursos para el desarrollo alrededor de metas concretas de mediano plazo.

Los ODM son la expresión concreta de los objetivos trazados en la Declaración del Milenio. Tal como fueron definidos en la agenda internacional, incluyen: la reducción

¹ Banco Inter-Americano de Desarrollo (IDB), Washington DC, EE.UU.

² MECOVI – Banco Inter-Americano de Desarrollo (IDB), Washington DC, EE.UU.

³ Centro Internacional de Pobreza – PNUD, Brasília, Brasil

de la pobreza de ingresos y el hambre, la educación primaria universal, la igualdad de género, la reducción de la mortalidad infantil y materna, la reversión del contagio del VIH/SIDA, la preservación del medio ambiente y la ampliación del acceso al agua potable y a servicios sanitarios. Los ODM se proponen además mejorar la alianza internacional para el desarrollo mediante la asignación de mayores recursos de ayuda para el desarrollo, reducción de la deuda externa y mejor acceso de los países en desarrollo a los mercados internacionales.

Una contribución interesante de los ODM a la discusión sobre prioridades de desarrollo, es la manera como esta agenda ha logrado establecer una relación clara entre objetivos generales, metas concretas e indicadores de seguimiento. Estas características le dan un nivel de concreción a la agenda de desarrollo que no encontramos con frecuencia en las propuestas de desarrollo de nuestros países. Un problema común en la región, es la definición de objetivos muy generales que no representan compromisos efectivos de desarrollo. Es frecuente encontrar en los planes de gobierno de nuestros países, objetivos de desarrollo tan generales “reducción de la pobreza”, “reducción de la desigualdad”, “mejoras a la educación y la salud de la población”; que no definen rutas de acción y compromisos específicos que guíen la inversión de recursos. Las características de la agenda que define los ODM permite establecer compromisos cuantitativos concretos, con una temporalidad bien definida y con indicadores explícitos de seguimiento que nos permiten evaluar el avance hacia el cumplimiento de las metas. Un ejemplo de esto es el Objetivo No. 1 que propone “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”. El enunciado de este objetivo, expresa una visión de futuro donde se da prioridad a los esfuerzos por eliminar las formas más extremas de exclusión. Este objetivo general se define con mayor precisión a partir de dos metas: Meta 1. reducir a la mitad, entre 1990 y 2015 la proporción de personas con ingresos menores a un dólar al día. Meta 2. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015 la proporción de personas que sufren hambre. Estas dos metas, así definidas, representan ya un compromiso concreto, cuantitativo y con una temporalidad bien definida, para avanzar hacia el objetivo de reducción de la pobreza. Para dar seguimiento a los avances hacia el cumplimiento de cada una de estas metas se han definido indicadores específicos que permiten verificar los avances hacia el cumplimiento de la meta⁴. Esta característica de la agenda que define los ODM ha hecho una contribución significativa a la discusión internacional sobre temas de desarrollo, porque permite avanzar desde la retórica declarativa de buenas intenciones al establecimiento de compromisos concretos de desarrollo.

La primera pregunta que surge en el contexto de América Latina es: hasta que punto los ODM son relevantes a las condiciones de desarrollo de estos países? Siendo una región de desarrollo medio, hasta que punto objetivos tan elementales como pobreza extrema, desnutrición, educación primaria y otros, representan verdaderos retos de desarrollo de los países de la región. Las gráficas en el Anexo B intentan dar cuenta de la posición de los distintos países de América Latina con respecto a los indicadores de seguimiento que fueron adoptados globalmente. Los datos corresponden al último año para el cual tenemos información comparable entre países. Los gráficos muestran

⁴ El Anexo A contiene el listado completo de los ODM tal como fueron definidos globalmente

que aún para metas modestas de desarrollo (tal como fueron definidas en la Declaración del Milenio) América Latina es una región heterogénea; varios países tienen enormes retos para alcanzar estos mínimos de bienestar. Revisemos algunos indicadores.

Aun para el caso de pobreza extrema con la definición del Banco Mundial⁵, la mayoría de los países para los cuales tenemos información, tienen más del 10 por ciento de la población con ingresos menores a un dólar diario; y en algunos casos entre una quinta y una cuarta parte de la población tienen ingresos menores a un dólar diario (Paraguay, Ecuador, El Salvador, Honduras). En el caso más extremo de Nicaragua más del 80 por ciento de la población tenía ingresos menores a un dólar diario, según el informe de Desarrollo Humano del PNUD en 2003. Un dólar diario per capita como estándar de pobreza efectivamente es muy bajo para una región de ingreso medio. Sin embargo, hay una gran cantidad de países donde una parte importante de la población aún no ha alcanzado ese estándar mínimo de desarrollo.

