



Retos prioritarios para la consecución de los Objetivos

Existen dos grupos de países en desarrollo que se enfrentan a retos especialmente difíciles —y diferentes— para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En el primer grupo están los países de máxima y alta prioridad, en los que una pobreza profundamente arraigada y un progreso paralizado —o incluso en retroceso— han generado situaciones de crisis que reclaman la atención y los recursos del mundo. Se habla con menos frecuencia del segundo grupo puesto que, en líneas generales, progresa de un modo adecuado. Pero el progreso realizado ha sido irregular, y las desigualdades se acrecientan porque ciertos grupos y regiones pobres van quedando retrasadas.

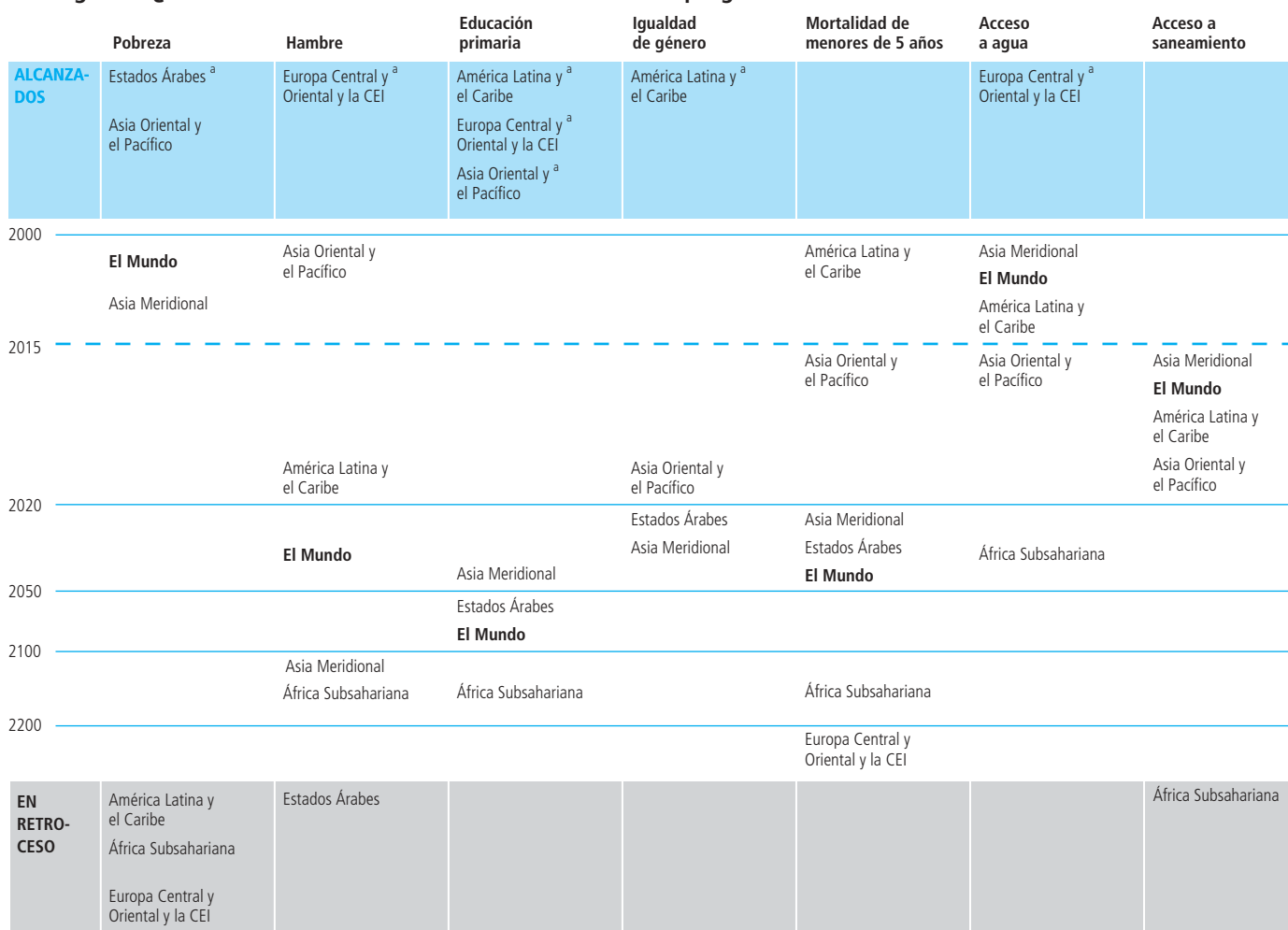
Desde 1990, el Asia Oriental y el Pacífico, liderados por China, casi han logrado reducir a la mitad la pobreza extrema de ingresos y también están

realizando grandes progresos en otros Objetivos. En lo que respecta a los Estados Árabes, América Latina y el Caribe, alcanzar los Objetivos para 2015 supondrá un desafío, aunque será posible (figura 2.1). Sin embargo, para otras regiones en desarrollo, la consecución de los Objetivos sigue siendo un enorme reto. Salvo que la situación mejore, el África Subsahariana no conseguirá hasta 2129 lograr la educación primaria universal, hasta 2147 reducir la pobreza absoluta a la mitad y hasta 2165 reducir la mortalidad infantil en dos tercios. En cuanto al hambre, en este momento no es posible establecer una fecha ya que la situación sigue empeorando. Aunque Asia Meridional ha realizado un progreso más rápido, serán necesarias mejoras substanciales en la mayoría de las áreas si se quiere alcanzar los Objetivos.