En términos de salud, los rezagos son mayores: hay cuando menos dos países (Honduras y Guatemala) donde 1 de cada 4 niños presenta grados elevados de desnutrición y en otros 8 la desnutrición alcanza a más del 10 por ciento de los niños menores de 5 años. Las tasas de mortalidad en niños menores de 5 años son altas en, cuando menos tres países (Guyana, Bolivia y Haití); aunque también hay otros (Chile, Costa Rica y Cuba) con tasas de mortalidad de niños menores de 5 años que son similares a las registradas en países más desarrollados. La mortalidad materna es más difícil de medir, las estimaciones disponibles en la mayoría de los países tienen altos márgenes de error, sobre todo en contextos rurales y áreas remotas donde el acceso a servicios de salud es más restringido. En términos relativos, América Latina tiene una incidencia relativamente baja de muertes maternas relacionadas con el embarazo y el parto, pero hay 9 países con una incidencia alta y dos de ellos (Bolivia y Haití) con valores muy por encima del promedio para todos los países en desarrollo⁶. La mortalidad materna está relacionada de manera muy cercana a la atención médica o de personal especializado que reciben las mujeres durante el embarazo y el parto; sólo el 58 por ciento de los partos en la región son atendidos por médicos y otro 27 por ciento por personal calificado—parteras o enfermeras. Es decir, hay cuando menos un 15 por ciento de nacimientos que exponen a las madres a condiciones de alto riesgo. Estos promedios esconden diferencias grandes entre países y no registran adecuadamente la falta de atención médica en zonas rurales y marginales donde los registros administrativos son inadecuados. Incluso, al nivel de promedios nacionales, hay varios países (Perú, Bolivia, Paraguay, Honduras, El Salvador, Guatemala y Haití)

⁵ El Banco Mundial ha propuesto una línea de pobreza de 1 dólar al día para medir la pobreza extrema. Esta línea corresponde al valor de una canasta básica de alimentos en los países más pobres de Asia y fue adoptada en el informe sobre pobreza que publicó el Banco Mundial en 1990. Para facilitar las comparaciones internacionales, el valor de esta canasta de alimentos es ajustado por el poder de paridad de compra que tiene un dólar en cada país (PPP). Hoy día la línea de pobreza de 1 dólar diario en realidad corresponde a 1.08 dólares PPP.

⁶ Datos del Informe de Desarrollo Humano 2003. PNUD

donde menos del 60 por ciento de los partos cuentan con asistencia de personal especializado.⁷

Los sistemas de salud pública en la región han sido muy eficientes para reducir la contracción de enfermedades previsibles como malaria y dengue hasta el punto de lograr su erradicación en varios países. La incidencia de muertes por malaria entre los niños pequeños (entre 0 y 4 años de edad) en América Latina es una de las más bajas en el mundo (1 por cada 100,000 niños) pero aun hay varios países en la región donde se registra un gran número de casos de malaria entre la población: Brasil, Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Honduras, Belice, Ecuador, Suriname y Guyana. En el caso de la tuberculosis, el problema parte desde la falta de información adecuada para evaluar su incidencia y evolución en el tiempo. En América Latina, los registros de muerte por tuberculosis son de los más bajos entre los países en desarrollo (9 de cada 100,000 habitantes) y su incidencia también era baja en 2001 (41 casos por cada 100,000). Hay, sin embargo, 11 países donde las tasas de mortalidad por esta causa son altas con una incidencia seguramente superior a la registrada oficialmente.

En 2002 se registraron 600 casos de HIV/SIDA en promedio en América Latina por cada 100,000 personas entre 15 y 49 años de edad. En el Caribe el problema es mas serio; en el mismo año había 2,440 personas infectadas y es la segunda región con más alta incidencia después de Africa al Sur del Sahara. Reducir la diseminación de esta epidemia requiere mucho mayor atención y recursos de parte de las políticas de salud y educación de la región. El problema es complejo por el estigma social que existe todavía en muchos países de la región que dificulta la detección apropiada de la enfermedad y la implementación de campañas de información y prevención. Un indicador de estas dificultades lo muestra el hecho de que sólo el 36 por ciento de las mujeres de 15 a 24 años que tienen relaciones sexuales de alto riesgo en la región declararon haber usado condones a pesar de que el 77 por ciento de las mismas tienen información sobre la enfermedad.

La meta de reducir a la mitad la proporción de personas que no tienen acceso a una fuente mejorada de agua permitiría, entre otras cosas, mejorar la salud de la población y liberar el tiempo de las familias para otras actividades (incluidas las productivas), al tiempo que contribuiría a aumentar el valor de la vivienda. En América Latina y el Caribe el 86 por ciento de las viviendas tenían acceso a una fuente de agua mejorada en el año 2000, aunque la distancia existente en la cobertura entre zonas rurales (66 por ciento) y urbanas (94 por ciento) es grande. Cuando presentamos la información por países, la dispersión es todavía mayor; las zonas urbanas, en general, tienen una alta cobertura en los servicios de agua potable, incluido un grupo de países que han logrado una dotación del servicio universal (o muy cerca de ser universal). No sucede lo mismo en zonas rurales donde solamente en Barbados se registra un nivel de cobertura total. En el resto de los países, el abastecimiento de agua en zonas rurales es muy inferior al que se registra en zonas urbanas. Tal vez los casos más dramáticos se registran en Jamaica, Colombia, Brasil y Haití donde la cobertura de agua rural ha retrocedido en los últimos 10 años. El indicador que intenta dar seguimiento a las

⁷ Esta información se encuentra en las gráficas con los indicadores ODM del Anexo B.

condiciones de tenencia de la vivienda muestra grandes rezagos en prácticamente todos los países de la región, con la única excepción de Barbados. En América Latina se registran grandes brechas para cumplir con el objetivo propuesto en la Declaración del Milenio. Mejorar las condiciones de tenencia de la vivienda haría una contribución importante para la reducción de la pobreza en la región en la medida que fortalecería la capacidad de los hogares para acceder al crédito, para estabilizar su residencia y utilizarla como un activo productivo en distintas estrategias de generación de ingresos.

Hoy otra serie de indicadores que dan seguimiento a la equidad de género. En los ODM se incluyen mediciones que dan cuenta de la presencia de las mujeres en el sistema educativo, su inserción en el mercado de trabajo y en posiciones de poder. En general, América Latina es una de las regiones donde las mujeres tienen una amplia presencia en el sistema educativo con promedios cercanos a la equidad (94 niñas por cada 100 niños en primaria) y una proporción de analfabetismo similar a la de los hombres. Incluso hay países donde hay más niñas que niños en la escuela primaria: Antigua y Barbuda, Nicaragua y Colombia. Sin embargo, estos logros educativos todavía no se traducen en igualdad de oportunidades para insertarse en los mercados de trabajo; en el año 2001 solo el 42 por ciento de los trabajadores asalariados no-agrícola eran mujeres con grandes diferencias entre países. Hay países donde cerca de la mitad de la fuerza de trabajo en estos sectores es femenina: Colombia, Bahamas, Uruguay, Barbados, Jamaica, Brasil y Honduras; pero también hay países donde menos del 35 por ciento son mujeres: Bolivia, Perú, Surinam, República Dominicana y El Salvador⁸. A menos que sea posible demostrar que la baja participación de las mujeres en los mercados de trabajo no agrícola es por propia elección, una inserción reducida en el empleo urbano puede ser síntoma de discriminación por razones de género. Por lo demás, la presencia de las mujeres en posiciones de poder político es muy limitada. Solo hay 3 países en la región (Cuba, Costa Rica y Argentina), donde un poco más del 30 por ciento de los representantes al parlamento son mujeres; en el resto de los países la presencia de las mujeres en posiciones de toma de decisiones es marginal.

La información que hemos presentado hasta aquí, muestra una situación relativamente avanzada en América Latina cuando se la compara con otras regiones del mundo en desarrollo, pero también la gran heterogeneidad que caracteriza a la región: hay un grupo grande de países que tienen rezagos importantes en las distintas dimensiones del desarrollo humano contenidos en los ODM. Esta visión agregada de "región" y de "país" tiene que ser complementada por análisis desagregado al interior de cada uno de los países. La desigualdad que caracteriza a la región implica precisamente la existencia de grandes diferencias en las condiciones de vida y las oportunidades que tienen los individuos en sus propios países. Una aproximación de estas grandes brechas de oportunidades es el indicador que mide la proporción del consumo nacional del 20 por ciento de la población más pobre. Incluso en los países con los mejores indicadores, el 20 por ciento de los más pobres solo consumen entre el 5 y menos del 7 por ciento del consumo nacional. Pero en los países donde se

⁸ Este indicador no muestra las diferencias de ocupación que pueden existir entre hombres y mujeres ni las diferencias salariales por razones de género; ambos son factores importantes en una evaluación completa sobre las condiciones de inserción de las mujeres a los mercados de trabajo.

registran las mayores brechas (Colombia, Paraguay, Brasil, Honduras) el 20 por ciento más pobre, no alcanza ni el 2 por ciento del consumo total.

El punto que queremos resaltar aquí es que, aun definidas con parámetros mínimos de desarrollo, los ODM tal como fueron aprobados en la agenda internacional, son relevantes para América Latina en la medida que nos permiten identificar los rezagos que persisten en la región en dimensiones básicas de bienestar.

La segunda pregunta que surge en esta discusión es: hasta que punto los ODM, tal como fueron definidos globalmente, reflejan las características y oportunidades de desarrollo de cada país? Hasta que punto pueden—y deben—ser redefinidos para establecer compromisos concretos y factibles a partir de las características propias de cada país? En la medida que los ODM representan una agenda global de desarrollo, las metas e indicadores seleccionados para darle seguimiento, reflejan la visión de desarrollo que establecieron los gobiernos y los diversos actores a nivel internacional para mejorar la coordinación de recursos y de acciones hacia *objetivos globales*. Esto no implica, sin embargo, que todos los países tienen el mismo punto de partida y los mismos retos que recorrer. Para que los ODM se conviertan en objetivos operativos y de movilización de recursos en cada país tienen que ser interpretados y adaptados a cada realidad nacional. Un ejemplo claro de este esfuerzo de adaptación en la región es el Objetivo No. 2 que establece “la educación primaria universal” para el 2015 con 3 indicadores de seguimiento que dan cuenta de la tasa de matriculación en primaria, la proporción de niños que terminan el quinto grado y la tasa de analfabetismo para jóvenes de 15-24 años de edad. En las gráficas del Anexo B podremos observar que prácticamente todos los países de la región han alcanzado niveles altos de matriculación a primaria y altas tasas de alfabetismo. Ciertamente quedan retos importantes para mejorar las tasas de terminación de los niños en la primaria, pero en general, América Latina es una región que ha invertido muchos recursos en educación primaria. Hoy día, la discusión se ha centrado mas en las grandes brechas que persisten en la calidad de la educación primaria que reciben los niños de distintos grupos socioeconómicos y distintas zonas del país. Empiezan a aparecer evidencias claras de que las grandes diferencias entre el campo y la ciudad y entre niños ricos y pobres está en la calidad de la educación que reciben. En este sentido, una adaptación de los ODM para la región seguramente tendrá que fijarse metas mas ambiciosas en educación para incluir la universalización de la educación secundaria, por ejemplo, y mejoras en la calidad de la educación. Este proceso de adaptación—*nacionalización*—de los ODM requiere del establecimiento de amplios consensos nacionales sobre las prioridades de desarrollo a las cuales se pueden comprometer los gobiernos y cuál es el volumen de recursos (financieros, humanos, de capacidades, etc.) que están dispuestos a invertir para alcanzar dichas prioridades. Un compromiso de este tipo, para ser realista, requiere la redefinición de metas cuantitativas y temporales y la selección de indicadores de seguimiento relevantes que permitan evaluar el progreso hacia metas bien definidas.