Durante la década de los 90, muchos países en

FIGURA 2.1

Cronograma: ¿cuándo se alcanzarán los ODM si no se acelera el progreso?



a. Se considera que una región ha alcanzado el Objetivo cuando tiene un nivel de pobreza humana bajo (menos del 10%) en el año más reciente para el Objetivo pertinente (véase la nota técnica 2).
Fuente: cálculos de la ODH basados en la presentación general 2.1.

Durante la década de los 90, muchos países en desarrollo se han estancado, o incluso han retrocedido, en muchas áreas esenciales para los Objetivos

desarrollo se han estancado, o incluso han retrocedido, en muchas áreas esenciales para la consecución de los Objetivos. En 54 países la pobreza es mayor ahora que en 1990. En 21 países ha aumentado el porcentaje de personas que pasa hambre. En 14 países son más los niños que mueren antes de cumplir los cinco años de edad. En 12 países la tasa de matriculación en primaria ha descendido. En muchos países la situación ni mejora ni empeora, sino que simplemente se ha estancado¹.

En la década de los 80, sólo 4 países sufrieron una reversión en la tendencia del índice de desarrollo humano (una medida basada en la capacidad de los ciudadanos de un país de tener una vida larga y saludable, recibir educación y gozar de un nivel de vida apropiado). En la década de los 90 esta cifra se elevó a 21. Las causas de estos retrocesos fueron el fracaso en el crecimiento económico y en la epidemia del VIH/SIDA.

La década de los 90 también se caracterizó por una menor ayuda al desarrollo procedente de los países ricos, una mayor carga de la deuda sobre los países pobres y una caída constante de los precios de los productos primarios, de los que depende el grueso de los ingresos que aportan las exportaciones de muchos países pobres (véase el capítulo 8).

Muchos países en desarrollo se enfrentan a enormes retos en una o en dos áreas relacionadas con los Objetivos. Pero más inquietante aún es la situación de los 31 países de máxima prioridad, que se enfrentan a la falta de progreso y unos niveles iniciales extraordinariamente bajos en muchos Objetivos. Aunque se sitúan en todas las regiones del mundo, la mayoría de ellos están en el África Subsahariana. En otros 28 países de alta prioridad, la situación es menos desesperada aunque necesitan lograr un progreso importante para alcanzar los Objetivos.

Sin embargo, algunos de los países más pobres están haciendo progresos hacia mayores niveles de desarrollo. Comienzan a surgir historias de éxitos en la lucha contra el VIH/SIDA. La educación está mejorando. Y las economías empiezan a crecer. Un mensaje clave de este Informe es que sabemos mucho sobre cómo alcanzar los Objetivos. Pero si queremos que los países que luchan por alcanzarlos lo consigan, estos conocimientos han de aplicarse con rapidez.

Cuando medimos el progreso, es esencial mirar más allá de los promedios de los países. En muchos países el texto de los Objetivos puede lograrse si los esfuerzos se centran en quienes gozan de una mejor situación en la sociedad. Pero el espíritu de los Objetivos no se cumplirá si los países que atraviesan la línea de llegada dejan atrás a muchos pobres. En Brasil, China, India y México el progreso ha sido en

general excelente. Pero ciertas zonas y grupos no se están beneficiando lo suficiente, mientras que los grupos más prósperos de la población avanzan a un ritmo acelerado. En los países con dificultades, como Burkina Faso, Malí y la Federación de Rusia, una gran parte de la carga recae sobre los grupos marginados.

Este capítulo evalúa los progresos en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio utilizando una perspectiva global para identificar las áreas más necesitadas de atención política (recuadro 2.1 y presentación general 2.1 al final del capítulo; véase también los cuadros de indicadores 1 a 10 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en el anexo estadístico). Esta evaluación muestra:

- Los grandes contrastes del desarrollo humano entre las regiones y dentro de ellas.
- Los retrocesos del desarrollo humano en la década de los 90.
- Los esfuerzos para alcanzar los Objetivos, con retrocesos, estancamiento y países en crisis.
- El buen desempeño de algunos de los países más pobres.
- Las crecientes desigualdades dentro de los países: ¿quién se está quedando atrás?