Este es tal vez uno de los grandes retos que le quedan a las políticas públicas de la región. Los planes y programas de desarrollo nacional no siempre incluyen la identificación de metas precisas, en cantidad y en el tiempo, consistentes con los

recursos de inversión disponibles. Este nivel de concreción, que implica compromisos, inversión de recursos y rendición de cuentas, requiere de amplios consensos incluyentes capaces de dar continuidad a las políticas públicas de un gobierno a otro para establecer proyectos de desarrollo de largo plazo. El marco en el que se ha planteado la discusión internacional sobre los ODM puede ser una oportunidad interesante para avanzar en esa dirección.

La tercera pregunta que plantea esta agenda es: cual es el nivel de desagregación con el cual debíamos dar seguimiento al cumplimiento de metas de desarrollo? Bastan los promedios nacionales para evaluar el progreso hacia objetivos de desarrollo bien definidos? Es evidente que un análisis de promedios en una de las regiones mas desiguales del mundo no basta para dar cuenta de las condiciones de vida y la falta de oportunidades de grandes grupos de la sociedad. La construcción de sociedades económicamente dinámicas y socialmente equitativas, requiere la identificación de prioridades de desarrollo que parten de una evaluación desagregada de las brechas que existen en las condiciones de vida y la estructura de oportunidades de los distintos grupos y regiones al interior de cada país. Los retos en este sentido son enormes, no solo por la falta de información estadística adecuada, sino por la dificultad que representa la construcción de consensos nacionales que parten del reconocimiento de la desigualdad inherente a la estructura de funcionamiento de nuestras sociedades.

Los promedios dan una falsa sensación de progreso; alcanzar una meta en “promedio” no significa, necesariamente, mejorar las condiciones de vida de amplios sectores de la población o regiones completas dentro de un país; de hecho, el progreso social frecuentemente elude a los pobres y a los que están en desventaja sobre todo en países con la profunda desigualdad que caracteriza a América Latina. Sólo un análisis desagregado nos permite definir con mayor precisión el tamaño del esfuerzo que el país tiene que hacer para proveer oportunidades mínimas de desarrollo a quienes tradicionalmente han sido excluidos de la educación, la salud y condiciones de vida mínimas. El uso de información desagregada nos permitiría identificar la dirección de los recursos que habría que destinar para cubrir las brechas sociales existentes.

No es nuestra intención en este punto mostrar las grandes desigualdades que caracterizan a la región, entre otras cosas porque requeriría un análisis mas extenso país por país y para cada indicador. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en coordinación con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y con financiamiento de la agencia Británica de cooperación (DFID), ha desarrollado una metodología para poner a disposición del público un banco de datos que contiene información desagregada y permite identificar las brechas de desarrollo persistentes en América Latina en relación a muchos de los indicadores de los ODM que pueden ser calculados con las encuestas de hogares disponibles en la región. La base de datos denominada EQxIS, se puede acceder por internet en la siguiente dirección: www.iadb.org/xindicators

A manera de ilustración, en la siguiente sección analizamos unos cuantos indicadores para un grupo pequeño de países seleccionados en la base de datos EQxIS para

mostrar la relevancia de introducir información desagregada al seguimiento de los ODM.

Evolución de la desigualdad con algunos indicadores seleccionados

Hemos elegido 6 indicadores para los cuales tenemos información en la base de datos EQxIS para ilustrar la persistencia de brechas de desigualdad importantes en algunos países seleccionados de la región y evaluar su evolución en el tiempo. A continuación presentamos un resumen descriptivo de los siguientes indicadores: tasa neta de matriculación a primaria, vacunación contra sarampión, porcentaje de partos asistidos por personal especializado, acceso a una fuente mejorada de agua, acceso a servicios sanitarios mejorados (para zonas rurales y urbanas) y el porcentaje de mujeres con trabajo asalariado en actividades no agrícolas. Estos indicadores fueron seleccionados por su relevancia para evaluar varias distintas de desarrollo.

Tasa de asistencia a la escuela primaria

A inicios de la década de los 90, la matriculación de los niños a la escuela primaria ya era alta, cuando se la compara con otras regiones. Sin embargo, se presentaban diferencias importantes dependiendo del nivel de ingreso de los hogares. En los países con mayor desigualdad—Brasil, Nicaragua, Guatemala, El Salvador—la diferencia en las tasas de matriculación de los niños a la escuela era de 20 a 27 puntos porcentuales, dependiendo del nivel de ingreso de los hogares. En Brasil, por ejemplo, los niños provenientes de hogares con el 20 por ciento de mas alto de ingresos tenían una tasa de matriculación a primaria de 91 por ciento, mientras que los niños del 20 por ciento más pobre, alcanzaron tasas de matriculación de 64 por ciento. Los únicos países donde no había diferencias significativas en la matriculación a primaria para niños de distintos niveles de ingreso eran República Dominicana, Chile y Perú. (ver Gráfica 1)

Los avances registrados en la región para garantizar acceso universal a la educación primaria fue muy rápido. En el último año para el cual tenemos información (alrededor del 2002), varios países de América Latina están cerca de esa meta; en Panamá y México alrededor del 95 por ciento de los niños asisten a la escuela primaria. Solo en Venezuela y Nicaragua, las tasas de asistencia no han llegado al 90 por ciento. Las diferencias por nivel de ingreso también disminuyeron con rapidez; había pocos países que mantenían una diferencia importante en las tasas de asistencia escolar. Aun así, en Guatemala y Nicaragua, la diferencia sigue siendo alta y en el caso de Nicaragua, incluso los chicos de familias de altos ingresos tienen tasas de asistencia del 86 por ciento. (Gráfica 2)

En la interpretación de estos datos, es importante tener en cuenta que los quintiles de ingreso fueron construidos para el nivel nacional, de tal manera que el quintil más pobre contiene un gran número de casos del sector rural y el quintil más rico tiende a concentrarse en las zonas urbanas. Por esta razón, el análisis que presentamos, está reflejando también las diferencias que prevalecen entre zonas urbanas y rurales.

Tasas de vacunación contra el sarampión

Las tasas de vacunación contra el sarampión proporcionan información útil sobre el estado de salud de los niños. Uno puede asumir que si los niños no están vacunados, tampoco están recibiendo controles regulares de salud en sus primeros años de vida. Los avances registrados en la región alrededor del periodo 1990-2002 son muy desiguales. Si bien todos los países han hecho avances significativos, las diferencias por género y región son significativas. Incluso en algunas de las zonas urbanas más desarrolladas como Argentina en 2001, solo los niños de los hogares de ingresos más altos tenían tasas de vacunación alrededor del 90 por ciento. Para los niños del 60 por ciento de ingresos bajos, las tasas de vacunación estaban entre el 70 y 80 por ciento. (Gráfica 3)

En Ecuador, las tasas de vacunación contra el sarampión a inicios de la década en 2003 se mantuvieron al mismo nivel que tenían en 1994, con grandes diferencias entre zonas rurales y urbanas y por nivel de ingresos del hogar. Mientras que 92 por ciento de los niños de los hogares con mayores ingresos estaban vacunados, solo el 83 por ciento de los niños con menores ingresos. (Gráfica 4)

En Paraguay, la dispersión es muy grande. En el año 2001, las tasas de vacunación en las niñas de zonas urbanas estaba claramente correlacionada con el nivel de ingreso de las familias; a menores ingresos familiares, el porcentaje de niñas vacunadas es menor. En las zonas rurales, las tasas de vacunación son muy bajas, especialmente para los hogares más pobres; cerca de la mitad de los niños rurales más pobres no estaban vacunados. (Gráfica 5) El último caso que analizamos es el de Jamaica, donde el acceso a vacunas es, en general, muy limitado. En el mejor de los casos, en el año 2002 no llegaba a más del 70 por ciento de los niños. (Gráfica 6)

Porcentaje de partos atendidos por personal capacitado

Como podría esperarse, este indicador muestra grandes diferencias entre mujeres urbanas y rurales. En todos los países que analizamos, la atención al parto con personal capacitado, es significativamente más alto en zonas urbanas. Ecuador (1994) y Nicaragua (1998) tienen, en general, niveles altos de atención, aún ahí, las mujeres en zonas rurales tienen menos acceso, sobre todo entre los hogares de menores ingresos. En Ecuador, cerca del 90 por ciento de los partos de las mujeres rurales de mayores ingresos eran atendidos por personal capacitado, pero solo cerca del 60 por ciento si pertenecían al 20 por ciento más pobre de la población rural. En Perú (2002) y Paraguay (2001) las diferencias urbano/rurales son significativas y en el caso de Paraguay están claramente correlacionadas con el nivel de ingreso rural (ver Gráficas 7 a 10).