MARCADOS CONTRASTES ENTRE LAS REGIONES Y DENTRO DE ELLAS

En todo el mundo se están consiguiendo progresos hacia los Objetivos. Pero comienzan a producirse enormes diferencias entre las regiones; algunas de ellas avanzan con paso firme y alcanzan nuevos niveles de desarrollo, mientras que otras se están quedando atrás. La misma tendencia se repite dentro de las regiones: algunos países logran tener éxito entre tendencias regionales desalentadoras, mientras que otros van quedando rezagados en regiones en las que en general el progreso es satisfactorio:

- *Asia Meridional: avanzando desde niveles bajos.* Asia Meridional sigue siendo una de las regiones más pobres del mundo. Y por estar tan densamente poblada, es aquí donde se dan las mayores cifras absolutas de pobreza. La tarea a realizar es ingente: más de un tercio de la población no tiene acceso a ningún tipo de servicio de saneamiento mejorado, un tercio está en situación de pobreza, una cuarta parte de la población pasa hambre, una quinta parte de los niños no están escolarizados en escuelas primarias y casi una décima parte de la población infantil muere antes de cumplir los cinco años. Pero, en la década de los 90 se lograron importantes progresos en todas estas áreas, elevando a la región del nivel más bajo de desarrollo. Por otra parte, el desempeño los países fue más homogéneo que en cualquier otra región:

Construcción de la capacidad estadística: demanda sin precedentes, oportunidad urgente

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio han dejado clara la necesidad de estadísticas pertinentes, fiables y puntuales para poder establecer políticas, responsabilizar a las personas que toman decisiones, supervisar el progreso y evaluar los resultados. Sin embargo, a pesar de grandes mejoras durante los últimos años, satisfacer las demandas de datos básicos sobre desarrollo humano sigue representando un desafío mundial.

Aunque la situación de datos varía de un país en desarrollo al otro, la Base de Datos de los Indicadores del Milenio (véase <http://millenniumindicators.un.org>) —que se basa en estadísticas nacionales compiladas o estimadas por organismos internacionales de datos— es muy reveladora. No sólo se manifiestan grandes carencias en prácticamente todos los indicadores, sino que existen problemas de envergadura sobre la pertinencia, precisión, consistencia y fiabilidad de estos datos. Por ejemplo:

- Muchos de los indicadores escogidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio se basan en los datos disponibles y no necesariamente los más adecuados para dichos Objetivos. Un ejemplo sería el indicador de \$1 al día, la medida de pobreza absoluta más polémica (véase el recuadro 2.3). Otro es el indicador de acceso sostenible a medicamentos esenciales, para los que tanto el acceso como su naturaleza asequible son difíciles de valorar con precisión. Mientras tanto, los indicadores apropiados para la meta de los habitantes de las zonas urbanas más pobres (parte del Objetivo 7) todavía no se han desarrollado en su totalidad.
- Muchos países carecen de datos sobre los indicadores de pobreza de ingresos, salud, desigualdad de género, empleo o medio ambiente para el período 1990–2001; y son pocos los que tienen datos sobre las tendencias relativas a ese período (véase el cuadro).
- Algunos datos —como los relativos a la mortalidad materna y al VIH/SIDA— están basados en registros vitales incompletos o en encuestas que no son representativas y, por tanto, quedan sujetos a una enorme incertidumbre. Incluso cuando existen datos disponibles para períodos múltiples, éstos frecuentemente no son comparables, debido a cambios en las definiciones, la metodología o la cobertura.

Al crear una demanda de datos a largo plazo, los Objetivos están desafiando a las instituciones nacionales e internacionales a que vayan más allá de las res-

puestas a corto plazo para crear una capacidad y unos sistemas nacionales de estadísticas que sean fiables y sostenibles. ¿Qué es lo que se precisa hacer —o hacer de forma diferente— para lograr esos objetivos?

Creación de una demanda nacional

Al no apreciar la importancia de las estadísticas como base para la toma de decisiones informada, demasiados países se ven atrapados en un círculo vicioso de escasa demanda y oferta de recursos estadísticos, lo que resulta en un suministro de datos inadecuado. Estos países no suelen recoger datos de forma rutinaria —muchos no han realizado un censo de la población en los últimos 10 años— y están muy retrasados en la adopción de normas y métodos estadísticos actualizados. También tienen una capacidad muy limitada para analizar y difundir las estadísticas, lo que no favorece la utilización de datos en los análisis de las políticas nacionales.

La demanda de datos debe aumentar si los sistemas nacionales de estadística han de romper este círculo vicioso de escasos desempeños y financiación. Los esfuerzos para aumentar el suministro también deben fortalecer la capacidad de los gobiernos y del público en general para utilizar los datos de forma eficiente. Aunque la asunción de responsabilidades y el compromiso de los países es esencial para que prosperen estos esfuerzos, la comunidad internacional también puede ayudar de la siguiente manera:

- Recalcando la importancia de las estadísticas y de los sistemas estadísticos para apoyar una gobernabilidad eficiente y potenciar a las personas. Se pueden ofrecer oportunidades importantes fomentando el proceso de desarrollo de Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza, informes nacionales de desarrollo humano e informes nacionales sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que hacen hincapié en la necesidad de supervisar y evaluar.
- Haciendo mejor uso de los datos existentes para satisfacer las necesidades a corto plazo de programas concretos y realizar inversiones a largo plazo en sistemas estadísticos.
- Formando a analistas estadísticos y gestores de sistemas estadísticos, diseñando nuevos instrumentos de recogida de datos, incrementando el acceso a los datos prestando su apoyo a la difusión y el análisis de datos y fomentando la utilización de la tecnología existente

para reducir costos y conseguir que los programas de estadística nacionales sean más eficientes.

Mejora de las estrategias y los sistemas nacionales

Los organismos internacionales han realizado una serie de encuestas en los hogares para reducir las carencias de datos, especialmente sobre pobreza, salud y educación. Dichas encuestas (Encuestas Demográficas y de Salud, Encuestas de Conjuntos de Indicadores Múltiples y Cuestionarios sobre Indicadores Básicos del Bienestar) han proporcionado información esencial sobre características socioeconómicas y tendencias, especialmente entre los pobres.

Sin embargo, cuando estas encuestas se llevan a cabo en países con recursos limitados, a menudo están impulsadas por necesidades externas a corto plazo, distorsionando las prioridades locales y no llegando a ofrecer mejoras sostenibles a la infraestructura estadística local. Aunque los sistemas administrativos pueden proporcionar series cronológicas detalladas y datos desglosados para la planificación nacional, precisan de inversiones a largo plazo y, por tanto, a menudo quedan en una situación de abandono.

Para fomentar el desarrollo de sistemas estadísticos sostenibles y reducir al mínimo las distorsiones de las prioridades y los resultados, deben realizarse la recogida y el análisis de datos dentro del marco de las estrategias estadísticas nacionales. Estas estrategias deberían estar estrechamente vinculadas a las políticas nacionales y a las prioridades que se hayan acordado para los sistemas estadísticos.

En los últimos años, varios países africanos han experimentado una notable mejora en su capacidad estadística, basando el desarrollo de sus estadísticas en las demandas nacionales. Uganda ha reestructurado su oficina estadística, lo que le permite gestionar mejor y satisfacer las demandas de los usuarios. En Malawi, las inversiones de donantes y del gobierno en encuestas domésticas y en los análisis de datos han mejorado los conocimientos sobre la pobreza, lo que ha permitido elaborar mapas de pobreza, una línea de pobreza acordada y un perfil de los pobres extenso.

Una encuesta internacional de la pobreza

En los Objetivos de Desarrollo del Milenio se destacan áreas en las que los sistemas estadísticos nacionales precisan de mejoras importantes. Muchos países, incluyendo los de máxima y alta prioridad identificados en el presente Informe, necesitan una ayuda extensa para poder llevar a cabo encuestas regulares sobre ingresos y consumo y, especialmente, para poder evaluar la pobreza extrema y otras condiciones de vida. Estos países también necesitan desarrollar y fortalecer sus programas estadísticos nacionales sobre otros indicadores sociales y especialmente para los datos de salud que identifican los Objetivos.

Una forma de responder a la nueva demanda de apoyo estadístico surgida a raíz de los Objetivos de Desarrollo del Milenio podría ser la elaboración de una encuesta internacional sobre la pobreza. Aunque las encuestas existentes (como las Encuestas Demográficas y de Salud) ofrecen importantes datos en muchas áreas, ninguna facilita datos uniformes y fiables sobre la pobreza extrema y las condiciones de vida básicas. Esta encuesta internacional sobre la pobreza podría basarse en normas y metodologías nuevas o mejoradas y tener un formato modular, que contara con unos

Grandes carencias de datos incluso en indicadores básicos del desarrollo humano: países con carencia de datos, 1990-2001

Porcentaje

INDICADOR	Países sin datos de tendencias	Países sin datos
Niños de peso inferior al normal	100	22
Tasa de matriculación neta en primaria	46	17
Niños que llegan al 5º año	96	46
Partos asistidos por personal sanitario cualificado	100	19
Proporción de las mujeres empleadas fuera del ámbito agrícola	51	41
Incidencia del VIH entre embarazadas de 15-24 años en las grandes zonas urbanas	100	91
Población con acceso sostenible a fuentes de agua mejoradas	62	18
Población que sobrevive con menos de \$1 diario	100	55

Nota: Los datos corresponden a países en desarrollo y países de Europa Central, Europa Oriental y la CEI. Se considera que un país tiene datos sobre tendencias si hay al menos dos puntos de datos disponibles —uno en 1990–95 y otro en 1996–2001— y ambos puntos se distancian en al menos tres años.

Fuente: Naciones Unidas 2003c.