Finalmente está el caso de Bolivia, donde hubo un aumento importante del porcentaje de mujeres que reciben atención especializada durante el parto de 1992 al 2002; sobre todo entre las mujeres que pertenecen al 40 por ciento más alto de ingresos que llegaron a una cobertura cercana al 100 por ciento. Los avances en los grupos urbanos, contrastan ampliamente con la atención al parto en zonas rurales. En 2002, menos del

10 por ciento de los partos de las mujeres rurales más pobres eran atendidos por personal entrenado. Incluso para las mujeres de mas altos ingresos rurales, el acceso a servicios médicos con capacitación no llegaba al 80 por ciento de los partos (Gráfica 11).

Acceso a fuentes mejoradas de agua

Este es un indicador donde se registraron grandes avances en América Latina con una ampliación importante en la cobertura para los quintiles más pobres. Recordemos que los quintiles de ingreso están contruidos para el ingreso promedio nacional de tal manera que en los quintiles más pobres predomina la población rural, mientras que en los quintiles superiores están integrados por hogares en su mayoría urbanos. Si observamos las gráficas 12 y 13 tenemos que la desigualdad en el acceso a fuentes mejoradas de agua está muy marcada por el nivel de urbanización de cada país.

En el primer año, cerca de 1990, la cobertura de agua para los más pobres iba del 16 por ciento en Paraguay, al 84 por ciento en Chile y Costa Rica. Para el quintil de mayores ingresos la cobertura ya era alta: del 84 por ciento en Paraguay al 100 por ciento en Panamá y Brasil. En este sentido, cualquier aumento en la cobertura de agua tendría que favorecer a familias con menores ingresos. Efectivamente, alrededor del 2002, la cobertura de agua para los mas pobres ya había aumentado al 45 por ciento en Paraguay y 93 por ciento en Chile y Costa Rica.

Si bien el progreso registrado en este indicador ha sido rápido y en un sentido de cerrar las brechas de acceso entre familias de distintos niveles de ingreso, aún persisten diferencias significativas en algunos países. Los casos mas extremos son Perú y Paraguay, solo el 45 por ciento de las familias más pobres tenían acceso a una toma de agua mejorada. En Nicaragua, Honduras, Panamá, El Salvador, Guatemala y Ecuador, las diferencias también son significativas.

Acceso a fuentes mejoradas de saneamiento

Las diferencias de acceso a mejores servicios de saneamiento son mayores que las observadas para el caso de agua. A principios de los noventa, había países donde la cobertura de servicios de saneamiento entre el 20 por ciento más pobre de la población no llegaba al 10 por ciento. Estos son los casos de Honduras, El Salvador, Guatemala y Paraguay (Gráfica 14). Mientras que países de alta cobertura, habían alcanzado a cubrir a mas del 90 por ciento de los hogares de mejores ingresos, básicamente concentrados en zonas urbanas (Venezuela, Costa Rica, Chile, México, Colombia y Panamá).

En los primeros años de la década, la extensión de la red mejorada de saneamiento mantenía grandes diferencias. En Guatemala y el Salvador solo alcanzaba al 12 por ciento del quintil de menores ingresos, aunque hay países como Chile, Costa Rica, México, Venezuela y Colombia, donde prácticamente todos los hogares en el quintil mas alto estaba cubierto (Gráfica 15). Este es uno de los indicadores de los ODM donde persisten grandes diferencias en América Latina.

Porcentaje de mujeres en empleos asalariados no-agrícolas

El acceso que tienen las mujeres a empleos asalariados en sectores no-agrícolas, ha mejorado prácticamente en todos los países de la región. Las gráficas 16 y 17 muestran que dicho avance se debe en parte a un aumento de las oportunidades que tienen las mujeres de hogares con menores ingresos. Estos datos, sin embargo, siguen de cerca la incorporación de las mujeres más pobres al trabajo doméstico, caracterizado, en general, por sus bajos salarios, falta de prestaciones y seguridad laboral. Una vez que excluimos el trabajo doméstico, (gráficas 18 y 19) los progresos son mas limitados en todos los países de la región. Las mujeres de hogares con mejores ingresos, seguramente con mejores niveles de educación, se han incorporado con mayor éxito al mercado de trabajo, hasta representar cerca de la mitad de la fuerza de trabajo asalariada en ocupaciones no agrícolas. Estos son los casos de Colombia, Jamaica, Panamá y Brasil.

No contamos con información sobre los diferenciales de ingresos por género ni sobre las condiciones laborales del empleo que nos permita juzgar la calidad de los empleos a los que están accediendo las mujeres en años mas recientes. En todo caso, el aumento en su participación laboral indica una mayor apertura de oportunidades en trabajos asalariados no-agrícolas para mujeres con mejores niveles de educación pero un progreso mas lento para el resto, una vez que excluimos el trabajo doméstico.

Como afecta la desigualdad la proyección sobre el cumplimiento de los ODM

La revisión que hemos hecho de algunos indicadores de los ODM en la sección previa nos invitan a replantear la importancia que tiene el contar con información desagregada para dar seguimiento a la evolución de los ODM. En sociedades con los niveles de desigualdad que caracterizan a América Latina, la evaluación de tendencias promedio no alcanza a captar la diversidad de condiciones que subsisten en los países de la región. Ciertamente en los últimos años se han registrado progresos significativos que apuntan hacia mejores condiciones de equidad en los indicadores básicos de desarrollo contenidos en la agenda de los ODM; pero es cierto también que subsisten diferencias significativas cuando el análisis se hace incorporando información con distintas formas de desagregación por género, quintiles de ingresos, zonas urbanas y rurales, raza y étnia.