Continúa en la página siguiente

Construcción de la capacidad estadística: demanda sin precedentes, oportunidad urgente

módulos fijos utilizados siempre en todos los lugares y otros que se adaptaran a las necesidades actuales del país y a las de más largo plazo. Una encuesta de este tipo, enmarcada en un programa estadístico integrado, podría ofrecer datos muy valiosos para el análisis nacional y mundial y convertirse en un instrumento fundamental para la creación de una capacidad estadística nacional.

La consecución de más recursos y su utilización más eficiente

Muchos países pobres tan sólo cuentan con una infraestructura y formación estadísticas mínimas. Con recursos tan limitados, precisan de un apoyo financiero importante para poder comenzar a construir su capacidad estadística. Otros países tienen programas bien desarrollados en ciertas áreas pero necesitan apoyo para poder fortalecer sus sistemas estadísticos globales. También necesitan ajustar sus prioridades nacionales e invertir en actividades estadísticas para asegurar una capacitación sostenible.

Tanto los gobiernos como los donantes debieran reconocer que el refuerzo de los sistemas estadísticos es una parte integral de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En lugar de centrarse en resultados a corto plazo y depender de costosos expertos externos, los esfuerzos deberían favorecer la planificación a largo plazo y una utilización más eficiente de los recursos y de los conocimientos locales.

Nuevos instrumentos de financiación

Muchos donantes se están esforzando por financiar los sistemas estadísticos, tanto mediante el aumento de la financiación (incluyendo, por ejemplo, componentes estadísticos en los proyectos) y mediante la experimentación con nuevos instrumentos. Por ejemplo, el nuevo Fondo Fiduciario para la Capacitación Estadística de donantes asociados establecido por el Banco Mundial ofrece subvenciones para desarrollar planes y proyectos para la creación de capacidad estadística. Además, los nuevos servicios de crédito — como los préstamos de inversión que gradualmente reducen el apoyo a los costos corrientes (el grueso de los gastos a los que se enfrentan las oficinas de estadísticas) durante las fases de implementación— ayudarán a los países en desarrollo a aumentar sus inversiones y aligerar su dependencia de la financiación de los donantes.

Cooperación entre países en desarrollo

Las décadas de asistencia y cooperación técnica por parte de los donantes han creado conocimientos importantes en los países en desarrollo pero, aunque los expertos de los países ricos desempeñan un papel vital, éste también es el caso de los profesionales dentro del país y los de otros países en desarrollo con pro-

blemas y condiciones similares. Por ejemplo, a finales de los 80 el Consejo de Coordinación Nacional de Estadísticas de Filipinas ayudó a la Oficina Central de Estadísticas de Indonesia a compilar los datos sobre sus cuentas nacionales.

Existen varios factores que son clave en el éxito de este tipo de esfuerzos: la asunción de responsabilidades y el compromiso de los países receptores; que el país receptor y el país asistente compartan sistemas económicos, culturales y de datos similares, lo que facilita la transferencia de tecnologías; costos de consultoría más asequibles, que permitan un apoyo a largo plazo; la sensación de compañerismo y la voluntad de cooperar plenamente.

Mejoras en la colaboración y la coordinación

La capacitación estadística debe estar coordinada eficientemente tanto dentro de los países como entre los donantes. Los programas estadísticos de la mayoría de los países en desarrollo, incluso aquellos con una larga tradición estadística, a menudo están repartidos entre varios ministerios ajenos a las oficinas nacionales de estadísticas. Las oficinas de estadísticas de los organismos internacionales, como los de la sede de las Naciones Unidas o de sus comisiones regionales, suelen trabajar principalmente con las oficinas nacionales de estadísticas. Otras unidades estadísticas de organismos donantes especializados — como la Organización Internacional del Trabajo, la Organización para la Agricultura y la Alimentación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura o la Organización Mundial de la Salud— suelen trabajar con sus contrapartes nacionales en los respectivos ministerios. Otros donantes, principalmente multilaterales o bilaterales, a menudo gestionan la cooperación técnica a través de ministerios de cooperación técnica o mecanismos similares.

Esta estructura plantea grandes desafíos a la coordinación. Los distintos donantes inevitablemente duplican proyectos similares, con objetivos que se solapan y que no son consecuentes, compitiendo para obtener los recursos locales limitados y sobrecargando la capacidad nacional. También se producen graves incoherencias dentro de los sistemas nacionales y una desconexión entre las oficinas de estadísticas nacionales y diferentes ministerios. ¿El resultado? Una extraordinaria ineficiencia, datos menos valiosos de encuestas que utilizan definiciones y métodos distintos y discrepancias entre las estadísticas nacionales e internacionales.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio ofrecen una oportunidad única para establecer responsabilidades claras y eficientes, tanto a nivel nacional como internacional. Por ejemplo, las oficinas nacionales de estadísticas podrían desempeñar un papel más central en la coordinación de las estadísticas nacionales para satisfacer las necesidades nacionales e internacionales.

Deberían crearse mecanismos prácticos para coordinar y supervisar la asistencia internacional.

Para coordinar la capacitación estadística, se estableció en 1999 la Colaboración en las estadísticas para el desarrollo en el siglo XXI (PARIS21). Esta Colaboración reúne a estadísticos y usuarios de estadísticas nacionales e internacionales en un esfuerzo por desarrollar estrategias para crear la capacidad estadística y promover la cooperación eficiente entre los países pobres y ricos. Aunque relativamente nueva, la Colaboración PARIS21 ha abordado muchos desafíos, abogando por la necesidad de datos mejores, de movilizar recursos, de diseñar instrumentos para evaluar la capacidad estadística e identificar prioridades y para fomentar que los países desarrollen planes a largo plazo para el desarrollo estadístico.

Fortalecimiento de los sistemas de datos internacionales

La creciente demanda de estadísticas internacionales coherentes y uniformes crea grandes retos. Aunque las estadísticas internacionales sólidas necesitan estadísticas nacionales sólidas, también es preciso implementar cambios en los organismos internacionales de estadísticas. Éstos deben aumentar su capacidad de respuesta ante los nuevos desafíos de medida y proporcionar las estadísticas en el momento oportuno, reducir las diferencias de datos y las inconsistencias, mejorar la colaboración con los sistemas nacionales de estadísticas y fortalecer la coordinación entre sí mismas, tanto para mejorar las normas y metodologías internacionales como para asegurar la uniformidad entre las series de datos internacionales.

La comunidad internacional desempeña un papel importante en el desarrollo de las estadísticas y en la implementación de normas, métodos y marcos de actividad estadística acordados internacionalmente. El desarrollo y la adopción del Sistema de Cuentas Nacionales, las Normas Generales de Difusión de Datos y el Marco de Evaluación de la Calidad de los Datos han sido algunos de los hitos más importantes. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio han generado un nuevo impulso para el desarrollo de directrices internacionales sobre conceptos y métodos adecuados que sirvan de base a los países, como medidas de la pobreza y condiciones en las zonas más pobres de las ciudades.

Los Objetivos han movilizado a la comunidad internacional e inspirado a los países en desarrollo para que asuman las responsabilidades de crear una capacidad estadística. La solución de las enormes carencias estadísticas que existen precisará del compromiso y esfuerzo tanto de los donantes como de los receptores. La capacitación es algo que deben hacer los países por sí mismos. No obstante, la asistencia externa es fundamental.

Fuente: Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano basado en David 2003; De Vries 2003; Johnston 2002, 2003; PNUD 2002a, 2003e; McEwin 2003; Simonpietri 2003; Naciones Unidas 2002g; Banco Mundial 2002a, 2003d, 2003h.

a excepción de Afganistán, ningún país ha visto invertida la tendencia en los indicadores clave de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Sin embargo, se dieron algunas divergencias: Bangladesh y Bhután redujeron sus índices de mortalidad de niños menores de cinco años en más de 6 puntos porcentuales, y Nepal en más de 5 cinco puntos. Actualmente en estos países antes de los cinco años muere una proporción

menor de niños que en Pakistán, donde el progreso ha sido mucho más lento. Por otra parte, los resultados de la India presentaron una enorme variedad según el estado, con crecientes desigualdades entre varios.

- *El África Subsahariana se queda atrás.* Al igual que Asia Meridional, el África Subsahariana se enfrenta a una enorme pobreza. Pero, al contrario que Asia Meridional, está quedándose atrás. La situación

es de estancamiento en casi toda la región. Las economías no han experimentado crecimiento alguno, la mitad de los africanos vive en situación de pobreza extrema y un tercio pasa hambre, y aproximadamente una sexta parte de los niños muere antes de cumplir los cinco años, al igual que hace diez años. Además, con el crecimiento demográfico, a lo largo de la década de los 90 el número de personas que sufren ha aumentado considerablemente. Se han obtenido algunos progresos en educación, pero la tasa de matriculación en primaria es sólo del 57%; por otra parte, debido a las bajas tasas de finalización, sólo uno de cada tres niños de la región finaliza el ciclo de educación primaria. Sin embargo, en medio de este sombrío panorama de estancamiento y retrocesos, algunos países consiguieron increíbles progresos en los años 90. Cabo Verde, Mauritania, Mozambique y Uganda registraron un crecimiento per cápita anual superior al 3% y Ghana y Mozambique consiguieron unas de las mayores reducciones del hambre a nivel mundial. En Benin la tasa de matriculación en primaria aumentó en más de 20 puntos porcentuales. Y frente al VIH/SIDA, 10 países redujeron la mortalidad infantil en 3 puntos o más (Malawi, en más de 5 puntos).