La persistencia de altos niveles de desigualdad en muchos de los indicadores que forman parte de la agenda ODM, afecta también el análisis sobre las perspectivas de cumplimiento de cada una de las metas. A partir de un ejercicio sencillo, en esta sección queremos argumentar que las proyecciones sobre las posibilidades de que los países alcancen las metas del milenio en el año 2015, pueden estar sobre-estimando las posibilidades reales de cumplimiento, sobre todo en aquellos indicadores donde se registran los mayores niveles de desigualdad.

La discusión que se ha generado sobre las perspectivas de cumplimiento de los ODM, en su mayoría, se basa en extrapolaciones lineales que proyectan el valor que van a

tomar los indicadores ODM en el año 2015 a partir del ritmo de crecimiento observado desde 1990. Una de las razones que explica la adopción de este método de evaluación de tendencias es la falta de información sistemática de calidad que permita observar la forma de la curva de progreso en los distintos indicadores de bienestar.

Este método de proyección de resultados, ha sido suficiente en muchos casos, pues permite enviar claramente el mensaje de que hace falta intensificar esfuerzos para lograr los objetivos fijados. Pero la extrapolación líneal de tendencias tiene limitaciones para proyectar las posibilidades de avance en el futuro en sociedades donde hay grandes desigualdades de logro entre distintos grupos de población. Es un hecho bien conocido que la mejora en indicadores sociales es más fácil y rápida en sus etapas iniciales y que, a medida que nos acercamos a la meta final, con tasas de cobertura amplia o de universalización de los servicios, el progreso es mucho más lento. También es conocido que condiciones iniciales de desigualdad aguda dificultan la reducción de la pobreza y el crecimiento pro-pobre y reducen por tanto los avances en indicadores básicos de bienestar.

En esta sección, elegimos la tasa de asistencia a la escuela primaria para ilustrar la manera como la desigualdad afecta la proyección de tendencias en el logro de los ODM. En la mayor parte de los reportes de avance, se considera que América Latina va a lograr el objetivo de garantizar la educación primaria universal a todos los niños y niñas de la región para el año 2015. Esta proyección está basada en los grandes avances que ha hecho la región en los últimos años para promover el acceso a la escuela primaria. Ciertamente hay países que se encuentran muy cerca de lograr tasas altas de asistencia a la escuela primaria: en Chile, Costa Rica, Jamaica, México, Panamá, Perú, las tasas de asistencia a la escuela primaria son altas⁹. Fuera de ellos, hay muchos otros países de la región donde hay entre 10 y 18 por ciento de niños que no asisten a la escuela. Sin embargo, y dado el rápido avance observado en este indicador, prácticamente todas las proyecciones prevén el cumplimiento de este objetivo.

Una vez que introducimos a la discusión información desagregada sobre el avance de la asistencia escolar en distintos estratos de ingreso de los hogares, las proyecciones sobre el cumplimiento de esta meta tendrán que ser revisadas, muy probablemente, a la baja. Con algunos supuestos que desarrollamos a continuación, encontramos que, mientras mayor sea el rezago entre ciertos grupos de población, mayor será la disminución del ritmo de avance de este indicador y menores por tanto, las probabilidades de que se cumpla con la meta de asistencia primaria universal.

Utilizamos una función de *logro* desarrollada por Kakwani (1992) para tomar en cuenta el hecho de que el progreso es más rápido cuando las tasas de asistencia son bajas; a medida que avanzamos hacia mayor cobertura, cuando las tasas se van acercando al 100 por ciento, el avance es más lento. En el sistema de información EQxIS (www.iadb.org/xindicators) tenemos una desagregación sistemática por quintiles de ingreso para las tasas netas de asistencia a la educación primaria. Aun cuando la

⁹ Este indicador no necesariamente implica el cumplimiento de la meta ODM, porque no registra las tasas de terminación de la escuela primaria; sólo informa sobre la asistencia a la escuela.

confiabilidad con que se puede proyectar el cambio para la quinta parte de la población es menor, hacemos una proyección del valor que tomaría en el futuro la asistencia a la escuela para los quintiles más pobres y los quintiles más ricos. No pretendemos que esta proyección nos de una estimación fina de lo que será la tasa de asistencia para estos estratos de ingreso en 2015, lo que buscamos es ilustrar el hecho de que, si proyectamos el ritmo de cambio de este indicador para los distintos quintiles de ingreso muy rápidamente tendremos que la tasa de asistencia escolar de los grupos de menores ingresos va a sobrepasar la tasa de asistencia de los niños en los hogares con mas altos ingresos.

En las gráficas que presentamos en el Anexo 4 es claro que asumiendo un ritmo de crecimiento en las tasas de asistencia escolar igual al que se ha dado desde principios de los noventa hasta el último año para el cual tenemos información, muy pronto tendremos que la tasa de asistencia a la escuela de los niños de menores ingresos será mayor a la tasa de asistencia de los niños de las familias de mas altos ingresos. En las gráficas mostramos información para varios países donde es claro que, de continuar la tendencia observada hasta ahora, la asistencia escolar de los niños mas pobres y ricos sería exactamente igual en 2004 para el caso de Colombia, 2008 en Guatemala, 2003 en Honduras, 2014 en Nicaragua y 2006 en Paraguay. A partir de ese punto, los logros educativos serían mayores para los niños de los quintiles mas pobres. Estos resultados, que resultan contra intuitivos, se logran cuando se hacen proyecciones lineales en base a tasas de crecimiento que no toman en cuenta los diferentes puntos de partida de los distintos quintiles de ingreso.

Para corregir este resultado, la proyección de logros al futuro tiene que incorporar la desigualdad que existe entre distintos grupos de la población. La función de logro que utilizamos impone una restricción al crecimiento del indicador para el quintil más pobre para que en ningún caso llegué a tomar valores que superen los logros del quintil más alto de ingresos. Una vez impuesta esta restricción, los logros del quintil de mas bajos ingresos se ajusta hacia abajo, en algunos casos con una reducción significativa. En consecuencia, el ritmo de cambio promedio para el indicador agregado también disminuye. Como puede observarse en las gráficas, en casi todos los casos la asistencia escolar de los niños de distintos estratos de ingresos tiende a converger en el año 2015, pero no necesariamente se cumple la meta de cobertura universal en educación primaria.

Si esta corrección modifica mucho o poco la proyección no es lo mas relevante. Lo que este ejercicio sugiere es que las proyecciones que se hagan sobre las posibilidades de lograr o no los ODM tienen que tomar en cuenta la desigualdad existente en América Latina en los niveles de bienestar para distintos grupos de población. Una vez hechos los ajustes correspondientes, es muy probable que el ritmo de progreso de varios indicadores de seguimiento sean menores a los actualmente proyectos. En ese sentido, las posibilidades de lograr los ODM en el 2015 requerirían un esfuerzo adicional en términos de presupuesto y eficiencia en la entrega de servicios públicos , sobre todo en el contexto de los países con las mayores brechas de desigualdad en la región.

Algunas reflexiones finales

El punto que hemos intentado levantar en esta breve revisión de la agenda de los ODM asociada a la Declaración del Milenio del año 2000, es la oportunidad que brinda para avanzar sobre una agenda mínima de prioridades nacionales que incluya dimensiones básicas de desarrollo humano y de fortalecimiento de las capacidades de los individuos y las familias para acceder a niveles mínimos de bienestar. En ese sentido, representan una oportunidad también para generar condiciones de crecimiento estable con equidad e inclusión social. El nivel de consenso internacional que ha generado la Declaración del Milenio representa una oportunidad para mejorar la coordinación de políticas y programas y de asignación de recursos alrededor de objetivos bien definidos, con metas cuantitativas claras e indicadores de seguimiento de mediano plazo.

Vista en su conjunto, América Latina, como región, ha hecho avances importantes en áreas importantes del bienestar pero subsisten grandes diferencias en indicadores básicos de desarrollo cuando observamos las distintas regiones al interior de cada país o cuando agrupamos a la población por niveles de ingreso. El uso de información desagregada en el diseño de políticas y programas de desarrollo y la asignación de recursos para cerrar las grandes brechas existentes, representa tal vez uno de los mayores retos en los próximos años. El cumplimiento de una versión nacional de las metas definidas por la agenda de los ODM, permitiría avanzar en la generación de un piso mínimo de desarrollo más sólido basado en la construcción de consensos nacionales con una propuesta de inclusión social para el desarrollo. Este ejercicio no puede realizarse sin una buena base de datos desagregada que permita hacer visibles, de manera sistemática las grandes desigualdades que prevalencen en la región y sus implicaciones para definir ritmos de avance distintos hacia el logro de los ODM dependiendo del nivel de ingresos, el género, raza/etnia y zona de residencia de la población.

Desde luego que la discusión sobre los ODM no agota la agenda de desarrollo de América Latina; pero si aporta un punto de partida de consenso, con metas claras, bien definidas en el tiempo y con indicadores de seguimiento que ayudan a establecer mecanismos de veeduría social y de rendición de cuentas sobre la inversión de recursos públicos.

Un seguimiento cuidadoso, con información desagregada permite hacer visibles las brechas que se han perpetuado en la historia del desarrollo de América Latina. La incorporación de datos desagregados en la discusión de políticas públicas en la región propone un punto de partida distinto en la identificación de prioridades de desarrollo y para la asignación de recursos y permite avanzar hacia la construcción de sociedades incluyentes donde el progreso se mide, no solamente por sus resultados agregados sino por su contribución a la reducción de la desigualdad en dimensiones esenciales de desarrollo humano.

Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo. 2005. *The Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean: Progress, Priorities and IDB Support for their Implementation*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

CEPAL. 2005. Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile: CEPAL

CEPAL. 2005. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL

Millennium Project. 2005. Invirtiendo en el Desarrollo. Una Plan Práctico para Conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Nueva York: United Nations

U.N. 2001. Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration September <http://www.un.org/documents/ga/docs/56/a56326.pdf>