- *América Latina y el Caribe: progreso en punto muerto.* Al otro extremo del espectro de las regiones en desarrollo, América Latina y el Caribe presentan indicadores de desarrollo humano que se aproximan a los niveles de los países ricos. Pero, aunque en algunas áreas el progreso se mantuvo (educación, mortalidad de niños menores de cinco años), en la década de los 90 el crecimiento económico fue lento y la pobreza aumentó ligeramente. Como resultado, Asia Oriental está acortando rápidamente las distancias con América Latina en cuanto a ingresos se refiere, y ahora cuenta con una proporción inferior de personas que pasan hambre. Aunque la mayoría de los países de América Latina y el Caribe experimentaron un lento crecimiento en los ingresos per cápita durante la década de los 90, cinco países crecieron a un ritmo superior al 3% per cápita anual, con Chile y Guyana creciendo casi un 5% per cápita. La tasa de mortalidad de niños menores de cinco años se redujo en Bolivia (del 12% al 8%) y en Ecuador (6% al 3%), mientras que Barbados, Jamaica y San Vicente y las Granadinas casi no experimentaron mejora alguna.

- *Asia Oriental y el Pacífico: buenos resultados en general.* La economía de Asia Oriental experimentó un crecimiento anual durante la década de los 90 de casi el 6%, mientras que la pobreza se redujo en aproximadamente 15 puntos porcentuales, a pesar de la grave crisis económica que afectó a la región en 1997-98. La reducción del hambre fue la más rápida

de cualquier región, cayendo del 17% al 11%—con lo que ahora se encuentra por debajo de los Estados Árabes o América Latina y el Caribe. Los índices de asistencia y de finalización de los estudios en la educación primaria universal están a su alcance y la mortalidad infantil por debajo de los cinco años se ha reducido significativamente. China ha desempeñado un papel fundamental en el éxito de la región. Con 1.200 millones de habitantes, representa alrededor de un 70% de la población del Asia Oriental (el éxito de China y su distribución desigual se abordan más adelante en este capítulo). Otras historias de éxito incluyen el mayor índice de matriculación de la República Democrática Popular Lao y el menor índice de mortalidad infantil por debajo de los cinco años en Indonesia. Sin embargo, muchos países de la región no disfrutaron de un progreso similar en la década de los 90. El crecimiento de los ingresos fue lento en Filipinas y negativo en Brunei Darussalam, Mongolia, las Islas Salomón y Vanuatu. En Camboya la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años aumentó en 2 puntos porcentuales.

- *Europa Central y Oriental, y la Comunidad de Estados Independientes: mayor pobreza y menor esperanza de vida.* Los habitantes de Europa Central y Oriental y de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) finalizaron la década de los 90 con peor salud y con unos ingresos medios más bajos que los habitantes de América Latina y el Caribe. Estas tendencias negativas se remontan a la década de los 80, pero los datos de la década de los 90 nos dan una idea de la magnitud del declive: la pobreza se ha más que triplicado para casi 100 millones de personas; el 25% de la población de la región². La experiencia de la transición a economías de mercado ha afectado a dos regiones: Europa Central y Oriental por un lado y la CEI por el otro. Algunos países en Europa Central y Oriental han conseguido mejoras sorprendentes desde finales de los 90: la República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría y Polonia están a punto de formar parte de la Unión Europea. El reto es reproducir estos éxitos en países de la CEI que luchan por mejorar su situación. Los Siete de la CEI: Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kirguistán, Moldavia, Tayikistán y Uzbekistán finalizaron la década de los 90 con ingresos cercanos a los de los países menos desarrollados.

- *Estados Árabes: diferencias persistentes.* En los Estados Árabes, los altos ingresos han mejorado desde 1970 muchos aspectos de desarrollo humano. Sin embargo, de todas las regiones, los Estados Árabes son los que presentan el mayor distanciamiento entre los ingresos y otros aspectos de desarrollo humano. A pesar de la menor brecha entre géneros en

Cabo Verde, Mauritania, Mozambique y Uganda registraron un crecimiento per cápita anual superior al 3% y Ghana y Mozambique consiguieron unas de las mayores reducciones del hambre a nivel mundial

Las cuestiones acerca de la desigualdad global de los ingresos inspiran algunos de los debates más candentes de la escena internacional. Las respuestas dependen de cómo se planteen las preguntas

cuanto a la educación, las desigualdades entre hombres y mujeres siguen siendo evidentes: en los países con parlamento, las mujeres ocupan solamente un 5% de los escaños³. Los derechos políticos y civiles plantean el reto más importante; en 1999 sólo 4 de los 17 países de la región tenían sistemas electorales multipartidistas⁴. Sin embargo, a pesar del estancamiento económico general, Líbano, Sudán y Túnez experimentaron un crecimiento superior al 3% anual en la década de los 90. Kuwait redujo el porcentaje de población que pasa hambre del 22% al 4%, y Egipto consiguió la mayor reducción en la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años, pasando del 10% al 4%. Pero otros países se están quedando atrás. En Iraq, la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años casi se triplicó en la década de los 90, alcanzando el 13%. Otros países enfrentados a circunstancias menos extremas también han tenido que hacer frente a situaciones complejas: en Yemen la proporción de niños de peso inferior al normal pasó del 30% en 1992 al 46% en 1997⁵.

LA BRECHA ENTRE LOS PAÍSES RICOS Y POBRES: MAS ALLÁ DE LA DESIGUALDAD DE INGRESOS

Las cuestiones acerca de la desigualdad mundial de los ingresos inspiran algunos de los debates más candentes de la escena internacional. Las respuestas dependen de cómo se planteen las preguntas. E incluso, aún cuando las preguntas parecen las mismas, las respuestas pueden ser muy distintas (recuadro 2.2). La gente analiza los datos sobre la desigualdad de los ingresos como analizaría un índice bursátil para juzgar la evolución del mundo. ¿Van las cosas por buen camino? ¿Se está haciendo lo suficiente? Sin embargo, los debates sobre la desigualdad mundial de los ingresos indican poco más que el modo en que economistas y estadísticos pueden encontrar muchas respuestas a las que aparentemente son las mismas preguntas.

El Premio Nobel Amartya Sen ha sugerido que debemos considerar detenidamente qué es lo que queremos decir cuando hablamos de desigualdad⁶. Considerar exclusivamente la desigualdad de los ingresos puede ocultar desigualdades en las vidas humanas y en sus capacidades, y en cómo éstas están cambiando. Sin embargo, suele ser difícil captar cómo va cambiando el distanciamiento entre ricos y pobres y entre regiones en ámbitos distintos a los ingresos, porque la mayoría de los indicadores básicos del desarrollo humano tienen un límite en la parte superior. Cuando casi todos los niños se encuentran escolarizados, todos los adultos están alfabetizados, y la esperanza de vida se aproxima a su límite biológico, los países pueden progresar poco más. Así que, mientras que los países ricos pueden mejorar poco más de acuerdo con estos indicadores, cualquier mejora en los países pobres representa una reducción de la desigualdad.

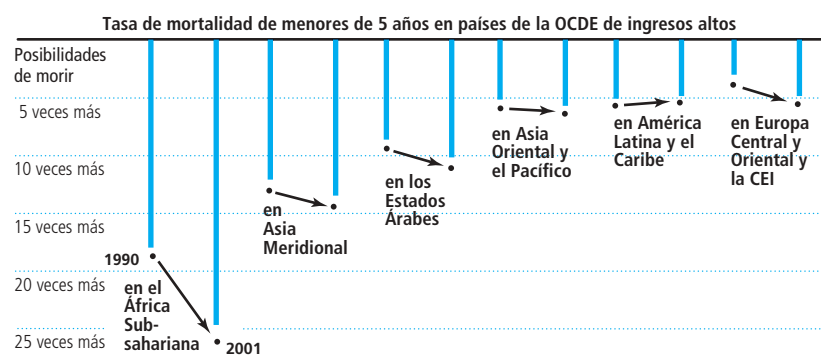
No obstante, incluso cuando un país ya no puede progresar más en uno de los indicadores básicos de desarrollo humano, las cosas pueden seguir mejorando. La calidad de la educación puede mejorar. La atención médica puede mejorar de manera sensible la vida de las personas en modos que no se reflejan en los datos sobre la esperanza de vida. Ocultos tras los niveles de ingresos pueden encontrarse empleos más agradables de realizar y más tiempo libre. Puede darse una potenciación de la mujer en el hogar y en el trabajo. Estos indicadores se encuentran en la frontera de la medida del desarrollo humano y, a través de ellos, se identifican muchos cambios en las desigualdades no vinculadas a los ingresos.

Sin embargo, las desigualdades en los indicadores de desarrollo humano no siempre se reducen. Por ejemplo, mientras existe un candente debate sobre si la desigualdad de los ingresos está o no aumentando entre los países ricos y pobres, las desigualdades en la mortalidad infantil han empeorado claramente. A comienzos de la década de los 90, los niños menores de cinco años tenían 19 veces más probabilidades de morir en el África Subsahariana que en los países ricos, mientras que hoy la probabilidad es 26 veces mayor (figura 2.2). De entre todas las regiones en desarrollo sólo América Latina y el Caribe no han experimentado un empeoramiento a lo largo de la última década con relación a los países ricos, y los niños siguen teniendo una probabilidad 5 veces mayor de morir antes de alcanzar su quinto cumpleaños.

LOS RETROCESOS DE DESARROLLO HUMANO EN LA DÉCADA DE LOS 90

Para el desarrollo humano, la década de los 90 supuso los mejores años y también los peores. Algunas

FIGURA 2.2
Comparación de la mortalidad infantil en países de la OCDE y otras regiones, 1990 y 2001



Fuente: Banco Mundial 2003i.